



Auditoria às PPP Ferroviárias







Parcerias Público Privadas Ferroviárias



Ficha Técnica

EQUIPA AUDITORIA

Francisco Machado
Selma Isabel Rebêlo

COORDENAÇÃO GERAL

António Garcia
(Auditor Coordenador do DA IX)
Maria Botelho dos Santos
(Auditora Chefe do DA IX)

CONCEPÇÃO, ARRANJO GRÁFICO E TRATAMENTO DE TEXTO

Ana Salina

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

*Para mais informações sobre o Tribunal
de Contas contacte:*

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

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





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

Relator:

Conselheiro José Manuel Monteiro da Silva

Adjuntos:

Conselheiro António Manuel Fonseca da Silva

Conselheiro João Manuel Macedo Ferreira Dias

ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I Sumário Executivo

II Corpo do Relatório

III Vista ao Ministério Público, Recomendação Final, Destinatários,
Publicidade e Emolumentos

IV Anexos







ÍNDICE

I	SUMÁRIO EXECUTIVO	5
1.	ENQUADRAMENTO.....	5
2.	CONCLUSÕES	5
2.1.	Conclusão geral.....	5
2.2.	Conclusões específicas.....	5
3.	RECOMENDAÇÕES	8
II	CORPO DO RELATÓRIO	9
4.	INTRODUÇÃO.....	9
4.1.	Natureza e âmbito da auditoria.....	9
4.2.	Objetivos da ação	9
4.3.	Procedimentos de auditoria	9
4.4.	Contraditório	10
5.	CONCESSÕES FERROVIÁRIAS	12
5.1.	Fertagus	13
5.1.1.	Processo negocial em curso.....	14
5.1.2.	Material circulante.....	16
5.2.	Metro Sul do Tejo	17
5.2.1.	Processo negocial em curso.....	18
6.	GESTÃO DOS CONTRATOS PELO IMT (2011-2013)	19
7.	PROCURA.....	23
7.1.	Desvios.....	24
7.1.1.	Fertagus	24
7.1.2.	Metro Sul do Tejo	24
7.2.	Bandas de Tráfego	25
8.	RECEITAS DE BILHETEIRA	27
8.1.	Desvios.....	27
8.2.	Montantes	28
8.2.1.	Fertagus	28
8.2.2.	Metro Sul do Tejo	28
9.	ENCARGOS E RECEITAS DO ESTADO	29
9.1.	Encargos com o serviço de transporte	29
9.1.1.	Fertagus	29
9.1.2.	Metro Sul do Tejo	30



9.2.	Encargos unitários do serviço de transporte	31
9.2.1.	Fertagus	31
9.2.2.	Metro Sul do Tejo	31
9.3.	Partilha de receitas (concessão Fertagus)	32
9.3.1.	Montantes e evolução	32
9.3.2.	Efeito da partilha de receitas	33
9.4.	Encargos do Estado com a utilização da infraestrutura.....	34
9.5.	Incentivos e penalizações	35
9.6.	Encargos com reequilíbrios financeiros	37
9.7.	Encargos totais.....	37
10.	DESEMPENHO FINANCEIRO DAS CONCESSIONÁRIAS	39
11.	QUADRO COMPARATIVO DAS CONCESSÕES	41
III	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, RECOMENDÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	47
12.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	47
13.	DECISÃO	47
14.	DESTINATÁRIOS	47
15.	PUBLICIDADE.....	48
16.	EMOLUMENTOS.....	48
IV	ANEXOS.....	49



ÍNDICE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Procura verificada	23
Gráfico 2 - Desvio entre procura verificada e procura prevista.....	24
Gráfico 3 - Receitas de bilheteira - Desvios percentuais	27
Gráfico 4 - Fertagus - Receitas de bilheteira	28
Gráfico 5 - MST - Receitas de bilheteira	28
Gráfico 6 - Encargos com o serviço de transporte	29
Gráfico 7 - Fertagus - Receitas de bilheteira do Estado.....	33
Gráfico 8 - Saldo do Estado com a utilização da infraestrutura.....	34
Gráfico 9 - Fertagus - Incentivos e penalizações.....	36





ÍNDICE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 - Traçado do Eixo Ferroviário Norte-Sul.....	13
Ilustração 2 - Traçado do Metro Sul do Tejo	17



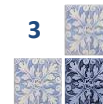
ÍNDICE QUADROS

Quadro 1 - Parcerias público-privadas do setor ferroviário	12
Quadro 2 - Índices de exploração contratual	21
Quadro 3 - Apuramento dos índices de exploração contratual	21
Quadro 4 - Resumo das ações de controlo e monitorização do IMT	22
Quadro 5 - Fertagus – Encargos com o serviço de transporte por período contratual	30
Quadro 6 - Fertagus - Encargos unitários do Estado com o serviço de transporte	31
Quadro 7 - MST - Serviço de transporte - Encargos unitários	31
Quadro 8 - MST - Serviço de transporte - Encargos unitários no periodo de exploração efetiva	32
Quadro 9 - Fertagus - Partilha de receitas.....	32
Quadro 10 - Fertagus - Efeito da partilha de receitas nos encargos com o serviço de transporte	33
Quadro 11 - Fertagus - TUI 1999- 2004 - Utilização da infraestruturas pela concessionária	35
Quadro 12 - Fertagus - Incentivos e penalizações por período contratual	36
Quadro 13 - Encargos do Estado com reequilíbrios financeiros.....	37
Quadro 14 - Totais de encargos com as parcerias ferroviárias	38
Quadro 15 - Comparação das concessões.....	41



SIGLAS e GLOSSÁRIO

AMCC	Acordo Modificativo do Contrato de Concessão
AMT	Autoridade(s) Metropolitana(s) dos Transportes (Lisboa e Porto)
BTM	Base tarifária média
Cfr.	Conforme
CP	CP – Comboios de Portugal, E.P.E.
DGRM	Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
EPE	Entidade pública empresarial
Fertagus	Fertagus-Travessia do Tejo, Transportes, S.A.
IGF	Inspeção-Geral de Finanças



ILD	Infraestruturas de longa duração
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.
IMTT, I.P.	Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P.
InIR	Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P.
IPTM	Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P.
IPTM, I.P.	Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P.
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
MAM	Ministério da Agricultura e do Mar
MF	Modelo financeiro
MST	Metro Sul do Tejo - Metropolitano Ligeiro da Margem Sul do Tejo
MTS	MTS - Metro, Transportes do Sul, SA
PIB	Produto interno bruto
Pkt	Passageiros - quilómetro
PPP	Parceria público-privada
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
TdC	Tribunal de Contas
TUI	Taxa de utilização da infraestrutura
UQE	Unidade quádrupla elétrica
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos



GLOSSÁRIO

Preços constantes	Preços corrigidos da inflação até um ano de referência
Preços correntes	Preços de cada ano





I SUMÁRIO EXECUTIVO

1. ENQUADRAMENTO

1. O Tribunal de Contas (TdC) realizou uma auditoria de gestão às parcerias público-privadas ferroviárias (PPP) usualmente designadas por concessão Fertagus¹ e concessão Metro Sul do Tejo² (MST). Estas parcerias encontram-se sustentadas em contratos de concessão de serviço público.
2. As empresas concessionárias são a Fertagus-Travessia do Tejo, Transportes, S.A. (Fertagus) e a MTS-Metro, Transportes do Sul, S.A. A generalidade das funções de gestão dos contratos de concessão está atribuída ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT).
3. O âmbito da auditoria abrangeu o período 1999-2013. Os trabalhos de auditoria desenvolveram-se entre maio e outubro de 2014, na sequência de diligências preparatórias realizadas em 2013 e de trabalhos anteriores sobre esta matéria³.

2. CONCLUSÕES

2.1. Conclusão geral

4. O Tribunal realça como positivo o facto de a concessão Fertagus não acarretar, desde 2011, encargos diretos para o Estado, em resultado da renegociação do contrato de concessão concluída em 2005. Contudo, assinala-se que esta concessão ainda representa um risco para os dinheiros públicos, uma vez que existe um pedido de reequilíbrio financeiro em curso no montante de mais de 1 milhão de euros por ano.
5. Já a concessão MST continua a ter elevados encargos para o Orçamento do Estado, que ascendem a cerca de 8 milhões de euros anuais. A renegociação deste contrato, com vista à redução daquela despesa, não regista, desde 2012, qualquer evolução, o que não é aceitável.
6. Os encargos do Estado com as concessões Fertagus e Metro Sul do Tejo ascendiam, até 2013, a 202,5 milhões de euros. Por outro lado, continuam a verificar-se um conjunto de falhas, das quais se destacam a inadequada gestão, monitorização e fiscalização do contrato de concessão do MST, o não cumprimento do objetivo da redução dos encargos e, por via indireta, a não revisão dos estatutos do IMT.

2.2. Conclusões específicas

7. O trabalho de auditoria foi direcionado para a gestão dos contratos de concessão e para a quantificação dos inerentes encargos para o Estado. As principais conclusões são as seguintes.

¹ Concessão da exploração do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul.

² Concessão envolvendo o projeto, a construção, o fornecimento de equipamentos e de material circulante, o financiamento, a exploração, a manutenção e a conservação da Rede de Metropolitano Ligeiro da Margem Sul do Tejo.

³ Relatórios do TdC n.ºs 24/2002-2ª secção («Auditoria à concessão da travessia do Eixo Ferroviário Norte-Sul»), 31/05-2ª secção («Follow up da Concessão Fertagus»), 46/06-2ª Secção, («Auditoria ao Metro Sul do Tejo»), 22/2011-2ª Secção («Metro Sul do Tejo, auditoria de seguimento») e 11/2012-2ª Secção («Auditoria ao contrato de concessão Fertagus»).



8. 1. Os processos de renegociação dos contratos de concessão da Fertagus e do MST não estão finalizados, nem apresentam desenvolvimentos, pondo em causa a concretização do objetivo de diminuição dos encargos públicos, em especial, o que respeita ao MST.
9. A renegociação deste contrato arrasta-se desde 2011 sem resultados favoráveis para o Estado, pondo em causa a defesa do interesse económico dos contribuintes.
10. Esta concessão, com um período de 30 anos, tem representado um encargo anual para o Estado de cerca de 8 milhões de euros. Este custo não é razoável tendo em conta que o projeto foi apresentado como autossustentável, isto é, sem custos para o erário público.
11. **A renegociação da concessão Fertagus encontra-se em curso desde de 2013.** Na base deste processo está um diferendo, entre o Estado e a concessionária, relativo à responsabilidade pelo pagamento da taxa de utilização da infraestrutura ferroviária cobrada pela REFER de valor superior a um milhão de euros anuais.
12. O IMT justifica o atraso na conclusão destes processos negociais com a acumulação de outros processos de negociações, todos concentrados na UTAP – Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, argumento que o Tribunal não acolhe face à excessiva morosidade que tem existido neste tipo de processos.
13. 2. A gestão dos contratos de concessão da responsabilidade do IMT tem sido insuficiente, tendo o Estado revelado inércia quanto a dotar aquele Instituto das condições necessárias para melhorar essa gestão.
14. Segundo o IMT, o acompanhamento das concessões tem sido dificultado pela falta de recursos afetos à gestão de contratos e pela inadequação dos seus estatutos, que se encontram, desde de 2013, em fase de revisão e alteração. Esta demora foi justificada ao Tribunal pela complexidade da reorganização dos serviços na Administração Pública.
15. Facto é que o IMT não elaborou relatórios de acompanhamento das concessões, não produziu um regulamento ou manual de fiscalização e não acionou quaisquer processos de multa.
16. Acresce que na concessão MST estão por aferir indicadores que permitam uma adequada avaliação do desempenho operacional.
17. O IMT justifica, ainda, aquelas falhas com a falta de clareza do clausulado do contrato que só poderá ser resolvida com o fecho do processo de renegociação em curso. O Tribunal não acolhe este argumento, já que o tempo envolvido nesta renegociação não é aceitável.
18. **3. A comunicação entre o concedente e as concessionárias tem sido deficiente e o Tribunal não encontrou evidências de que o Estado tenha sido diligente para a obtenção de acordos que sejam mais favoráveis para os interesses públicos em causa.**
19. A deficiente comunicação do Estado com os parceiros privados, a demora e descontinuidade nos processos negociais afetam não só o relacionamento entre parceiros, mas também as condições de previsibilidade necessárias à boa execução dos contratos de concessão de serviço público.
20. 4. Até 2013, os encargos do Estado com as PPP ferroviárias ascenderam a 202,5 milhões de euros⁴.
21. A concessão Fertagus custou, desde 1999, 77 milhões de euros. A partir de 2011, o Estado deixou de ter encargos com esta concessão, como contrapartida da prorrogação do contrato até 2019.

⁴ Preços constantes, 2014. Conforme quadro 14.



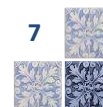
22. **A concessão MST custou**, desde 2005, **125,5 milhões de euros**. De acordo com o previsto no contrato, esta deveria ter sido iniciada em 2005, e não em 2008, por causas imputadas ao concedente, o que motivou o pagamento de 29,7 milhões de euros em compensações à concessionária. Aquele montante representa uma média anual de 9,9 milhões de euros. Este valor é 25,5% superior à média anual dos encargos resultantes dos anos completos de exploração, no valor de 7,89 milhões de euros.
23. 5. Na concessão Fertagus, o serviço de transporte custou ao concedente, em média e por passageiro-quilómetro, cerca de 2 cêntimos⁵. Nesta concessão, os encargos unitários para o Estado decresceram ao longo dos períodos de execução contratual.
24. Os encargos foram de 5 cêntimos por passageiro-quilómetro, entre 1999 e 2004, período que antecedeu a renegociação da concessão. Houve uma redução para 2 cêntimos, por passageiro-quilómetro, entre 2005 e 2010, e não houve encargos a partir de 2011.
25. **6. Na concessão MST, o serviço de transporte custou ao Estado, em média e por passageiro-quilómetro, cerca de 49 cêntimos⁶**. Este encargo, entre 2005 a 2013, foi um valor elevado, tendo em conta, por exemplo, que a tarifa para o transporte em táxi é de 47 cêntimos por quilómetro.
26. Na concessão MST, desde o início da concessão que os encargos com o serviço de transporte foram sempre acima do previsto inicialmente e crescentes entre 2011 e 2013⁷.
27. As principais causas deste facto são imputáveis ao Estado, como o atraso na entrada em exploração e a imposição de estimativas de procura inatingíveis, aquando do concurso para atribuição da concessão.
28. **7. Nas duas concessões, confirma-se o elevado risco para o concedente da utilização de um sistema de bandas de tráfego**, que não estava fundamentado numa base histórica da procura e que é prejudicial numa economia que atravessava um ciclo de contração económica significativo.
29. Aquando da assinatura dos contratos, admitiu-se que a procura seria suficiente para garantir o serviço ferroviário sem encargos para o Estado, embora se tenha previsto a possibilidade de o parceiro público vir a suportar o risco de tráfego, caso este não viesse a atingir determinados limites⁸, o que veio a acontecer.
30. Nos dois contratos, que foram baseados num sistema de bandas de tráfego, a sobrevalorização da procura prevista obrigou o Estado a suportar os encargos resultantes da diferença entre a procura real e a procura prevista. Encargos que foram, ainda, mais elevados devido ao período de contração económica que o país atravessou.
31. Aquela situação já foi corrigida na concessão Fertagus. A renegociação do contrato, concluída em 2005, substituiu o sistema de bandas de tráfego por um sistema de pagamentos fixos pela prestação do serviço público e introduziu a partilha de receitas de bilheteira com o concedente. Facto que conduziu à inexistência, a partir de 2011, de encargos para o Estado.
32. Este resultado teria sido igualmente desejável na concessão MST, ainda que seja mais difícil de concretizar, uma vez que aquela concessão é financeiramente mais sustentada na procura, após a extensão do serviço a Setúbal.

⁵ Conforme quadro 10.

⁶ Conforme quadro 7.

⁷ Conforme quadro 6.

⁸ A classificação de concessões, com as características que estavam subjacentes aos contratos iniciais, como autossustentáveis, é discutível, sendo prenúncio de algum otimismo nas previsões. É de sublinhar a importância das estimativas de procura para a decisão de lançamento dos procedimentos de contratação, sobretudo tendo em conta a ausência de uma base histórica de procura. Conceptualmente o sistema de bandas de tráfego é uma solução intermédia entre a autossustentabilidade, ou seja, a total exposição à procura (só pagamentos dos utilizadores e risco de procura totalmente atribuído ao parceiro privado) e o sistema de pagamentos por disponibilidade (só pagamentos do Estado, com risco de procura atribuído ao parceiro público). Ver, por exemplo, «*The Guide to Guidance - How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects / The European PPP Expertise Centre (EPEC) PPP Guide*».



33. 8. A crise económica e financeira em Portugal implicou uma clara regressão na procura e nas receitas de bilheteira com efeitos financeiros sobre as concessionárias e sobre os contribuintes.
34. Na concessão MST, a procura em 2013 ficou abaixo da verificada três anos antes, em 2010, o que implicou o aumento dos pagamentos por parte do Estado.
35. Esta situação originou um aumento da dependência da concessionária em relação ao erário público. Também a irregularidade com que o concedente tem vindo a efetuar os seus pagamentos tem prejudicado a concessionária.
36. Na concessão Fertagus, a procura em 2013 ficou abaixo da verificada oito anos antes, em 2005, pelo que o Estado deixou de auferir as receitas de bilheteira⁹. A redução da procura também provocou uma diminuição dos resultados da concessionária que foram negativos em 2013¹⁰.

3. RECOMENDAÇÕES

37. Tendo em atenção o conteúdo e as conclusões do presente relatório, bem como as respostas das entidades que se pronunciaram em sede de contraditório, o Tribunal de Contas formula as seguintes recomendações.

Ao Governo, por intermédio do Ministro da Economia, que:

38. 1. Conclua a reestruturação do IMT–Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., dando carácter de urgência à aprovação dos respetivos estatutos.
39. 2. Garanta que o IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., dispõe dos recursos necessários para executar a gestão pública dos contratos de concessão, designadamente para elaborar, com regularidade, relatórios de acompanhamento e fiscalização das atividades que integram a concessão.

Ao Governo, por intermédio da Ministra de Estado e das Finanças, que :

40. 3. Conclua os processos negociais em curso com as concessionárias das concessões Fertagus e Metro Sul do Tejo, sobretudo com vista à redução dos encargos envolvidos com a concessão MST.
41. 4. Clarifique, na concessão Metro Sul do Tejo, os aspetos contratuais que constituem entraves a uma melhor gestão e monitorização desse contrato.

⁹ A contração da procura fez com que as receitas de bilheteira verificadas ficassem abaixo daquelas a partir das quais, contratualmente, o Estado teria direito à partilha de receitas.

¹⁰ Resultados antes de juros, impostos, depreciações e amortizações, cfr. Inspeção-Geral de Finanças.



II CORPO DO RELATÓRIO

4. INTRODUÇÃO

4.1. Natureza e âmbito da auditoria

42. O presente relatório espelha os resultados da auditoria de desempenho, de âmbito temático, realizada com vista a apurar os encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas do setor ferroviário, que compreendem as concessões usualmente designadas por concessão Fertagus (Concessão do Transporte Ferroviário de passageiros no eixo-norte/sul) e concessão MST (concessão do Metro Sul do Tejo).
43. A análise recai sobre os encargos incorridos no período 1999-2013. Os trabalhos de auditoria desenvolveram-se entre maio e outubro de 2014, na sequência de diligências preparatórias realizadas em 2013, e de auditorias anteriores sobre esta matéria¹¹.

4.2. Objetivos da ação

44. De acordo com o plano da auditoria, foram formulados os seguintes objetivos, para cada uma das concessões:
- ✓ Caracterização dos modelos de concessão;
 - ✓ Caracterização física, financeira e cronológica;
 - ✓ Análise dos principais riscos contratuais no período decorrido:
 - Identificação das causas conducentes aos pedidos de reequilíbrio financeiro;
 - Identificação das formas de reposição do reequilíbrio financeiro;
 - Quantificação dos encargos adicionais do Estado;
 - ✓ Identificação dos potenciais riscos para o Estado;
 - ✓ Identificação e análise da natureza dos diversos encargos assumidos com as concessões;
 - ✓ Quantificação dos encargos para o Estado;
 - ✓ Análise das implicações financeiras, para o Estado, dos respetivos contratos, nomeadamente as relativas aos pagamentos contratualizados.

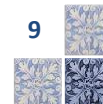
4.3. Procedimentos de auditoria

45. A metodologia utilizada teve subjacentes os princípios, métodos e técnicas utilizadas pelo TdC constantes do seu Manual de Auditoria e de Procedimentos e das Linhas de Orientação (*Guidelines*) e Procedimentos para o Desenvolvimento de Auditorias Externas a PPP e, bem assim, as práticas e normas aceites pelas organizações internacionais de controlo externo como é o caso da INTOSAI¹², em especial as linhas de orientação sobre as melhores práticas no domínio das auditorias a parceiras público-privadas, concessões e regulação¹³.

¹¹ Relatórios do TdC n.ºs 24/2002-2ª secção («Auditoria à concessão da travessia do Eixo Ferroviário Norte-Sul»), 31/05-2ª secção («Follow up da Concessão Fertagus»), 46/06-2ª Secção («Auditoria ao Metro Sul do Tejo»), 22/2011-2ª Secção («Metro Sul do Tejo, auditoria de seguimento») e 11/2012-2ª Secção («Auditoria ao contrato de concessão Fertagus»).

¹² *International Organization of Supreme Audit Institutions* - instituição criada em 1953, com estatuto consultivo no Conselho Económico e Social da ONU, que congrega Instituições Superiores de Controlo Financeiro de todo o mundo. Portugal é seu membro fundador.

¹³ Nomeadamente a «ISSAI 5220 – *Guidelines on Best Practice for the Audit of Public/Private Finance and Concessions* e a ISSAI 5240 – *Guideline on Best Practice for the Audit of Risk in Public/Private Partnership (PPP)*».



46. O presente relatório caracteriza as concessões que são objeto de análise mas não as detalha, uma vez que tal já foi realizado em anteriores relatórios de auditoria do TdC¹⁴.
47. Foi utilizado o método dos preços constantes para que fosse possível uma análise comparativa em termos equivalentes, uma vez que os encargos com as concessões em análise ocorreram durante cerca de 14 anos (1999-2013) e com períodos de execução contratuais diferentes, nomeadamente na fase de exploração.¹⁵
48. Procedeu-se à categorização dos encargos por natureza e por períodos de concessão, de acordo com as alterações contratuais verificadas.
49. No sentido de possibilitar uma melhor análise temporal, alguns valores encontram-se imputados aos anos a que respeitam, independentemente do momento do seu pagamento, como é o caso dos relativos à partilha de receita de bilheteira com o Estado.
50. Os encargos, para o concedente, decorrentes da aplicação da taxa de utilização da infraestrutura encontram-se compensados pelos correspondentes direitos de receita da REFER, uma vez que são operações internas ao próprio Estado¹⁶. Isto, sem prejuízo da referência aos montantes em causa, quando estes traduzam um benefício para a concessionária, por ser o concedente a suportá-los.
51. No que respeita à concessão Fertagus, os encargos com a utilização da infraestrutura para 2012 e 2013 correspondem aos do caso base, na medida em que tais valores são o melhor estimador do valor mínimo a receber pelo Estado, via REFER, independentemente do resultado do processo negocial em curso relativamente aos valores a pagar pela concessionária pela utilização da infraestrutura¹⁷.
52. A análise de desvio da procura teve por base os quantitativos verificados em cada ano¹⁸, bem como as previsões utilizadas nos contratos iniciais e nas suas alterações, quer diretamente, quer por extrapolação¹⁹.
53. No ano de 2004, a análise de receitas teve como referência a alteração contratual verificada em 2005 devido à extensão do serviço de transporte a Setúbal²⁰.

4.4. Contraditório

54. Nos termos da Lei n.º 98/97, de 6 de agosto (com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 26 de agosto), que vincula o Tribunal de Contas ao princípio do contraditório, o Juiz Relator do processo enviou, oportunamente, às entidades abaixo indicadas, o relatório com os resultados e conclusões preliminares da auditoria, para que aquelas entidades, querendo-o, se pronunciassem sobre o mesmo:
- Ministra de Estado e das Finanças;
 - Ministro da Economia;
 - Inspeção-Geral de Finanças;
 - Presidente do Conselho de Administração da REFER, E.P.E.;
 - Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.;
 - Presidente do Conselho de Administração da MTS – Metro Transportes do Sul, S.A.;
 - Presidente do Conselho de Administração da Fertagus, Travessia do Tejo, Transportes, S.A.;
 - Presidente do Conselho de Administração da Sagesecur – Sociedade de Estudos, Desenvolvimento e Participação em Projetos de Investimentos em Valores Mobiliários, S.A.

¹⁴ Relatórios do TdC n.ºs 24/2002-2ª secção («Auditoria à concessão da travessia do Eixo Ferroviário Norte-Sul»), 31/05-2ª secção («Follow up da Concessão Fertagus»), 46/06-2ª Secção, («Auditoria ao Metro Sul do Tejo»), 22/2011-2ª Secção («Metro Sul do Tejo, auditoria de seguimento») e 11/2012-2ª Secção («Auditoria ao contrato de concessão Fertagus»).

¹⁵ Valores sem IVA, com inclusão do risco de variação de preços. Variação de preços no Continente, sem habitação.

¹⁶ No Relatório e Contas de 2013 da REFER consta o seguinte: «CP é a contraparte principal tratando-se do operador exclusivo de passageiros em toda a rede com exceção da travessia da Ponte 25 de abril que é operada pela Fertagus. Em 2013, a CP e Fertagus não realizaram qualquer pagamento referente à taxa de utilização da infraestrutura elevando-se o valor em dívida em 31 de dezembro de 2013, para um montante superior a 125 milhões de euros. Assim, apesar do risco de crédito estar fortemente concentrado na CP, o mesmo é mitigado pela natureza jurídica daquela entidade, dado tratar-se igualmente duma EPE com capital detido a 100% pelo Estado português».

¹⁷ O referido neste e no parágrafo anterior contribui para aproximar a estimativa do valor dos encargos ao valor dos pagamentos, dado que nem a CP, nem a Fertagus, têm procedido ao pagamento dos encargos com a utilização da infraestrutura à REFER, conforme demonstrado na nota de rodapé anterior.

¹⁸ Indicados pelo IMT.

¹⁹ A partir dos níveis de receita previstos e das respetivas variações.

²⁰ A extensão do serviço de transporte a Setúbal verificou-se no terceiro trimestre de 2004, na sequência de acordo entre a concessionária e o concedente, então efetuado, sem prejuízo do procedimento de renegociação que se encontrava em curso, e que terminou em 2005.



55. Foram concedidas as prorrogações de prazo solicitadas.
56. O Ministério das Finanças respondeu ao TdC remetendo uma informação produzida pela Inspeção-Geral de Finanças que incidiu sobre as conclusões que constavam do relato de auditoria. Os comentários produzidos relativamente às conclusões sobre falta de resultados dos processos negociais, deficiente comunicação entre o Estado e as concessionárias e a necessidade de melhoria de condições para a gestão dos contratos de concessão no âmbito do IMT, contêm informação de enquadramento e não traduzem contestação ao texto remetido para efeitos de contraditório. Quanto às conclusões que dizem respeito aos encargos apurados, quer globais, quer por concessão, incluindo os encargos unitários, é confirmado que aqueles correspondem à situação verificada²¹. Quanto à conclusão sobre o risco para o Estado do recurso ao sistema de bandas de tráfego, é dito que a comissão constituída em 2014 para a renegociação do contrato de concessão MST tem subjacente tal preocupação. Quanto à conclusão sobre o já verificado impacto da crise financeira na procura, é veiculada a expectativa de que em 2015 seja atenuada a regressão da procura e os respetivos efeitos financeiros, nomeadamente sobre o concedente.
57. O Ministério da Economia, por intermédio do Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações sublinhou vários aspetos que constavam já do texto submetido a contraditório e veio referir que serão aprovados, no segundo trimestre de 2015, os Estatutos do IMT, cuja aprovação esteve para acontecer ao longo dos últimos dois anos. O IMT refere que *«tal ainda não terá sucedido, tendo em conta a complexidade técnica e operacional subjacente ao(s) processo(s) de reestruturação em causa (...)»*, sendo certo que, quer durante os trabalhos de auditoria, quer em sede de contraditório, este apontou a falta de estatutos como uma fragilidade essencial.
58. No Relatório de Auditoria N.º 24/2002 – 2.ª Secção²², o TdC insistiu na necessidade de reforçar os meios e as valências disponíveis ao nível da gestão operacional dos contratos de concessão. No Relatório de Auditoria N.º 22/2011-2.ª Secção²³, a necessidade de reforçar os meios disponíveis à função de gestão de contratos foi identificada relativamente ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P. (IMTT, I.P.), entidade que antecedeu o IMT. Atualmente, no que respeita à alteração dos estatutos, este instituto encontra-se numa situação de impasse há cerca de dois anos, o que coloca em causa, por inerência, a operacionalização das reestruturações sucessivas ocorridas em 2012, 2013 e 2014, conforme se refere adiante no presente relatório.
59. A MTS, bem como a Fertagus, vieram alegar que a ausência de pronúncia sobre os montantes indicados no relato submetido a contraditório não deve ser entendida como um acordo tácito relativamente aos mesmos. No texto do presente relatório são mencionados os pressupostos da inflação utilizados para obter os valores a preços correntes. Esta referência é relevante tendo em conta que existem em aberto processos negociais entre o concedente e as concessionárias, não sendo objetivo do presente relatório interferir nos mesmos, cabendo aos intervenientes nesses processos a consideração, ou não, da informação disponível, em tudo o que não seja de carácter obrigatório, por não se encontrar no âmbito das recomendações proferidas pelo TdC.
60. Em geral, a MTS vem reafirmar alguma da informação que já havia prestado, em resposta ao questionário de auditoria, e que, em alguns casos, se opõe à perspetiva veiculada pelo IMT ao TdC. O contraditório confirma, nomeadamente no domínio dos sistemas de registo, as divergências entre a concessionária e o IMT. A propósito das divergências entre IMT e MTS, sobre a recolha de dados de tráfego e de exploração, a MTS invoca o *«Projeto de Relatório da Auditoria efetuada pela IGF, enviado à Concessionária em 11.12.2014»*, onde, segundo a concessionária, se conclui que *«o trabalho realizado permitiu verificar a congruência dos dados apresentados pela Concessionária e concluir que a mesma cumpre o disposto na antedita cláusula [57.1, sobre estatísticas e indicadores]»*. Sublinha-se que as conclusões de um projeto de relatório não são definitivas e que em sede de contraditório a IGF nada refere sobre aquela matéria.

²¹ No presente relatório os valores de encargos sofreram alterações, face aos do relato, mas apenas por recálculo do saldo do Estado com a utilização das infraestruturas, na sequência dos comentários produzidos pelo IMT e pela Fertagus, utilizando-se agora o pressuposto de que o Estado, por via da REFER, terá, no mínimo, pela utilização da infraestrutura, direito ao montante equivalente ao que consta no modelo financeiro da concessão Fertagus, relativamente aos anos de 2012 e 2013. Esta alteração de pressupostos afeta necessariamente o total de encargos, traduzindo-se num ligeiro decréscimo dos encargos totais (considera-se um direito de receita para o Estado superior).

²² Auditoria à concessão da travessia do Eixo Ferroviário Norte-Sul (Estado/Fertagus). Aprovado em junho de 2002, há treze anos, portanto.

²³ Auditoria de Seguimento à Concessão Metro Sul do Tejo, aprovado em setembro de 2011.



61. A mesma concessionária veio também sublinhar alguns cuidados a ter na interpretação dos valores apresentados, cuidados esses que já eram referidos no texto submetido a contraditório. Ao contrário do que transmitiu a MTS, não se considera perversa a comparação entre os custos unitários do serviço de transporte e a tarifa do transporte em táxi. O relato já sublinhava a diferença entre os dois meios de transporte em causa e considera-se que a comparação dos valores ilustra a magnitude dos encargos unitários com o serviço de transporte da concessão MST. Finalmente, foi enfatizada a importância, para a concessionária, do cumprimento dos prazos contratuais de pagamento pelo Estado.
62. A Inspeção-Geral de Finanças e a Sagesecur propuseram alterações pontuais ao relato que foram tidas em consideração.
63. O IMT veio atribuir o sistemático atraso das atuais negociações entre o Estado e as concessionárias das concessões ferroviárias, ao congestionamento, na UTAP, causado pelo grande número de processos negociais em curso, nomeadamente no setor rodoviário.
64. O Tribunal não acolhe este argumento, uma vez que os processos em curso no âmbito do setor ferroviário se encontram por concluir há muito tempo. O do MST desde 2011 e o relativo à Fertagus desde 2013. À data do exercício do contraditório, já em 2015, não se registava qualquer evidência sobre a evolução dos processos de negociação em apreço.
65. Apesar de o sector rodoviário absorver a maior fatia de encargos anuais com PPP, as concessões ferroviárias envolvem cerca de oito milhões de euros anuais de encargos para o concedente, que, atualmente, dizem respeito apenas à concessão MST.
66. Contudo, o Tribunal considera que o Estado enquanto parceiro público e principal gestor dos processos negociais não pode contribuir nem para o arrastamento do processo de litígio, nem para a existência de condições de imprevisibilidade para a gestão a cargo dos parceiros privados.
67. A REFER disse nada ter «a assinalar em sede de contraditório e a respeito das matérias da sua responsabilidade».
68. Foram introduzidas, no texto submetido a contraditório, notas sobre a posição das entidades que se pronunciaram.

5. CONCESSÕES FERROVIÁRIAS

69. Em Portugal existem, atualmente, duas parcerias público-privadas do setor ferroviário e ambas servem o transporte de passageiros²⁴.

Quadro 1 - Parcerias público-privadas do setor ferroviário

Parcerias	Concessionárias	Objeto (resumido)
Metropolitano Ligeiro da Margem Sul do Tejo (MST)	MTS - Metro, Transportes do Sul, S.A.	Exploração da concessão da linha de metro de superfície de Almada
Transporte Ferroviário eixo-norte/sul	Fertagus, Travessia do Tejo, Transportes, S.A.	Exploração comercial da ligação ferroviária entre Lisboa e Setúbal

Fonte: <http://www.utap.pt/>

²⁴ UTAP, «Relatório Anual PPP 2012», pág. 26, ponto 3.2.2.

