



DECLARAÇÃO DE VOTO

Os Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista na Comissão de Inquérito à contratualização, renegociação e gestão de todas as parcerias público-privadas do sector rodoviário e ferroviário (CIPPP) votaram contra o relatório apresentado. Parcelarmente, votaram contra o seu corpo e conclusões e abstiveram-se na parte referente às recomendações.

Tal votação alicerçou-se nos seguintes factos:

A versão preliminar do relatório, apresentada pelo Deputado relator, foi uma versão que consubstanciava um texto já previamente delineado e que pouco se sustentou nas audições realizadas e na documentação apresentada à Comissão. Similarmente, ignorou, no essencial, as respostas aos quesitos e questionários formulados pela Comissão.

Esta proposta de relatório e a sua apresentação fora do tempo à comunicação social, antes de os Deputados a conhecerem, não passou de uma encenação destinada a desviar as atenções do desastre que tem sido a governação do actual Governo PSD/CDS-PP.

Do mesmo modo, desde o início, a Comissão funcionou ao saber da vontade da maioria.

Foi uma Comissão de branqueamento de responsabilidades dos governantes do PSD e procurou ser uma Comissão de acusação de governantes do PS.

Foi uma Comissão que mudou sistematicamente de métodos e calendários e que foi parcial e selectiva nas audições que fez.

Tudo factos denunciados, sistemática e atempadamente, pelos Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista e que constam das actas da Comissão de Inquérito.



Materialmente, a proposta de relatório foi parcial, desequilibrada, pouco ou nada fundamentada, falseou a verdade em alguns aspectos e procurou branquear os negócios ruinosos do actual Governo.

Sustentava conclusões pouco fundamentadas com as actas e as respostas aos quesitos e questionários.

Foi de uma banalidade confrangedora quanto às propostas de recomendação para o futuro.

Não obstante, os Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista na Comissão de Inquérito à contratualização, renegociação e gestão de todas as parcerias público-privadas do sector rodoviário e ferroviário procuraram contribuir para a melhoria do relatório final apresentando propostas para o corpo do relatório, para as suas conclusões e para as recomendações.

Ao nível do corpo do relatório, os Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentaram cerca de 175 páginas de contributos sobre a verdade dos trabalhos que decorreram nos últimos 14 meses.

Ao nível das conclusões, os Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentaram perto de 200 propostas de conclusões assentes nas audições, nas actas e nas respostas ao questionário.

Ao nível das recomendações, os Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentaram perto de 20 propostas de recomendação.

Do mesmo modo, procurámos que o relatório consolidasse as recomendações apresentadas por todas as entidades que colaboraram com a Comissão de Inquérito, a saber, o Grupo de Trabalho para a Reavaliação das Parcerias Público-Privadas e Concessões, o Tribunal de Contas e a Ernest & Young.

O Deputado relator ignorou todos os contributos para o corpo do relatório. Nem uma linha, nem um parágrafo, nem uma página mereceram a sua atenção. Nada foi considerado merecedor de integrar o texto final. Analogamente, nenhuma das 200 conclusões foi considerada para efeitos de integração no relatório final. Nem uma!



Apenas e só a esmagadora maioria das recomendações apresentadas pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista foram aceites pelo Deputado relator. Tal facto, sendo de realçar positivamente, sustentou-se na fragilidade inicial das suas propostas.

Sem os contributos apresentados pelos Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista as recomendações apresentadas pela Comissão seriam praticamente inexistentes do ponto de vista da melhoria da contratação, gestão, renegociação, transparência, regime de interesses e de incompatibilidades das PPP, tal como as que ficaram da sua proposta inicial.

O Deputado relator aceitou alterações de pormenor apresentadas por outros grupos parlamentares. Alterações que pouco ou nada mudaram de substancial. Ou seja, a versão preliminar foi, no essencial, o relatório final votado favoravelmente unicamente pelos Deputados dos Grupos Parlamentares do PDS e do CDS-PP.

Esse voto favorável exclusivamente do PDS e do CDS-PP diz muito sobre a parcialidade do relatório. E não prestigia o trabalho da Comissão de Inquérito. Tal como a apresentação fora do tempo e à comunicação social antes dos Deputados o conhecerem, desprestigiou a AR, as comissões de inquérito e as instituições.

A única cedência que o Deputado relator procurou fazer foi incluir as ideias do Grupo Parlamentar do Partido Socialista como apêndice ao relatório. Mas o Partido Socialista nunca será apêndice do PSD. Em nada. E muito menos neste relatório parcial, desequilibrado e pouco ou nada fundamentado.