5.1. Fertagus

70. O contrato da concessão de exploração, em regime regular e contínuo, do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul, entre as estações de Roma-Areeiro e Setúbal, com possibilidade de extensão da exploração, na margem norte, até à Gare do Oriente e/ou, na margem sul, até Praias do Sado²⁵, foi assinado, em 22 de junho de 1999, pelo Estado português e pela Fertagus.
71. Esta concessão tem também como objeto acessório a exploração das estações, interfaces, silos e parques de estacionamento das estações do Pragal, Corroios, Foros de Amora, Fogueteiro, Coina e Penalva, assim como das respetivas áreas comerciais²⁶.
72. A Fertagus serve, atualmente, 14 estações numa extensão de linha com cerca de 54 km²⁷.

ILUSTRAÇÃO 1 - TRAÇADO DO EIXO FERROVIÁRIO NORTE-SUL



Fonte: <http://www.fertagus.pt/pt/diagrama-de-rede-fertagus>, consultado em 15/7/2014.

73. O transporte na Fertagus entrou em funcionamento em 1999.
74. Entre as entidades do setor público cuja atividade se relaciona com a concessão Fertagus estão a:
- REFER, E.P.E. - a sua intervenção é inerente à sua qualidade de concessionária do serviço público de gestão das infraestruturas integrantes da rede ferroviária nacional, entre as quais a utilizada pela concessionária Fertagus. No âmbito do contrato de concessão, a REFER celebrou com a Fertagus o contrato de utilização da infraestrutura ferroviária do Eixo Ferroviário Norte/Sul²⁸.
 - Sagesecur - Sociedade de Estudos, Desenvolvimento e Participação em Projetos de Investimento em Valores Mobiliários, S.A.²⁹ – uma sociedade instrumental através da qual o Estado celebrou o contrato de locação operacional e o contrato de prestação de serviços de manutenção do material circulante com a Fertagus.

²⁵ Cláusula 2ª do contrato de concessão Fertagus, pág. 11.

²⁶ Cláusula 3ª do contrato de concessão Fertagus, pág. 12.

²⁷ <http://www.fertagus.pt/pt/diagrama-de-rede-fertagus>, consultado em 15/7/2014.

²⁸ Em anexo ao contrato de concessão.

²⁹ O objeto da Sagesecur é a aquisição e alienação de valores mobiliários, a administração dos valores mobiliários adquiridos, incluindo a concessão, desenvolvimento e participação em projetos de investimento em valores mobiliários, e o arrendamento ou aluguer de ativos adquiridos para esse efeito, excluindo a locação financeira. É participada pela Parpública (80,5%) e pela PARCAIXA, SGPS, S.A. (19,5%), sendo esta última participada pela CGD (51%) e pela PARPÚBLICA (49%). Esclarecimentos prestados pela Sagesecur em 10/10/2014, pág. 1.

5.1.1. Processo negocial em curso

75. No âmbito desta concessão realizaram-se dois processos de renegociação, estando em curso um processo de reequilíbrio financeiro do contrato, despoletado por factos ocorridos em dezembro de 2011.
76. Em 2001, a concessionária Fertagus impulsionou o processo da primeira renegociação do contrato de concessão devido à procura estar sistematicamente abaixo do limite mínimo da banda inferior de tráfego e à necessidade de serem definidas as condições da extensão do serviço ferroviário a Praias do Sado (via Setúbal). O início formal da renegociação deu-se em 23 de Junho de 2003 com a assinatura de um acordo prévio, que teve como objetivo enquadrar juridicamente as renegociações a desenvolver. Antes do final do processo de renegociação, foi celebrado um aditamento que definiu a extensão do serviço a Setúbal, que se iniciou em 6 de outubro de 2004.
77. Na sequência da primeira renegociação do contrato, finalizada em 8 de junho de 2005, o prazo da concessão, que era inicialmente de 30 anos, foi reduzido 18 anos, passando a vigorar até ao fim do ano de 2010, com possibilidade de prorrogação por 9 anos. Foi, também, abandonado o sistema de bandas de tráfego e a consequente contratualização da prestação do serviço público, com exigência de serviços mínimos garantidos, e foi introduzido o mecanismo de partilha de excedentes de receitas de bilheteira.
78. «*Em [29 de dezembro de] 2010, ocorreu a segunda renegociação do contrato onde ficou estabelecida [no AMCC -Acordo Modificativo do Contrato de Concessão] a eliminação de qualquer compensação a atribuir pelo Estado à concessionária. Por outro lado, também ficou consagrada a prorrogação do contrato até 2019, bem como a partilha pelo Estado de 50% do resultado líquido previsto no modelo financeiro para os últimos três anos da concessão (2017 a 2019) e, ainda, caso as receitas da atividade ferroviária excedam, em cada um dos anos, os valores previstos no modelo financeiro, que o Estado receberá 75% do respetivo excedente*»³⁰.
79. Na sequência do aumento do valor da tarifa pela utilização de infraestrutura (TUI)³¹ determinado pela REFER., em dezembro de 2011³², a Fertagus informou o concedente de que tal medida gerava um aumento do custo com a tarifa de cerca de 55%, relativamente ao valor considerado no modelo financeiro subjacente ao contrato de concessão³³. E acrescentou que considerava que a medida consubstanciava uma alteração estrutural / metodológica da fórmula de cálculo das tarifas e que, por isso, caso a REFER viesse a manter o aumento, solicitava a reposição do equilíbrio financeiro³⁴, por considerar o desfecho deste processo importante para a viabilidade da concessão³⁵.

³⁰ Relatório do TdC n.º 11/2012-2ª Secção, «Auditoria ao Contrato de Concessão Fertagus», pág. 6.

³¹ «Ao tempo de (re)negociação do Contrato de Concessão, em 2010 (da qual resultou o AMCC [Acordo Modificativo do Contrato de Concessão], já decorriam negociações paralelas sobre a possível alteração da forma de cálculo da TUI», in «Análise do alegado incumprimento do Estado português do Contrato de Concessão para a Exploração do Serviço de Transporte Suburbano de Passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul (Contrato de Concessão)», em anexo aos esclarecimentos prestados pelo IMT em 27/6/2014.

³² Aprovação, em 13 de dezembro de 2011 do Regulamento n.º 630/2011, de 12 de dezembro, que revoga o Regulamento n.º 21/2005, de 11 de março, e que entrou em vigor para o ano de 2012.

³³ Cfr. «Análise do alegado incumprimento do Estado português do Contrato de Concessão para a Exploração do Serviço de Transporte Suburbano de Passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul (Contrato de Concessão)», em anexo aos esclarecimentos prestados pelo IMT em 27/6/2014.

³⁴ Cfr. Despacho n.º 15678/2013, do Gabinete do Secretário de Estado das Finanças, publicado no Diário da República, 2.ª série — N.º 233 — 2 de dezembro de 2013.

³⁵ Esclarecimentos prestados pela Fertagus em 03/10/2014, alínea c) do ponto 15, pág. 11. Igualmente, em documento anexo aos esclarecimentos prestados pelo IMT em 27/6/2014, pode ler-se : «Em 5 de dezembro de 2011, a Fertagus informou o IMT, I.P. sobre os efeitos na concessão do aumento do valor da TUI constante da proposta de Diretório de Rede/DR da REFER para vigorar em 2012. Os valores inicialmente propostos aos operadores e, no caso concreto, à Fertagus traduziam um aumento de cerca de 55% relativamente ao valor considerado no modelo financeiro subjacente ao Contrato de Concessão. Assim, caso a REFER viesse a manter esta possibilidade de aumento e verificando-se uma alteração estrutural ou metodológica da fórmula de cálculo das tarifas constantes do Diretório de Rede (DR) 2012 por referência ao DR 2010» [in «Análise do alegado incumprimento do Estado português do Contrato de Concessão para a Exploração do Serviço de Transporte Suburbano de Passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul (Contrato de Concessão)»].

80. O Estado concedente, considerando que a verificação dos pressupostos para a reposição do equilíbrio financeiro não era clara, entendeu iniciar um processo de negociação para ponderação de todas as circunstâncias que concorreram para a alegada alteração do equilíbrio financeiro do contrato³⁶. À data da auditoria era a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) que estava a gerir este processo³⁷.
81. O IMT esclareceu em resposta ao questionário de auditoria que não se trata de um processo de renegociação do contrato, mas de um processo de reequilíbrio financeiro da concessão³⁸.
82. Sobre os fundamentos da reposição do reequilíbrio financeiro, o IMT confirma que o atual regime de tarifas de utilização das infraestruturas «*veio agravar substancialmente este custo da Concessionária*»³⁹ nos termos que descreveu, em 16 de setembro de 2013, numa nota técnica⁴⁰:
- «*o aumento da TUI constante do Diretório de Rede para 2012 (TUI2012) traduz-se num aumento de 1.450.355,91€, que reflete uma **acréscimo de 48%** por referência ao valor considerado no Modelo Financeiro constante do AMCC [Acordo Modificativo do Contrato de Concessão] de 2010*» e não os 55% indicados pela Fertagus;
 - «*O Regulamento n.º 630/2011 consagra, de facto, uma outra fórmula/metodologia para fixação da tarifa base relativa aos serviços essenciais (TUI) e altera os respetivos fatores de ponderação, **constituindo, uma alteração factual (e estrutural) da fórmula de cálculo da TUI***»;
 - «*Ocorrendo uma alteração estrutural à fórmula de cálculo da TUI (a qual vigorou para o ano de 2012, traduzindo-se num aumento de cerca de 48% relativamente aos valores previstos no MF do AMCC [Modelo financeiro do Acordo Modificativo do Contrato de Concessão] de 2010) **estamos inequivocamente na esfera/âmbito de aplicação do n.º 6 da Cláusula 14.ª do Contrato de Concessão***».⁴¹
83. O facto de a Fertagus ter tomado conhecimento através do “Orçamento de Estado para 2013 – Relatório” de que o Governo considerava que «*não é [era] expectável que estes diferendos [pedido de reposição de reequilíbrio financeiro] sejam [fossem] dirimidos durante o ano de 2013(...)*»⁴² e de ter sido através do Despacho nº 15678/2013, de 25 de novembro, do Gabinete do Secretário de Estado das Finanças, que tomou conhecimento do início do procedimento formal relativo à reposição do equilíbrio financeiro da concessão⁴³ demonstra as falhas na comunicação entre o Estado e a concessionária.
84. Ou seja, o processo de negociação, com origem em factos de 2011, foi formalmente iniciado em dezembro de 2013, mas não teve desenvolvimento.

³⁶ Despacho n.º 15678/2013, do Gabinete do Secretário de Estado das Finanças, publicado no Diário da República, 2.ª série — N.º 233 — 2 de dezembro de 2013. Este Despacho é também referido pelo Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações, em sede de contraditório.

³⁷ Por Despacho datado de 3 de outubro, o Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações determinou a constituição de uma Comissão de Negociação e indicou os respetivos membros. O Secretário de Estado das Finanças, pelo Despacho n.º 2060/13, determinou à Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), através do respetivo Coordenador, a constituição da comissão de negociação, com a integração dos membros indicados no despacho do Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações. Por despacho de 15 de novembro, proferido nos termos das disposições conjugadas do n.º 1 do artigo 22.º, do n.º 1 do artigo 10.º e da alínea g) do n.º 2 do artigo 39.º, todos do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, o Coordenador da UTAP, constituiu a comissão. O Despacho n.º 15678/2013 do Gabinete do Secretário de Estado das Finanças, publicado no Diário da República, 2.ª série — N.º 233 — 2 de dezembro de 2013, nomeia o presidente da comissão de negociação.

³⁸ Esclarecimentos prestados pelo IMT em 27/6/2014, ponto 7, a.), pág. 4. Esclarecimentos prestados pela Fertagus em 3/10/2014, ponto 1, a), pág. 1.

³⁹ “No que se refere à Fertagus, a reformulação das tarifas decorrente do regime de tarifação aprovado pelo Regulamento 630/2011, de 12 de dezembro, apresenta um impacto financeiro negativo na concessão Fertagus pois os custos associados às novas tarifas são substancialmente superiores aos previstos e considerados no modelo financeiro do Contrato de Concessão [que resultou do processo de renegociação de 2010 com prorrogação do prazo de concessão até 2019]. Os valores para a tarifa de utilização da infraestrutura então calculados resultavam em tarifas mais baixas aplicáveis ao troço do Eixo Ferroviário Norte-sul explorado pela Fertagus. O atual regime veio agravar substancialmente este custo da Concessionária, a qual, nos termos previstos no Contrato de Concessão solicitou ao Estado Português a reposição do equilíbrio financeiro da Concessão», in esclarecimentos prestados pelo IMT em 27/6/2014.

⁴⁰ «Análise do alegado incumprimento do Estado português do Contrato de Concessão para a Exploração do Serviço de Transporte Suburbano de Passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul (Contrato de Concessão)», em anexo aos esclarecimentos prestados pelo IMT em 27/6/2014. Sublinhados originais.

⁴¹ «Conforme referido no parecer da UTAP e de acordo com o Contrato de Concessão (Cláusula 7.ª, n.º 1), uma das situações potenciadoras de REF [reposição de reequilíbrio financeiro], relaciona-se com a ocorrência da situação prevista no n.º 6 da Cláusula 14.ª do Contrato de Concessão (cf. alínea c) da citada Cláusula): alteração estrutural da fórmula de cálculo das tarifas constantes do Diretório de Rede», in «Análise do alegado incumprimento do Estado português do Contrato de Concessão para a Exploração do Serviço de Transporte Suburbano de Passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul (Contrato de Concessão)», em anexo aos esclarecimentos prestados pelo IMT em 27/6/2014. Sublinhados originais.

⁴² «É com grande surpresa e muita indignação que a Fertagus tomou conhecimento pela imprensa, das referências que constam no documento denominado “Orçamento de Estado para 2013 – Relatório”, designadamente da página 82, na qual se refere “cumprir referir a existência de um pedido de reposição de reequilíbrio financeiro na Concessão Ferroviária Eixo Norte-Sul (ENS) com fundamento no aumento da taxa de utilização da infraestrutura (TUI)” e que “Não é expectável que estes diferendos sejam dirimidos durante o ano de 2013, pelo que à partida não terão impacto no OE 2013”, Fertagus, em 16 de outubro de 2012, em carta dirigida à IGF e ao então IMTT, atual IMT.

⁴³ «Até à data [3 de outubro de 2014] a Fertagus tem apenas conhecimento o constante do Despacho n.º 15678/2013 do Gabinete do Secretário de Estado das Finanças, datado de 25 de novembro de 2013, no qual se dá início ao procedimento formal conducente à reposição do equilíbrio financeiro da concessão.», in esclarecimentos prestados pela Fertagus em 3/10/2014, ponto 1, b) e c), pág. 1.



5.1.2. Material circulante

85. Através da Sage secur, na sequência da primeira alteração ao contrato de concessão, o Estado comprou o material circulante à Fertagus por 86,2 milhões de euros, alugando-lho de seguida⁴⁴, através de um contrato de locação operacional, de 30 de junho de 2006, tendo como contrapartida o pagamento mensal de 636 114,16 euros (acrescidos de IVA), que foi definido de forma a garantir não só a recuperação e remuneração do investimento mas também a manutenção do material.
86. Na mesma data, a Sage secur celebrou também um contrato de prestação de serviços com a Fertagus, pelo qual esta se compromete a prestar os serviços de manutenção do material circulante⁴⁵, e onde se encontram definidos o calendário e a natureza dos serviços e o calendário e montantes dos pagamentos a efetuar pela Sage secur. Este contrato sofreu, em 2011, uma alteração, a pedido da concessionária, para antecipação de operações de manutenção (por motivos de intensidade de uso), comprometendo-se a Sage secur a antecipar pagamentos à concessionária mediante compensação através da cobrança de juros sobre o valor antecipado, face ao calendário inicial⁴⁶.
87. Estes contratos previam um prazo de vigência até 31 de dezembro de 2010 que, nos termos dos respetivos clausulados, foi prorrogado por nove anos, na sequência da prorrogação de prazo da concessão Fertagus.
88. De acordo com a Sage secur, «a execução do contrato de locação tem decorrido sem qualquer situação de incumprimento, tendo a Fertagus cumprido pontualmente com o pagamento das respetivas rendas mensais»⁴⁷.
89. Contata-se que:
- A Sage secur conseguiu flexibilizar a execução do contrato de manutenção ajustando-o às necessidades da concessionária, e às necessidades do serviço de transporte inerente ao contrato, assegurando que o valor global dos custos de manutenção não ultrapassasse o contratualmente fixado, compensando a antecipação dos pagamentos para a manutenção com o pagamento de juros por parte da concessionária;
 - A execução do contrato tem, de acordo com a mesma empresa, decorrido normalmente.
90. Contudo, a Sage secur refere que se depara com duas dificuldades:
- Pese embora as condições financeiras deste contrato tenham reflexos no contrato de concessão Fertagus, e vice versa, aquela empresa não tem qualquer informação sobre o acompanhamento da concessão;
 - A Sage secur detém um ativo (material circulante) que no final da concessão atual ainda não terá esgotado a sua vida útil e cuja utilização deverá ser salvaguardada na solução a empreender no final do atual contrato, isto é, após 2019.

⁴⁴ Para possibilitar a redução do prazo de concessão e para que a concessionária, com os 86,2 milhões de contrapartida pudesse proceder a um reembolso substancial da sua dívida bancária, inicialmente contraída. A aquisição do material circulante foi paga pela Sage secur, com financiamento proveniente de suprimentos remunerados dos acionistas, à taxa de 4,506% (2014). O valor em dívida é de cerca de 39 milhões de euros.

⁴⁵ O IMT refere realizar ações de supervisão no sentido de verificar o cumprimento do plano de manutenção do material circulante.

⁴⁶ De forma a que o valor global dos custos de manutenção não ultrapassasse o contratualmente fixado, cerca de 18,357 milhões de euros até 2019.

⁴⁷ Esclarecimentos prestados pela Sage secur em 10/10/2014, pág. 5.

5.2. Metro Sul do Tejo

91. O contrato da concessão tem por objeto o projeto, a construção, o fornecimento de equipamentos e de material circulante, o financiamento, a exploração, a manutenção e a conservação⁴⁸ da totalidade da rede do metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo. No que respeita às infraestruturas de longa duração relativas a arranjos exteriores, está incluído no objeto do contrato apenas o projeto e a construção.⁴⁹ A título acessório, o objeto abrange também a exploração da publicidade, das áreas comerciais e parques de estacionamento nas instalações do MST ou zonas adjacentes⁵⁰.
92. O Estado português assinou, em julho de 2002, o contrato de concessão do Metropolitano Ligeiro da Margem Sul do Tejo (MST) com a empresa MTS - Metro, Transportes, S.A. Previu-se no contrato de concessão o desenvolvimento da rede em três fases, das quais apenas a primeira teve execução⁵¹.
93. O prazo da concessão é de 30 anos, com início em 12 dezembro de 2002 e final previsto para 2032. Nos termos do contrato, a prorrogação de prazo é possível no caso de reposição do equilíbrio financeiro e no caso de alterações ao avanço das fases de construção da rede, desde que em conformidade com a lei vigente à data da prorrogação⁵².
94. «O Metro Sul do Tejo é um metropolitano de superfície, elétrico, (...) [que circula] nas principais artérias da cidade de Almada, pela EN10 até Corroios e nas vias urbanas do Monte da Caparica, nomeadamente aproveitando o traçado da via alternativa ao Monte da Caparica»⁵³.

ILUSTRAÇÃO 2 - TRAÇADO DO METRO SUL DO TEJO



Fonte: <http://www.mts.pt/localizacao.php>, consultada em 15-7-2014

95. «(...) após a adjudicação da concessão em julho de 2002, que previa o “arranque da exploração” em finais de 2005, o processo veio a conhecer atrasos (alheios à Concessionária) decorrentes da não disponibilização de terrenos para a construção, o que veio a provocar o início faseado da operação de transporte, tendo a exploração da rede integral arrancado apenas em novembro de 2008 (...)»⁵⁴. Consequentemente, 2009 foi o primeiro ano completo de exploração da rede.
96. Durante a construção das infraestruturas de longa duração ocorreram vicissitudes que conduziram a um processo de renegociação do contrato, iniciado em dezembro de 2004 e que durou cerca de três anos.

⁴⁸ Cláusula 11.1 do contrato do MST.

⁴⁹ Cláusula 11.2 do contrato do MST.

⁵⁰ Cláusula 11.4 do contrato do MST.

⁵¹ Para as 2.ª e 3.ª fases, a construir nos concelhos do Seixal e do Barreiro, contempladas no contrato de concessão, seria necessário que se verificassem cumulativamente as seguintes condições: que o volume de tráfego verificado em dois anos consecutivos de exploração se tivesse mantido acima do limite mínimo da banda de tráfego de referência; existência de um estudo económico-financeiro que constataste que a observância de determinados volumes de tráfego viabilizaria a concretização e exploração destas fases; conclusão do estudo de procura, da fiabilidade dos volumes de tráfego.

⁵² Cláusulas 13, 30, 68 e 69 do contrato de concessão do MST.

⁵³ <http://www.mts.pt/apresentacao.php>, consultado em 15/7/2014.

⁵⁴ Esclarecimentos prestados pela MTS em 15/10/2014, Ponto 1, pág. 6.

97. Este processo terminou com a assinatura de um aditamento⁵⁵ ao contrato de concessão e de um acordo de reequilíbrio financeiro, em 21/11/2008.
98. O aditamento alterou a matéria relativa à receção das infraestruturas e à entrada em exploração do serviço ferroviário. Foram também estipuladas novas datas para sua a entrada em exploração⁵⁶.
99. O acordo de reequilíbrio financeiro respeitou a encargos adicionais suportados pelo Estado devido ao atraso de três anos na entrada em exploração do MST e a alterações dos prazos de concretização das infraestruturas de longa duração⁵⁷.

5.2.1. Processo negocial em curso

100. O segundo processo de renegociação do contrato de concessão tem-se arrastado. Este processo iniciou-se em 2011, foi interrompido em 2012 e teve nova comissão de negociação nomeada em março de 2014, cujos trabalhos se prevê que venham a ser iniciados apenas no segundo semestre de 2015. O atraso verificado neste processo não contribui, de forma positiva, para o objetivo de redução de encargos públicos.
101. Desde novembro de 2008, data em que a rede do MST entrou em funcionamento, a procura real tem ficado aquém da banda de tráfego de referência definida contratualmente, o que, nos termos do contrato, obriga o Estado português ao pagamento anual de compensações à concessionária.
102. Por esse motivo, em março de 2011, foi iniciado o processo de renegociação do contrato com três objetivos:
- a) Redimensionar o sistema de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo, adequando-o à procura real verificada;
 - b) Reduzir o esforço financeiro do Estado com a concessão; e
 - c) Clarificar o texto contratual.
103. Daquele processo, ainda em aberto⁵⁸, até ao momento da auditoria, apenas resultou a clarificação de alguns aspetos contratuais⁵⁹, que, só por si, não permitem ultrapassar as divergências de interpretação do texto contratual existentes as quais criam dificuldades na gestão, impedem o desenvolvimento de um manual de fiscalização da concessão⁶⁰ e não permitem que o IMT realize relatórios anuais de acompanhamento.
104. A concessionária, MTS, informou que tomou conhecimento da comissão de negociação que representa o concedente oito meses depois da sua constituição, a 2 novembro de 2011, quando foi convocada para a primeira das oito reuniões que se realizaram entre 9 de novembro de 2011 e 25 de julho de 2012, não tendo havido consenso entre as partes até àquela data⁶¹. A concessionária esclarece que partir de 2012 não foi contactada para prosseguir as negociações⁶².

⁵⁵ Este aditamento foi materializado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2008, de 24 de janeiro, e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 167/2008, de 13 de novembro.

⁵⁶ Relatório do TdC n.º 22/2011-2ª Secção, «Metro Sul do Tejo, auditoria de seguimento», pág.8.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ A «(...) comissão de negociação reuniu em 2011 e 2012 com a concessionária, nunca tendo formalmente encerrado os seus trabalhos.», in esclarecimentos prestados pelo IMT em 27/6/2014, pág. 13.

⁵⁹ Matérias acordadas com a concessionária: 1- metodologia de cálculo - conformidade do tarifário praticado ao público com o valor da BTM fixado contratualmente; 2- metodologia de cálculo da taxa de fraude; 3- metodologia de apuramento dos passageiro-quilómetro transportados; 4- apresentação da informação referente a reclamações de forma desagregada; 5- apresentação da informação detalhada sobre a exploração. Esclarecimentos prestados pelo IMT em 27/6/2014, ponto 27, c), pág. 13, 17 e 18.

⁶⁰ Esclarecimentos prestados pelo IMT em 27/6/2014, ponto 27,f), pág. 17.

⁶¹ «(...) o processo de renegociação iniciou-se com o Despacho Conjunto do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças e do Secretário de Estado dos Transportes, datado de 05 de março de 2011 (...)», mas só meses depois, através de e-mail, de 2 de novembro, que convocava para a primeira reunião, «(...) tomou conhecimento formal da nomeação desta Comissão quando foi pela primeira vez contactada pelo seu Coordenador (...)». Esclarecimentos prestados pela MTS em 15/10/2014, Ponto 1, pág. 1.

⁶² A concessionária refere que, a partir de 2012, «(...) não mais foi contactada pela Comissão de Negociação ou pelo Concedente no sentido de prosseguir as negociações, ou recebeu qualquer pronúncia por parte da dita Comissão sobre o documento (...) apresentado na última reunião realizada [e que] até ao presente [10 de outubro de 2014], a MTS desconhece formalmente se a referida Comissão de Negociação se mantém ou cessou funções, ou se, entretanto, foi constituída nova Comissão com a finalidade de concluir as negociações(...)». Esclarecimentos prestados pela MTS em 15/10/2014, Ponto 1, pág. 1.



105. «Em outubro de 2013 foi decidido [pelo concedente] retomar o processo negocial, tendo sido constituída em março de 2014 uma nova comissão, mantendo os objetivos da anterior comissão e, adicionalmente: “i) estabelecer, com total fiabilidade, os mecanismos e procedimentos de contagem de passageiros e de quantificação da fraude; ii) assegurar a clarificação de alguns aspetos contratuais; e iii) avaliar com rigor o eventual incumprimento por parte da Concessionária das obrigações estabelecidas contratualmente”.»⁶³
106. Em junho de 2014, o IMT esclareceu que a segunda comissão ainda não tinha iniciado os seus trabalhos⁶⁴.
107. Em sede de contraditório o mesmo instituto veio referir o seguinte: «Com a constituição da UTAP em 2012 o Estado dotou-se de uma estrutura vocacionada para a negociação destes contratos, ao contrário das anteriores comissões de negociação que eram totalmente compostas por elementos que acumulavam pontualmente essa função às suas funções correntes, gerando, assim, algumas falhas de comunicação entre os diversos intervenientes e condicionando o bom funcionamento dessas comissões. A UTAP, devido ao elevado número de parcerias em renegociação, nomeadamente as parcerias rodoviárias ainda não teve disponibilidade para iniciar os trabalhos da comissão nomeada em março de 2014, prevendo, no entanto, que o processo de renegociação do MST se possa iniciar durante o primeiro semestre de 2015.»
108. Face ao exposto, constata-se que:
- A negociação, iniciada em 2011, três anos e meio depois (2014) ainda não tinha atingido nenhum dos seis objetivos propostos;
 - A demora deste processo é maioritariamente da responsabilidade do Estado, uma vez que:
 - a) A primeira comissão de negociação demorou oito meses para iniciar contactos com a concessionária;
 - b) O concedente demorou cinco meses a constituir a segunda comissão;
 - c) A segunda comissão, sete meses após a sua constituição, ainda não tinha iniciado os trabalhos.
 - Existem falhas de comunicação entre a concessionária e o concedente na medida em que informação relevante (a existência de uma nova equipa de negociação e a suspensão das reuniões de negociação) não tem sido formalmente comunicada à MTS.

6. GESTÃO DOS CONTRATOS PELO IMT (2011-2013)

109. A monitorização dos contratos envolve a AMTL⁶⁵, a UTAP⁶⁶ e a IGF⁶⁷, mas a gestão do contrato é feita pelo IMT, ainda que com a dificuldade que advém da falta de recursos e de novos estatutos.

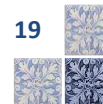
⁶³ Esclarecimentos prestados pelo IMT em 27/6/2014, Ponto 22, pág. 13.

⁶⁴ Esclarecimentos prestados pelo IMT em 27/6/2014, pág. 13.

⁶⁵ AMTL - Regulação económica - Atua no núcleo de regulação económica, incluindo sobre preços e tarifas e pronuncia-se sobre a definição/desenho dos modelos contratuais subjacentes à prestação de serviços de interesse económico geral e garantias de acesso a infraestruturas essenciais e respetivas tarifas.

⁶⁶ UTAP - Acompanhamento permanente - «presta apoio técnico ao Ministério das Finanças no âmbito do desenvolvimento, execução e acompanhamento dos processos de parcerias» dependendo diretamente do membro do Governo responsável pela área das finanças. Esta unidade atua no âmbito das matérias económico-financeiras, procedendo ao registo dos encargos financeiros estimados e assumidos pelo setor público no âmbito das parcerias, bem como acompanhando, permanentemente, a situação e evolução dos respetivos contratos.

⁶⁷ IGF - Monitorização das matérias económico-financeiras e avaliação do serviço prestado - «tem por missão assegurar o controlo estratégico da administração financeira do Estado, compreendendo o controlo da legalidade e a auditoria financeira e de gestão, bem como a avaliação de serviços e organismos, atividades e programas, e também a de prestar apoio técnico especializado». Faz a monitorização das matérias económico-financeiras e avaliação do serviço prestado, destaca-se a validação da informação contabilística e financeira remetida pela concessionária.



REESTRUTURAÇÃO DA ENTIDADE GESTORA DO CONTRATO

110. O IMT foi objeto de reestruturação em 2012^{68 69}, 2013 e 2014⁷⁰. De acordo com este instituto, a atividade operacional tem sido dificultada pela falta de publicação dos seus estatutos⁷¹, afirmando que «o conselho diretivo do IMT, IP promoveu já a entrega à respetiva Tutela de proposta/projeto de Portaria que aprova os referidos Estatutos, conferindo uma nova organização interna para o IMT, I.P.»⁷².
111. No âmbito dos relatórios de auditoria do TdC número 22/2011-2ª Secção, sobre o MST (auditoria de seguimento), e número 11/2012-2ª Secção, sobre o contrato de concessão Fertagus, foi recomendado o reforço de meios técnicos e humanos para melhoria da gestão e fiscalização do contrato de concessão⁷³. Esse reforço torna-se ainda mais premente face ao atual aumento de competências.
112. O IMT aguarda pela publicação dos seus estatutos⁷⁴ desde 2012 para que as duas reestruturações orgânicas, de que foi alvo, nesse período, possam ser executadas e para que seja dado acolhimento às recomendações do Tribunal, o que não é aceitável.

GESTÃO DO CONTRATO

113. O IMT confirmou que tem tido uma dificuldade crescente em realizar ações de controlo e de monitorização no âmbito das concessões ferroviárias, por falta de meios humanos.
114. Consta-se que o trabalho de apuramento do desempenho de serviço pelo IMT tem ficado aquém do contratualmente definido.
115. O desempenho de serviço, tal como definido nos contratos, tem por base o apuramento de índices de exploração contratuais. Apenas o índice de pontualidade é comum às duas concessões.

⁶⁸ No âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), o Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro, determinou a reestruturação do Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P. (IMTT, I.P.), que passou a designar-se Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT). Nesta reestruturação o IMT manteve as atribuições do IMTT e sucedeu nas atribuições do Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P. (InIR, I.P.), em algumas das atribuições do Instituto dos Transportes Marítimos, I.P. (IPTM, I.P.), e nas atribuições da extinta Comissão de Planeamento de Emergência dos Transportes Terrestres. No que se refere à organização interna do IMT, o Decreto-Lei n.º 236/2012, no seu artigo 10.º, remete para os estatutos do IMT, que deveriam ser publicados em portaria («A organização interna do IMT, I.P. é a prevista nos seus estatutos.»).

⁶⁹ «(...)a primeira reestruturação do IMT,IP, (...), no âmbito do PREMAC, não teve tradução em termos de uma nova orgânica (Portaria), por várias ordens de razão: superveniência da LQER [Lei Quadro das Entidades Reguladoras], que manda que se inicie uma nova reestruturação do IMT, IP, com a segregação de funções de regulação, supervisão e de promoção e defesa da concorrência numa nova entidade independente (a AMT); complexidade administrativa e funcional do processo de extinção do IPTM, IP (ainda em curso e coordenado pelo MAM), cujas funções foram distribuídas entre entidade do ME (vide IMT e AMT) e do MAM (vide DGRM, DOCAPECA e Porto de Sines, que agrega os Portos de Faro e Portimão)», esclarecimentos prestados pelo IMT em 27/6/2014, pág. 2.

⁷⁰ A Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que aprova a lei-quadro das entidades reguladoras, estabeleceu no seu artigo 4.º que a «matéria de regulação, de promoção e defesa da concorrência no âmbito dos transportes terrestres, fluviais e marítimos» passaria do IMT, para a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes. O Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 de maio, concretizou a reestruturação prevista na Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

⁷¹ Apesar das duas reestruturações que deram lugar ao atual IMT, este instituto mantém os estatutos e a organização interna («(...) dos anteriores institutos, IMTT, InIR e IPTM, aguardando-se a publicação da portaria em falta para poder proceder à necessária integração e reestruturação dos serviços», esclarecimentos prestados pelo IMT em 27/6/2014, pág. 2.

⁷² Esclarecimentos prestados pelo IMT, em 27/6/2014, pág. 2.

⁷³ «Deverão dispor dos meios técnicos e humanos que permitam assegurar uma gestão e fiscalização do contrato mais eficaz nas suas diversas valências», in Relatório do TdC n.º 11/2012-2ª Secção, «Auditoria ao Contrato de Concessão Fertagus», pág. 15. «O Estado deverá reforçar os meios técnicos e humanos que permitam assegurar uma gestão e fiscalização do contrato mais eficaz nas suas diversas valências», in Relatório do TdC n.º 22/2011-2ª Secção, «Metro Sul do Tejo – Auditoria de seguimento».

⁷⁴ O Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro, no seu artigo 10.º remete para os estatutos do IMT que deveriam ser publicados em portaria («A organização interna do IMT, I.P. é a prevista nos seus estatutos.»).

Quadro 2 - Índices de exploração contratual

MST	Fertagus
Pontualidade do serviço ⁷⁵	Pontualidade do serviço ⁷⁶
Taxa de ocupação dos veículos ⁷⁷	Regularidade do serviço ⁷⁸
Quantificação da procura ⁷⁹	

Fonte: DGTC, com base em informação proveniente do IMT.

116. O IMT esclareceu que não tem feito o apuramento de todos os índices relativos à concessão MST (ver os quadros seguintes).

Quadro 3 - Apuramento dos índices de exploração contratual

Concessões	Metro Sul do Tejo	Fertagus
Recolha de dados	Existem deficiências na recolha de dados ⁸⁰ , sendo os principais erros de contagem tanto de passageiros como de comboios a que acrescem divergências sobre a interpretação de conceitos essenciais para se conseguir o apuramento dos índices de exploração.	O controlo e validação dos dados em que se baseia o apuramento dos índices de exploração contratuais são validados pela REFER.
Apuramento dos índices de exploração	Não tem sido possível apurar, nos termos contratuais, a taxa de ocupação ⁸¹ e pontualidade ⁸² . O seu apuramento tem sido comprometido «por a Concessionária não lograr corrigir as deficiências que os sistemas de registo têm vindo a apresentar» ⁸³ . Esclarece o IMT que estas deficiências foram comprovadas pelo IMT/IGF, pelo auditor independente e é sistematicamente reportado pela concessionária nos apuramentos da procura trimestrais que remete ao IMT. ⁸⁴ O IMT tem recorrido a raciocínios lógicos, com base no conhecimento que tem da concessão pelo acompanhamento sistemático que realiza, para obter, pelo menos, uma noção, ainda que grosseira, da proximidade dos referidos índices de exploração aos limites contratuais.	Não foram reportadas dificuldades ou especificidades no apuramento dos índices de exploração.
Resultados	Procura - elevado défice de procura. Ocupação dos veículos – o IMT considera que existe um elevado défice de procura e que, por isso, o valor deste indicador deverá estar longe do seu limiar contratual, não se encontrando, assim, comprometida a qualidade do serviço oferecido no que respeita à sua capacidade de transporte. Pontualidade - o IMT considera, pelo acompanhamento que realiza desta concessão, que este indicador não terá ainda atingido valores que comprometam a qualidade do serviço prestado.	Pontualidade – os níveis de pontualidade apresentaram-se sempre acima do definido pelo contrato de concessão, entre 2011 e 2013. Índice de regularidade – é superior ao previsto contratualmente, aproximando-se significativamente dos 100% (entre 99,89% e 99,99%).

Fonte: DGTC, com base em informação proveniente do IMT.

⁷⁵ Cláusula 54ª do contrato de concessão MST.

⁷⁶ Cláusula 23ª do contrato de concessão Fertagus.

⁷⁷ Cláusula 55ª do contrato de concessão MST.

⁷⁸ Cláusula 23ª do contrato de concessão Fertagus.

⁷⁹ Cláusula 57ª do contrato de concessão MST.

⁸⁰ Não obstante a opinião do IMT, «A MTS considera que toda a informação por si obtida e disponível ou já disponibilizada ao Concedente, designadamente a que se encontra elencada na Cláusula 57 [ex: indicadores de tráfego de passageiros e de disponibilidade, regularidade e capacidade da oferta] do Contrato de Concessão, além de corresponder às exigências contratuais, é rigorosa, segura e suficiente para uma adequada avaliação de desempenho por parte deste.», in esclarecimentos prestados pela MTS, em 15/10/2014, pág. 9. Em sede de contraditório a MTS veio reiterar a mesma opinião.

⁸¹ No que respeita ao sistema automático de contagem de passageiros entrados e saídos nos veículos de estatística: i) tem erros de contagem (p. ex.: o sistema indica existirem passageiros dentro do veículo quando tal não é real e vice-versa); e ii) não identifica, por vezes, corretamente a inversão do sentido da marcha do veículo, afetando, assim, incorretamente as entradas e saídas de passageiros a cada uma das paragens. Refere o IMT que «Dado o elevado volume de dados e o caráter aleatório que se tem verificado nos erros ocorridos, não é possível corrigir posteriormente, de forma manual, essa informação, o que tem inviabilizado o apuramento da taxa de ocupação do sistema, conforme previsto contratualmente», in esclarecimentos prestados pelo IMT, em 27/6/2014, ponto 28, pág. 19. Em sede de contraditório a MTS referiu que na sua perspetiva o computo das circulações pode ser efectuado a partir das folhas de controlo operacional que são elaboradas circulação a circulação e que a taxa de ocupação média é apurada com rigor. Mais acrescenta que as objeções do IMT, relativamente ao número de passageiros, são minimizadas mediante o tratamento dos dados obtidos.

⁸² O sistema de exploração (sistema *wireless* regista a hora em que cada veículo passa em diversos pontos da linha), que regista a movimentação dos veículos ao longo das linhas e o momento em que ocorre, apresenta três problemas principais: i) o principal problema é o desaparecimento aleatório de dados dos veículos por períodos que, por vezes, se prolongam por várias horas, sendo impossível a recuperação posterior desses dados; ii) o tratamento manual, que é realizado pela concessionária, para compatibilização dos dados produzidos pelo sistema de exploração com os dados teóricos dos horários apresenta um elevado número de erros; iii) para o apuramento do indicador de pontualidade existem também divergências ainda não sanadas entre a concessionária e o IMT quanto à sua forma de apuramento, devido, sobretudo, à interpretação de conceitos. O IMT esclarece que procurou junto da documentação relativa ao concurso, que estava na posse do (extinto) Gabinete do Metro Sul do Tejo, mas não identificou esclarecimento quanto a esta questão da interpretação dos conceitos. Em sede de contraditório, a MTS apenas reconhece que a determinação da pontualidade não tem sido possível, por lacuna contratual.

⁸³ Esclarecimentos prestados pelo IMT em 27/6/2014, pág.19. Em sede de contraditório, a MTS contestou esta afirmação.

⁸⁴ Esclarecimentos prestados pelo IMT em 27/6/2014, ponto 28, pág.19.



Quadro 4 - Resumo das ações de controlo e monitorização do IMT

CONCESSÕES	Metro Sul do Tejo	Fertagus
2011	As principais ações de fiscalização realizadas respeitaram às condições físicas das infraestruturas e material circulante, realizadas em junho de 2009, setembro de 2010 e dezembro de 2012.	Inspeção à concessão cujo objeto foi o controlo e monitorização das obrigações respeitantes à segurança e manutenção do material circulante.
2012	Entretanto, o IMT considerou « <i>não ser ainda oportuno realizar relatórios anuais de acompanhamento uma vez que não é ainda possível proceder ao cálculo de parte [dos] indicadores [devido] (...) à situação de renegociação do contrato, o qual inclui o esclarecimento do texto contratual no que respeita a indicadores de desempenho previstos contratualmente</i> » ⁸⁵ .	Inspeção da atividade de manutenção de material circulante da FERTAGUS no Complexo Oficinal de Coina.
2013	Assim, o IMT faz o acompanhamento através da análise da informação que é remetida pela concessionária e caso encontre qualquer anomalia (erro na informação em si mesma, inconsistência face aos dados históricos e exatáveis) é produzida informação interna com a respetiva análise e proposta de atuação para a sua correção.	« <i>Não havendo recursos humanos disponíveis para realizar ação de inspeção à exploração ferroviária focalizada em aspetos relacionados com a segurança e manutenção do material circulante, o acompanhamento das obrigações da Concessionária respeitantes à manutenção do material circulante foi objeto de monitorização do nível de desempenho através da análise dos “Relatórios de Comportamento e Estado de Conservação das UQE [unidade quádrupla elétrica]”, bem como uma verificação das condições de manutenção aos órgãos de segurança das UME-2P 3500 da Fertagus, no âmbito das intervenções de manutenção R2</i> » ⁸⁶ .

Fonte: DGTC, com base em informação proveniente do IMT.

118. Como se constata pela leitura dos quadros anteriores, o apuramento dos índices contratuais apresenta diferenças significativas entre as duas concessões, com destaque para o facto de o IMT não ter ainda conseguido apurar dois dos três índices de exploração da concessão do MST, devido à informação prestada pela concessionária e à falta de entendimento sobre conceitos essenciais para a execução e acompanhamento do contrato de concessão. Em sede de contraditório, a MTS veio contestar as dificuldades dos seus sistemas de registo apontadas pelo IMT, mas assume a existência de indefinição contratual, o que sublinha a necessidade de um melhor entendimento sobre o contrato.
119. Na sequência do apuramento dos índices contratuais efetuado pelo IMT, e sempre que os índices ficaram aquém dos limites estabelecidos contratualmente, foram aplicadas penalidades à Fertagus nos termos do contrato. No entanto, não foi equacionada a aplicação de qualquer penalidade contratual à MTS dado que o IMT não conseguiu apurar os indicadores de desempenho de modo a permitir a comparação entre o realizado e o contratualizado.
120. Pese embora em nenhum dos contratos se preveja a obrigação de realizar inquéritos de satisfação aos clientes, estes foram realizados tanto na concessão Fertagus como na concessão MST, revelando, em ambos os casos, bons níveis de serviço. O Índice de Satisfação Global (ISG) na MST em 2014 atingiu 7,8 pontos, em 10, representando uma melhoria relativamente ao valor de 2012 (7,55) e de 2011 (7,4) e na Fertagus atingiu, em 2012, um Índice de Satisfação Global de 4,0 numa escala de 1 a 5.⁸⁷
121. Constata-se, assim, que:
- Ambas as concessões têm um bom Índice de Satisfação Global (ISG);
 - A falta de recursos do IMT, a par da falta de publicação dos novos estatutos que estabelecerão a sua nova estrutura organizativa, prejudica a sua atividade de gestão do contrato, por não permitir a realização de ações de inspeção e fiscalização necessárias ao acompanhamento das concessões;
 - Não foram detetadas dificuldades no apuramento dos índices de exploração contratuais da concessão Fertagus, sendo que o controlo e validação dos dados em que se baseia o apuramento daqueles índices são validados pela REFER.

⁸⁵ Esclarecimentos prestados pelo IMT, em 27/06/2014, pág. 13.

⁸⁶ Esclarecimentos prestados pelo IMT, em 27/06/2014, pág. 4.

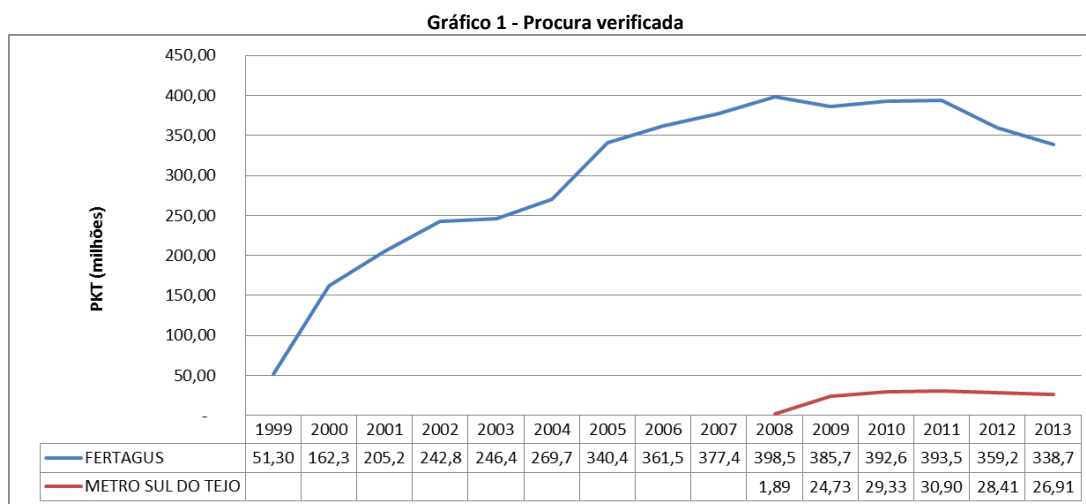
⁸⁷ Relatório de sustentabilidade 2011/2012, pág. 30, in <http://www.fertagus.pt/pt/relatorio-de-sustentabilidade-2011/2012>, consultado em 4-8-2014.

- O IMT não faz o apuramento de dois dos três indicadores contratuais de exploração da concessão MST, pelas seguintes razões: i) a MTS apresenta, sistematicamente, deficiências nos sistemas de registo de dados que impedem o cálculo daqueles indicadores, que já lhe foram reportadas pelo IMT, pela IGF e pelo auditor independente, mas que a concessionária continua sem corrigir; e ii) desde o início da aplicação daqueles indicadores (2008) não existe consenso sobre conceitos contratuais determinantes para o apuramento daqueles indicadores, o que, em seis anos, não foi suprido;
- A MTS tem beneficiado da falta de apuramento dos indicadores de exploração, na medida em que para avaliar a necessidade de aplicação de qualquer penalidade é necessário comparar os indicadores contratualmente definidos com os apurados pelo IMT.

Conforme refere o presente relatório, o Estado previa que tais fragilidades fossem sanadas no decurso do processo de negociação em curso, e no qual se tem demonstrado pouco diligente.

7. PROCURA

122. A procura verificada até 2013 nas concessões Fertagus e MST encontra-se representada no gráfico seguinte.



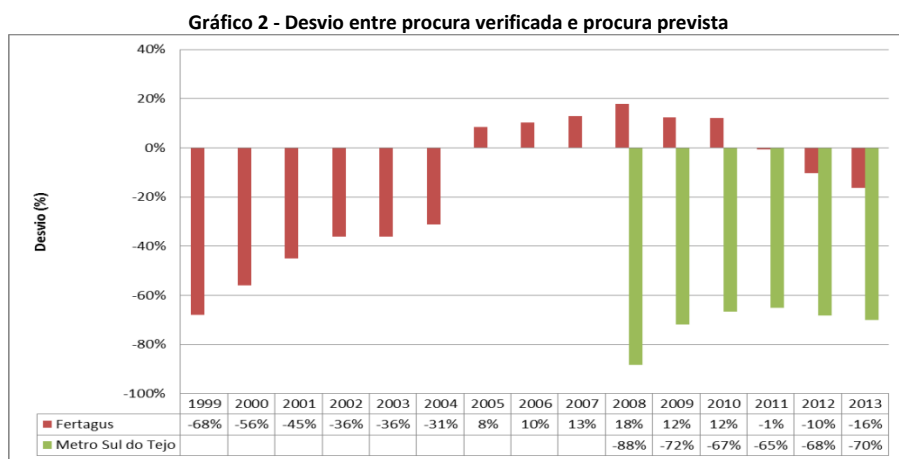
Fonte: DGTC, com base em informação proveniente do IMT.

123. A grande diferença entre a procura verificada nas concessões Fertagus e MST reflete, entre outros fatores, o facto de as concessões terem um âmbito de serviço diferente (suburbano/urbano), com volume de passageiros, estrutura, motivações da procura, extensão total de percurso, e entre estações/paragens, diferentes.
124. **Nas duas concessões, a crise económica e financeira afetou a procura.** Em 2011 verificam-se valores maiores, mas próximos, dos verificados em 2010. Constatam-se, também, nas duas concessões, decréscimos significativos de procura nos últimos dois anos, superiores a 8%, em 2012, e superiores a 5%, em 2013.
125. Na **concessão MST**, a concessionária não é penalizada por esta quebra de procura, uma vez que o limite mínimo da banda de referência se encontra salvaguardado pelas compensações do concedente, decorrentes do sistema de bandas de tráfego. Esta situação resulta da matriz de risco contratualizada, que se encontra em vigor.
126. A procura verificada em 2013 encontra-se abaixo da verificada três anos antes, em 2010, e o risco de procura recai sobre o Estado.
127. **Na concessão Fertagus**, que a partir de 2005 já não seguiu o modelo de bandas de tráfego, a concessionária registou aumentos ou diminuições de receitas em função das oscilações da procura. A partir de 2005, o Estado teve direito a partilha das receitas de bilheteira e sofreu o impacto dessas variações.

128. O aumento de procura em 2004 reflete a extensão do serviço a Setúbal. A quebra de procura entre 2008 e 2009 tem, de acordo com a concessionária, motivos conjunturais identificados⁸⁸.
129. Na mesma concessão, constata-se que a procura verificada em 2013 se encontra abaixo da procura verificada oito anos antes, em 2005.

7.1. Desvios

130. O gráfico seguinte apresenta, para a concessão Fertagus e para a concessão MST, o desvio percentual entre a procura verificada e a prevista.



Fonte: DGTC, com base em informação proveniente do IMT.

7.1.1. Fertagus

131. Até 2004, enquanto a concessão seguiu o modelo de sistema de bandas de tráfego, ocorreram sempre desvios de tráfego negativos, isto é, a procura verificada ficou abaixo da prevista⁸⁹. Com a concessão já no seu quarto ano de exploração o desvio foi de cerca de -36%.
132. A partir de 2005 o caso base incorporou estimativas de procura mais realistas, o que levou à existência de desvios positivos, ou seja, procuras verificadas superiores às procuras previstas.
133. Depois de 2005, o maior desvio positivo (18%) verificou-se em 2008.
134. Entre 2011 e 2013, em ambiente de crise económico-financeira, os desvios negativos acentuaram-se, atingindo -16%⁹⁰.

7.1.2. Metro Sul do Tejo

135. No quarto ano de exploração, 2011, o desvio foi de cerca de -65%. A partir desse ano, verifica-se um agravamento dos desvios de procura até 2013, com a procura verificada a ficar progressivamente mais abaixo da procura prevista no modelo financeiro⁹¹.

⁸⁸ A diferença apresentada entre 2008 e 2009 decorre fundamentalmente de dois fatores: contabilização em 2008 dos passageiros portadores de livre-trânsito de anos anteriores, decorrente de um protocolo que foi assinado no final de 2008 com todos os operadores de transporte público. Em 2009, apenas se registaram os passageiros efetivamente transportados nesse ano. A contabilização em 2008 de passageiros da Transtejo que ao abrigo de um acordo entre as duas empresas foram transportados pela Fertagus nos dias de greve dessa Empresa. Em 2009, tal número teve uma expressão insignificante.

⁸⁹ Prevista no contrato de concessão inicial, de forma a sublinhar a mudança nas estimativas de procura, antes e depois da alteração contratual de 2005.

⁹⁰ O modelo financeiro, na renegociação contratual de 2010, deixou de ter como referência níveis de procura, baseando-se em níveis de receita, embora com impactos do crescimento previsto na procura.

⁹¹ Em sede de contraditório, a MTS veio referir que o desvio para 2008 é de 78%, isto é, menos elevado do que o apresentado no gráfico supra. Refira-se que, para esse ano, os desvios foram apurados tendo em conta os quantitativos já constantes de anteriores relatórios de auditoria do TdC, que haviam sido disponibilizados pelo IMT e pelo Gabinete do Metro Sul do Tejo, tendo sido apresentados ao IMT para efeitos de confirmação. O volume de tráfego apurado em 2008 diz respeito ao período compreendido entre 27 de Novembro e 31 de Dezembro de 2008, o que leva a MTS a afirmar, em sede de contraditório, que 2011 é o «terceiro ano de exploração completa da rede MST».

136. O IMT refere que «a procura que se tem verificado é substancialmente inferior, cerca de 1/3, da procura prevista no caso base, prevendo-se que tal situação venha a ocorrer ao longo de toda a concessão (mantendo-se o status quo)»⁹², e que «as alíneas b) e c) da cláusula 14.2 do contrato estabelecem claramente o risco de procura para cada uma das partes: o risco de procura é do Concedente no caso em que a procura efetiva seja inferior ao limite mínimo da Banda de Tráfego de Referência constante no Anexo 4 ao contrato e é da Concessionária quando a procura se situe acima desse limiar. Ora, esse limiar, que coincide com a procura prevista no caso base, nunca foi atingido e, como afirmado acima, prevê-se que esse limiar nunca venha a ser atingido, o que significa que o risco de procura está – nesta fase e mantendo-se o status quo – efetivamente do lado do Concedente»⁹³.
137. Ou seja, um sistema de bandas de tráfego visa a partilha de risco de procura entre o concedente e a concessionária, mas dado o irrealismo das previsões de procura essa partilha nunca aconteceu, nem se prevê que venha a acontecer. O risco de procura recaiu apenas no Estado⁹⁴.

7.2. Bandas de Tráfego

138. Observa-se que na vigência do sistema de bandas de tráfego, ou seja, nos períodos iniciais de exploração, as duas concessões apresentaram sempre desvios elevados. No caso da Fertagus, desvios superiores a 31% e, no caso da MST, desvios superiores a 65% .
139. Consta-se também que a existência de anos de contração da atividade económica, nos primeiros anos de exploração, influenciou, nas duas concessões, a existência de desvios significativos entre a procura estimada e a procura verificada.
140. O início da exploração da concessão MST foi marcado pelo surgimento da crise económico-financeira tendo-se verificado uma taxa de crescimento do PIB negativa em 2009⁹⁵.
141. Na concessão Fertagus ocorreu, igualmente, no início do período de exploração, um ano de contração económica, em 2003⁹⁶.
142. Assim, pelo sistema de bandas de tráfego, o Estado assumiu o risco de procura, que foi agravado pela existência de períodos cíclicos de contração económica. Quando a procura baixou, existiram mais encargos públicos.
143. Nas duas concessões, as previsões de procura, que ficaram longe de se verificar, foram impostas pelo Estado no lançamento dos concursos.
144. Sobre este facto, em sede de contraditório, o IMT veio referir que «(...) o Estado procedeu, em ambos os casos, a estudos de procura que integrou na documentação das peças dos concursos», embora posteriormente os concorrentes tenham apresentado as suas próprias estimativas.

⁹² Esclarecimentos prestados pelo IMT, em 27/6/2014, pág.21.

⁹³ Idem.

⁹⁴ Conforme refere o presente relatório, encontra-se em curso um processo de negociação, no qual o Estado se tem demonstrado pouco diligente.

⁹⁵ -2,98% (revisitos de acordo com a nova base das Contas Nacionais - 2011).

⁹⁶ Conforme o Relatório Anual 2003 do Banco de Portugal, «o ano de 2003 foi um ano de recessão para a economia portuguesa. A taxa de variação homóloga do Produto Interno Bruto (PIB), que se tornou negativa na segunda metade de 2002, atingiu o valor mais baixo no segundo trimestre de 2003, começando depois uma recuperação gradual, com reduções menos acentuadas nos terceiro e quarto trimestres. De acordo com as estimativas do Banco de Portugal, no conjunto do ano, o PIB diminuiu 1.2 por cento em termos reais, após ter crescido 0.5 por cento em 2002. Pelo segundo ano consecutivo, o diferencial de crescimento da actividade económica entre Portugal e o conjunto da área do euro foi negativo (-0.4 e -1.6 pontos percentuais (p.p.) em 2002 e 2003, respectivamente). A contração do PIB português determinou a continuação da subida da taxa de desemprego, de 5.1 para 6.4 por cento da população activa, em média anual (4.1 por cento em 2001) (...)».

145. Quanto à concessão MST, um responsável da concessionária afirmou, em 2009⁹⁷, que a previsão de tráfego do Estado definiu os níveis tarifários para que pudessem estar de acordo com o praticado na zona e que existiu a noção por parte dos intervenientes no concurso de que as previsões de procura estariam inflacionadas de forma a possibilitar uma tarifa adequada à implementação do projeto.
146. Reitera-se o que se referiu no relatório de auditoria n.º 22/11 – 2.ª Secção:
- “No que concerne às projeções de tráfego efetuadas pelo Governo, e constantes do caso base, verificou-se que estas se apresentaram sobreavaliadas”.*
147. E que:
- “O modelo financeiro foi concebido de modo a viabilizar a concessão” tendo-lhe sido “atribuído um determinado número de passageiros com vista à obtenção de um preço de bilhete menos oneroso, o que levou a que o tráfego ficasse inflacionado, ficando, até Dezembro de 2010, data da (...) auditoria, aquém da procura definida nas bandas de tráfego”.*
148. Quanto à concessão Fertagus, o relatório concluiu, relativamente ao período inicial de exploração que “os resultados dos estudos de tráfego, realizados **por mando e conta do concedente**, revelaram-se totalmente desenquadrados e desajustados do nível real de tráfego registado na travessia ferroviária”.
149. Estimativas iniciais de procura irrealistas, no sistema de bandas de tráfego, colocam o Estado na contingência de, não renegociando as condições contratuais (e tal não aconteceu ainda na concessão MST), ficar obrigado, durante os longos períodos da concessão, trinta anos, a suportar encargos calculados pela diferença entre a procura verificada e a, muito superior, procura prevista.
150. Em sede de contraditório, o IMT sublinha uma diferença importante na configuração contratual das duas concessões relacionada com a mitigação de risco na utilização do sistema de bandas de tráfego: «*Note-se que a renegociação realizada com a Fertagus, que levou ao contrato de 2005, foi realizada com base nas condições previstas no Contrato de Concessão inicial assinado em 1999, o qual, na sua cláusula 12.ª, determinava diferentes consequências em função da procura verificada nos três primeiros anos de exploração. Para a procura que se veio a verificar nesse período – sempre inferior à banda inferior de tráfego – o contrato determinava o resgate excecional da concessão ou a sua renegociação (...). Já no caso da concessão MST não foi prevista uma disposição semelhante que permita ao Estado impor uma alteração dos termos negociais em face dos níveis de procura efetivos e balize os termos em que a mesma [renegociação] deverá ter lugar, pelo que não só a posição negocial do Estado não se encontra acautelada da mesma forma, como também deve notar-se que a renegociação a realizar terá sempre que observar os limites impostos pelas regras da contratação pública aplicáveis*».
151. Até mesmo devido a tais limitações, seria importante que o Estado adotasse uma atitude mais diligente no processo em curso de renegociação da concessão MST. Este arrastamento do processo, desde de 2011, não se considera razoável à luz do interesse público.

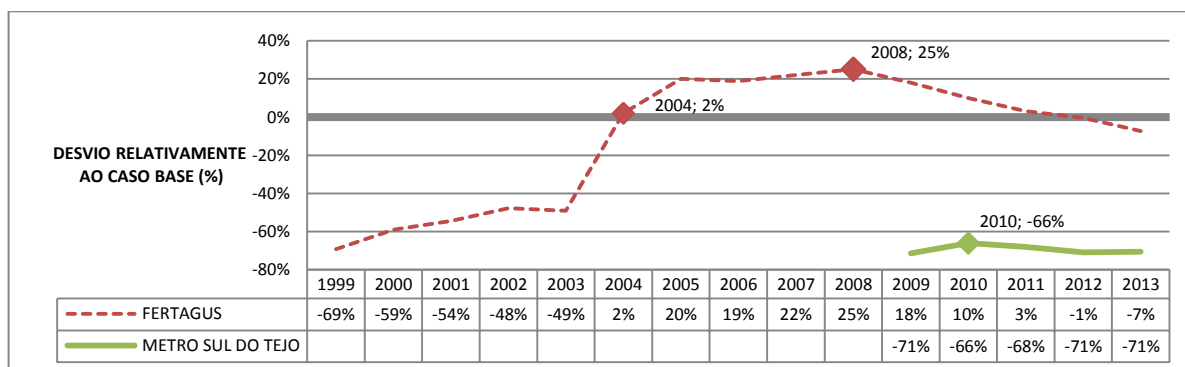
⁹⁷ Cfr. entrevista ao Presidente do Conselho de Administração da MTS, in *Transportes em Revista*, dezembro de 2009.

8. RECEITAS DE BILHETEIRA

8.1. Desvios

152. Os encargos diretos dos utentes com a concessão correspondem às receitas de bilheteira.
153. O gráfico seguinte representa o desvio percentual entre o montante de receitas de bilheteira inicialmente previsto para as concessões Fertagus e MST e as receitas de bilheteira verificadas.

Gráfico 3 - Receitas de bilheteira - Desvios percentuais



Fonte: DGTC, com base em informação proveniente do IMT.

154. A **concessão MST** tem apresentado sempre um desvio negativo face ao previsto, superior ou igual a 66% (2010). As previsões de procura e de receitas iniciais são as que constam do caso base em vigor e que se verificaram ser excessivamente otimistas. Foi o Estado que definiu a procura prevista, aquando do lançamento do concurso.
155. No seu início, a **concessão Fertagus** baseava-se, igualmente, num sistema de bandas de tráfego, cujos níveis de procura também estavam sobrestimados, pelo que, no gráfico anterior, até 2003, os desvios relativamente às previsões iniciais foram sempre iguais ou superiores a 48%.
156. As previsões de procura vieram a ser reajustadas com a renegociação do contrato⁹⁸.
157. Em 2004 decorreu a renegociação do contrato e daí a quase coincidência entre receitas esperadas e verificadas⁹⁹. Para além disso, em outubro de 2004¹⁰⁰ verificou-se a extensão do serviço a Setúbal.
158. Entre 2005 e 2008, as previsões de procura mais conservadoras permitiram que as receitas de bilheteira apresentassem desvios até 25% mais do que o previsto.
159. Em 2012 e 2013 verificaram-se receitas de bilheteira abaixo do caso base. O IMT refere que «a partir de 2012 verifica-se que os proveitos reais se situam abaixo do CB [caso base], decorrente da crise verificada que afetou significativamente a procura de transporte público, genericamente em todos os modos de transporte na Área Metropolitana de Lisboa»¹⁰¹. Em 2013 verificou-se um desvio negativo de 7%.

⁹⁸ Cfr. Relatório de Auditoria do TdC n.º 31/05 – 2.ª SS, página 10, onde se salienta um maior realismo das previsões de procura no contrato renegociado e, no mesmo sentido, Relatório de Auditoria do TdC n.º 11/2012- 2.ª SS, página 9.

⁹⁹ O desempenho em termos de receitas de bilheteira, em 2004, não deve ser objeto de comparação com os níveis de procura, para o mesmo ano, referidos em pontos anteriores do presente relatório, por via da utilização dos referenciais metodológicos já expostos.

¹⁰⁰ Num aditamento destinado a vigorar até à conclusão da renegociação.

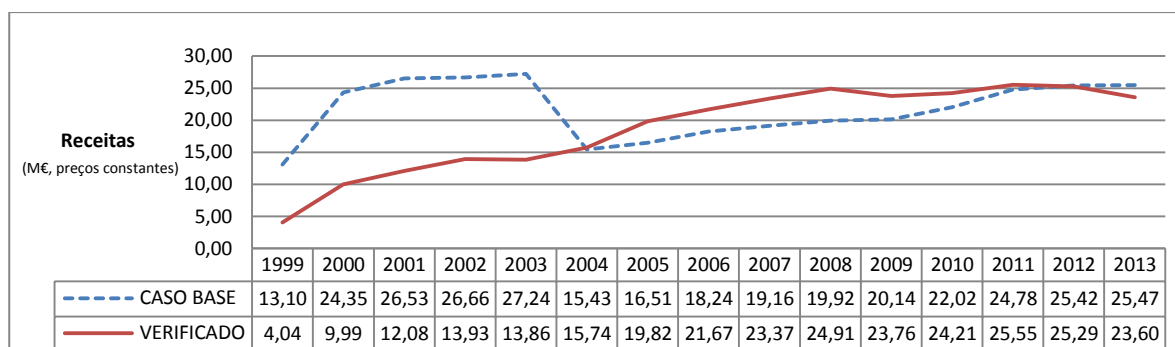
¹⁰¹ Esclarecimentos prestados pelo IMT em 27/6/2014, pág. 9.

8.2. Montantes

8.2.1. Fertagus

160. Conforme se verifica no gráfico seguinte, a utilização de estimativas mais conservadoras aquando da renegociação que conduziu à alteração contratual de 2005, fez com que fosse possível, até 2010, receitas de bilheteira anuais acima das consideradas no caso base.

Gráfico 4 - Fertagus - Receitas de bilheteira



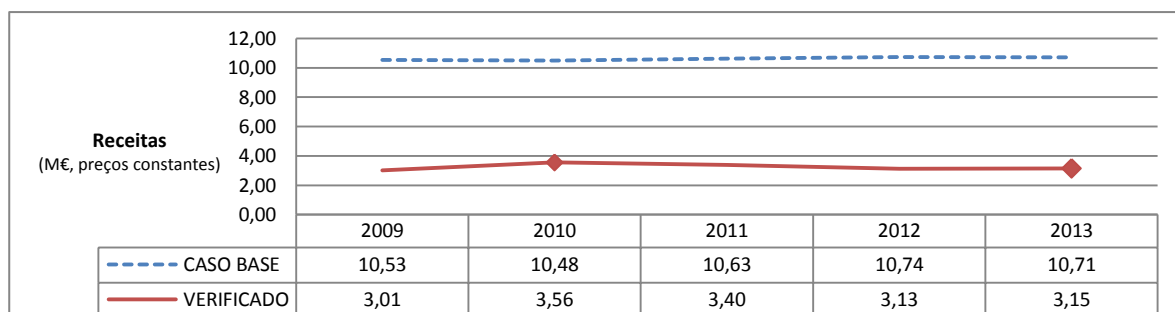
Fonte: DGTC, com base em informação proveniente do IMT.

161. Até 2008, com exceção de 2003, ano em que houve uma estagnação, as receitas de bilheteira foram sempre crescentes. Com a crise económico-financeira, a partir de 2009 deixou de se verificar o seu crescimento contínuo tendo entrado em declínio a partir de 2012.
162. Constata-se que **em 2012** as receitas de bilheteira ficaram já ligeiramente abaixo das do caso base e em 2013 a diferença, face ao caso base, foi de cerca de 1,87 milhões de euros negativos.
163. **Em 2013**, o decréscimo de receitas de bilheteira, relativamente ao ano anterior, foi de 1,69 milhões de euros.