Os nossos contributos e propostas poderiam e deveriam ter sido conjugados com as ideias do PSD e do CDS-PP.

Mas a maioria assim não quis. Preferiu construir apenas e só a sua versão dos factos. Desrespeitando uma versão mais factual e comparativa que abrange todos os Governos (Cavaco Silva, António Guterres, Durão Barroso, Santana Lopes, José Sócrates e Passos Coelho) e não apenas e quase exclusivamente os Governos de José Sócrates.

A título de exemplo, aqui fica, nesta parte introdutória, um exemplo de uma análise objectivarecusada pela maioria sobre a contratação de PPP e as decisões que provocaram sobrecustos e poupanças geraram, por Governo os seguintes encargos:

- Cavaco Silva e anteriores Governos geraram encargos em sobrecustos nas PPP Lusoponte e Brisa de cerca de 4 mil milhões de euros.
- Os Governos de António Guterres com a contratação das PPP Norte, Oeste, Costa de Prata, Norte Litoral, Beira Litoral e Alta, Beira Interior, Interior Norte e Algarve geraram encargos em rendas no montante de 11,8 mil milhões de euros a que acresce os encargos gerados com as decisões que provocaram sobrecustos adicionais de 0,7 mil milhões de euros, num total de 12,6 mil milhões de euros.
- O Governo de Durão Barroso com a contratação da PPP Grande Porto gerou encargos em rendas no montante de 2,2 mil milhões de euros a que acresce os encargos gerados com as decisões que provocaram sobrecustos adicionais de 1,2 mil milhões de euros, num total de 3,4 mil milhões de euros.
- Os Governo de José Sócrates com a contratação das PPP Grande Lisboa, Douro Litoral, Túnel do Marão, Douro Interior, AE Transmontana, Pinhal Interior, Litoral Oeste, Baixo Tejo, Baixo Alentejo e Algarve Litoral geraram encargos em rendas no montante de 8,1 mil milhões de euros a que acresce as decisões que provocaram receitas e eliminação de benefícios do parceiro privado no montante de 9,3 mil milhões de euros e uma diminuição nos sobrecustos de 0,9 mil milhões de euros. O governo de José Sócrates, em termos globais, gerou uma poupança global de 2 mil milhões de euros.

Em termos globais os encargos com PPP são de 18 mil milhões de euros:

- Encargos líquidos com rendas 13 mil milhões de euros;
- Encargos líquidos com sobrecustos 5 mil milhões de euros;
- Já foram pagos cerca de 5 mil milhões de euros;
- Nos próximos 30 anos serão liquidados os restantes 13 mil milhões de euros.

Pelo que deixamos aqui, como parte integrante desta declaração de voto, os contributos apresentados pelos Deputados do Grupo Parlamentar do Partido



Socialista, resultantes de um trabalho imparcial, sério, factual e empenhado quanto ao passado e que procurou contribuir para uma melhor gestão das PPP no futuro.

Contributos reforçados, ainda, com alguns acrescentos baseados nas transcrições das actas e de uma análise, ainda mais fina, de todo o acervo documental da Comissão após a versão final ter sido estabelizada pelo Deputado relator.

Optou-se, no essencial, por manter a escrita apresentada em sede de propostas, inclusive nos tempos verbais e na formulação referente a, eventuais, conclusões da Comissão de Inquérito para que sejam analisadas enaquanto tal: propostas que poderiam e deveriam ter sido acolhidas no todo ou em parte e conjugadas com a proposta do Deputado relator.

1. Organização sistemática da Comissão

a) Constituição e objecto

O Diário da Assembleia da República II Série B n.º 186, de 07 de Abril de 2012, publicou, a pp. 3 a 5 o Inquérito Parlamentar n.º 4/XII (1.ª) *Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar à Renegociação das Concessões Rodoviárias da Costa de Prata, do Grande Porto, das Beiras Litoral e Alta, Norte, Grande Lisboa e Norte Litoral, que Culminou com Assinatura de Aditamentos aos Contratos de Concessão, e das Concessões do Algarve, Beira Interior e Interior Norte*, apresentado por vários Deputados dos grupos parlamentares do PSD e do CDS-PP, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 5/93, de 1 de Março, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 126/97, de 10 de dezembro e n.º 15/2007, de 3 de Abril.

O Diário da Assembleia da República II Série B n.º 192, de 14 de Abril de 2012, publicou, a pp. 3 a 5 o Inquérito Parlamentar n.º 5/XII (1.ª) *Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar à Elaboração e Renegociação de Todos os Contratos de Parcerias Público-Privadas nos Setores Ferroviário, Rodoviário e da Saúde*, apresentado por vários Deputados do grupo parlamentar do BE, nos termos da legislação acima mencionada.