8.2.2. Metro Sul do Tejo

164. Dado o grande desvio entre a procura inicialmente estimada e a procura verificada, situação que não foi objeto de alteração, as receitas de bilheteira ficaram sempre abaixo do que pressupôs o caso base.

Gráfico 5 - MST - Receitas de bilheteira



Fonte: DGTC, com base em informação proveniente do IMT.

165. O máximo de receitas de bilheteira foi atingido **em 2010, 3,56 milhões de euros**, o que corresponde a cerca de 34% das receitas de bilheteira do caso base.
166. Dada a crise económica e a consequente quebra de procura, **em 2013**, as receitas de bilheteira verificadas, de **3,15 milhões de euros**, são inferiores às arrecadadas três anos antes, **em 2010**.

9. ENCARGOS E RECEITAS DO ESTADO

9.1. Encargos com o serviço de transporte

167. O gráfico seguinte representa, a preços constantes de 2014, a evolução dos encargos do Estado com o serviço de transportes, o que inclui:

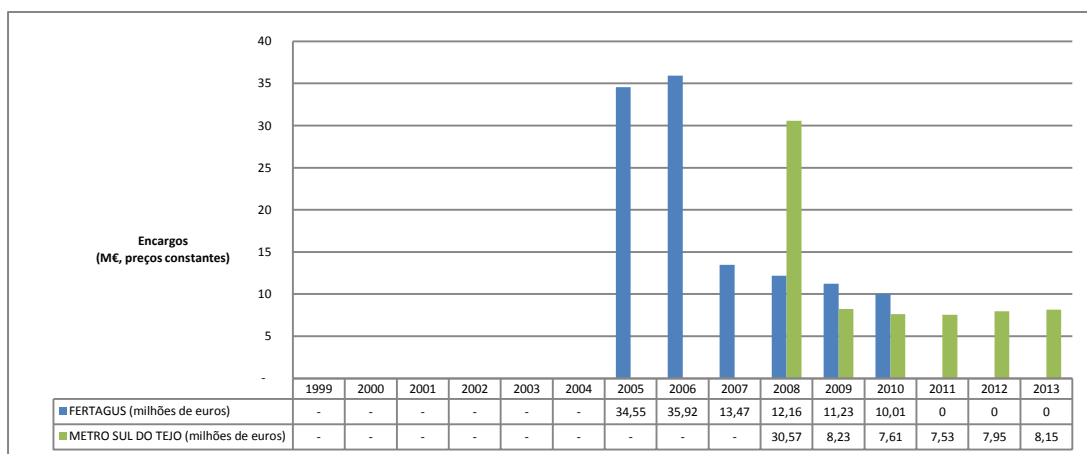
Na concessão Fertagus

- Compensações por reequilíbrios financeiros decorrentes de défices de tráfego (com referência ao período de concessão decorrido até 2004, mas regularizadas em 2005 e 2006); e
- Compensações por prestação de serviço público (entre 2005 e 2010).

Na concessão MST

- Compensações por perda de receita da concessionária (por atraso na entrada em exploração, por motivos imputáveis ao Estado); e
- Compensações por défices de tráfego à concessionária (durante todo o período de exploração efetiva).

Gráfico 6 - Encargos com o serviço de transporte



Fonte: DGTC, com base em informação proveniente do IMT.

168. O valor total de encargos diretamente relacionados com o serviço de transporte, desde 1999, ascende a **187,39 milhões de euros**¹⁰², a preços constantes (cerca de 168,25 milhões de euros, a preços correntes).

169. O gráfico evidencia que as duas concessões apresentam picos de encargos resultantes ou de um processo de renegociação (Fertagus, 2005 e 2006), ou de um reequilíbrio financeiro (MST, em 2008¹⁰³).

170. Nos dois casos verificaram-se acréscimos de responsabilidades para o Estado diretamente relacionados com o serviços de transporte, pelo facto de as **receitas de bilheteira não terem correspondido às previstas**, uma vez que tal facto foi contratualmente considerado elegível para efeitos de compensação.

9.1.1. Fertagus

171. O valor de encargos diretamente relacionados com o serviço de transporte, entre 1999 e 2010, foi de **117,35 milhões de euros**¹⁰⁴. Não houve encargos para o Estado com o serviço de transporte entre 2011 e 2013.

¹⁰² Valor correspondente à soma dos encargos referidos no gráfico 6 e que consta no quadro 14, de encargos totais, adiante no relatório.

¹⁰³ Reequilíbrio financeiro motivado pelo atraso na entrada em exploração, por motivos imputáveis ao Estado. A compensação à concessionária foi feita em função dos proveitos do caso base, com dedução de custos.

¹⁰⁴ Sem contar com os montantes de receita provenientes da partilha de receitas de bilheteira que, contratualmente prevista a partir de 2005, veio a originar efetivamente receitas para o Estado, as quais se encontram descritas neste relatório.

172. De acordo com o gráfico 6, a concessão Fertagus apresenta a ocorrência de encargos nos seguintes períodos:
- **1999 – 2004:** neste período o gráfico não apresenta valores, uma vez que as compensações por défices de tráfego, a ele relativas, apenas foram pagas em 2005 e 2006, na sequência da alteração contratual de 2005. Tal foi possível pelo facto de o contrato inicial prever a possibilidade de compensação à concessionária se não fosse atingido o limite mínimo da banda inferior de tráfego.
 - **2005 – 2010:** os valores destes encargos encontram-se em conformidade com os previstos na alteração, de 2005, ao contrato de concessão.
 - **2011 - 2013:** não existiram encargos do Estado diretamente relacionados com o serviço de transporte. A inexistência de encargos era, de acordo com a alteração contratual de 2005, pressuposto para a existência de prorrogação do contrato.
173. Da primeira alteração ao contrato de concessão, assinada em 2005, resultou um montante de encargos relativos ao período de execução anterior, 1999-2004, o qual foi pago em duas tranches, em 2005 e 2006, respetivamente de 28,65 e de 24,41 milhões de euros¹⁰⁵.
174. Assim, o Estado suportou¹⁰⁶ relativamente ao período 1999-2004 um valor anual médio de cerca de 9,65 milhões de euros, abaixo do valor anual médio de compensações por serviço público, fixadas no novo contrato de 2005 (cerca de **10,71 milhões de euros**).

Quadro 5 - Fertagus – Encargos com o serviço de transporte por período contratual

(Preços constantes, milhões de euros)

Período	Total	Média Anual
1999-2004 ¹	53,06	9,65
2005-2010 ²	64,28	10,71
1999-2010 ³	117,35	10,20

¹ Cerca de cinco anos e meio de encargos.

² Cerca de seis anos de encargos.

³ Cerca de onze anos e meio de encargos.

Fonte: DGTC, com base em informação proveniente do IMT.

9.1.2. Metro Sul do Tejo

175. O valor de encargos diretamente relacionados com o serviço de transporte, entre 2005 e 2013, foi de 70,04 milhões de euros¹⁰⁷.
176. De acordo com o gráfico 6, a concessão MST apresenta a ocorrência de encargos entre 2005 e 2013. Porém, parte do seu valor (29,716 milhões de euros) diz respeito a compensações por perda de receitas, por atraso na entrada em exploração¹⁰⁸.
177. Por via dessas compensações, relativamente a esses três anos, o Estado suportou em média, por ano, cerca de 9,90 milhões de euros, um valor de compensações superior à média que viria a suportar durante o período de exploração efetiva (anos completos de exploração) entre 2009 e 2013, cerca de 7,89 milhões de euros, ou seja mais 25,5%¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Preços constantes, 2014. Respetivamente 24,15 e 21,03 milhões de euros, a preços correntes. No conjunto, 53,06 milhões de euros

¹⁰⁶ Em 2005 e 2006, na sequência da renegociação do contrato.

¹⁰⁷ Preços constantes, 2014. Valor correspondente à soma dos encargos referidos no gráfico 6 supra e que consta no quadro 14, de encargos totais, adiante no presente relatório.

¹⁰⁸ Que ocorreu em novembro de 2008, em vez de em dezembro de 2005, como estava previsto, ou seja com cerca de três anos de atraso.

¹⁰⁹ Em sede de contraditório a MTS vem referir que tal situação se deve considerar normal, visto que nos primeiros anos não auferiu receitas de bilheteira, tendo sido compensada pelo montante de receita correspondente ao limite inferior da banda de referência. Refira-se que esta compensação englobou também uma dedução de custos. No entanto, não se contesta o direito da concessionária ao recebimento de tais receitas, apenas se evidenciam os encargos do Estado, em consequência do adiamento na entrada em exploração.

9.2. Encargos unitários do serviço de transporte

9.2.1. Fertagus

178. O quadro seguinte apresenta os encargos unitários do concedente, com o serviço de transporte, na concessão Fertagus, por passageiro/quilómetro nos diversos períodos de concessão.

Quadro 6 - Fertagus - Encargos unitários do Estado com o serviço de transporte

(Preços constantes, passageiros-quilómetro - Pkt, milhões de euros)

		Procura verificada (Pkt) ¹	Encargos com serviço de transporte (M€) ²	Encargos/pkt (€)
Vigência do contrato inicial	1999 - 2004	1.177.899.809	53,06	0,05
Vigência da primeira alteração ao contrato	2005 - 2010	2.256.457.467	64,28	0,03
Vigência da segunda alteração ao contrato	2011-2013	1.091.494.838	-	0,00
No período de exploração	1999-2013	4.525.852.114	117,35	0,03

¹ Procura total verificada, em passageiros por quilómetro.

² Exclui encargos com a utilização da infraestrutura e com penalizações e incentivos. As compensações por défice de procura acordadas na alteração ao contrato de 2005, mas referentes ao período inicial de concessão, foram consideradas no mesmo.

Fonte: DGTC, com base em informação proveniente do IMT.

179. Verifica-se que na vigência das condições contratuais iniciais, 1999-2004, ocorreu um custo unitário de cerca de 5 cêntimos por passageiro/quilómetro. Na vigência das condições acordadas na primeira renegociação, 2005-2010, o valor unitário dos encargos desceu para cerca de 3 cêntimos por passageiro/quilómetro.
180. Esta comparação não reflete apenas a alteração das condições contratuais, mas também o facto de os níveis de procura serem, entre 2005 e 2010, substancialmente mais elevados do que no período 1999-2004¹¹⁰.
181. No período 2011-2013 não houve encargos, dado que se trata do período de prorrogação contratual que para existir teve que respeitar as condições previstas na alteração contratual de 2005, nomeadamente não existirem compensações do Estado diretamente relacionadas com o serviço de transporte a partir do ano de 2010.
182. Desde o início do contrato, até 2013, a exploração da concessão conduziu a encargos de cerca de 3 cêntimos por passageiro-quilómetro.

9.2.2. Metro Sul do Tejo

183. O quadro seguinte apresenta os encargos unitários do Estado, com o serviço de transporte, na concessão MST, por passageiro/quilómetro.

Quadro 7 - MST - Serviço de transporte - Encargos unitários

(Preços constantes, Pkt, milhões de euros)

	Procura verificada (Pkt)	Encargos com o serviço de transporte (M€) ¹	Encargos/pkt (€)
Desde o início do período de exploração contratual: 2005-2013	142.156.652	70,04	0,49

¹ Inclui compensações por perda de receitas por três anos de atraso na entrada em exploração.

Fonte: DGTC, com base em informação proveniente do IMT.

184. Desde o início do período de exploração contratual e até 2013, o valor unitário de encargos diretos com o serviço de transporte foi de cerca de 49 cêntimos por passageiro-quilómetro.
185. Trata-se de um valor elevado. O valor referido é superior ao preço por quilómetro do transporte urbano diurno em táxi que é de 47 cêntimos¹¹¹.

¹¹⁰ Como se viu supra, no presente relatório.

186. Em parte, aquele valor decorre de o Estado ter suportado encargos com um serviço de transporte que nunca se verificou. Ou seja, este compensou a concessionária por perdas de receita pelo atraso de cerca de três anos na entrada em exploração.
187. Expurgando o efeito de tais compensações e considerando apenas o período de exploração efetiva, o custo unitário do serviço de transporte mantém-se elevado, cerca de 28 cêntimos por passageiro-quilómetro¹¹².

Quadro 8 - MST - Serviço de transporte - Encargos unitários no período de exploração efetiva

(Preços constantes, PKT, milhões de euros, €)

	Procura verificada (Pkt)	Encargos com o serviço de transporte (M€)	Encargos/pkt (€)
Período de exploração efetiva 2008-2013	142.156.652	40,33	0,28

Fonte: DGTC, com base em informação proveniente do IMT.

188. Um fator a ter em conta para a existência de encargos unitários elevados é o facto de o percurso médio nesta concessão ser pequeno, agravando o cálculo dos encargos por passageiro/quilómetro.
189. É ainda de referir que, em resultado da quebra da procura, devida à crise económica, os encargos por passageiro-quilómetro, em cada ano, têm subido, sendo, sucessivamente, de 24 cêntimos em 2011, de 28 cêntimos em 2012 e de 30 cêntimos em 2013.

9.3. Partilha de receitas (concessão Fertagus)

9.3.1. Montantes e evolução

190. A partilha de receitas é um mecanismo contratual previsto na concessão Fertagus desde a alteração ocorrida em 2005¹¹³.
191. A partilha de receitas de bilheteira, a que o Estado teve direito relativamente à concessão Fertagus, ascendeu a 13,82 milhões de euros.
192. Este valor diz respeito à partilha de receitas de bilheteira, efetuada da seguinte forma:
- Partilha de receitas de bilheteira, com o concedente, surgida na alteração ao contrato ocorrida em 2005;
 - Partilha de receitas, que vigorou no período de prorrogação do contrato, após 2010.
193. Ao longo da execução contratual, a partilha de receitas tem-se processado do seguinte modo:

Quadro 9 - Fertagus - Partilha de receitas

Versão do contrato (ano)	Excedente face às receitas previstas no caso base	% Concedente	% Concessionária
1999	n.a.	n.a.	n.a.
2005	≤5%	25%	75%
	>5%	75%	25%
2010	Todo o excedente	75%	25%

Fonte: DGTC, Relatórios do TdC.

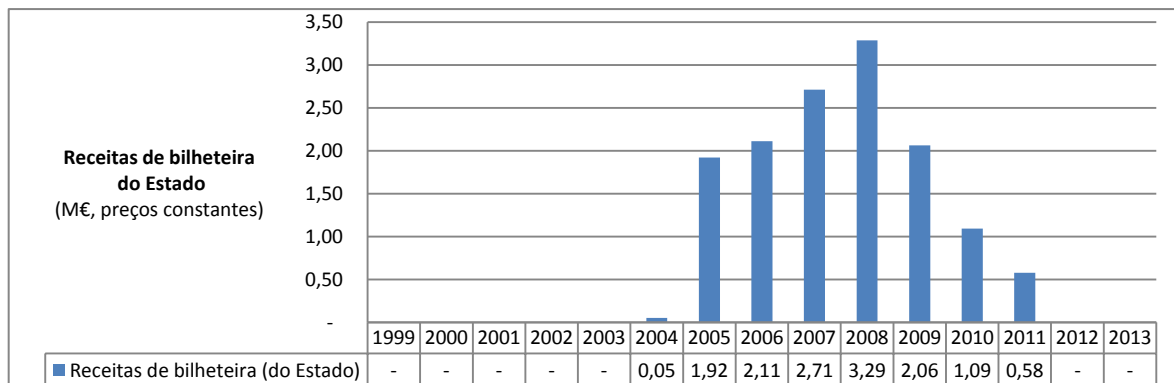
194. Ou seja, com a renegociação do contrato de concessão, em 2005, o Estado passou a ter direito à partilha de receitas de bilheteira e em 2010, as condições dessa partilha passaram a ser ainda mais favoráveis, uma vez que passou a ter direito, sempre, a 75% do referido excedente.

¹¹¹ Conforme convenção em vigor, assinada em 27 de dezembro de 2012, entre o Ministério da Economia e do Emprego, por via da Direção- Geral das atividades económicas, a ANTRAL – Associação Nacional dos Transportes Rodoviários em Automóveis Ligeiros e a Federação Portuguesa do Táxi – F.P.T. Este valor é apresentado por ilustrativo da dimensão dos encargos unitários do MST, muito embora os dois meios de transporte urbano em causa difiram significativamente.

¹¹² O facto de este valor ser elevado é incontroverso. Vide contraditório proferido pela MTS, página 2, em anexo ao Relatório do TdC n.º 22 /2011 – 2.ª Secção, «Metro Sul do Tejo – Auditoria de Seguimento».

¹¹³ Na concessão MST, o mecanismo de partilha de receitas faz parte do contrato desde início, mas é inútil. Esta partilha nunca ocorreu, nem se prevê que venha a ocorrer. Seria necessário que as receitas de bilheteira se viessem a situar dentro ou acima da banda de previsão de tráfego contratualmente definida para o efeito.

195. Pelo gráfico seguinte, verifica-se que o Estado não auferiu quaisquer montantes relativos a receitas de bilheteira até 2004¹¹⁴, ano em que teve direito a cerca de 0,05 milhões de euros¹¹⁵.

Gráfico 7 - Fertagus - Receitas de bilheteira do Estado


Fonte: DGTC, com base em informação proveniente do IMT.

196. Entre 2004 e 2011, o concedente teve direito ao montante total de 13,82 milhões de euros.
197. Estas receitas foram crescentes até 2008, ano em que atingiram o valor anual de 3,29 milhões de euros, assumindo depois valores anuais decrescentes até 2011, devido à queda da procura motivada pela crise económica.
198. Pelo mesmo motivo, em 2012 e em 2013 não houve lugar a partilha de receitas, uma vez que, nesses anos, as receitas de bilheteira ficaram abaixo das previstas no caso base.

9.3.2. Efeito da partilha de receitas

199. O efeito da partilha de receitas sobre os encargos unitários com o serviço de transporte pode ser observado no quadro seguinte.

Quadro 10 - Fertagus - Efeito da partilha de receitas nos encargos com o serviço de transporte

(Passageiros-quilómetro - PKT, milhões de euros)

		Procura verificada (Pkt)	Encargos do Estado com o serviço de transporte (M€)	Partilha de receita ¹ (M€)	Encargos líquidos ² (M€)	Encargos/pkt (€)
		A	B	C	D= B+C	D/A
Vigência do contrato inicial	1999 - 2004	1.177.899.809	53,06	-	53,06	0,05
Vigência da primeira alteração ao contrato	2005 - 2010	2.256.457.467	64,28	- 13,24	51,04	0,02
Vigência da segunda alteração ao contrato	2011-2013	1.091.494.838	-	- 0,58	- 0,58	- 0,001
Desde o início do contrato	1999-2013	4.525.852.114	117,35	- 13,82	103,53	0,02

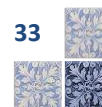
¹ No período 2005-2010 estão incluídos 0,05 milhões de euros relativos a 2004, em função da extensão do serviço de transporte a Setúbal e tendo em conta que a alteração contratual de 2005 veio a incluir possibilidade de partilha de receitas a favor do Estado, com início em 2004.

² Encargos com o serviço de transporte deduzidos dos montantes de partilha de receitas.

Fonte: DGTC, com base em informação proveniente do IMT.

¹¹⁴ O processo de renegociação, impulsionado pela concessionária em 2001, e cuja última reunião de renegociação ocorreu em fevereiro de 2005, com emissão de declaração comum sobre a minuta da versão renegociada do contrato de concessão, foi assinado em 8 de junho de 2005. No entanto, este contrato contemplou efeitos sobre as responsabilidades das partes anteriores a 2005, estando prevista a possibilidade de partilha de receitas de bilheteira a partir de 2004. Os montantes de receitas de bilheteira, a partir dos quais se verificaria a partilha com o Estado, nomeadamente para 2004, figuram no anexo 6 ao contrato de concessão.

¹¹⁵ 50 mil euros. Pelos motivos expostos na nota de rodapé anterior.

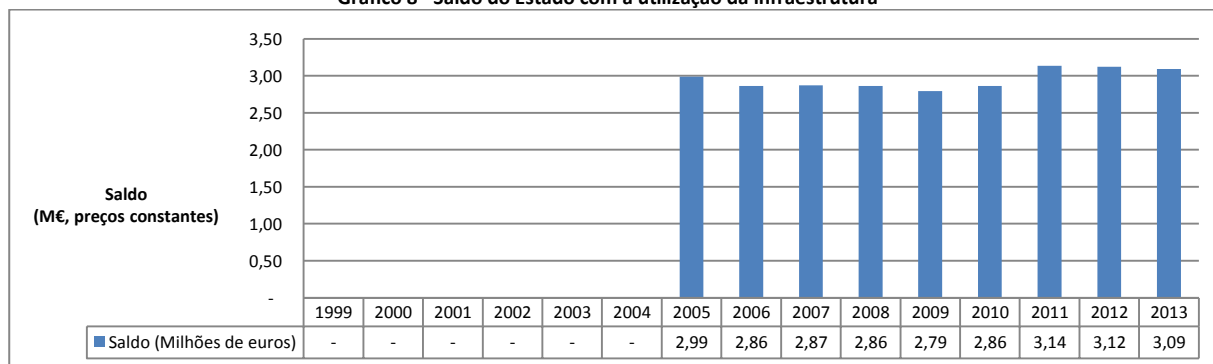


200. Verifica-se que a partilha de receitas reduz o valor unitário dos encargos com o serviço de transporte de três cêntimos por passageiro/quilómetro (verificados no período 2005-2010, conforme referido supra no presente relatório), para cerca de dois cêntimos por passageiro/quilómetro.
201. No período 2011-2013, o efeito sobre os encargos unitários é pouco significativo, na medida em que o Estado auferiu apenas cerca de 0,58 milhões de euros, em 2011, dado que nos anos seguintes a continuação da diminuição da procura fez com que o Estado deixasse de ter direito à partilha de receitas¹¹⁶.
202. O mesmo efeito se observa para todo o período de concessão, até 2013, com a diminuição de três cêntimos para dois cêntimos, por passageiro/quilómetro.

9.4. Encargos do Estado com a utilização da infraestrutura

203. A análise de receitas e encargos com a utilização da infraestrutura apenas é aplicável à concessão Fertagus, uma vez que o objeto da concessão do MST inclui todas as atividades inerentes à infraestrutura.
204. Na concessão Fertagus a infraestrutura foi desenvolvida pela REFER, previamente à assinatura do contrato. Esta última empresa, na qualidade de concessionária da rede ferroviária nacional recebe da Fertagus, enquanto operador do transporte ferroviário de passageiros, um pagamento pela utilização das infraestruturas, através da aplicação da taxa de utilização da infraestrutura (TUI).
205. A análise seguinte versa sobre o saldo do Estado com a utilização da infraestrutura, pela concessionária Fertagus. Os valores¹¹⁷, a preços constantes, incluem:
- Os encargos da Fertagus, pela utilização da infraestrutura a partir de 2005 até 2011 - os respetivos valores constituem receitas para o Estado, uma vez que a REFER integra o Sector Empresarial do Estado;
 - Para o período 2012-2013, os montantes de encargos a pagar pela Fertagus tal como decorrem do modelo financeiro da concessão.
206. O gráfico seguinte apresenta os montantes anuais, a preços correntes, do saldo do Estado com a utilização da infraestrutura pela concessionária.

Gráfico 8 - Saldo do Estado com a utilização da infraestrutura



Fonte: DGTC, com base em informação proveniente do IMT.

207. O gráfico 8 mostra a existência de três períodos distintos.

¹¹⁶ Matéria já abordada anteriormente no presente relatório.

¹¹⁷ Por questão de exposição, adiante, no gráfico 8, os montantes positivos referem-se a receitas do Estado (os demais gráficos apresentam como valores positivos os valores de encargos).

208. Entre 1999 e 2004, na vigência do contrato na sua configuração inicial, o concedente (Estado) assumiu as responsabilidades relativas à TUI¹¹⁸, perante a REFER (também Estado), pelo que o saldo foi nulo. Na prática, esta obrigação contratual correspondeu à disponibilização, à concessionária, da infraestrutura.
209. O valor daquela disponibilização corresponde ao valor da TUI que deveria ter sido suportado pela concessionária. A preços constantes, são cerca de 13,94 milhões de euros, anualmente repartidos de acordo com o que consta no quadro seguinte¹¹⁹.

Quadro 11 - Fertagus - TUI 1999- 2004 - Utilização da infraestrutura pela concessionária

(Milhões de euros, preços constantes)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Taxa de utilização da infraestrutura (encargo do Estado - tráfego abaixo do limite mínimo da banda inferior)	0,94	2,58	2,52	2,47	2,46	2,96
Total						13,94

Fonte: DGTC, com base em informação proveniente do IMT.

210. Entre 2005 e 2013 o saldo dos encargos do Estado é positivo, uma vez que os pagamentos à REFER passaram a ser da responsabilidade da concessionária.
211. Porém, a partir de 2012, em função do processo negocial despoletado relativamente à TUI, poderão vir a existir responsabilidades partilhadas entre concedente e concessionária, o que reduzirá os pagamentos da mesma, à REFER, relativamente ao que resulta diretamente do regime de tarifação em vigor¹²⁰.
212. O efeito desta redução de receitas para o Estado poderá vir a ser nulo, na medida em que, na prática, os montantes relativos à utilização da infraestrutura ferroviária, que fiquem acima do que consta no modelo financeiro, poderão vir a ser da responsabilidade do concedente perante a REFER. Esta mesma responsabilidade poderá vir a ser superior a um milhão de euros anuais¹²¹.

9.5. Incentivos e penalizações

213. No contrato de concessão Fertagus a partir de 2005 deixaram de estar previstos incentivos. Na concessão MST estes não estão contratualmente previstos.
214. Em ambos os contratos existe um sistema de penalidades para assegurar o cumprimento das obrigações, tanto as principais, como as acessórias (p. ex. obrigações de informação).
215. Na concessão MST não existiu qualquer processo de penalização/multa.

¹¹⁸ Entre 1999 e 2004, o Estado esteve contratualmente obrigado a suportar os encargos resultantes da aplicação da taxa de utilização da infraestrutura, desde que a procura se situasse abaixo do limite mínimo da banda inferior de tráfego, o que veio a acontecer.

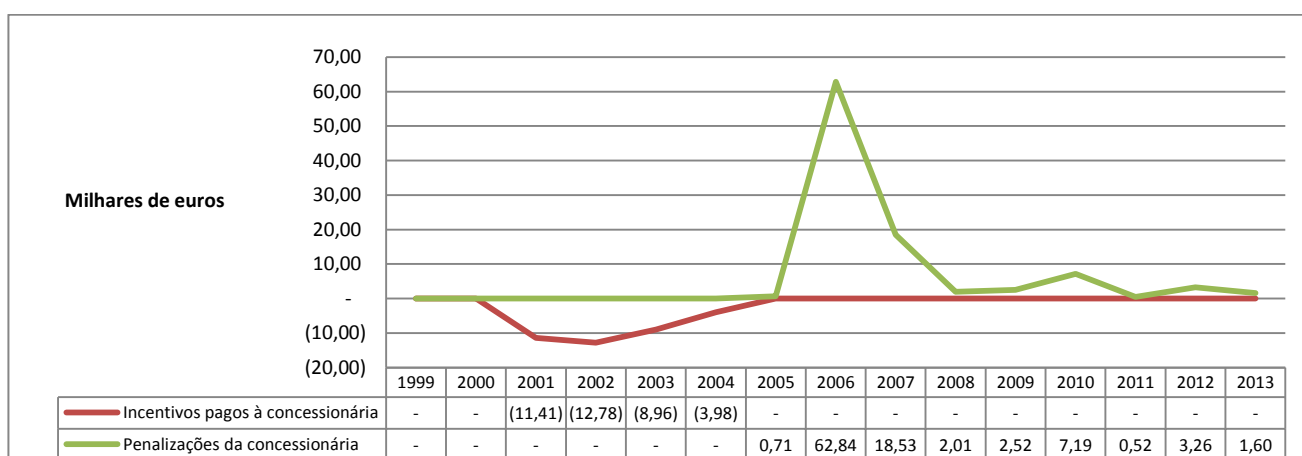
¹¹⁹ Do ponto de vista da concessionária, estes valores correspondem a um benefício financeiro, ainda que com origem num mecanismo contratual de recurso destinado a viabilizar a concessão. Não tendo sido atingido o limite mínimo da banda inferior de tráfego, obteve-se o efeito correspondente a uma isenção de pagamento pela utilização da infraestrutura. A comparação relativamente aos pressupostos iniciais do contrato (que pressupunham a exceção de pagamento da TUI pelo Estado e não pela concessionária) teria que entrar em linha de conta com o sacrifício que resultou do Estado não ter recebido, da concessionária, os referidos 14 milhões de euros. O gráfico passaria a incluir, até 2004, colunas em valores negativos.

¹²⁰ Deve referir-se que estes pagamentos não têm acontecido, nem por parte da Fertagus, nem da CP. No Relatório e Contas de 2013 da REFER consta o seguinte: «CP é a contraparte principal tratando-se do operador exclusivo de passageiros em toda a rede com exceção da travessia da Ponte 25 de abril que é operada pela Fertagus. Em 2013, a CP e Fertagus não realizaram qualquer pagamento referente à taxa de utilização da infraestrutura elevando-se o valor em dívida em 31 de dezembro de 2013, para um montante superior a 125 milhões de euros. Assim, apesar do risco de crédito estar fortemente concentrado na CP, o mesmo é mitigado pela natureza jurídica daquela entidade, dado tratar-se igualmente duma EPE com capital detido a 100% pelo Estado português». O IMT veio referir em sede de contraditório que a partilha de risco referida não é um facto consumado, na medida em que ainda não foi assumido ou negociado pelo Estado. No entanto, foi veiculada ao TdC informação que não poderia ser ignorada. Sem que se pretenda antecipar os resultados do processo negocial, a análise técnica efetuada pelo próprio IMT e fornecida ao TdC durante os trabalhos de auditoria indicia a razoabilidade de vir a ser suportada pelo Estado, independentemente da via de compensação, o aumento extraordinário da TUI por via de alteração estrutural da sua fórmula de cálculo, para além do constante do modelo financeiro, cfr. *Análise do alegado incumprimento do Estado Português do Contrato de Concessão para a Exploração do Serviço de Transporte Suburbano de Passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul (Contrato de Concessão)*, Setembro de 2013. De qualquer modo, para efeitos do gráfico supra consideraram-se os valores a pagar pela utilização da infraestrutura constantes do modelo financeiro, visto que correspondem ao melhor estimador do montante mínimo a que o Estado, via REFER, terá direito.

¹²¹ Caso não existam eventuais revisões ou ajustamentos no regime de tarifação até 2019. Montante anual estimado em função do reequilíbrio financeiro reclamado pela concessionária, ao abrigo das cláusulas 7.ª e 14.ª do contrato de concessão.

216. O IMT refere que «*não foi despoletado qualquer processo de penalização/multa, sendo a avaliação dos eventuais incumprimentos da concessionária um dos objetivos da Comissão de Negociação constituída pelo Despacho n.º 4125/2014 da UTAP*»¹²². O referido instituto esclarece ainda que, no âmbito do processo negocial, espera uma clarificação do contrato quer quanto aos indicadores e medição de desempenho da concessionária, quer quanto à aplicação dos mecanismos sancionatórios¹²³.
217. No que diz respeito à concessão Fertagus, na qual são apurados os índices de regularidade do serviço, foram aplicadas à concessionária penalidades pelos serviços não realizados, por motivos que lhe foram imputáveis.
218. Assim, a análise de penalidades e incentivos circunscreve-se à concessão Fertagus.
219. O gráfico seguinte ilustra a evolução anual dos incentivos e penalizações. Até 2005, o Estado pagou incentivos de desempenho à concessionária, não tendo ocorrido quaisquer penalizações.

Gráfico 9 - Fertagus - Incentivos e penalizações



Fonte: DGTC, com base em informação proveniente do IMT.

220. Como antes referido, na alteração contratual de 2005 deixaram de estar previstos incentivos. As penalidades, nomeadamente por falhas de desempenho, sofreram agravamentos substanciais. O ano com penalizações mais elevadas foi 2006: 62,84 milhares de euros.
221. De acordo com os dados do IMT, o valor mais elevado de penalidades no período de prorrogação contratual (2011-2013) verificou-se em 2012, e foi devido à ocorrência de um maior número de avarias do material circulante da Fertagus, essencialmente no 1º semestre.

Quadro 12 - Fertagus - Incentivos e penalizações por período contratual

	(Preços constantes, milhares de euros)	
	Penalizações	Incentivos
1999 - 2004		- 37,14
2005 - 2010	93,80	
2011 - 2013	5,38	
Totais	99,18	- 37,14
	Saldo	62,04

Fonte: DGTC, com base em informação proveniente do IMT.

222. De acordo com o quadro supra, entre penalizações da concessionária, montantes a favor do Estado, e incentivos de desempenho, pagos à concessionária, o concedente recebeu cerca de 62,04 milhares de euros¹²⁴.

¹²² Esclarecimentos prestados pelo IMT em 27/6/2014, ponto 31, pág. 21.

¹²³ Esclarecimentos prestados pelo IMT em 27/6/2014, ponto 25, e) e f), pág. 16.

¹²⁴ Neste caso, os recebimentos do Estado são resultado de falhas de desempenho. A sua ocorrência é, em princípio, extraordinária.

9.6. Encargos com reequilíbrios financeiros

223. O quadro seguinte descreve os encargos com reequilíbrios financeiros das concessões Fertagus e MST.

Quadro 13 - Encargos do Estado com reequilíbrios financeiros

(preços constantes, milhões de euros)

		Valor	Observações	Total da concessão
Fertagus	A - Reequilíbrios financeiro - compensações financeiras do Estado, regularização de responsabilidades anteriores a 31-12-2004.	53,06	Encargos acordados no âmbito da renegociação contratual que culminou com a alteração assinada em 2005.	53,06
MST	B - Compensação por perda de receitas	29,72	Compensação por perda de receitas decorrentes do atraso de cerca de três anos na entrada em exploração, por motivos imputáveis ao Estado.	85,14
	C - Indemnização por trabalhos adicionais	14,15	Encargos com Infraestruturas de longa duração (ILD).	
	D - Encargos adicionais com estaleiros	32,06		
	E - Juros de mora (relativos a trabalhos contratuais)	0,59		
	F - Atualização de preços (relativa a trabalhos contratuais)	6,24		
	G - Expropriações	0,29		
	H - Cedência de créditos (contratação de operação)	1,85		
	I - Custos de negociação	0,25		
Total				

Fonte: DGTC, com base em informação proveniente do IMT.

224. O montante de encargos do Estado resultante de processos de renegociação e de reequilíbrio financeiro com as concessões ferroviárias foi cerca de **138,20 milhões de euros**.
225. Este valor não inclui o montante de encargos que poderá vir a resultar do processo de reequilíbrio financeiro, em curso, no âmbito da **concessão Fertagus**, relacionado com o aumento extraordinário da taxa de utilização da infraestrutura¹²⁵.
226. O montante de compensações à **Fertagus** ascendeu a 53,06 milhões de euros.
227. No que respeita à **concessão MST**, o montante de responsabilidades do Estado, decorrente do processo de reequilíbrio financeiro de 2004, ascendeu a 85,14 milhões de euros.
228. Neste processo foram englobados montantes relativos a infraestruturas de longa duração, num montante de **53,3 milhões de euros**¹²⁶, dos quais apenas cerca de 27%, **14,15 milhões de euros**¹²⁷ dizem respeito a indemnizações à concessionária por trabalhos adicionais.
229. Não existe previsão sobre o impacto financeiro do processo negocial já formalmente iniciado no que respeita à concessão MST.

9.7. Encargos totais

230. O quadro seguinte descreve os encargos por período, de acordo com as sucessivas alterações ao contrato de concessão¹²⁸.

¹²⁵ A inclusão deste valor aumentaria em cerca de 2% o total relativo aos reequilíbrios financeiros.

¹²⁶ Correspondentes à soma das linhas C a G, do quadro anterior.

¹²⁷ Referência C, no quadro anterior.

¹²⁸ Os montantes apresentados com sinal negativo correspondem a valores a favor do Estado.

Quadro 14 - Totais de encargos com as parcerias ferroviárias

(preços constantes, milhões de euros)

Concessão	Período contratual	Serviço de transporte	Utilização da infraestrutura	Penalizações e incentivos	Partilha de receitas	Outros encargos ¹	Totais
Fertagus	1999 - 2004	53,06	-	- 0,04	-		53,03
	2005-2010	64,28	- 17,24	0,09	- 13,24		33,90
	2011 - 2013	-	- 9,35	0,01	- 0,58		- 9,92
	Total Fertagus	117,35	- 26,59	0,06	- 13,82		77,00
MST	2005-2013	70,04				55,42	125,47
	Total	187,39	- 26,59	0,06	- 13,82	55,42	202,47

1 Indemnizações por trabalhos adicionais, encargos adicionais com estaleiros, juros de mora, atualização de preços, expropriações, cedência de créditos e custos de negociação. Estes encargos resultaram de um processo de reequilíbrio financeiro, por motivo de atraso na entrada em exploração de cerca de três anos, imputável ao concedente. Deste processo de reequilíbrio resultaram também compensações por perda de receitas incluídas na coluna dos encargos com serviço de transporte.

Fonte: DGTC, com informação veiculada pelo IMT

231. Os encargos com a **concessão Fertagus** foram de cerca de 77 milhões de euros.
232. Existem ainda outros valores que não figuram no quadro anterior:
- 100,02 milhões de euros, a preços constantes, relativos ao investimento em material circulante em resultado da alteração contratual verificada em 2005.
 - 13,94 milhões de euros, a preços constantes, valor correspondente à disponibilização, à concessionária, das infraestruturas para seu uso¹²⁹. Este valor é próximo daquele que o Estado recebeu a título de partilha de receitas (13,82 milhões de euros).
233. Entre 2011 e 2013, o Estado apenas regista valores a seu favor, tanto decorrentes da aplicação da taxa de utilização da infraestrutura (direito de receita da REFER) como da partilha de receitas de bilheteira, no total de 9,92 milhões de euros.
234. No que diz respeito ao direito de receitas da REFER, o seu Relatório e Contas de 2013 refere o seguinte: «os operadores CP e Fertagus não realizaram qualquer pagamento referente à taxa de utilização da infraestrutura elevando o valor em dívida à REFER para um montante superior a 125 milhões de euros». Esta situação, bem como o processo de reequilíbrio financeiro em curso na concessão Fertagus, resulta da alteração do regime tarifário aplicável.
235. Os encargos com a **concessão MST** são cerca de 70,04 milhões de euros, a que acrescem 55,42 milhões de euros, indicados no quadro anterior em “outros encargos”, totalizando 125,47 milhões de euros.
236. Nas duas concessões, o Estado suportou os encargos com o investimento em infraestruturas. No caso da concessão MST, custeou as infraestruturas através da Administração Central, da Administração Local e recorreu ao FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional¹³⁰. No caso da concessão Fertagus, o investimento em infraestruturas ficou a cargo da REFER.
237. Quanto ao material circulante, a IGF quantificou em 2011-2013 rendas pagas pela concessionária Fertagus à Sagesecur¹³¹ num total de cerca de 7,63 milhões de euros por ano¹³².

¹²⁹ Resulta do facto de o Estado se ter comprometido a suportar o valor a pagar à REFER pelo uso das infraestruturas, se o tráfego não atingisse o limite mínimo da banda inferior de tráfego. Este valor não figura no quadro, uma vez que se trata de uma responsabilidade de pagamento do Estado concedente relativamente a uma entidade do seu próprio universo – REFER. Esta responsabilidade foi motivada pelo facto de a procura não ter atingido o limiar de procura previsto no sistema de bandas do contrato inicial, a partir do qual a concessionária passaria a ser responsável pelo pagamento da taxa de utilização da infraestrutura à REFER. Este valor (que resulta do quadro 11 do presente relatório).

¹³⁰ Vide quadro 2, página 11, do Relatório n.º 22/2011 – 2.ª Secção, «Metro Sul do Tejo – Auditoria de Seguimento».

¹³¹ Cfr. Esclarecimentos prestados pela Sagesecur em 10/10/2014.

¹³² Esclarecimentos prestados pela IGF em 08/10/2014. Preços correntes.



10. DESEMPENHO FINANCEIRO DAS CONCESSIONÁRIAS

238. A concessionária **Fertagus** tem tido diminuições de receitas e de resultados.
239. Para além da diminuição de receitas de bilheteira já abordada e cujo impacto direto recai sobre a concessionária, de acordo com a informação proveniente da IGF¹³³, as receitas acessórias têm estado em 2011, 2012 e 2013 sempre abaixo do previsto no caso base. Em 2013, a diferença foi de 1,77 milhões de euros negativos (preços correntes).
240. A concessionária refere que, na comparação entre os valores verificados e o caso base, a par da diminuição das receitas de bilheteira (*«para 2012 e 2013 uma redução de cerca de 2 milhões €»*¹³⁴), o aumento dos encargos com a TUI é um aspeto fundamental, na medida em que representa *«(...) já um acréscimo de 3.014.651,82 €, isto é 49% acima do valor do caso base»*(...)¹³⁵.
241. De acordo com os dados fornecidos pelo IMT, o aumento de encargos com a TUI, previsto no modelo financeiro para a concessionária, de 2011 para 2012, era de 2%, enquanto o aumento verificado foi de cerca de 53%¹³⁶.
242. O investimento anual efetuado pela concessionária tem sido, no mesmo período, superior ou aproximado aos valores do caso base. Em 2013, foi superior ao caso base em 0,55 milhões de euros¹³⁷.
243. Os resultados antes de juros, impostos, depreciações e amortizações têm sido reduzidos, ou mesmo negativos (em 2012, 8,1 milhares de euros e em 2013, 15 milhares de euros negativos), enquanto o resultado líquido tem sido negativo no período 2011-2013, sendo de 0,7 milhões de euros negativos em 2013¹³⁸.
244. Na concessão **MST**, o desempenho operacional regista valores positivos. Anualmente, os resultados antes de juros, impostos, depreciações e amortizações em 2011-2013 foram, sucessivamente, de 16,95 milhões, 17,11 milhões e 17,66 milhões de euros. Com o efeito das depreciações e amortizações, os resultados, no mesmo período 2011-2013 foram, sucessivamente de 1,75 milhões, 1,86 milhões e 1,27 milhões de euros. Os resultados líquidos também têm sido positivos (em 2011, 0,034 milhões de euros; em 2012, 0,316 milhões de euros; em 2013, 0,129 milhões de euros)¹³⁹.
245. De acordo com a informação proveniente da IGF¹⁴⁰, as receitas acessórias têm estado em 2011, 2012 e 2013 sempre abaixo do previsto no caso base. Em 2013, a diferença foi de 1,68 milhões de euros¹⁴¹.
246. Não obstante, os resultados positivos descritos dos últimos anos, a concessionária refere que dado os mesmos serem reduzidos e existirem custos superiores aos previstos, nomeadamente quanto a pessoal, energia elétrica e serviços de terceiros, tal conduz a que *«os acionistas se sintam desconfortáveis com a execução do Contrato e desiludidos com as perspetivas futuras»*¹⁴².
247. Por outro lado, o valor anual de receitas acessórias *«não ultrapassa cerca de 3% do montante que, à data da construção do modelo financeiro da Concessão, seria expectável realizar (...)»*¹⁴³.
248. Receitas inferiores às previstas¹⁴⁴ e alguns custos mais elevados referidos pela concessionária têm sido parcialmente compensadas pelos resultados financeiros.

¹³³ Idem.

¹³⁴ Esclarecimentos prestados pela Fertagus em 3/10/2014, pág. 10.

¹³⁵ Idem. Preços correntes.

¹³⁶ Comparação com modelo financeiro, a preços correntes.

¹³⁷ Esclarecimentos prestados pela IGF, em 08/10/2014. Preços correntes.

¹³⁸ Idem.

¹³⁹ Idem. O investimento da concessionária, embora superior ao previsto no caso base foi de cerca de 33,4 milhares de euros, em 2013.

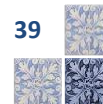
¹⁴⁰ Esclarecimentos prestados pela IGF em 08/10/2014.

¹⁴¹ Preços correntes.

¹⁴² Esclarecimentos prestados pela MTS em 15/10/2014, pág.28. A concessionária refere ter revisto, em baixa, a TIR, para 5,22% e em sede de contraditório veio sublinhar que os resultados têm estado aquém dos previstos no modelo financeiro.

¹⁴³ Esclarecimentos prestados pela MTS em 15/10/2014, pág. 25.

¹⁴⁴ Para além das menores receitas acessórias, o relatório e contas de 2013 refere o impacto negativo sobre as receitas de bilheteira do agravamento da taxa de fraude atribuído à crise económica.



249. Na opinião da concessionária, a maior fonte de receitas são as compensações do Estado (por défice de procura), pelo que se vê confrontada com pagamentos trimestrais, cujos prazos de pagamento não são cumpridos¹⁴⁵, levando a dificuldades de tesouraria, bem como a dificuldade no pagamento de remunerações acionistas e no cumprimento dos rácios estabelecidos nos contratos de financiamento.

250. Refere a concessionária que:

«(...) o impacto da situação relativa à procura reflete-se na possibilidade de [o Estado] se poder porventura ver obrigado a continuar a pagar as compensações trimestrais à Concessionária durante todo o prazo da Concessão.

Para a MTS, não tendo tomado para si o risco de procura, a dificuldade que esta situação lhe provoca prende-se com o incumprimento reiterado por parte do Estado dos prazos para pagamento das compensações.

Efetivamente, seria muito mais cómodo para a Concessionária se fosse autossuficiente financeiramente, gerindo a atividade dentro dos volumes de tráfego previstos e, portanto, independente do suporte financeiro de terceiros.

Ora, como essa não é a situação e todos os restantes compromissos da Concessionária se mantêm – salários, energia de tração, manutenção de frota e infraestruturas, outros custos de exploração, financiamento, etc. – é fundamental que os pagamentos das compensações sejam realizados dentro dos 60 dias contratualmente estabelecidos, sob pena de a Concessionária poder entrar em desequilíbrio financeiro e em incumprimento com os seus trabalhadores, outros prestadores de serviços, fornecedores e Bancos.

Constatando-se que o pagamento das compensações tem vindo sempre a ocorrer acima dos 90 dias – provocando os custos (perfeitamente evitáveis) para o Estado relativos a juros debitados pela Concessionária (...) a situação de tesouraria da empresa é muito débil e chegou já a gerar, pontualmente, atrasos na liquidação de prestações do financiamento e no pagamento de salários aos trabalhadores.

Acresce que, estando a Concessionária obrigada ao cumprimento de rácios financeiros estipulados no Contrato de Financiamento, o não atempado recebimento dos pagamentos a que tem direito impediu até hoje – passados 12 anos sobre o início da Concessão - a liquidação de qualquer tipo de remuneração aos acionistas pois tal iria desequilibrar a estrutura financeira da MTS e levar ao incumprimento dos rácios contratuais»¹⁴⁶.

251. Em sede de contraditório, a MTS veio referir que do total, cerca de 71,24 milhares de euros, debitado ao concedente a título de juros de mora, mais de metade continuava por liquidar sendo referente ao terceiro e ao quarto trimestre de 2011 e ao primeiro trimestre de 2012.

¹⁴⁵ Este facto é também referido no relatório de gestão de 2013 da MTS, Proc.º 3682/2013, pág. 9.

¹⁴⁶ Esclarecimentos prestados pela MTS em 15/10/2014, pág. 22. No relatório de gestão de 2013, remetido ao TdC (Processo n.º 3682/2013) foi veiculada informação semelhante, nomeadamente o impacto dos atrasos de pagamento do Estado na gestão de tesouraria, descrita como “*muito difícil e quase sempre próxima da rotura*” e no atraso do pagamento de salários de janeiro de 2013. É também referida a necessidade de utilização de contas de reserva para amortização (capital e juros) de financiamento. A presente auditoria não teve como objetivo a análise dos fluxos e das remunerações acionistas.

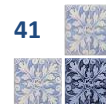


11. QUADRO COMPARATIVO DAS CONCESSÕES

252. O quadro seguinte compara as concessões Fertagus e MST¹⁴⁷.

Quadro 15 - Comparação das concessões

	Fertagus	MST	Observações
Modelo inicial			
Sistema de bandas de tráfego.	x	x	Nas duas concessões foi adotado o modelo de bandas de tráfego, nos contratos iniciais. Nas duas concessões, confirma-se o risco para o Estado do sistema de bandas de tráfego, nomeadamente quando não existam históricos de procura e numa economia, pela sua natureza ¹⁴⁸ , com risco de períodos de contração. As estimativas iniciais de procura foram irrealistas, o que colocou o Estado na contingência de, não renegociando as condições contratuais (e tal ainda não aconteceu na concessão MST), ficar obrigado, durante longos períodos de concessão, trinta anos, a suportar encargos calculados pela diferença entre a procura verificada e a, muito superior, procura prevista ¹⁴⁹ . Pelo mesmo sistema, o Estado suportou o risco de procura associado à contração económica ¹⁵⁰ .
Previsão inicial de autossustentabilidade	x	x	Nas duas concessões a autossustentabilidade foi inicialmente admitida ¹⁵¹ , pelo que previsivelmente não implicariam, em fase de exploração encargos para o Estado com o serviço de transporte. A opção por este modelo implica fiabilidade das previsões de procura (as quais falharam). A classificação de concessões, com as características que estavam subjacentes aos contratos iniciais, em autossustentáveis é discutível, sendo prenúncio de algum otimismo nas previsões e o sublinhar da importância das estimativas de procura para a decisão de lançamento dos procedimentos de contratação, sobretudo tendo em conta a ausência de histórico de procura. Conceptualmente o sistema de bandas de tráfego é uma das soluções entre a autossustentabilidade, ou seja, a total exposição à procura (só pagamentos dos utilizadores e risco de procura totalmente atribuído ao parceiro privado) e o sistema de pagamentos por disponibilidade (só pagamentos do Estado, com risco de procura atribuído ao parceiro público) ¹⁵² .
Alterações ao modelo inicial			
Cobertura do deficit previsto, através de pagamentos por serviço público	x		Na concessão Fertagus, na alteração contratual ocorrida em 2005, os pagamentos do Estado por serviço público foram determinados com base no défice previsto da concessionária. A partir de 2010, o referencial do modelo financeiro deixou de ser a procura e passou a ser a receita prevista, admitindo-se um crescimento anual como resultado do aumento da procura (1%) e do tarifário autorizado (1% acima da inflação). Também a partir de 2010 deixaram de estar previstos no contrato pagamentos pelo concedente.
Partilha de receitas	x		Na concessão Fertagus, a partir de 2005, o concedente passou a poder usufruir de receitas de bilheteira, desde que estas ultrapassassem os montantes previstos no caso base. Entre 2005 e 2010, esta processou-se em percentagens diferentes, nos primeiros 5% de excedentes de receitas e nos 95% seguintes. A partir de 2011, a partilha de receitas com o concedente, a ocorrer, corresponderá a 75% das receitas acima do estimado no caso base. Até 2005, esta possibilidade de receita para o Estado destinou-se a compensar parcialmente os pagamentos contratuais por serviço público e a impedir condições de sobrelucro. A partir de 2011, já não estando previstos pagamentos do Estado, continuou a existir partilha de receitas de bilheteira com o Estado. Na concessão MST, o mecanismo de partilha de receitas faz parte do contrato inicial, o qual não sofreu qualquer alteração, mas é inútil. As condições de ocorrência desta partilha nunca ocorreram, nem se prevê que venham a ocorrer. Seria necessário que as receitas de bilheteira se viessem a situar dentro ou acima da banda superior de previsão de tráfego contratualmente definida.
Compensação por abertura de novas infraestruturas de travessia do Tejo	x		Na concessão Fertagus, esta compensação foi eliminada na alteração contratual de 2005. Esta eliminação poderia ter sido útil ao Estado, caso uma nova travessia do Tejo tivesse sido construída, nomeadamente em consequência do Projeto Ferroviário de Alta Velocidade (que foi cancelado).
Prazo de concessão	x		Na concessão Fertagus, o prazo de concessão inicial era de 30 anos (fim em 2029), sendo prorrogável por mais 15 anos. Em 2005, determinou-se que o prazo de concessão terminaria em 2010, ano a partir do qual poderia haver prorrogação contratual, por mais 9 anos, desde que deixassem de ser necessárias contribuições financeiras do Estado. A renegociação ocorrida em 2010 veio estabelecer que o contrato possa vir a ser denunciado pelo Estado no fim de 2016, caso haja a implementação da Alta Velocidade nas travessias do Tejo, nos termos definidos contratualmente. Caso não seja exercida a faculdade de denúncia, entre 2017 e 2019, o Estado terá direito a 50% do resultado líquido previsto no modelo financeiro.
Autosustentabilidade	x		A concessão Fertagus veio a poder considerar-se autossustentável a partir de 2010, sem encargos para o concedente, podendo este auferir parte das receitas de bilheteira, o que veio a acontecer até 2011. Mas em 2012 e 2013, dado que as receitas de bilheteira se passaram a encontrar abaixo do previsto no caso base, o Estado deixou de receber receitas. Em contrapartida, a concessionária, que suporta o risco de tráfego, vê diminuídas as suas receitas.
Investimento em material	x		Na concessão Fertagus, a alteração contratual verificada em 2005 implicou que a responsabilidade

¹⁴⁷ O referido no presente quadro resulta também do exposto nos anteriores relatórios de auditoria do TdC, sobre estas concessões.¹⁴⁸ Pequena, aberta e dependente do exterior.¹⁴⁹ Os desvios entre a procura verificada e a procura prevista, na vigência do sistema de bandas de tráfego, foram nas concessões Fertagus e MST, respetivamente, de entre 31% e 56% e entre 65% e 72%, excluindo já os desvios mais elevados registados no ano inicial de cada concessão (cfr. gráfico 2 do presente relatório).¹⁵⁰ A vigência do sistema de bandas de tráfego incluiu nas duas concessões anos de contração, embora de forma mais persistente no caso da concessão MST (cfr. ponto "Bandas de tráfego" no presente relatório), o que sublinha o risco de exposição do Estado, à conjuntura, no sistema de bandas de tráfego. No mesmo sentido, no período mais recente da concessão Fertagus, já sem o sistema de bandas de tráfego, o estado revelou-se salvaguardado do risco associado à conjuntura, não incorrendo já em encargos com o serviço de transporte.¹⁵¹ Cfr. Relatório de Auditoria n.º 24/02 – 2.ª S - Auditoria à concessão da travessia do Eixo Ferroviário Norte-Sul (Estado/Fertagus) e cfr. Relatório 22/2011 – 2.ª S - Metro Sul do Tejo - Auditoria de seguimento.¹⁵² Vide, por exemplo, «The Guide to Guidance - How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects / The European PPP Expertise Centre (EPEC) PPP Guide», www.eib.org/epec.

	Fertagus	MST	Observações
circulante			pelo investimento em material circulante passasse da concessionária para o Estado. A compra do material circulante pelo Estado, à concessionária, possibilitou a diminuição do prazo de concessão, bem como, à concessionária, regularizar parte da sua dívida de financiamento.
Manutenção do material circulante	x		Na sequência da transferência da propriedade do material circulante para o Estado, na alteração contratual de 2005, a Sage secur (empresa do Estado) celebrou com a concessionária um contrato de prestação de serviços de manutenção do material circulante.
Outras alterações	x		Ocorreram outras alterações das condições contratuais, entre as quais as seguintes. Na concessão Fertagus, na alteração ao contrato ocorrida em 2005: a TIR acionista do caso base reduziu-se de 10,89% para 7,76%; O concedente deixou de assumir o pagamento da taxa de utilização da infraestrutura; foram eliminados os mecanismos de incentivos; ocorreu um agravamento das penalizações por falhas de desempenho. Na alteração ao contrato de 2010, estabeleceu-se que o Estado tem a faculdade de denunciar o contrato de concessão, a partir de 1 de janeiro de 2017 e caso não use dessa faculdade terá direito a receber anualmente, entre 2017 e 2019, 50% do resultado líquido previsto no modelo financeiro. Nas duas alterações contratuais (2005 e 2010) deram-se alterações ao regime de tarifário.
Atividades do Estado			
Concedente	x	x	O Estado lançou os concursos para as duas concessões.
Viabilizador	x	x	Em ambas as concessões, através das compensações contratuais (compensações por deficit de receita). Excetua-se a concessão Fertagus, no período iniciado em 2010, ano a partir do qual, de acordo com o contrato, a prorrogação da concessão apenas foi possível por não implicar pagamentos do Estado e manter os níveis de qualidade de serviço.
Destinatário de receitas de exploração	x		Na concessão Fertagus, o Estado auferiu a partir de 2005, até 2010, parte das receitas de bilheteira. Vd. supra "Partilha de receitas". A partir de 2011, a diminuição da procura e das receitas de bilheteira para níveis abaixo dos previstos no caso base fez com que o Estado deixasse de receber qualquer valor.
Encargos com ILD	x	x	Na concessão Fertagus, os encargos com ILD (infraestruturas de longa duração) couberam à REFER. No caso da concessão MST, o financiamento das ILD coube ao Estado em 100%.
Projeto e construção de ILD	x		Na concessão Fertagus, o projeto e construção das ILD foram efetuados através da REFER. Na concessão MST estas atividades fizeram parte do objeto contratual. No entanto, parte dos inconvenientes financeiros associados à fase de projeto, refletiram-se em custos acrescidos para o Estado, por via do risco de adiamento (na entrada em exploração - três anos, com indemnização por perda de receitas) e por via da compensação por sobrecustos incorridos pela concessionária.
Gestão da infraestrutura	x		Na concessão Fertagus, a infraestrutura integra-se na rede ferroviária nacional gerida pela REFER, concessionária da mesma rede e parte do setor empresarial do Estado.
Propriedade do material circulante	x		Na concessão Fertagus, em 2005, o Estado comprou o material circulante (e peças) à concessionária Fertagus, para posteriormente lho alugar. Para que tal fosse possível, o Estado montou uma operação de locação, entre si e uma locadora, sendo o contrato gerido pela empresa Sage secur, do grupo Par pública. A eventual diferença, para mais, ou para menos, da renda a pagar à locadora, relativamente ao montante, contratualmente fixo, pago pela concessionária, passou a ser da responsabilidade do Estado.
Manutenção do material circulante	x		Na sequência da transferência da propriedade do material circulante para o Estado, na alteração contratual de 2005, a Sage secur celebrou com a concessionária um contrato de prestação de serviços de manutenção do material circulante.
Funções do cidadão			
Utilizador/pagador	x	x	O utilizador é a fonte das receitas de bilheteira das concessões. Na concessão Fertagus têm ocorrido maiores aumentos tarifários a partir da alteração contratual de 2005, o que implicou um aumento do contributo dos utilizadores para a concessão. A procura dos serviços alterou-se em função do preço e da crise económica. Na concessão MST, a concessionária refere que «as atualizações tarifárias pretendidas e propostas pela MTS para acompanhar os aumentos entretanto introduzidos pelos restantes operadores têm sido impedidas pelo Concedente (IMT) com o argumento [que a concessionária confirma] de que a BTM registada na MTS é superior à BTM contratual, razão pela qual as tarifas do Metro Sul do Tejo se têm mantido inalteradas ao longo dos quase seis anos de sua existência». O IMT refere que nesta concessão a BTM, que tem sido atualizada anualmente, representa uma receita tarifária média máxima, mas que não tem tido qualquer reflexo no tarifário praticado ao público, uma vez que o mesmo tarifário (o contratual inicial) representa já uma receita por passageiro-quilómetro superior à da BTM.
Contribuinte	x	x	Utilizando, ou não, o serviço de transporte ferroviário, o cidadão, pela via fiscal, suporta indiretamente os encargos do Estado com as duas concessões. Na concessão Fertagus, a partir de 2011, o Estado concedente não tem suportado encargos diretos, mas apesar disso a existência do serviço continua indiretamente a consumir receitas fiscais. A REFER, parte do sector público, gestora da infraestrutura, e que consolida no Orçamento do Estado continua deficitária. Na concessão MST, existem significativas compensações por défice de tráfego.
Avaliação	x	x	Nas duas concessões, o utilizador participa ativamente no controlo de qualidade através dos inquéritos sobre qualidade de serviço e através da informação que veiculam nas suas reclamações.
Atividades das concessionárias			
Operação (transporte)	x	x	As duas concessões têm como propósito o serviço de transporte ferroviário de passageiros. No caso da concessão Fertagus trata-se de um serviço suburbano. Os índices de exploração revelam uma boa qualidade de serviço que a Fertagus considera «ao nível das melhores redes europeias de transporte ferroviário», e que poderia ser melhorado caso os seus serviços não fossem afetados pelos atrasos verificados nos comboios da CP que utilizam as mesmas infraestruturas. O resultado dos inquéritos aos clientes é índice de satisfação global de 4 (escala de 1 a 5), sendo o preço dos bilhetes o aspeto mais penalizado pelos clientes (pontuação de 3). As penalidades impostas pelo concedente por falhas de desempenho, de acordo com a Fertagus, têm como causa mais significativa as avarias de material circulante. Na concessão MST, o serviço é urbano.
Investimento em equipamentos de bilhética	x	x	Nas duas concessões este investimento é responsabilidade das concessionárias.
Investimento material circulante	x	x	No caso da Fertagus, a concessionária foi responsável pelo investimento em material circulante apenas até 2005. Na concessão MST o investimento em material circulante é da responsabilidade da concessionária

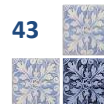


	Fertagus	MST	Observações
			(cerca de 45,7 milhões de euros).
Projeto e construção de ILD		x	Na concessão MST, o projeto e a construção de ILD estiveram a cargo da concessionária, apesar de terem sido custeadas pelo Estado (cerca de 270 milhões de euros).
Gestão da infraestrutura		x	Na concessão Fertagus, a gestão da infraestrutura está a cargo da REFER. Na concessão MST, a mesma gestão é efetuada pela concessionária.
Atividades acessórias	x	x	A concessão Fertagus comporta atividades acessórias geradoras de receitas, tais como a exploração de parques de estacionamento e a exploração de publicidade no material circulante. O serviço rodoviário de passageiros é uma atividade incluída no âmbito do contrato. Para além disso, a concessionária presta serviços de manutenção do material circulante. De acordo com a informação proveniente da IGF ¹⁵³ , as receitas acessórias têm estado em 2011, 2012 e 2013 sempre abaixo do previsto no caso base. Em 2013, a diferença foi de 1,77 milhões de euros (preços correntes). Na concessão MST, existem receitas de publicidade e estavam contratualmente previstas outras receitas como as provenientes de parques de estacionamento e áreas comerciais. De acordo com a informação proveniente da IGF ¹⁵⁴ , as receitas acessórias têm estado em 2011, 2012 e 2013 sempre abaixo do previsto no caso base. Em 2013, a diferença foi de 1,68 milhões de euros (preços correntes). A MTS, em sede de contraditório, refere que as receitas de publicidade refletem o ambiente de crise económica e financeira.
Prestação de serviços de manutenção do material circulante	x		Na concessão Fertagus, aquando da alteração contratual de 2005, paralelamente à compra do material circulante pelo Estado, foi celebrado um contrato de prestação de serviços de manutenção com a Fertagus. Na concessão MST, a manutenção é efetuada também pela concessionária, mas ao seu próprio material circulante, tal como aconteceu na concessão Fertagus antes da respetiva alteração contratual de 2005.
Atividades conexas extra-concessão dos acionistas	x	x	Serviço urbano e suburbano na mesma área geográfica. As concessionárias Fertagus e a concessão MST têm acionistas comuns.
Constrangimentos às concessionárias			
Circulação	x	x	Na concessão Fertagus têm existido constrangimentos de circulação, dado que não é o único operador a utilizar a infraestrutura no eixo ferroviário Norte/Sul. A concessionária refere que os frequentes atrasos na circulação de comboios da CP, tanto de longo curso como suburbanos, motivam atrasos no seu serviço. No caso da concessão MST, o constrangimento de circulação também existe, mas por se tratar de um meio de transporte em carril, de superfície, em meio urbano.
Sistema de validação		x	O sistema de validação de títulos de transporte é um sistema aberto com validadores a bordo. Há passageiros que não validam os seus títulos de transporte (sejam eles títulos ocasionais ou passes). Este facto contribui para a existência de uma fraude elevada, sendo que o risco de fraude cabe à concessionária e penaliza-a nas suas receitas de bilheteira. Por outro lado, o IMT para efeitos de aumentos tarifários, quando afere a receita tarifária por passageiro-quilómetro efetiva apenas considera os passageiros transportados com título de transporte válido, e não os passageiros transportados em fraude (a fraude é risco da concessionária).
Ambiente económico – fase atual	x		Apenas a concessão Fertagus é afetada, visto que não estão previstos pagamentos para o restante período de concessão, dependendo a concessionária inteiramente das receitas de bilheteira, as quais, refere a concessionária, representam 85% das receitas totais. A concessionária sublinha que «na renegociação ocorrida em 2005, os dados conhecidos relativos à procura e à sua evolução não permitiam antecipar a crise social e económica que emergiu posteriormente». Os resultados antes de juros, impostos, depreciações e amortizações têm sido reduzidos, ou mesmo negativos (em 2012, 8,1 milhares de euros e em 2013 -15 milhares de euros). O resultado líquido tem sido também negativo no período 2011-2013, sendo de 0,7 milhões de euros negativos em 2013 ¹⁵⁵ . Na concessão MST a concessionária encontra-se protegida do risco de procura pelo sistema de bandas. A diminuição de procura implica maiores pagamentos do Estado à concessionária.
Elasticidade preço/procura	x	x	A Fertagus diz o seguinte. «Existe uma relação entre a variação da procura e o preço das tarifas, medida em termos de elasticidade, que não é fácil de determinar, e que não é a mesma para diversos intervalos de variação nem para diferentes tipos de tarifas. Poderemos referir, sem quantificar contudo, que existiram aspetos que contribuíram certamente para a evolução da procura verificada nos diversos títulos – e a alteração de estrutura de distribuição que também se verificou. O aumento dos passes combinados em agosto de 2011, em todos os operadores de transportes na ordem dos 15%, teve um impacto significativo na redução da procura destes títulos de transporte, agravada posteriormente pela redução dos descontos aos reformados/pensionistas e 3ª idade e a redução, numa primeira fase, dos descontos aos estudantes no âmbito do 4_18 e SUB23 de 50% para 25%, seguida pela eliminação destes descontos exceto para os estudantes de muito baixos rendimentos. Estas medidas, associadas às dificuldades económicas vividas pelas famílias, potenciaram a redução de mobilidade a que se tem vindo a assistir a nível da área metropolitana de Lisboa.» Também a concessionária da concessão MST refere dever haver algum cuidado nos aumentos tarifários, apesar das tarifas serem já tarifas sociais.
Custos com a utilização da infraestrutura	x		Verificou-se um aumento dos custos da utilização da infraestrutura para a concessionária Fertagus, em cerca de 50%, devido ao aumento da taxa de utilização da infraestrutura, a pagar à REFER. A concessionária refere diversos aspetos, que lhe são desfavoráveis, relacionados com a gestão da infraestrutura pela REFER: <ul style="list-style-type: none"> • Aumento da taxa de uso sem contrapartida na qualidade dos serviços prestados; • Requalificação do mesmo serviço em tipologias diferentes, com taxas mais elevadas; • Desdobramento de tarefas em vários serviços com agravamento de custos; • Pouca transparência da conta de regulação, para justificação de aumentos de taxas; • Falta de reflexo nas taxas de uso cobradas de custos que a Fertagus já suporta (manutenção e operação das estações de Pragal e Penalva); • Inexistência de níveis de serviço aplicáveis à REFER que permitam a fiscalização e a aplicação de penalidades em caso de incumprimento do serviço. Existe um processo de reequilíbrio financeiro em curso, formalmente iniciado em novembro de 2013,

¹⁵³ Esclarecimentos prestados pela IGF em 08/10/2014.

¹⁵⁴ Esclarecimentos prestados pela IGF em 08/10/2014.

¹⁵⁵ Esclarecimentos prestados pela IGF em 08/10/2014. Preços correntes.



	Fertagus	MST	Observações
			relacionado com o aumento da taxa de utilização da infraestrutura, e cuja possibilidade estava prevista no contrato de concessão (cláusulas 7.ª e 14.ª). A concessionária considera que o desfecho deste processo pode ser importante para a viabilidade da concessão, mas, até 3 de outubro de 2014, nenhuma sessão negocial ocorreu.
Relacionamento com o concedente	x	x	<p>Na sequência do referido na linha anterior do presente quadro, é de referir o seguinte. Em 16 de outubro de 2012, em carta dirigida à IGF e ao então IMTT, a concessionária Fertagus, no que respeita ao pedido de reequilíbrio financeiro por aumento da TUI, escreveu:</p> <p><i>«É com grande surpresa e muita indignação que a Fertagus tomou conhecimento pela imprensa, das referências que constam no documento denominado “Orçamento de Estado para 2013 – Relatório”, designadamente da página 82, na qual se refere “cumprir a existência de um pedido de reposição de reequilíbrio financeiro na Concessão Ferroviária Eixo Norte-Sul (ENS) com fundamento no aumento da taxa de utilização da infraestrutura (TUI)” e que “não é expectável que estes diferendos sejam dirimidos durante o ano de 2013, pelo que à partida não terão impacto no OE 2013”».</i></p> <p>A concessionária da concessão MST referiu, relativamente à primeira comissão de negociação nomeada por Despacho datado de 2011, que <i>«a MTS desconhece formalmente se a referida Comissão de Negociação se mantém ou cessou funções, ou se, entretanto, foi constituída nova Comissão com a finalidade de concluir as negociações que se desenvolveram até julho de 2012 e que se encontram interrompidas por ausência de resposta e/ou agendamento de qualquer ação posterior por parte da Comissão de Negociação».</i></p>
Prazo de pagamento, pelo Estado		x	Na concessão MST, a maior fonte de receitas são as compensações do Estado, pelo que a concessionária, segundo refere, se vê confrontada (previsivelmente até ao final da concessão) com pagamentos trimestrais, cujos prazos de pagamento não são cumpridos, levando a dificuldades de tesouraria (com atrasos na liquidação de prestações do financiamento e no pagamento de salários aos trabalhadores) bem como a dificuldades no cumprimento dos rácios estabelecidos nos contratos de financiamento e na remuneração acionista.
Partilha do resultado líquido	x		Na alteração ao contrato de 2010, estabeleceu-se que o Estado tem a faculdade de denunciar o contrato de concessão, a partir de 1 de janeiro de 2017, e caso não use dessa faculdade terá direito a receber anualmente, entre 2017 e 2019, 50% do resultado líquido previsto no modelo financeiro, a não se alterarem as fontes de constrangimento à concessionária supra referidas, a concorrência de mais este custo poderá afetar decisivamente a rentabilidade.
Manutenção da infraestrutura	x		A concessionária Fertagus considera que uma vez que o Eixo Ferroviário Norte-Sul foi construído há mais de 15 anos, e para que não possa ser comprometida a qualidade do serviço que presta, torna-se fundamental a programação de atividades de manutenção pela REFER.
Constrangimentos ao Estado			
Configuração dos concursos para atribuição das concessões	x	x	Aquando do lançamento dos concursos (concessão Fertagus e concessão MST) foi o Estado que impôs um modelo de bandas de tráfego e direta, ou indiretamente (via tarifário), as previsões de procura, que, como se sabe, estiveram longe de se verificar, criando, em fase de exploração, uma repartição de riscos diferente da inicialmente suposta, nomeadamente no que diz respeito ao risco de procura. Este constrangimento ainda se verifica no caso da concessão MST.
Criação de novas entidades públicas		x	Na concessão MST, numa fase inicial, o desenvolvimento das infraestruturas implicou a criação de novas estruturas de gestão contratual, tendo-se verificado uma gestão pública desarticulada. Tratou-se de um constrangimento criado pelo Estado, ao próprio Estado.
Gestão do território e articulação de poderes		x	Na concessão MST, a desarticulação e a falta de consenso entre poder central e poder local foi um fator que conduziu à derrapagem na entrada em exploração e ao incorrer de encargos adicionais para o Estado.
Ambiente económico na fase inicial de exploração	x	x	<p>Na fase inicial de exploração da concessão Fertagus, verificou-se um ano de contração da economia. A fase inicial da concessão MST foi marcada pela atual crise económica e financeira. Este foi um problema do Estado, visto que nos dois casos o sistema de bandas tráfego implicou que o risco de procura ficasse alocado ao concedente. Atualmente o Estado não auferir partilha de receitas de bilheteira devido à queda de procura. Este facto limita as opções de ressarcimento da concessionária, pelo Estado, na sequência do processo de reequilíbrio financeiro em curso.</p> <p>No caso da concessão MST, que se mantém no modelo inicial de bandas de tráfego, o Estado é penalizado pela queda de procura, em resultado da crise económica, uma vez que suporta o risco de tráfego.</p>
Estimativas de procura	x	x	<p>Nas duas concessões, nos respetivos primeiros anos de execução, o irrealismo das estimativas de procura aumentou o risco de tráfego alocado ao Estado.</p> <p>Para além dos efeitos financeiros diretos do número de passageiros-quilómetro, existe ainda a questão da comparação entre a estrutura de vendas inicialmente considerada e a verificada. O IMT, em sede de contraditório, veio referir que quanto à concessão MST, se verificou uma proporção de venda de bilhetes superior à inicialmente considerada (sendo que a venda de bilhetes representa uma receita por passageiro-quilómetro superior à das assinaturas e passes), o que representa um benefício para a concessionária para além do previsto no modelo financeiro.</p>
Reorganização da administração central	x	x	A demora na publicação de legislação orgânica, nomeadamente do IMT, atrasa a possibilidade de resolução de fragilidades de gestão dos contratos há anos identificadas pelos serviços e pelo TdC nos seus relatórios de auditoria.
Processos de renegociação em curso.	x	x	O Estado tem várias concessões em renegociação, nomeadamente no setor rodoviário, cujo desfecho esteve previsto para o primeiro semestre de 2014 ¹⁵⁶ e o atual regime legal das PPP atribui um papel central à UTAP, nos processos de renegociação. Esta entidade intervém também nos processos de reequilíbrio financeiro das concessões ferroviárias que têm sofrido arrastamento.
Clausulado contratual		x	O clausulado contratual, na opinião do IMT, é um obstáculo à fiscalização regular do contrato de concessão MST, sendo uma das razões apontadas para a ausência de manual de fiscalização da concessão.
Persistência do modelo de bandas de tráfego		x	Na concessão MST, a persistência do modelo de bandas de tráfego, baseadas em estimativas de procura irrealistas, e atual queda de procura implica uma exposição do Estado ao risco de procura e o pagamento de compensações à concessionária. Uma eventual alteração de modelo da concessão, com o abandono de bandas de tráfego, enfrentaria dificuldades diferentes das que se verificaram na alteração do modelo da concessão Fertagus. Na concessão MST a procura é bastante mais baixa, o que que estreita fortemente o leque de opções para a redução, ou mesmo eliminação, das contribuições financeiras do Estado, independentemente da respetiva natureza.
Tecnologia e		x	Na concessão MST, a opção tomada pelo transporte em carril, com as características atuais, poderia

¹⁵⁶ Vide «Plano Estratégico dos Transportes, PET3+», <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-temas/peti3mais/peti3mais.aspx>.



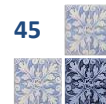
	Fertagus	MST	Observações
configuração inicial do projeto			já não se verificar. Intervenientes do setor vieram referir, em 2009, que poderiam existir vantagens caso o projeto do MST tivesse sido um transporte rodoviário em via própria, com um investimento mais reduzido ¹⁵⁷ .
Circulação de informação entre entidades públicas	x	x	A Sagesecur, entidade que celebrou o contrato de locação operacional com a Fertagus veio referir que « <i>dado que as condições financeiras contratualmente definidas entre a Fertagus e a Sagesecur têm reflexos não só ao nível do equilíbrio do próprio contrato mas também no quadro da análise do equilíbrio financeiro da própria concessão, a capacidade da Sagesecur definir as condições e gerir estes contratos depara-se com dificuldades específicas na medida em que não tem qualquer intervenção ou informação relativamente ao acompanhamento da concessão</i> ». No que diz respeito à concessão MST, o IMT remeteu, nas respostas ao questionário de auditoria, o fornecimento de alguma informação de carácter financeiro para a IGF.
Elasticidade preço/procura	x	x	Na concessão Fertagus, o ambiente de crise aconselha, de acordo com a concessionária, cuidado na evolução do tarifário, o que limita as opções disponíveis no processo de reequilíbrio financeiro em curso, ou seja, a existência de alternativas à compensação direta pelo Estado, por acréscimo extraordinário da TUI a pagar pela concessionária. Na concessão MST, a pouca possibilidade de aumento da tarifa, sem contração significativa da procura, implica, em sede de renegociação do contrato, o estreitar de alternativas para a redução de encargos públicos por compensação do aumento das receitas de bilheteira da concessão.
Atividades do Estado – extra-concessão	x		O principal operador de transporte de passageiros, bem como o gestor da rede nacional de transporte ferroviário são públicos, respetivamente a CP e a REFER ¹⁵⁸ . A REFER consolida para efeitos de contas públicas ¹⁵⁹ , o que não se passa com a CP. O aumento extraordinário da TUI, aumenta a receita da REFER, por contrapartida do aumento de encargos da CP. Assim, esta medida tem um potencial impacto positivo ao nível do défice orçamental. O aumento da TUI para o transporte de passageiros é acompanhado de uma redução da TUI para o transporte de mercadorias ¹⁶⁰ , o que melhora as condições de competitividade da economia e aumenta o valor da CP Carga, cuja privatização se encontra prevista. No quadro de compromissos externos, esta gestão do Estado, no que diz respeito à TUI, está na origem do processo de reequilíbrio financeiro em curso no âmbito da concessão Fertagus. O IMT veio referir que: « <i>Sempre que se verifique necessidade de tomada de decisões por parte do Estado Concedente no âmbito do sector dos transportes, e em concreto no sector ferroviário, deverá ser apreciado e antecipado o reflexo que as mesmas decisões terão sobre as concessões concessionadas a privados. No caso concreto, alterações tarifárias (TUI, tarifas/preços) influenciaram o equilíbrio da concessão, num contexto financeiro e orçamental de complexidade acrescida.</i> <i>Assim é importante que se avalie o impacto que as medidas possam ter sobre as concessões de modo a manter o respetivo equilíbrio e sustentabilidade, sem necessidade de custos adicionais por parte do Estado/parceiro público</i> ». Também a Fertagus considera que: « <i>O Estado, enquanto entidade concedente, deverá reforçar o seu papel relativamente às medidas que esse mesmo Estado, quer enquanto entidade reguladora quer enquanto entidade planeadora do sistema, decide implementar, de forma a prever o impacto que as mesmas poderão ter em termos da sustentabilidade das concessões das quais é responsável, de forma a poder atuar quer em termos preventivos, quer através da criação de medidas mitigadoras. No caso da Fertagus estamos obviamente a falar de todas as matérias relacionadas com os Diretórios de Rede mas também, de todas as matérias que possam afetar os pressupostos e as condições subjacentes à prorrogação do contrato de concessão em 2010</i> ».
Extensão do serviço – fases subsequentes.		x	Previu-se no contrato de concessão o desenvolvimento da rede por fases, das quais apenas a primeira teve execução. Para as 2. ^a e 3. ^a fases, a construir nos concelhos do Seixal e do Barreiro, contempladas no contrato de concessão, é necessário que se verifiquem cumulativamente as seguintes condições: que o volume de tráfego verificado em dois anos consecutivos de exploração se tenha mantido acima do limite mínimo da banda de tráfego de referência; existência de um estudo económico-financeiro que constate que a observância de determinados volumes de tráfego viabiliza a concretização e exploração destas fases; conclusão do estudo de procura, da fiabilidade dos volumes de tráfego. No caso da concessão Fertagus, a extensão do serviço a Setúbal verificou-se em outubro de 2004, não tendo constituído limitação para o Estado (contribuiu, sim, para a sustentabilidade da concessão).
Diferenças de prazos, entre contratos na mesma concessão.	x		Relativamente à concessão Fertagus, na qual, para além da existência do contrato de concessão, existem contratos em que a parte pública é a Sagesecur (relativamente ao material circulante), esta empresa refere que « <i>importa ter presente que os contratos com a Fertagus irão terminar em 2019, data da conclusão do atual contrato de concessão com o Estado. Nessa data o material circulante propriedade da Sagesecur terá ainda um valor residual significativo pois não terá atingido o limite da sua vida útil. Assim sendo, será necessário, para garantir a recuperação do investimento da Sagesecur, que o Estado defina, no quadro da futura concessão a vigorar para além de 2019, que o novo concessionário utilize, obrigatoriamente, o material circulante em condições que efetivamente permitam a integral recuperação do investimento.</i> <i>Este último aspeto, sendo de primordial importância na medida em que não se identificam atualmente outras alternativas viáveis de rentabilizar os ativos em causa, para além da sua utilização no quadro da concessão do transporte ferroviário no eixo norte/sul, constitui um fator crítico na medida em que a sociedade não tem forma de intervir na negociação e fixação dos pressupostos da futura concessão</i> ».
Outros processos de renegociação	x	x	O Estado tem tido várias concessões em renegociação, nomeadamente no setor rodoviário, as quais, de acordo com o Plano Estratégico dos Transportes terminariam no 1. ^o semestre de 2014. O atual regime legal das PPP atribui à UTAP um papel central na gestão dos processos de renegociação de contratos de PPP. Estes factos contribuíram para o arrastamento dos processos de negociação das PPP ferroviárias.
Mitigação de risco - concessionárias			
Renegociação /	x	x	Na concessão Fertagus, há mais tempo em exploração, foram efetuadas alterações ao contrato por

¹⁵⁷ Cfr. entrevista ao Presidente do Conselho de Administração da MTS, in *Transportes em Revista*, dezembro de 2009.

¹⁵⁸ De acordo com o relatório e contas de 2013 da REFER, «*os principais operadores continuam a ser, no transporte de passageiros, a CP e a Fertagus e, no transporte de mercadorias, a CP Carga (empresa do Grupo CP) e a TAKARGO*».

¹⁵⁹ Vide «Entidades do Sector Institucional das Administrações Públicas 2013», INE, março de 2014.

¹⁶⁰ O «Plano Estratégico dos Transportes, PET3+», <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-temas/peti3mais/peti3mais.aspx> dá por concluída a medida de aumento da TUI para o transporte de passageiros e prevê a privatização da CP Carga, bem como a transferência dos terminais ferroviários de mercadorias para a gestão da REFER e ainda a fusão da REFER com a EP – Estradas de Portugal, E.P.E.



	Fertagus	MST	Observações
Reequilíbrio financeiro			duas vezes (o terceiro processo, em curso, prevê-se que se trate de mero reequilíbrio relativamente devido ao aumento extraordinário da TUI). No caso da concessão MST, existe um processo de negociação que eventualmente poderá passar pela alteração de clausulado contratual.
Garantia de receita	x	x	Nas duas concessões existiu inicialmente, na prática, garantia de receitas, embora contratualmente tal não tenha sido explícito (foi um facto que acabou por decorrer do empolamento de procura subjacente às bandas de tráfego inicialmente definidas). O Estado compensou as concessionárias pelo facto de a procura não ter atingido determinados limites. Pelo mesmo motivo, persiste na concessão MST, a qual segue o modelo inicial. Na concessão Fertagus, para além do que se verificou na vigência do sistema de bandas, ocorreu também entre 2005 e 2010, uma vez que a concessão se ancorou nos pagamentos por serviço público que foram calculados em função do défice de receita previsto. No ano de 2011 deixou de haver garantia de receitas, situação que, a manterem-se as atuais condições contratuais perdurará até ao final do período da concessão. Embora se assinala este facto como mitigador de risco, na perspetiva de todo o período contratual decorrido, é de sublinhar que atualmente a concessionária já não tem qualquer receita garantida, expondo-a ao risco de procura e a um desempenho financeiro negativo.
Revisão tarifária	x		Na Fertagus, a revisão de tarifas é um processo contratualmente previsto e tem sido efetuada. No contrato inicial, o limite eram 95% da taxa de inflação, tendo entre 2005 e 2010 vigorado o princípio da liberdade tarifária condicionada (intervalo de +- 5% reais relativamente à BTM dos 12 meses anteriores). A partir de 2010, os aumentos de tarifário vieram a ficar limitados a 1% acima da taxa de inflação. A concessionária refere que «não tem tido, até à data [3 de outubro de 2014], constrangimentos no âmbito da revisão tarifária». No entanto, o clima de crise e a diminuição da procura afetam a capacidade de utilização do tarifário para obtenção de receita, o que leva a Fertagus a afirmar que «face à situação económica do país e das famílias, é nosso entendimento que a evolução do tarifário deverá ser cautelosa (...)». No caso da concessão MST, as condições contratualmente previstas (relativamente à base tarifária média) não têm permitido a alteração tarifária.



III VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, RECOMENDÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

12. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

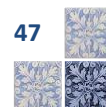
253. Do projeto de relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo n.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto – Lei de Organização e do Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo parecer.

13. DECISÃO

254. Aprovar o presente relatório.
255. O Governo, através dos Ministra de Estado e das Finanças e da Economia, destinatários das recomendações identificadas no ponto 3 do presente relatório, devem transmitir ao Tribunal, por escrito, no prazo de 60 dias, as medidas a adotar para dar cumprimento às recomendações, e, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas e os resultados obtidos.

14. DESTINATÁRIOS

256. Do presente relatório serão remetidos exemplares:
- À Presidência da República;
 - À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da Assembleia da República;
 - Comissão do Orçamento, Finanças e Administração Pública;
 - Comissão de Economia e Obras Públicas;
 - Líderes dos Grupos Parlamentares.
 - Ao Governo, com a seguinte distribuição:
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministra de Estado e das Finanças;
 - Ministro da Economia.
 - Ao Inspetor-Geral de Finanças;
 - Ao Presidente do Conselho de Administração da REFER, E.P.E.;
 - Ao Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.;
 - Ao Presidente do Conselho de Administração da MTS – Metro Transportes do Sul, S.A.;
 - Ao Presidente do Conselho de Administração da Fertagus, Travessia do Tejo, Transportes, S.A.
 - Ao Presidente do Conselho de Administração da Sagesecur – Sociedade de Estudos, Desenvolvimento e Participação em Projetos de Investimentos em Valores Mobiliários, S.A.;
 - Ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.



15. PUBLICIDADE

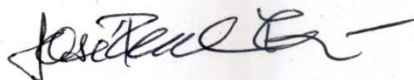
257. Este relatório e o seu anexo, contendo as respostas enviadas em sede de contraditório, será inserido no sítio do Tribunal de Contas na *Internet* (www.tcontas.pt) e divulgado pelos diversos meios de comunicação social, após a sua entrega às entidades acima enumeradas.

16. EMOLUMENTOS

258. Nos termos do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas, são devidos emolumentos no total de 17.164€ (dezassete mil, cento e sessenta e quatro euros), a suportar pela entidade pública gestora dos contratos de PPP e pelas respetivas entidades concessionárias, no montante individual de **5.721,33€** (cinco mil, setecentos e vinte e um euros e trinta e três cêntimos).
259. Estes emolumentos são fixados pelo Tribunal, tendo em atenção o apuramento feito no processo, nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 10.º daquele diploma, sendo, igualmente, o Tribunal de Contas a determinar, ao abrigo do artigo 11.º do diploma emolumentar, o respetivo sujeito passivo.

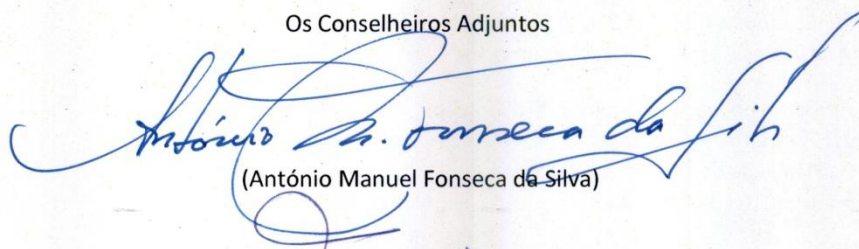
Tribunal de Contas, em 28 de maio de 2015

O Conselheiro Relator

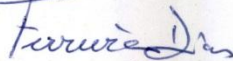


(José Manuel Monteiro da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos

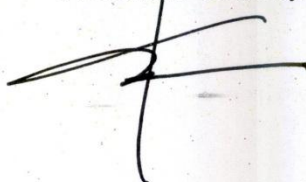



(António Manuel Fonseca da Silva)



(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

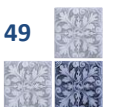
Fui presente
O Procurador-Geral Adjunto





IV ANEXOS

1. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças;
2. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações;
3. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do Conselho Diretivo do IMT, Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.
4. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela Inspeção-geral de Finanças;
5. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do Conselho de Administração da SAGESECUR, S.A.;
6. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Conselho de Administração da REFER, E.P.E.;
7. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela Administração da Fertagus, S.A.;
8. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do Conselho de Administração da MTS, Metro Transportes do Sul, S.A..





1. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças



GOVERNO DE
PORTUGAL

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

246
O

À Mesa IX

1. Acesso a recepção
2. Incluir no Diário Electrónico.

4 5.02.2015 J

02.FEV.15 00136

Exmo. Senhor
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva
M. I. Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA
Of 18689SUA COMUNICAÇÃO DE
30-12-2014NOSSA REFERÊNCIA
Ent. 14/2015
Proc. 12.01DATA
05-01-2015

ASSUNTO: Relato de Auditoria aos Encargos do Estado com PPP Ferroviárias. Exercício do contraditório

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro,

Em referência ao ofício n.º 18689, de 30 de dezembro de 2014, encarrega-me S. E. a Ministra de Estado e das Finanças de enviar a V. Exa fotocópia da Informação n.º 63/2015, de 9 de janeiro, da Inspeção-Geral de Finanças, sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Cristina Sofia Dias

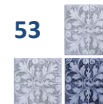
Cristina Sofia Dias

C/c: SEF

/CD

DGTC 3 2 15 1941

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt





247

PARECER:

Concordo.
À consideração
superior.
09.01.2015
Filomena Bacelar
FILOMENA BACELAR
Diretora Operacional

DESPACHO:

Concedo.
À consideração do S. Ex.
o Secretário de Estado das
Finanças.
IBF, 12/01/2015
M. Isabel Castelão Silva
M. ISABEL CASTELÃO SILVA
Subinspector - Geral

INFORMAÇÃO N.º 63/2015

Proc. N.º 2015/163/M6/67

**RELATO DA AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS AOS ENCARGOS COM PPP FERROVIÁRIAS
EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO**

1. Através do ofício n.º 61/2015, datado de 05.01.2015, o Gabinete do Senhor Secretário de Estado das Finanças remeteu à Inspeção-Geral de Finanças (IGF), para análise e preparação de projeto de resposta, o ofício n.º 18889 e anexos, enviado pelo Tribunal de Contas (TC), para o exercício do contraditório referente ao relato da auditoria aos encargos do Estado com Parcerias Público-Privadas (PPP) Ferroviárias.
2. O Tribunal de Contas na sequência da auditoria de gestão, realizada à concessão FERTAGUS e à concessão Metro Sul do Tejo, cujo âmbito temporal abrangeu o período



248
①



de 1999-2013, ou seja, desde o início da concessão do Transporte Ferroviário eixo norte/sul, dá conta dos resultados alcançados por cada uma das concessionárias no Relato de 29.12.2014, Processo 15/2011 AUDIT.

3. A auditoria teve como objetivo principal apurar os encargos do Estado com as PPP do setor ferroviário, contemplando, designadamente:
 - A caracterização dos modelos de concessão;
 - Análise dos principais riscos contratuais no período decorrido;
 - Identificação dos potenciais riscos para o Estado;
 - Análise e quantificação dos diversos encargos assumidos pelo Estado com as concessões.
4. O mencionado Relato de Auditoria, foi enviado à Senhora Ministra de Estado e das Finanças, para, querendo, se pronunciar sobre o conteúdo do mesmo ao abrigo do exercício do contraditório.
5. O conteúdo do Relato do Tribunal de Contas abarca um leque variado de matérias cuja análise e avaliação está cometida a várias entidades, designadamente ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT) relativamente à fiscalização da atividade operacional das concessionárias, à Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) quanto à negociação, revisão, celebração e acompanhamento das parcerias público privadas e à IGF no que concerne à fiscalização dos aspetos de cariz económico e financeiro do contrato. Assim, a análise e o projeto de resposta que se autonomizou no anexo à presente informação, foi realizado com base nos conhecimentos obtidos pela IGF no exercício das suas funções.
6. Em conformidade, propõe-se o envio da presente informação e respetivo anexo, também em CD, ao Gabinete do Senhor Secretário de Estado das Finanças.

À consideração superior

Inspeção-Geral de Finanças, 09 de janeiro de 2015

O CdE

(Luís Marçal)



21/11
①**ANEXO**

Análise das conclusões proferidas pelo TC no Relato da Auditoria aos Encargos do Estado com Parcerias-Público Privadas (PPP) Ferroviárias.

Conclusão 1

"Desde 2011 que o Estado tem em curso processos de negociação dos contratos de concessão com as concessionárias sem que tenha havido resultados ou sequer progressos nas negociações."

Sobre esta matéria refere-se que se encontra em renegociação o contrato do MST visando: *i)* redimensionar o sistema de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo, adequando-o à procura real já verificada; *ii)* reduzir o esforço financeiro do Estado com a concessão; e *iii)* clarificar o texto contratual.

No tocante à concessão FERTAGUS encontra-se em curso um processo de renegociação do contrato de concessão onde a questão do reequilíbrio financeiro do contrato será tida em conta.

Conclusão 2

"A comunicação entre o Estado e as concessionárias tem sido deficiente, no âmbito dos processos negociais em curso, e o Tribunal não encontrou evidências de que o Estado tenha sido diligente para a obtenção de acordos que sejam mais favoráveis para os interesses públicos em causa."

O Estado através da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) visa, obrigatoriamente, a defesa do interesse público, seja no lançamento das parcerias, no seu acompanhamento e na revisão dos acordos em curso, aliás nem podia ser de outra forma, pois a intervenção da UTAP deve necessariamente pautar-se pela defesa dos interesses do Estado.

Conclusão 3

"A gestão dos contratos de concessão PPP ferroviárias da responsabilidade do IMT é insuficiente e o Estado tem revelado inércia quanto a dotar aquele Instituto das condições necessárias para melhorar essa gestão."



inspeção geral das finanças

950
C

O Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT) tem competências referentes à fiscalização da atividade operacional das concessionárias, e terá desenvolvido a sua atividade de acordo com os meios considerados adequados, embora seja desejável melhorar a atividade de fiscalização que tem vindo a ser desenvolvida pelo IMT, pelo que estão em fase de revisão os estatutos desta entidade com vista a uma maior adequação à realidade atual.

Conclusão 4

"Até 2013, os encargos do Estado com as concessões ferroviárias ascenderam a 205,5 milhões de euros. A concessão Fertagus custou 80 milhões de euros, desde 1999. A concessão MST custou 125,5 milhões de euros, desde 2005."

Conclusão 5

"A partir de 2011, o Estado deixou de ter encargos com a concessão Fertagus, como contrapartida da prorrogação do contrato por mais 9 anos, até 2019."

Conclusão 6

"Na concessão MST, o Estado pagou 29,7 milhões de euros à concessionária devido ao atraso de três anos no início da exploração."

Conclusão 7

"Em todo o período da concessão, o serviço de transporte custou ao Estado, em média e por passageiro-quilómetro, cerca de 3 cêntimos, na concessão Fertagus, e 49 cêntimos, na concessão MST."

Quanto a estas 4 últimas conclusões nada há a referir, na medida em que correspondem à situação verificada.

Conclusão 8

"Nas duas concessões, confirma-se o elevado risco para o Estado da utilização do sistema de bandas de tráfego, nomeadamente quando não existam históricos de procura e numa economia com riscos cíclicos de períodos de contração económica."





251

Pelo Despacho n.º 4125/2014, de 11 de março, da UTAP, foi constituída uma comissão para a renegociação do contrato de concessão do projeto, da construção, do fornecimento de equipamentos e material circulante, do financiamento, da exploração, da manutenção e da conservação da totalidade da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do tejo, celebrado entre o Estado Português e a MTS – Metro, Transportes do Sul, S. A., a qual, no âmbito do trabalho que irá desenvolver, tem subjacentes as preocupações constantes da presente conclusão.

Conclusão 9

"A crise económica e financeira em Portugal implicou uma clara regressão na procura e nas receitas de bilheteira com efeitos financeiros sobre as concessionárias e sobre o Estado."

Face às expectativas económicas para 2015, em que se prevê que a economia portuguesa venha a crescer a uma taxa de 1,5% do PIB, espera-se que seja atenuada esta regressão da procura com a consequente diminuição dos encargos financeiros do Estado, seja pelo pagamento de compensações inferiores à concessionária no caso do MST, seja pelo recebimento de receitas de bilheteiras no caso da FERTAGUS.



Relatório TX

259
P 1
02/02/2015 19:50
Serial No. A02E021036489
TC: 1028043

Destino	Hora Início	Hora	Impr.	Resultado	Nota
0217936033	02-02 19:49	00:01:05	006/006	OK	

Nota TMR: Temporizador TX, POL: Emissão, ORG: Def. Formato Original, FME: Apagar Moldura TX, MIX: Original TX Misto, CALL: Manual TX, CSRC: CSRC, FWD: Reencaminhar, PC: PC-Fax, END: Direção Encaid, Dupla face, SP: Original especial, FCODE: Código F, RTX: Re-TX, RLV: Repetir, MBX: Confidencial, BUL: Boletim, SIP: FaxSIP, IPADR: Endereço IP Fax, I-FAX: Fax Internet

Resultado OK: Comunicação OK, S-OK: Parar Com., PW-OFF: Comutador energia OFF, TEL: RX de TEL, NG: Outro Erro, Cont: Continuar, Sem Resp.: Sem Resp., Refutilize: Recibo Recusado, Ocupado: Busy, M-cheia: Memória Cheia, LOVR: Compr. recep. excedido., POVER: Recep. página excedida, FIL: Erro Ficheiro, DC: Erro descodif., MDN: MDN Erro Reposta, DSN: DSN Erro Resposta.



02.FEV.15.00130

Exmo. Senhor
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva
M. I. Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas

SUA REFERENCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERENCIA	DATA
OF 18689	30-12-2014	Ent. 14/2015 Proc. 12.01	05-01-2015

ASSUNTO: Relato de Auditoria aos Encargos do Estado com PPP Ferroviárias. Exercício do contraditório

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro,

Em referência ao ofício n.º 18689, de 30 de dezembro de 2014, encarrega-me S. E. a Ministra de Estado e das Finanças de enviar a V. Exa fotocópia da Informação n.º 63/2015, de 9 de janeiro, da Inspeção-Geral de Finanças, sobre o assunto em epígrafe.

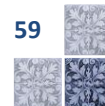
Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Cristina Sofia Dias

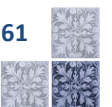
Cristina Sofia Dias

C/c: SEF





-
2. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações



GOVERNO DE
PORTUGALSECRETÁRIO DE ESTADO
DAS INFRAESTRUTURAS,
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

221

A' Exa. IX
 1. Acusa e recebe
 2. Incluiu em
 respectiva
 4 5.02.2005

Exmo. Senhor

Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva
 M.I. Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
 Av. Barbosa do Bocage, 61
 1069-045 Lisboa

Enviado por fax e correio

V/ REFERÊNCIA
 Proc. n.º 15/2011
 DA-IX

V/ COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA

DATA
 02/02/2015

ASSUNTO: Processo n.º 15/11 - DA IX
 Relato da Auditoria aos Encargos do Estado com PPP Ferroviárias
 Exercício do Contraditório

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro,

Com referência ao Relato de Auditoria aos Encargos do Estado com PPP ferroviárias (o "Relato"), dirigido por ofício de V. Exa. de 30.12.2014 a S. Exa. o Ministro da Economia e encaminhado a este Gabinete, encarrega-me Sua Exa. o Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações de enviar a V. Exa. a pronúncia tida por conveniente para efeitos de exercício de contraditório.

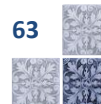
Apresento-lhe, Senhor Juiz Conselheiro, os meus melhores cumprimentos.

O Chefe do Gabinete


 Carlos Nunes Lopes

DGTIC 3 2'15 1940

Gabinete do Secretário das Infraestruturas, Transportes e Comunicações
 Rua da Horta Seca, 15, 1200-221 Lisboa, PORTUGAL
 TEL + 351 213 245 400 EMAIL gabinete.seitc@me.gov.pt www.portugal.gov.pt





022

RELATO DE AUDITORIA AOS ENCARGOS DO ESTADO COM PPP FERROVIÁRIAS
Exercício do Contraditório - Processo n.º 15/2011 AUDIT

A auditoria teve por objeto a gestão das concessões ferroviárias usualmente designadas por concessão Fertagus e concessão Metro Sul do Tejo (MST), no período 1999-2013, referindo o Relato que o trabalho foi direcionado, em particular, para a gestão dos contratos e para a quantificação dos inerentes encargos do Estado.

O Relato engloba, assim, um conjunto alargado de matérias, cuja análise e avaliação são da competência de diversas entidades e organismos, destacando-se, em particular, as seguintes:

- a) Matérias relacionadas com a gestão operacional dos contratos - da competência do Instituto da Mobilidade e Transportes, I.P. (IMT);
- b) Matérias relacionadas com a análise e quantificação dos diversos encargos assumidos pelo Estado com as concessões - sendo a fiscalização dos aspetos de cariz económico e financeiro dos contratos da competência da Inspeção Geral de Finanças (IGF);
- c) Matérias relacionadas com os processos de renegociação em curso - os quais são da competência da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) e das Comissões de Acompanhamento nomeadas para o efeito.

Neste sentido, os esclarecimentos deste Gabinete cingir-se-ão aos aspetos essenciais referidos nos pontos seguintes, remetendo, em tudo o mais, para os eventuais contributos das entidades competentes em cada caso.

Quanto à Gestão Operacional dos Contratos pelo IMT

Em resposta ao ponto n.º 11 do Relato, cumpre referir o seguinte:

- a) O IMT desempenha as competências de gestão operacional dos contratos, sendo a mesma assegurada independentemente do processo de reestruturação em curso;
- b) O processo de reorganização e reestruturação do IMT integra-se no âmbito mais vasto de reorganização e melhoria da administração central de acordo com as melhores práticas, devendo articular-se, em particular, com o disposto Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (que aprova a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras) e com a criação e instalação da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) ali prevista;
- c) A instalação da AMT e a aprovação dos estatutos do IMT deverão ocorrer no decurso do segundo trimestre de 2015, tendo sido publicado, nesta mesma data, o Decreto-Lei n.º 18/2015, de 2 de fevereiro, que aprova alterações aos estatutos da AMT;



GOVERNO DE
PORTUGALSECRETÁRIO DE ESTADO
DAS INFRAESTRUTURAS,
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

923

- d) Não existe, assim, inércia em dotar o IMT das condições necessárias para melhorar a gestão dos contratos. Existe, pelo contrário, todo um trabalho de reorganização e reestruturação em fase final de implementação que visa dotar o IMT de maior eficiência, nomeadamente no âmbito das suas competências de gestão dos contratos de concessão em que o Estado seja concedente, passando a AMT a desempenhar as competências em matéria de regulação, de promoção e defesa da concorrência no âmbito dos transportes terrestres, fluviais e marítimos.

Quanto aos encargos assumidos pelo Estado com as concessões

A fiscalização dos aspetos de cariz económico e financeiro dos contratos cabe à Inspeção Geral de Finanças, pelo que se remete para os contributos que sejam enviados a este respeito pelas entidades competentes.

Salienta-se, apenas, que os atuais processos de renegociação têm como objetivo expresso reduzir os encargos do Estado com a concessão (no caso da MTS)¹ e evitar o impacto financeiro da renegociação (no caso da Fertagus)².

O despacho de constituição da comissão de negociação referente à MST (na sequência do Despacho do Senhor SEITC de 29 de outubro de 2013 que determinou o relançamento do processo de renegociação), refere especificamente o objetivo de “reduzir os encargos públicos decorrentes desta concessão, nomeadamente através da adequação do sistema e da exploração da concessão à procura real verificada e previsível para o futuro”³.

Quanto aos Processos de Renegociação em Curso

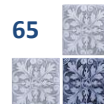
Os processos de renegociação em curso, desencadeados pelos despachos do senhor SEITC de 3 de outubro de 2013 (no caso da Fertagus) e de 29 de outubro de 2013 (no caso da MST), são da competência da UTAP e das Comissões de Acompanhamento devidamente nomeadas para o efeito, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio e nos termos dos despachos do coordenador da UTAP acima mencionados.

Importa, no entanto, esclarecer, com referência aos pontos 72 a 74 do Relato, que o processo referente à Fertagus não corresponde a um processo de reposição do equilíbrio financeiro. Corresponde antes a um processo de renegociação do contrato de concessão, no âmbito do qual se pondera igualmente a pretensão da reposição do equilíbrio financeiro.

¹ Cfr. O Despacho n.º 4125/2014 do coordenador da UTAP, publicado no Diário da República, II Série, n.º 55, de 19.03.2014

² Cfr. O Despacho n.º 15985/2013 do coordenador da UTAP, publicado no Diário da República, II Série, n.º 239, de 10.12.2013

³ Cfr o despacho mencionado em 1.



**GOVERNO DE
PORTUGAL**SECRETÁRIO DE ESTADO
DAS INFRAESTRUTURAS,
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES224

Tal como é mencionado em sede de considerandos no Despacho n.º 4125/2014 do coordenador da UTAP, publicado no Diário da República, II Série, n.º 55, de 19.03.2014, que instala a correspondente Comissão de Negociação e na sequência dos despachos que determinaram o processo de renegociação, não resulta clara para o concedente “a verificação dos pressupostos do instituto da reposição do equilíbrio financeiro, parecendo justificar-se, ao invés, o início de um procedimento formal de negociação do Contrato de Concessão, tendo em vista a ponderação de todas as circunstâncias que concorrem para a alegada alteração do equilíbrio financeiro do Contrato de Concessão”.

Refere ainda o mesmo despacho ter o Senhor SEITC, por despacho de 3 de outubro de 2013, determinado, “com vista à avaliação dos fundamentos em causa e dos cenários admissíveis”, a constituição de uma comissão de negociação “que promova um processo de renegociação do Contrato de Concessão, em termos que evitem o seu impacto financeiro para o concedente”.



3. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do IMT



INSTITUTO DA
MOBILIDADE E DOS
TRANSPORTES, I.P.

Área IX
 1. Acesso a recepção
 2. Incluir no âmbito
 respectivo.
 Lt. 5.02.02015
 J.

Exmo. Senhor
 Juiz Conselheiro do tribunal de Contas
 Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva
 Avenida Barbosa du Bocage, 61
 1069-045 LISBOA

S/ Referência	S/ Comunicação	N/ Referência	Data
Proc. nº15/2011 DA IX		047200091088293	2 fevereiro 2015

Assunto: **Relato da Auditoria aos Encargos do Estado com PPP Ferroviárias**
Exercício do Contraditório

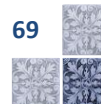
Exmo. Senhor Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas,

O IMT – INSTITUTO DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES, I.P. (IMT) foi notificado, através de ofício recebido no passado dia 30 de dezembro de 2014, do projeto de RELATÓRIO DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS AOS ENCARGOS DO ESTADO COM PPP FERROVIÁRIAS. No decurso do referido relato, para além de serem expressamente solicitados esclarecimentos sobre aspetos específicos que respeitam ao IMT, são ainda incluídos um conjunto de considerações e também de conclusões que importa rebater.

Em função dos elementos que foi possível reunir e para que o relatório final de auditoria seja tão rigoroso quanto possível e o Tribunal de Contas veja esclarecidas todas as questões que suscita, sejam factuais ou jurídicas, deixa-se *infra* a pronúncia do IMT a respeito dos pontos considerados relevantes abordados no Relato. Atendendo à grande extensão do Relato e ao facto de o mesmo abranger aspetos que não têm diretamente que ver com o papel do IMT no âmbito dos processos de

Sede: Avenida das Forças Armadas, 40 - 1649-022 Lisboa - Portugal
 Tel. (351) 217 949 000 - Fax. (351) 217 973 777 - imt@imt-ip.pt - www.imt-ip.pt
 Contribuinte n.º 508 195 446

DTIC 2 2'15 1865

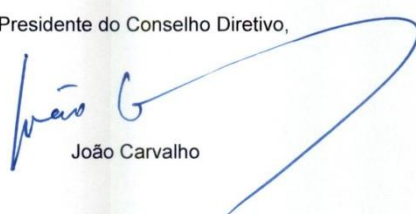


auditoria em apreço, a exposição que se segue está organizada em função dos aspetos relativamente aos quais o IMT considera relevante a sua pronúncia.

De resto, o IMT mantém-se disponível para qualquer esclarecimento que seja considerado ainda necessário.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo,


João Carvalho



RELATO DA AUDITORIA AOS ENCARGOS DO ESTADO COM PPP FERROVIÁRIAS EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – Processo 15/2011 AUDIT

Tendo em conta que foi expressamente solicitado que fosse seguida, tanto quanto possível a estrutura do Relato, o IMT optou por apresentar os esclarecimentos relevantes por referência à numeração adotada neste documento. Deste modo, apresentam-se *infra* as respostas deste Instituto com a indicação do ponto do Relato em causa.

12. Tal como já foi desenvolvido em sede de esclarecimentos prestados pelo IMT em 27.06.14 (pág. 2) e vem descrito nos pontos 85 e ss. do presente Relato («*Gestão do Contrato*») a gestão dos contratos é feita pelo IMT, *que não só tem sofrido com a notória falta de recursos para afetar a esta gestão como pela ausência, até à data, de estatutos adaptados à reestruturação a que este Instituto tem vindo a ser sujeito desde 2012, no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC).*

Na verdade, apesar da(s) reestruturação(ões) que deram lugar ao atual IMT, I.P., este Instituto mantém os estatutos e a organização interna dos anteriores institutos, IMTT, InIR e IPTM, enquanto não foi publicada a Portaria aprovando os novos Estatutos. **Tal ainda não terá sucedido, tendo em conta a complexidade técnica e operacional subjacente ao(s) processo(s) de reestruturação em causa (compósito, complexo e implicando vários Ministérios).**

Como antes referidos a nova “estrutura IMT” contempla uma unidade orgânica específica para o acompanhamento das concessões – rodoviárias, ferroviárias, portuárias e, eventualmente, no sector aeroportuário - a Direção de Serviços de Gestão de Contratos e Concessões. Tal permitirá agregar as competências existentes de acompanhamento de concessões detidas pelas entidades extintas, criando massa crítica sobre a matéria, o que beneficiará a monitorização de todas as concessões a cargo do IMT, I.P. No entanto, na falta da aprovação formal da referida “nova estrutura” o Conselho Diretivo do IMT tem adotado, em termos de gestão dos processos de acompanhamento e monitorização destas Concessões (no caso, ferroviárias, mas também em todas as outras que estão sob a sua responsabilidade), todas as medidas necessárias para que os Contratos subjacentes sejam efetivamente acompanhados e monitorizados, procurando fomentar as sinergias subjacentes a um processo de fusão/reestruturação.

13. A monitorização e fiscalização dos contratos estão cometidas, contratualmente, ao IMT e à IGF. Para a fase de construção da infraestrutura do MST foi constituída uma entidade específica para tal fim, o Gabinete do MST. Assim, reafirma-se o já anteriormente transmitido a esse Tribunal:



228

“No que se refere à atual partilha de responsabilidades no acompanhamento da concessão do MST com a IGF, o IMT considera que tal partilha não prejudica a necessária visão de conjunto, uma vez que a cooperação entre as duas entidades tem sido muito boa, sendo muito frequente a troca de impressões, quer em reuniões de trabalho IMT/IGF, quer por telefone ou e-mail, quer, ainda, reunindo em conjunto com a concessionária, ou realizando visitas conjuntas à concessionária. A situação do IMT não deter informação financeira detalhada sobre a concessão não prejudica o seu entendimento das questões financeiras em geral, assim como a IGF tem também uma boa noção do desenvolvimento desta concessão no que respeita ao serviço de transporte.”

15. Por Despacho n.º 4125/2014, de 11 de março, do Coordenador da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, publicado no Diário da República, 2ª série, N.º 55, de 19 de março de 2014, foi constituída a nova comissão de negociação do contrato MST, a qual tem como objetivos, em primeiro lugar, *“reduzir os encargos públicos decorrentes desta concessão, nomeadamente através da adequação do sistema e da exploração da concessão à procura real verificada e previsível para o futuro”*; e, adicionalmente, *“i) estabelecer, com total fiabilidade, os mecanismos e procedimentos de contagem de passageiros e de quantificação da fraude; ii) assegurar a clarificação de alguns aspetos contratuais; e iii) avaliar com rigor o eventual incumprimento por parte da Concessionária das obrigações estabelecidas contratualmente.”*

26. Note-se que a procura prevista contratualmente seria aquela adequada a garantir o equilíbrio financeiro do contrato. Sendo a procura real bastante inferior àquela prevista, com verificação de quebras acentuadas, o Estado, se pretender que o serviço continue a ser prestado nos parâmetros em que o mesmo se encontra atualmente contratualizado, terá de compensar as concessionárias de molde a garantir a sustentabilidade financeira das Concessões, sob pena de estas não terem condições financeiras para prestarem o serviço.

27. Note-se que os pagamentos fixos à FERTAGUS, de 2005 a 2010, representaram encargos para o Estado com o serviço de transporte, ao contrário do que é afirmado. Na Concessão MST existem igualmente encargos para o Estado com o serviço de transporte, mas estes não estão previamente fixados no Contrato de Concessão como acontece com a FERTAGUS desde 2005. Assim, ambos os modelos apresentam encargos para o Estado e, em ambos os modelos, deixa de haver lugar a compensações pelo Estado quando as receitas tarifárias forem suficientes para o equilíbrio financeiro do contrato, como se considerou para a FERTAGUS a partir de 2011, tendo-se, então, introduzido a respetiva alteração no modelo adotado. No caso do MST, caso a procura venha a aumentar tão substancialmente que permita assegurar o equilíbrio financeiro do contrato, o modelo de bandas de tráfego contratualmente definido prevê que, atingidos os limiares de procura aí definidos, o Estado não mais suporte encargos com o serviço de transporte.

30. O Estado tem direito à partilha dos excedentes de receitas de bilheteira do serviço ferroviário, quando as mesmas excedam, nos respetivos anos, os valores previstos no Anexo 6, conforme disposto na cláusula 8ª

y 2

229
3

da versão consolidada do acordo modificativo da concessão FERTAGUS. Esta situação não se verificou em 2013.

36. Os valores referidos a preços constantes não são verificáveis sem que seja divulgada a formulação do deflator, assumindo-se que diferenças face aos valores fornecidos anteriormente pelo IMT residam precisamente na transformação de preços correntes em preços constantes.

53 a 60. Com a constituição da UTAP em 2012 o Estado dotou-se de uma estrutura vocacionada para a negociação destes contratos, ao contrário das anteriores comissões de negociação que eram totalmente compostas por elementos que acumulavam pontualmente essa função às suas funções correntes, gerando, assim, algumas falhas de comunicação entre os diversos intervenientes e condicionando o bom funcionamento dessas comissões. A UTAP, devido ao elevado número de parcerias em renegociação, nomeadamente as parcerias rodoviárias, ainda não teve disponibilidade para iniciar os trabalhos da comissão nomeada em março de 2014, prevendo, no entanto, que o processo de renegociação do MST se possa reiniciar durante o primeiro semestre de 2015.

76. Por lapso, onde se afirma "... o calendário e montantes dos pagamentos a efetuar à Sag secur." deverá ler-se "...o calendário e montantes dos pagamentos a efetuar pela Sag secur."

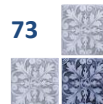
Importa assinalar que a nota 55 em rodapé afirma que cabe ao IMT o acompanhamento do contrato de prestação de serviços de manutenção entre a Fertagus e a Sag secur, o que não está correto. Na verdade, o IMT realiza ações de supervisão no sentido de verificar o cumprimento do plano de manutenção do material circulante, não prevendo, no entanto, o referido contrato atribuições de monitorização ao IMT. Em rigor, as referências ao IMT no referido contrato são as seguintes:

- Nos pontos 9.1 e 9.4, relativos à obrigação da Fertagus de assegurar que o manual de manutenção que constitui o anexo I do Contrato é aprovado pelo INTF, agora IMT;
- Ponto 14, relativamente à obrigação da Fertagus de solicitar junto das entidades reguladoras as autorizações necessárias para a realização da manutenção do material circulante, nomeadamente ao INTF, agora IMT;
- No ponto 16.1 que prevê a obrigação de colaboração das partes com vista ao cumprimento dos deveres da Fertagus perante o Concedente e o INTF (IMT), nomeadamente no que respeita aos relatórios previstos no Anexo 13 ao Contrato de Concessão.

82 a 84. Espera-se prosseguir com esta reestruturação durante o primeiro semestre de 2015, após a publicação dos estatutos do "novo" IMT (reestruturado). *Cfr.* resposta ao ponto 12. *supra*.

88. O Quadro 3 – Apuramento dos índices de exploração contratual relativamente à pontualidade da FERTAGUS (Linha de Resultados) apresenta uma incorreção pois, de acordo com a informação enviada em

J



230


resposta ao questionário em 27/06/2014 (questão 8), o que se afirma é que o concessionário cumpre os níveis de pontualidade definidos no Contrato de Concessão, apesar de algumas perturbações que não são da sua responsabilidade, conforme quadro:

Índices Pontualidade	Contrato	2011	2012	2013
IP 3	> 95%	96,62%	95,07%	97,07%
IP 5	> 96%	98,97%	98,19%	98,90%
IP10	> 98%	99,76%	99,42%	99,69%

99. Na Concessão FERTAGUS, a partir de 2005, o Estado não é mais penalizado por reduções da procura face aos valores previstos, sendo esse risco totalmente assumido pela Concessionária. Antes pelo contrário, ficou prevista contratualmente a partilha com o Estado dos excedentes de receitas face ao previsto no modelo, situação em que o Estado é beneficiado face ao previsto, não existindo contratualmente qualquer situação em que o Estado seja penalizado por se verificar uma procura efetiva inferior à estimada.

113. Cumpre esclarecer, quanto a este ponto, que as previsões da procura não foram impostas pelo Estado. Com efeito, para preparação dos trabalhos que precederam o lançamento do concurso, o Estado procedeu, em ambos os casos, a estudos de procura que integrou na documentação das peças do concurso. Na primeira fase de apresentação de propostas os concorrentes apresentaram as suas próprias estimativas e, com base nessas estimativas, apresentaram as suas propostas de serviço de transporte. Para a segunda fase do concurso, a fase negocial com apenas os dois concorrentes melhor classificados na fase inicial, era necessário estabelecer um referencial comum para basear as negociações, tendo nessa fase o júri dos concursos fixado uma procura com base nas propostas dos dois concorrentes admitidos à fase de negociação.

114. Note-se que a renegociação realizada com a FERTAGUS, que levou ao contrato de 2005, foi realizada com base nas condições previstas no Contrato de Concessão inicial assinado em 1999, o qual, na sua cláusula 12.ª, determinava diferentes consequências em função da procura verificada nos três primeiros anos de exploração. Para a procura que se veio a verificar nesse período – sempre inferior à banda inferior de tráfego – o contrato determinava o resgate excecional da concessão ou a sua renegociação, isto é, não permitia a manutenção das condições de execução do contrato iniciais. Deste modo, verificando-se aqueles cenários de procura, ou as partes acordavam novas condições contratuais, num contexto de uma renegociação que poderia abranger todas as matérias relativas à concessão, ou, caso não se alcançasse um entendimento entre as partes, o vínculo contratual terminava na sequência do *regaste excecional da concessão*. Já no caso da concessão MST não foi prevista uma disposição semelhante que permita ao

j

231
G

Estado impor uma alteração dos termos negociais em face dos níveis de procura efetivos e balize os termos em que a mesma deverá ter lugar, pelo que não só a posição negocial do Estado não se encontra acautelada da mesma forma, como também deve notar-se que a renegociação a realizar terá sempre que observar os limites impostos pelas regras de contratação pública aplicáveis.

173. Mesmo tendo em consideração as diferenças que possam existir nos valores devido à utilização de preços constantes, não se entendem os valores apresentados no Gráfico 8 para os anos de 2012 e 2013. Estes valores parecem ter considerado o saldo entre os valores previstos para a TUI no modelo financeiro e os reclamados pela Concessionária a título de reequilíbrio financeiro. Contudo, deveriam considerar-se os valores efetivamente cobrados pela REFER em 2012 e 2013 (superiores aos do modelo e que motivam o pedido de REF) e os reclamados a título de reequilíbrio financeiro e recalculado esse saldo.

179. Na verdade, a hipótese assinalada no presente ponto não foi verificada factualmente. A possibilidade de partilha de risco da TUI prevista no contrato não permite, à data, afirmar que *“foram consideradas no período 2012-2013 responsabilidades partilhadas entre o Concedente e a Concessionária”*, assim como fazer constar do saldo do Estado com a utilização da infraestrutura valores relativos a um reequilíbrio financeiro pedido pela Concessionária, mas não assumido ou negociado pelo Estado, tendo sido criada para o efeito uma comissão de negociação. No despacho n.º 15985/2013 de 10 de Dezembro de 2013, que designa o presidente desta Comissão, fica clara a esta situação na alínea c) dos considerandos, que diz o seguinte:

“Da análise realizada pelo concedente à pretensão da Concessionária não resulta, no entanto, clara a verificação dos pressupostos do instituto da reposição do equilíbrio financeiro, parecendo justificar-se, ao invés, o início de um procedimento formal de negociação do Contrato de Concessão, tendo em vista a ponderação de todas as circunstâncias que concorreram para a alegada alteração do equilíbrio financeiro do Contrato de Concessão e, em particular, o apuramento sobre se, e em que medida, a compensação foi ou não já assegurada através da atualização tarifária extraordinária ocorrida em 2011”

180. Esta afirmação é uma possibilidade caso não existam implicações de eventuais revisões ou ajustamentos no regime de tarifação até 2019, no âmbito do artigo 45.º (segundo período regulatório) do Regulamento n.º 630/2011, de 12 de Dezembro, que dispõe:

“1. Até ao termo do primeiro período regulatório¹ a URF, fará auditorias à formulação, à metodologia de cálculo e respetiva aplicação à tarifa base, da tarifa de recuperação total de custos e de outras tarifas que sejam aplicadas ao abrigo do presente regulamento.

¹ O primeiro período regulatório corresponde a 2012-2015.

J



232

2. A URF poderá, desde que fundamentadamente, e após consulta nos termos do n.º 3 do artigo 67.º do Decreto –Lei n.º 270/2003, proceder, por Instrução, ao ajustamento da fórmula referida no número anterior.

3. O ajustamento a que se refere o número anterior visa a adequação da determinação e cálculo dos custos elegíveis, da modelação e dos parâmetros técnicos e de serviço aos objetivos que venham a ser determinados para o segundo período regulatório, sem prejuízo da aplicação dos princípios da estabilidade tarifária.”

191. No Quadro 14, relativo aos Encargos com reequilíbrios financeiros, a parte FERTAGUS, ponto B, apresenta incorreções: a data a considerar é 2012 (e não 2014) e as cláusulas em causa são a 7.ª e a 14.ª (e não 26.ª). **Em todo o caso, deve relevar-se o constante dos Despachos Ministeriais que determinaram a constituição da Comissão, cfr. resposta ao Ponto 179 supra.**

CAPÍTULO 10. ANÁLISE DO QUADRO COMPARATIVO DAS CONCESSÕES – Quadro 16

Funções do cidadão – Utilizar/pagador - MST (pág. 45) – A concessionária do MST não foi autorizada a praticar os aumentos introduzidos para os outros operadores, porque, ao contrário destes, dispõe de um instrumento contratual que lhe garante o equilíbrio financeiro da concessão ao incorporar uma metodologia clara para as atualizações tarifárias. O tarifário está sujeito a uma Base Tarifária Média (BTM), que representa uma receita tarifária média máxima por pax.km, a qual tem sido atualizada anualmente de acordo com o previsto contratualmente. Estas atualizações da BTM não têm tido qualquer reflexo no tarifário praticado ao público, por este tarifário (o tarifário inicial estabelecido contratualmente) apresentar uma receita por pax.km superior ao valor da BTM, isto é, a concessionária tem tido receitas de bilheteira por pax.km superiores às previstas no modelo financeiro.

Atividades das concessionárias – Prestação de serviços de manutenção do material circulante (pág. 46) – A concessionária do MST garante toda a manutenção do seu material circulante, tal como a FERTAGUS assegurou enquanto foi detentora do material circulante, passando a partir daí a prestar esse serviço ao novo detentor do material circulante.

Constrangimentos às concessionárias – Sistema de validação (pág. 46) – Em primeiro lugar, importa referir que a principal diferença existente entre os dois sistemas – FERTAGUS E MST – reside no facto de parte das estações operadas pela FERTAGUS disporem de portas de acesso validadoras de títulos de transporte, as quais representam um desincentivo à fraude, enquanto que no caso da concessão MST não existe um sistema equivalente com barreiras físicas no acesso aos veículos. Também por esta razão, a fraude que se regista na FERTAGUS é substancialmente inferior à que se verifica no MST. Um dos desideratos da renegociação do contrato que foi desenvolvida pela anterior Comissão era, justamente, alterar a localização dos validadores por forma a maximizar o combate à fraude.

J

233

Ao contrário do que é afirmado neste ponto, a concessionária do MST não é penalizada pela fraude nas compensações por défice de tráfego, pois estas compensações são calculadas em função dos passageiros transportados, independentemente da taxa de fraude verificada. Assim, a fraude representa para a concessionária do MTS, tal como para a FERTAGUS ou outro operador de transportes, **uma perda de receitas de bilheteira**, sendo por isso fundamental que os operadores adotem medidas eficazes de combate à fraude.

No que respeita à aferição da receita tarifária por pax.km efetiva com a BTM, para efeitos de aumentos tarifários, o IMT segue a mesma metodologia nas duas concessões, só **considerando os passageiros transportados com título de transporte válido**. A não ser assim, isto é, se considerasse todos os passageiros transportados – tal como foi pretendido pela concessionária do MST – haveria lugar a aumentos tarifários na mesma proporção da taxa de fraude, para além da atualização prevista contratualmente. Como a concessionária do MST não tem (no cenário factual atual) risco de procura, esta também não mais teria risco de fraude. Assim, e ao contrário do que é afirmado, o valor da BTM não é *artificialmente inflacionado*: pretende-se, ao contrário, evitar o “deflacionamento” artificial.

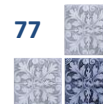
No que se refere ao facto de o IMT não ter autorizado a concessionária do MST a praticar aumentos tarifários idênticos aos dos restantes operadores esclarece-se o seguinte:

- a) A concessionária do MST tem um sistema de atualizações tarifárias definido contratualmente que lhe assegura o equilíbrio financeiro da concessão;
- b) As atualizações tarifárias a praticar no MST são independentes da existência, ou não, de atualizações tarifárias pelos restantes operadores de transporte;
- c) A BTM tem sido atualizada segundo a fórmula prevista no contrato – o tarifário não foi ainda atualizado por ter uma receita por pax.km superior à BTM².

Constrangimentos às concessionárias – Elasticidade preço/procura (pág. 46) - Estranha-se o comentário da concessionária do MST, uma vez que esta nunca praticou aumentos tarifários, não obstante ter insistido junto do Concedente no sentido de praticar em agosto de 2011 o aumento tarifário de 15% autorizado aos restantes operadores.

Constrangimentos às concessionárias – Relacionamento com o concedente (pág. 47) – Por Despacho n.º 4125/2014, de 11 de março, do Coordenador da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, publicado no Diário da República, 2ª série, N.º 55, de 19 de março de 2014, foi constituída a nova comissão

² Aquando da negociação do contrato foi necessário estimar uma estrutura de vendas, isto é, a proporção de venda de cada um dos tipos de títulos – bilhetes simples, bilhetes pré-comprados, assinaturas e passes – tendo, por definição, os bilhetes uma receita por pax.km superior à das assinaturas e passes. Na prática veio a verificar-se uma proporção de venda de bilhetes superior à inicialmente estimada, o que tem resultado numa receita tarifária superior à estimada – tal representa um benefício para a concessionária para além do previsto no modelo financeiro.



234

de negociação do contrato MST, pelo que se estranha o desconhecimento revelado pela concessionária neste ponto.

Constrangimentos ao Estado – Configuração dos concursos para atribuição das concessões (pág. 47) – Note-se, como já anteriormente referido, que o Estado não impôs as suas previsões de procura aos concorrentes – a procura que veio a ser fixada contratualmente resultou das previsões de procura apresentadas pelos dois concorrentes melhor classificados na fase inicial do concurso, concorrentes que foram admitidos à fase seguinte de negociação.

Constrangimentos ao Estado – Persistência do modelo de bandas de tráfego (pág. 48) – vide comentário ao ponto 114.

Mitigação de risco – concessionárias – Renegociação / Reequilíbrio financeiro (pág. 49) – No contrato inicial da FERTAGUS não existia garantia de receitas. Tal só estava previsto (número 4 da cláusula 12ª) no período inicial da concessão “*se o tráfego anual em 2002 [terceiro ano completo de exploração] exceder o limite mínimo da banda inferior de tráfego, mas o tráfego acumulado até final desse ano ficar abaixo do valor acumulado correspondente a esse limite*”, o que não veio a ocorrer. A compensação que veio a ser atribuída à FERTAGUS pelo período inicial de exploração foi negociada no processo de renegociação global do contrato e não se encontrava fixada contratualmente. Já no que respeita à concessão MST, e como se referiu *supra*, a concessionária tem direito a ser compensada sempre que o volume de tráfego seja inferior ao previsto no modelo financeiro, encontrando-se definida contratualmente a fórmula de cálculo do montante da compensação, e não estando esta compensação limitada ao período inicial da concessão.

Lisboa, 30 de janeiro de 2015

8



4. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela IGF





287
↻

- A Anex IX
1. Acessar a recepção.
 2. Incluir no âmbito respectivo.

ex. 14.01.2015
d.

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

0040 13-01 '15

S/referência
Ofício nº 18694, datado de 30.12.2014
Processo nº 15/2011 - DA IX

N/referência
Proc. 2015/163/M6/67

84 anos a acrescentar valor à gestão pública

**Assunto: Relato da Auditoria aos Encargos do Estado com PPP Ferroviárias
Exercício do contraditório**

Em resposta ao ofício supra identificado relativo ao assunto em epígrafe, junto se remete a Informação n.º 62/2015, elaborada por esta Inspeção-Geral.

Com os melhores cumprimentos, *personais*

P/ O Inspetor-Geral,
M. Isabel Castela Silva

M. ISABEL CASTELÃO SILVA
Subinspectora - Geral

2015/163/LM

DGTC 13 1 '15 555

TRIBUNAL DE CONTAS
DIREÇÃO-GERAL
13 JAN 2015
16:10
RECEPÇÃO





288

PARECER:

DESPACHO:

Concordo.
À consideração
Superior.
09.07.2014
Filomena Bacelar

FILOMENA BACELAR
Diretora Operacional

Concordo.
Envie-se ao Tribunal
de Contas como proposto.
16F, 12/01/2015
P' Inspeção-Geral
M. Isabel Castela Silva

M. ISABEL CASTELÃO SILVA
Subinspectora - Geral

INFORMAÇÃO N.º 62/2015

Proc. N.º 2015/163/M6/67

**RELATO DA AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS AOS ENCARGOS COM PPP FERROVIÁRIAS
EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO**

1. Através do ofício n.º 18694, datado de 30.12.2014, o Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas, Prof. Dr. José Manuel Monteiro da Silva, remeteu à Inspeção-Geral de Finanças (IGF) o projeto de relato sobre a auditoria de gestão às concessões ferroviárias, usualmente designadas por concessão FERTAGUS e concessão Metro Sul do Tejo (MST), para efeitos do exercício do contraditório.
2. É de referir que, na sequência de solicitação do Tribunal de Contas¹, a IGF remeteu cópias dos Relatórios n.º 377/2013 e n.º 298/2014 da FERTAGUS, referentes a

¹ Através do ofício 13505, de 18.09.2014.



259

auditorias realizadas por esta Inspeção-Geral sobre a matéria em causa, bem como respondeu a um questionário remetido pelo mesmo Tribunal, para efeitos de atualização da informação sobre as concessões FERTAGUS e Metro Sul do Tejo.

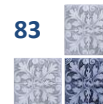
3. No que se refere ao Relato da Auditoria ora remetido para efeitos do exercício do contraditório, importa referir que os contratos de concessão celebrados com cada uma das concessionárias cometem à IGF competências de fiscalização dos aspetos de cariz económico e financeiro. Assim, apenas nos poderemos pronunciar sobre as questões que diretamente se relacionam com as competências desta entidade, sendo que grande parte dos aspetos constantes do relatório em causa são da competência de outros organismos, designadamente do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT) relativamente à fiscalização da atividade operacional das concessionárias e da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) quanto à negociação, revisão e acompanhamento das parcerias público privadas (PPP).
4. Assim, e da análise do Relato da Auditoria apenas importa referir que, ao contrário do que é mencionado no ponto 5 do mesmo, parágrafo 82, nota de rodapé n.º 60, a IGF não tem como missão fazer uma validação prévia do pagamento a efetuar pelo concedente à concessionária. Na verdade, a IGF procede à validação da informação financeira e contabilística remetida pela concessionária mas sem previamente validar qualquer montante, o qual poderá, eventualmente, vir a acontecer *a posteriori*, em futuras auditorias a realizar por esta Inspeção-Geral.
5. Face ao exposto, são estes os comentários que importam aduzir ao Relato da Auditoria que nos foi remetido pelo Tribunal de Contas, referente ao Processo 15/2011 AUDIT, de 29 de dezembro de 2014.
6. Propõe-se que a presente informação seja enviada ao Tribunal de Contas.

À consideração superior.

Inspeção-Geral de Finanças, em 09 de janeiro de 2015

O CdE,

(Luís Marçal)





5. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente da SAGESECUR





SAGESECUR

À DA IX

1. Acusar e receber
2. Incluir no âmbito respectivo.

lx. 6. 01. 2015 J.

N/REF: 372 / 2015

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Prof. Doutor José Manuel Monteiro Dias
Av. da República, 65
1050 - 189 LISBOA

Lisboa, 15 de janeiro de 2015

ASSUNTO: Relato de Auditoria aos Encargos do Estado com PPP Ferroviárias
Exercício do contraditório

V\Ref: Proc nº 15/2011 - DA IX

No seguimento da vossa carta sobre o assunto em referência somos a informar que o conteúdo do relatório relativamente ao qual foi solicitada a posição da Sage secur, não nos sugere a necessidade de qualquer contraditório quanto às questões que envolvem esta sociedade.

Ainda assim, quanto ao constante do parágrafo 80 do texto em análise

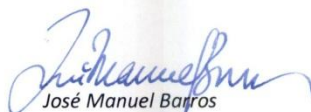
“...

- *Pese embora as condições financeiras deste contrato terem reflexos no contrato de concessão Fertagus, não ter qualquer informação sobre o acompanhamento daquela concessão;*
- *....”*

afigura-se de referir que o sentimento de falta de informação sobre o acompanhamento da concessão é justificado principalmente devido aos significativos reflexos da concessão sobre o contrato de que é parte a Sage secur pelo que, por uma questão de precisão, sugerimos a seguinte alteração na redação do referido ponto:

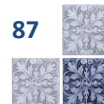
- *Pese embora as condições financeiras deste contrato terem reflexos no contrato de concessão Fertagus, e vice versa, não ter qualquer informação sobre o acompanhamento daquela concessão;*

Com os meus melhores cumprimentos,


José Manuel Barros
Presidente

DGTC 16 1 15 779

SAGESECUR - Sociedade de Estudos, Desenvolvimento e Participação em Projectos de Investimentos em Valores Mobiliários, S.A.
Pessoa Colectiva n.º 505 078 031. Cap. Social 22 500 000 Euros.
N.º Mat 10 983 Cons. Reg. Comercial de Lisboa
Sede: Av. Defensores de Chaves, n.º 6 - 5.º Piso - 1000-117 Lisboa
Tel.: 21 781 71 60 - Fax: 21 795 05 05





6. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da REFER





290

Conselho de Administração

À Proc IX
1. Asser a recepção
2. Incluir no Diário
Respectivo.
030
4.28.01.2015
J

Exmo Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Profº Dr. José Manuel Monteiro da Silva
Av. Barbosa do Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 19 de janeiro de 2015

ASSUNTO: Relato da Auditoria aos Encargos do Estado com PPP Ferroviárias.
Processo nº 15/2011 – DA IX.

Exmo. Senhor Professor Monteiro da Silva,

Acusamos a receção do Relato de Auditoria identificado em epígrafe, o qual agradecemos.

Analisado o documento, informa-se que a REFER nada tem a assinalar em sede de contraditório e a respeito das matérias sob sua responsabilidade.

Com os melhores cumprimentos,

A Vogal do Conselho de Administração

Vanda Nogueira

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
19 JAN 2015
RECEPÇÃO 11,35

DGTC 19 1 15 898

REDE FERROVIÁRIA NACIONAL REFER EPE
Palácio Coimbra - Rua de Santa Apolónia, 53
1100-468 LISBOA
Telefone: 211 022 000 Fax: 211 022 968 - www.refer.pt
Sede: Estação de Santa Apolónia 1149-093 LISBOA • CRCL/NP/C 503 933 813





7. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela Administração da Fertagus





fertagus

Tribunal de Contas
Gabinete do Exmo. Senhor Juiz Conselheiro
Professor Doutor José Manuel Monteiro da Silva
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

265
①

À Mesa

1. Acessar a recepção

2. Incluir o nome

lectivo.

lx. 28.01.2015

Por Protocolo

J.

Pragal, 19 de Janeiro de 2015

N/REF: CD/028/2015

Exmo Senhor Juiz Conselheiro,

Fertagus, Travessia do Tejo, Transportes, S.A., tendo recebido da parte do Tribunal de Contas, no âmbito do processo 15/2011 – DA IX, o “Relato de Auditoria aos Encargos do Estado com PPP Ferroviárias” (adiante designado por “Relato”), vem, em tempo, apresentar a sua Pronúncia em sede de contraditório, o que faz pelos fundamentos seguintes:

Nota Prévia

- Faz-se notar que os valores indicados pelo Tribunal de Contas no Relato estão expressos a “Preços Constantes”, sendo que a Fertagus não dispõe de elementos (por exemplo, valores da inflação considerada) que permitam analisar ou tomar posição sobre os mesmos.
- Em termos metodológicos, a Fertagus apresenta os seus contributos de acordo com a sistematização e a numeração do Relato.

Ponto 30.

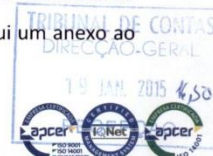
Na concessão Fertagus, a procura em 2013 encontrou-se abaixo da procura verificada oito anos antes, em 2005, pelo que o Estado deixou de auferir as receitas de bilheteira a que, caso contrário, teria direito. A diminuição das receitas de bilheteira provocou uma diminuição dos resultados da concessionária, que, em 2012 e 2013, foram negativos.

Ponto 65.

Relativamente à Refer cabe fazer notar que a mesma tem celebrado com a Fertagus o “Contrato de Utilização da Infra-Estrutura Ferroviária do Eixo Ferroviário Norte/Sul”, o qual constitui um anexo ao Contrato de Concessão celebrado entre o Estado Português e a Fertagus.



Estação do Pragal, Porta 23, 2805-333 Almada – tel: 21 106 63 00 – fax: 21 106 63 99 - www.fertagus.pt - fertagus@fertagus.pt
Contrib. N.º 504 226 320 – Capital Social 2.744.500€ - Matric. na Cons. Registo Comercial de Almada sob o N.º 10476



O Comboio da Ponte



Ponto 76.

Na 3ª linha deste ponto sugerimos que onde se lê: “...montantes dos pagamentos a efetuar à Sagesecur.” se passe a ler “...montantes dos pagamentos a efetuar pela Sagesecur.”

Ponto 88. Quadro 3

Pontualidade: É referido que os níveis de pontualidade estão ligeiramente abaixo do previsto contratualmente (menos de 3%), que deve decorrer de um lapso na leitura dos indicadores contratuais, já que, conforme pode ser verificado pelo quadro abaixo, os indicadores obtidos foram sempre melhores que os contratuais.

	Contrato	2011	2012	2013
IP3	>95%	96,62%	95,07%	97,07%
IP5	>96%	98,97%	98,19%	98,90%
IP10	>98%	99,76%	99,42%	99,69%

Ponto 104

Fazemos notar que para os mencionados desvios positivos também concorreu o impacto favorável face ao previsto em termos das deslocações internas que foram geradas pela extensão a Setúbal e pela zona da Quinta do Conde.

Nota 85 (pág.27)

O que é referido neste ponto em termos de metodologia de determinação da procura refere-se à prorrogação do contrato de 2010 e não à renegociação contratual de 2005.

Ponto 172

Apesar de existir a diferença referida entre a Taxa de Utilização da Infra-Estrutura (“TUI”) prevista no caso base e a verificada em 2011, o Contrato de Concessão não prevê que exista uma devolução ao Estado dos valores em excesso, pelo que não existe a diferença a favor do Estado de 0,02 milhões de euros referida neste ponto do Relato. Da mesma forma, caso a situação fosse a inversa, isto é que os aumentos da TUI fossem superiores ao previsto no caso base mas não existisse uma alteração estrutural e metodológica da fórmula, não haveria lugar a compensação da Fertagus por parte do Estado.



266

Gráfico 8 e pontos 179 e 180

Se bem compreendemos o gráfico em que está expresso o saldo do Estado com a utilização da infraestrutura, nos anos de 2012 e 2013, o valor a constar deverá ser, respetivamente, de 3,12 e 3,09 – TUI prevista no caso base – porque o que está contratualmente estabelecido é que a Refer receberá o total da TUI cobrada (de acordo com o Quadro 11 que serve de base ao gráfico, respetivamente 4,63 e 4,64 milhões de euros a preços constantes) e o Estado compensará a Fertagus pelo diferencial entre a TUI prevista no caso base e a TUI verificada (respetivamente 1,51 e 1,52 milhões de euros), pelo que o valor a constar em 2012 e 2013 deverá ser respetivamente 3,12 e 3,09.

Assim, e no que respeita ao referido no ponto 179 o que efetivamente ocorrerá é que, devido ao aumento extraordinário da TUI efetuado pela REFER, o saldo do Estado se manterá conforme previsto no caso base, mas este terá que pagar o acréscimo da TUI à Fertagus que por sua vez entregará esta verba à REFER, sendo assim um movimento que, do ponto de vista do Estado, é nulo.

E assim, no respeitante ao ponto 180, sugerimos que a redação seja alterada para *“O efeito desta transferência de verbas tem um efeito nulo para o Estado, mas poderá vir a repetir-se ao longo da execução do contrato, em cerca de 1,5 milhões de euros anuais, enquanto se verificar a aplicação da TUI com a alteração metodológica introduzida no DR de 2012”*.

Quadro 14

Na quarta coluna segunda linha, onde se lê *“Montante relacionado com o aumento extraordinário da TUI (2012-2014)”* deverá passar a ler-se *“Montante relacionado com o aumento extraordinário da TUI (2012-2013)”*.

Quadro 15

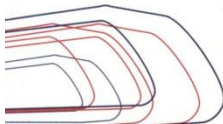
De acordo com o referido relativamente ao Gráfico 8, o valor referente à utilização da infraestrutura 2011 – 2013 deverá ser de -9,37 milhões de euros, preços constantes e não -6,33.

Ponto 202

Vale o referido no ponto anterior, sendo que o valor aqui não será de 6,91 milhões de euros a preços constantes mas sim de 9,95 milhões de euros a preços constantes.

Quadro 16

Nas observações correspondentes à *“Cobertura do deficit previsto, através de pagamentos por serviço público”* deve-se acrescentar *“O referencial do modelo financeiro a partir de 2010 deixou de*



ser a procura e passou a ser a receita prevista, admitindo-se um seu crescimento anual como resultado do aumento da procura (1%) e do tarifário autorizado (1% acima da taxa de inflação)".

Na observação correspondente ao "Prazo de concessão" deverá acrescentar-se a seguinte expressão "…pelo Estado no fim de 2016 caso haja a implementação da Alta Velocidade nas travessias do Tejo, nos termos definidos contratualmente."

Na observação correspondente ao "Viabilizador" deverá ser acrescentada no final da frase a seguinte expressão "… não implicar pagamentos do Estado e manter os níveis de qualidade do serviço."

Na observação "Extensão do serviço – fases subsequentes" é necessário assinalar a cruz na Fertagus.

A Fertagus agradece a oportunidade para poder apresentar os seus contributos para efeitos do Relato e permanece à disposição do Tribunal de Contas para qualquer aspecto que V. Exa. tenha por conveniente.

Com os melhores cumprimentos, *também pessoais*

Pela Fertagus, Travessia do Tejo, Transportes, S.A.

Ana Cristina Dourado

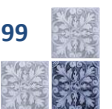
Ana Cristina Dourado

(Administradora-Delegada)

DGTC 19 1 15 933



8. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do CA da MTS





269

À Mesa IX

1. Acusar e receber
2. Induzir ao erro respectivo.

Lx. 29.01.2015

J.

Tribunal de Contas

Gabinete do Exmo. Senhor Juiz Conselheiro

Professor Doutor José Manuel Monteiro da Silva

Av. Barbosa do Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Por Protocolo

Amora, 16 de Janeiro de 2015

Refª CA174/2015

Assunto: **RELATO DA AUDITORIA AO ENCARGO DO ESTADO COM PPP FERROVIÁRIAS - EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.**

V/ Ofício de 30/12/2014 n.º 18691,

Refª. Proc. n.º 15/2011 – DA IX

Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro,

MTS – Metro Transportes do Sul, S.A., tendo sido notificada pelo Tribunal de Contas do “Relato de Auditoria aos Encargos do Estado com PPP Ferroviárias” (adiante designado por “Relato”), vem, nos termos da respectiva notificação e em tempo, apresentar a sua Pronúncia em sede de contraditório, o que faz nos termos e pelos fundamentos seguintes:

PONTO PRÉVIO

- Uma vez que os valores que quantificam os encargos do Estado com a concessão do MST se encontram expressos a “Preços Constantes 2014” conforme se refere na nota de rodapé nº 4, página 10 do Relato, e desconhecendo-se os valores da inflação considerada na actualização desses montantes, não foi possível aferir do rigor e da base dos valores apresentados.

MTS-Metro, Transportes do Sul, S.A • Sede - Av. 25 de Abril, 203 - Amora - 2845-547 Seixal
Tel.: 211 127 000 • Fax: 211 127 099 • www.mts.pt

Contribuinte n.º 505 014 971 • Capital Social 5.000.000 Euros • Matric. na Conservatória do Registo Comercial do Seixal n.º 505 014 971





pelo que a ausência de pronúncia sobre os mesmos não deve ser entendida como acordo tácito ou não por parte da MTS.

- Por razões de melhor sistematização, a MTS seguirá a numeração que consta do Relato.

2. CONCLUSÕES

- **7., Ponto 21** – Tomando como correctos os valores apontados como representando os encargos do Estado com o serviço de transporte - de 49 cêntimos por PKT para a MTS e de 3 cêntimos/PKT na Fertagus (entre 2005 e 2010) - não podemos deixar de salientar que a comparação assim realizada é perversa, dado que a extensão da linha explorada pelas duas empresas e o tipo de serviço, suburbano e urbano, são substancialmente diferentes. É ainda diferente o tipo de transporte realizado porquanto a Fertagus é um operador de modo ferroviário e a MTS de metro-ligeiro, diferença que não permite comparações directas. Essa diferença fica expressa no Percurso Médio (PM) de cada uma das empresas em análise que é muito distinto e que afecta significativamente o denominador ($PKT = PT \times PM$) da fórmula de cálculo que determina o “custo ao Estado, em média e por passageiro-quilómetro”.
- **7., Ponto 23** – De referir que também a comparação com o custo da tarifa de táxi se encontra enviesada, pois inclui o valor do reequilíbrio financeiro, que serviu para compensar o atraso na entrada em exploração da linha completa e que por esse facto não houve passageiros. Para se fazer uma comparação com o táxi, cujo modelo de negócio é, em qualquer caso, substancialmente distinto, apenas se deveria ter em conta os valores dos anos em plena operação da rede de metropolitano, cujo custo por passageiro.km representa 0,28€ conforme quadro 8 do Relato.

4. CONCESSÕES FERROVIÁRIAS

- **4.1., Ponto 60** – Na última linha onde se lê “MST”, deverá ler-se **MTS**

5. GESTÃO DOS CONTRATOS PELO IMT

- **Quadro 3, Recolha de Dados, Nota de Rodapé 73 (página 23)** – A MTS reitera a opinião já emitida de que “toda a informação por si obtida e disponível ou já



13.



disponibilizada ao Concedente, designadamente a que se encontra elencada na Cláusula 57ª (... ..) do Contrato de Concessão, além de corresponder às exigências contratuais, é rigorosa, segura e suficiente para uma adequada avaliação de desempenho por parte deste”.

A demonstração de que as alegadas “deficiências na recolha de dados, sendo os principais erros de contagem de passageiros como de comboios” não são estatisticamente significativas, é feita abaixo (comentário ao Quadro 3, Nota de Rodapé 74) através das transcrições de partes dos textos do Relatório de “Estimativas de Procura” elaborado pelo Consultor Técnico e do Parecer de “Certificação dos Fluxos de Tráfego”, produzido pelo Auditor Independente.

- **Quadro 3, Apuramento dos Índices de Exploração, Notas de Rodapé 74 e 75 (página 24)** – A taxa de ocupação média é apurada com rigor e em conformidade com o estabelecido no Contrato de Concessão O facto de poder haver circulações das quais se perde alguma informação no sistema informático de gestão de exploração, não implica que o cômputo rigoroso das circulações realizadas não seja efectuado a partir das folhas de controle operacional que são elaboradas circulação a circulação e se encontram no Posto de Comando e Controle (PCC). Uma vez que a lotação de todos os veículos em circulação é constante, o conjunto destes registos permite determinar com rigor o número de circulações efectivamente realizadas e por consequência os quilómetros percorridos, gerando assim o cálculo preciso do indicador Lugares.Kilómetro.Oferecidos (LKO).

Por outro lado, o número de passageiros embarcados, e consequentemente os PKT, é obrigatoriamente determinado com fiabilidade, de acordo com a metodologia determinada pelo o IMT (a mesma que é usada na medição dos fluxos de tráfego para efeito do cálculo das compensações trimestrais, sendo o respectivo resultado aceite pelo Estado Português). Todas as objeções levantadas pelo IMT relativamente à falta de fiabilidade e rigor no apuramento do número de passageiros embarcados são minimizadas mediante o tratamento dos dados obtidos, conforme se pode atestar através da transcrição parcial do Ponto 2.2 do Relatório “Estimativas de Procura Trimestrais do Metro Sul do Tejo”, da autoria do Consultor Técnico que trata os dados de oferta, procura e da sua extrapolação, Relatório este que acompanha cada um dos





pedidos trimestrais apresentados pela Concessionária para efeito das compensações do Estado:

“Verificou-se pontualmente a ausência de informação do sistema de apoio à exploração sobre eventos em cada viagem, associado a falhas de comunicação. Essa ausência de informação para viagens realizadas com observação de procura conduz a que essa informação não possa ser considerada no processo de extrapolação por ausência de forma de compatibilização de informação.

No entanto na maioria das viagens com procura observada é possível realizar a correspondência com viagens identificadas no sistema de apoio à exploração. Assim, essa informação de procura, com correspondência no ficheiro de oferta realizada é extrapolada para a totalidade das viagens realizadas garantindo que não há perda de informação.

Para colmatar a lacuna na informação verificada no sistema de apoio à exploração é utilizada informação sobre ocorrência de eventos extraordinários, como por exemplo um acidente. Estas ocorrências reduzem o número de viagens programadas e esse facto é contemplado no processo de extrapolação de procura retirando ao número total de viagens previstas as viagens suprimidas.

Assim, e sempre que a informação real é omissa, por falha de comunicação com o sistema de apoio à exploração, considera-se que a viagem foi realizada a menos que exista alguma ocorrência que determine a supressão de uma ou mais viagens. A correspondência com a totalidade de viagens realizadas foi estabelecida através da compilação da informação sobre horários teóricos através do código de rotação único criado para cada viagem tipo.”

Por outro lado, no Parecer elaborado pelo Auditor Independente (Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto – Professor Álvaro Costa) contendo a “Certificação dos Fluxos de Tráfego” correspondentes a cada trimestre, e que acompanha igualmente cada um dos pedidos de compensação apresentados pela





Concessionária ao Estado Concedente, na sua análise relativa aos “Dados de Base – Oferta”, refere:

1. *“Para o trimestre analisado, os horários planeados apresentam três versões: dias úteis, Sábados e Domingos / feriados, para cada um dos períodos abrangidos: Inverno e Verão. Nos respectivos ficheiros (fornecidos pela MTS e utilizados pela VTM) não foram detectados problemas pelo Auditor.*

2. *Dado que a rede de metro não tem canal dedicado em toda a sua extensão, os serviços sofrem atrasos frequentemente, pelo que diariamente se registam desvios em relação aos horários planeados, que em alguns casos se traduzem em suspensões de circulações. Tendo em conta isto, foi necessário recorrer à segunda fonte de informação, nomeadamente registos de eventos do SAE, contendo informação relativa a cada circulação realizada, com indicação, entre outros eventos, do momento de início de cada viagem, para cada linha, em cada dia do período considerado, permitindo assim uma representação do que realmente se registou em termos de oferta.*

Para consideração da efectiva oferta prestada e atribuição de um código único a cada “viagem tipo” (viagens realizadas no mesmo tipo de dia, à mesma hora, para o mesmo sentido da mesma linha) foi necessário cruzar estes dados com os horários planeados. O problema principal desta etapa foi a falta de sincronização, por vezes, entre as horas reais registadas no SAE para o início da circulação e o horário teórico, devido a atrasos. Esta questão obrigou à definição de intervalos de tempo na base de dados, de forma a fazer corresponder a hora de partida de cada viagem no horário teórico, e assim evitar que se perdesse informação sobre determinadas viagens realizadas. Considera-se este procedimento adequado.

3. *A base de dados de oferta do SAE revelou-se incompleta, devido a algumas falhas de comunicação que surgem por vezes, fazendo com que algumas circulações não constem nesses registos por períodos significativos de tempo (em alguns casos, podem registar-se períodos de várias horas de falta de informação). Dada a expressão destas falhas, que não poderiam ser ignoradas, foram fornecidas pela MTS as folhas operacionais diárias, contendo informação acerca de circulações*





suspensas em cada dia ou outros eventos inesperados, dados que foram cruzados com os horários planeados, permitindo aferir uma oferta mais próxima da real. Para os restantes casos em que ocorriam falhas de comunicação mas os serviços não tinham sido suspensos, a MTS e a VTM optaram por considerar os horários planeados como base para estes períodos sem informação, admitindo que as circulações se realizaram. O Auditor considera esta opção adequada.”

Face aos textos que se transcrevem, e que constam nos relatórios trimestrais produzidos pelas entidades acima mencionadas, a Concessionária MTS reafirma a validade dos dados fornecidos ao IMT e contesta a afirmação de “A Concessionária não lograr corrigir as deficiências que os sistemas de registo têm vinda a apresentar” e que estas supostas deficiências foram comprovadas “, pelo Auditor Independente e é sistematicamente comprovado pela Concessionária nos apuramentos de procura trimestrais que remete ao IMT”.

Na posse destes dois indicadores (LKO e PKT), a taxa de ocupação resulta do simples quociente entre ambos.

A pontualidade é igualmente passível de ser determinada, pois o atraso com que cada veículo chega ao seu destino é conhecido e consta também da informação fornecida mensalmente ao IMT, através do ficheiro que é remetido contendo o histórico de todas as circulações efectuadas. O que falta efectivamente para que a taxa de pontualidade seja apurada é a definição contratual inequívoca do significado do termo “pontualidade”.

Nota rodapé 74:

- i) O sistema de contagem de entradas e saídas tem uma margem de erro associado, que é cumprida, sendo que as questões levantadas pelo IMT são características/condicionantes/resultantes de sistemas automáticos que têm forçosamente erros associados, mas que está “balizado” e cujas margens são conhecidas pelo IMT;
- ii) A contagem de entradas e saídas de passageiros nas paragens é correcta e apenas nas paragens terminus de Cacilhas e Universidade pode por vezes acontecer haver





entradas de passageiros antes da mudança de cabine pelo operador de condução dando nessa altura início da nova viagem.

Nota de Rodapé 75:

i) A MTS apresentou a sua explicação na RESPOSTA AO QUESTIONÁRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE 19.09.2014 (1.e), página 8), detalhando a descrição do método usado para obter os referidos registos.

Pode a MTS afirmar que se trata de um método com elevado índice de fiabilidade, reconhecendo porém que, pontualmente e devido a falhas dos equipamentos embarcados nos veículos ou na rede wireless instalada no PMO, alguns desses registos se perdem.

Estas situações ocorrem muito pontualmente e a quantidade de registos perdidos não é significativa nem consubstancia qualquer situação de falha relevante ou material, como fica demonstrado da análise efectuada por Consultores e Auditor.

ii) Reforçando o afirmado, esclareça-se que para controle da concretização do horário comercial, para além do mecanismo já acima referido, a MTS faz o acompanhamento da circulação dos veículos em exploração durante as 24 horas do dia no Posto de Comando e Controle (PCC), o que permite, na ausência dos registos automáticos por perda dos mesmos conforme acima se refere, concluir pela eventual realização de circulações não registadas no sistema, as quais são então adicionadas no registo final, obtendo-se assim o cômputo diário rigoroso do número de circulações efectivamente realizadas.

Não entendemos, e não corresponde à verdade, a afirmação do IMT de que *“o tratamento manual que é realizado pela Concessionária para compatibilização dos dados produzidos pelo sistema de exploração com os dados teóricos dos horários apresenta um elevado número de erros.”* A MTS questiona com que base pode o IMT produzir tal afirmação, se nunca auditou o processo de apuramento utilizado para produzir esta informação.

Quanto aos alegados erros no tratamento manual dos dados enviados, a MTS esclarece que criou uma base de dados informática para registo das ocorrências com implicações na normal circulação, quer sejam de origem externa à Concessionária (acidentes com automóveis e com peões, atravessamentos indevidos do espaço canal por peões ou automóveis obrigando os condutores da MTS a frequentes frenagens de



07.





emergência, actos de vandalismo sobre os veículos e infraestruturas, imobilização de veículos e invasão pelo trânsito rodoviário no espaço canal, etc.), quer de origem interna (falhas do material circulante e infraestruturas, ou ocorrências com condutores).

Esta base de dados é carregada pelos reguladores do PCC imediatamente a seguir a qualquer ocorrência - seja através da informação que lhe é prestada pelos condutores dos veículos, seja pela visualização das imagens de câmaras de vídeo vigilância instaladas em pontos estratégicos da rede do MST - o que permite assegurar a necessária fiabilidade do tratamento posterior do manual dos registos automáticos que servem de base à informação prestada ao IMT.

iii) No que respeita à pontualidade, efectivamente se a sua determinação não tem sido possível, tal não se deve a falta de informação ou a menor rigor desta, por parte da MTS. O que existe é realmente uma lacuna, a nível contratual (sendo que o teor do Contrato de Concessão, bem como o do Caderno de Encargos que o suporta são da autoria do Estado Português), na definição do conceito de "pontualidade". De notar que a MTS aceita, como sempre aceitou discutir a questão, mas a mesma deve enquadrar-se numa renegociação do Contrato existente e levar em conta que o Metro Sul do Tejo circula em canal aberto, que conflua frequentemente com o tráfego rodoviário e pedonal, não devendo por isso ser equiparado ao meio ferroviário pesado, onde o material circulante se desloca em via própria e exclusiva, sem qualquer interferência exterior.

Igualmente para efeito da eventual aplicação de penalizações deverão ser claramente identificadas as causas de responsabilidade própria da Concessionária – que dão origem à possibilidade de aplicação de penalizações - e as de responsabilidade alheia, que ilibam a MTS de responsabilidades sobre o não cumprimento dos horários.

Refira-se em abono da verdade que a MTS fornece mensalmente ao IMT todos os cumprimentos e incumprimentos de horários, quantificando os atrasos ocorridos, pelo que se o IMT não procede ao cálculo da **Pontualidade**, tal se deve apenas a questões atrás mencionadas de ambiguidade do texto contratual que impedem a sua aplicação em termos correctos.

- **Ponto 90** – Quanto à afirmação de "o IMT não ter ainda conseguido apurar dois dos três índices de exploração da concessão MST, devido à informação prestada pela



23-



concessionária e à falta de entendimento... ..”, entende a MTS dever contestá-la na forma e no teor com que a mesma é produzida, já que a informação mensalmente enviada pela Concessionária ao IMT corresponde escrupulosamente a todas as suas obrigações contratuais, sendo que, porém, não sendo apurada a **Pontualidade** por razões de indefinição contratual, não é possível proceder à determinação da **Fiabilidade**, já que este indicador é calculado através da média aritmética entre a **Disponibilidade** (que é mensalmente calculada sem qualquer problema ou restrição) e a **Pontualidade** (cujo conceito não se encontra acordado e definido contratualmente).

- **Ponto 93, 4º Parágrafo** – A MTS contesta a forma como o IMT se pronuncia acerca do cálculo dos indicadores contratuais, endereçando deficiências aos sistemas de registo da MTS que seriam impeditivas desse cálculo.

O único indicador contratual que efectivamente não pode ser apurado – e não por falta de informação registada ou prestada pela MTS, mas sim por ausência de definição contratual do respectivo conceito – é a **Pontualidade** e, por inerência, a **Fiabilidade**, já que fórmula de cálculo deste último indicador implica a utilização do factor **Pontualidade**.

Reiteramos, assim, que as “deficiências de registo” que possam ocasionalmente ocorrer não têm representatividade estatística e são ultrapassadas com outras informações, não impedem o IMT de proceder ao cálculo dos indicadores contratuais, são claramente aceites pelo Auditor Independente e a Concessionária tudo tem feito no sentido de corrigir aquilo que é corrigível respeitando o âmbito e as condições do Contrato de Concessão.

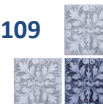
A propósito da acusação do IMT quanto às alegadas deficiências da Concessionária no apuramento dos índices contratuais, tomamos a liberdade de transcrever o “Ponto 2.2.9. Estatísticas e Indicadores”, do Projecto de Relatório da Auditoria efectuada pela IGF, enviado à Concessionária em 11.12.2014:

“2.2.9. Estatísticas e Indicadores

A cláusula 57.1 estabelece que a Concessionária deve recolher dados de tráfego e exploração com periodicidade, pelo menos, semestral, devendo as respectivas estatísticas obedecer a um conjunto de indicadores, definidos na cláusula 57.3, nomeadamente:



JB.





- a) *Tráfego de passageiros;*
 - b) *Qualidade da oferta e de capacidade da oferta;*
 - c) *Consumos e custos de energia, por linha e totais;*
 - d) *Número de activos, distribuição por escalões etários e por níveis de qualificações e custos com pessoal;*
 - e) *Indicadores de rácios de gestão.*
- O trabalho realizado permitiu verificar a congruência dos dados apresentados pela Concessionária e concluir que a mesma cumpre com o disposto na antedita cláusula. “*

6. PROCURA

- **6.1. Desvios, Gráfico 2** – O desvio entre a estimativa procura verificada no ano de 2008 (PKT = 1.889.278) e o limite inferior da banda de referência para o mesmo ano (PKT = 8.428.991) é de 77,59%, ou seja, por aproximação 78% e não 88% como se encontra indicado no Gráfico 2.
- **6.1.2 Ponto 107** – Seria talvez mais adequado iniciar este ponto com a frase. “No terceiro ano de exploração completa da rede MST, (2011), o desvio”, já que a operação integral da rede se iniciou em 27 de Novembro de 2008.

8. ENCARGOS E RECEITAS DO ESTADO

- **8.1.2. Metro Sul do Tejo, Ponto 144** – É normal que a média das compensações anuais durante os três primeiros anos (2005 a 2008) seja superior à média das compensações anualmente recebidas entre 2009 e 2013, já que nos 3 primeiros anos não havia receitas de bilheteira, pelo que a Concessionária foi compensada integralmente pelo valor correspondente à receita relativa ao tráfego do limite inferior da Banda de Referência, apenas deduzida dos (na altura) denominados e calculados “Custos Evitáveis”.

Quando a exploração da rede se iniciou, as compensações passaram a ser calculadas da forma contratualmente prevista, ou seja, uma vez que os PKT reais se encontram





abaixo do limite inferior da Banda de Referência, são deduzidos a esse limite os PKT reais e a sua diferença multiplicada pela BTM contratual do ano em apreço.

- **8.2.2. Ponto 151** – Sobre este tema, solicita-se atenção ao comentário produzido no início deste documento de Pronúncia, primeira página, 2. (CONCLUSÕES), 7. Ponto 23. Note-se que o Relato de Auditoria, no seu Ponto 155, enfatiza precisamente o facto de o Percurso Médio no MST ser curto, influenciando negativamente o cálculo do encargo do Estado/PKT.
- **8.2.2. Ponto 153** – Vide Ponto 144.
- **8.2.2, Ponto 154** – Aplica-se o mesmo raciocínio referido no Ponto 151
- **8.6., Encargos com reequilíbrios financeiros, Nota de rodapé 115 (Ponto 196)** – Onde se lê “ ... soma das linhas C a H, ...”, deverá ler-se “ ... soma das linhas D a H, ...”.

9. DESEMPENHO FINANCEIRO DAS CONCESSIONÁRIAS

- **Ponto 212** – Os resultados referidos como sendo “ ... antes de juros, impostos, depreciações e amortizações ...”, já incluem depreciações e amortizações, pelo que deverão ser antes descritos como “ ... resultados antes de gastos de financiamento e impostos ...”.
- **Ponto 214** – Sugere-se que no texto deste Ponto possa ser intercalado o seguinte comentário: “ ... descritos dos últimos anos, *estes estão sempre aquém dos resultados previstos no modelo financeiro do caso base que sustenta a concessão.* A concessionária refere que ... “.

10. QUADRO COMPARATIVO DAS CONCESSÕES

- **Quadro 16, Actividades das Concessionárias / Actividades acessórias** – Ainda que na Cláusula 11.4 do Contrato de Concessão se abrisse a possibilidade de a Concessionária poder vir a explorar e auferir as receitas de publicidade, parques de estacionamento e áreas comerciais nas instalações do MST, a verdade é que o projecto MST não veio a





contemplar qualquer uma destas duas últimas. Assim, as receitas relativas à exploração de parques de estacionamento e/ou áreas comerciais nunca foram consideradas no modelo financeiro da concessão para efeito do seu equilíbrio.

Pelo contrário, as estimativas relativas à publicidade, que assumiram um valor relevante, vieram a mostrar-se demasiado optimistas, em particular na sequência da retracção do mercado após a crise financeira mundial iniciada em 2008.

- **Quadro 16, Actividades das Concessionárias / Actividades conexas extra-concessão** – Importa clarificar que a empresa que presta serviços de transporte rodoviário na área limite do MST é a TST – Transportes Sul do Tejo, SA, a qual não é detida nem tem qualquer participação accionista do Grupo Barraqueiro ou de qualquer um dos restantes accionistas da Concessionária. A TST é uma empresa 100% detida pelo Grupo Deutsche Bahn (alemão), através da sua associada ARRIVA (inglesa).
- **Quadro 16, Constrangimentos às Concessionárias / Relacionamento com o Concedente** – Onde se lê “A concessionária da concessão MTS ...”, deve ler-se “A concessionária da concessão MST ...”.

NOTA FINAL:

- Nas respostas apresentadas pela MTS ao questionário do Tribunal de Contas, em 15.10.2014, a páginas 4, no capítulo subordinado ao tema “Responsabilidades com material circulante”, escreveu a Concessionária:

“Recorde-se, a propósito, que os atrasos do Estado na liquidação das compensações trimestrais justificaram já o débito de juros num montante global de 71.235,37 €, dos quais se encontram ainda por liquidar 38.182,19 €, e esclareça-se que, pese embora uma redução que ultimamente se pode constatar no prazo de pagamento das compensações - que actualmente estão a ser pagas a 90 - 100 dias da apresentação do respectivo pedido -, este intervalo de tempo representa ainda um grave incumprimento, dado que a Cláusula 14, dii) do Contrato de Concessão estipula que “A entidade responsável, o Concedente ou a Concessionária, conforme o caso, deverá efectuar o pagamento no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da recepção dos elementos referidos na alínea anterior.”





Nesta data, o Estado continua em dívida para com a Concessionária, sendo que do total de 71.235,37 euros debitados ao Concedente a título de juros de mora, continuam por liquidar 37.769,35 euros, referentes ao 3º e 4º trimestres de 2011 e 1º trimestre de 2012. (Entretanto, já depois de 15.10.2014, foi liquidado o montante de 412,84 €)

Caso Vexas estejam de acordo com o sentimento da MTS sobre esta matéria, seria muito apreciada a inclusão de uma referência a este tema no Relatório de Auditoria a produzir pelo Tribunal de Contas.

A MTS agradece a oportunidade dada pelo Tribunal de Contas para apresentar a sua pronúncia relativa ao Relato e permanece à disposição para qualquer esclarecimento que V. Exa. tenha por conveniente.

Com os meus melhores cumprimentos *e a mais consideração.*

José Luís Brandão
(Presidente do Conselho de Administração)

DGTC 16 1 15 842

MTS-Metro, Transportes do Sul, S.A • Sede - Av. 25 de Abril, 203 - Amora - 2845-547 Seixal
Tel.: 211 127 000 • Fax: 211 127 099 • www.mts.pt

Contribuinte n.º 505 014 971 • Capital Social 5.000.000 Euros • Matric. na Conservatória do Registo Comercial do Seixal n.º 505 014 971