Posteriormente, o Diário da Assembleia da República II Série B n.º 197, de 21 de Abril de 2012, publicou o Texto de substituição aos Inquéritos Parlamentares n.º 4/XII (1ª) e n.º 5/XII (1ª), apresentado por vários Deputados dos grupos parlamentares do PSD, CDS-PP e BE, *Comissão de Inquérito Parlamentar à contratualização, renegociação e gestão de todas as parcerias público-privadas do setor rodoviário e ferroviário*, entretanto aprovado por unanimidade na reunião plenária de 13 de abril.

A Resolução foi publicada no Diário da República Iª Série, n.º 81, de 24 de Abril de 2012, Resolução da Assembleia da República n.º 55/2012, *Constituição de uma comissão parlamentar de inquérito à contratualização, renegociação e gestão de todas as parcerias público-privadas do sector rodoviário e ferroviário*.

Nos termos da Resolução aprovada, a comissão parlamentar de inquérito deve funcionar pelo prazo de 180 dias e tem por objeto avaliar os seguintes aspetos essenciais:

- 1 — *Condicionamento do âmbito de atuação das comissões de negociação, através da fixação de objetivos do processo negocial em diversos acordos intercalares assinados entre o Estado e as concessionárias, incluindo a necessidade de definição de uma solução global para um conjunto de concessionárias e da redução ou eliminação de todos os processos de reequilíbrio financeiro pendentes.*
- 2 — *Impacto do processo de renegociação dos contratos de concessão sobre a taxa interna de rentabilidade (TIR) acionista real, em cada caso.*
- 3 — *Consequência da transferência para o Estado de riscos alocados às concessionárias nos termos dos contratos de concessão originais, onde se incluem o risco de tráfego e o risco de agravamento da carga fiscal.*
- 4 — *Termos dos acordos de reposição do equilíbrio financeiro celebrado entre o Estado e as concessionárias e atribuição de outras compensações e contrapartidas a favor das mesmas.*
- 5 — *Montantes e termos dos contratos com as entidades contratadas para assessorar a elaboração e renegociação das parcerias.*



b) Composição

A Sr.^a Presidente da Assembleia da República, ouvida a Conferência de Líderes e tendo presente a deliberação relativamente aos membros desta Comissão de Inquérito, constante da súmula da reunião n.º 27, de 11 de Abril de 2012, através do Despacho 32/XII, de 24 de Abril de 2012, publicado no Diário da Assembleia da República, IIª Série E n.º 27, de 27 de Abril de 2012, determinou a composição da Comissão:

- Sete Deputados efetivos e dois suplentes do Grupo Parlamentar do PSD;
- Cinco Deputados efetivos e dois suplentes do Grupo Parlamentar do PS;
- Dois Deputados efetivos e um suplente do Grupo Parlamentar do CDS-PP;
- Dois Deputados efetivos e um suplente do Grupo Parlamentar do PCP e
- Um Deputado efetivo e um suplente do Grupo Parlamentar do BE.

Nos termos do Despacho, a Presidência da Comissão pertence ao Grupo Parlamentar do PCP, a 1.^a Vice-Presidência ao PS e a 2.^a Vice-Presidência ao PSD.

Pelos respectivos grupos parlamentares foram então indicados para integrarem a Comissão de Inquérito, na qualidade de membros efectivos, os seguintes Srs. Deputados:

- Adriano Rafael Moreira, do PSD;
- Carina Oliveira, do PSD;
- Emídio Guerreiro, do PSD;
- Fernando Virgílio Macedo, do PSD;
- Mendes Bota, do PSD;
- Paulo Batista Santos, do PSD;
- Sérgio Azevedo, do PSD;
- Fernando Serrasqueiro, do PS;
- Isabel Oneto, do PS;
- Manuel Seabra, do PS;
- Renato Sampaio, do PS;



- Rui Paulo Figueiredo, do PS;
- Altino Bessa, do CDS-PP;
- Hélder Amaral, do CDS-PP;
- António Filipe, do PCP;
- José Alberto Lourenço, do PCP;
- Pedro Filipe Soares, do BE.

Como membros suplentes, os grupos parlamentares indicaram os seguintes Srs. Deputados:

- Duarte Marques, do PSD;
- Nuno Encarnação, do PSD;
- Duarte Cordeiro, do PS;
- Eurídice Pereira, do PS;
- João Rebelo, do CDS-PP;
- João Ramos, do PCP e
- Catarina Martins do BE.

Aos três de Maio de 2012, pelas 12:00 horas, foi, pela Sr.^a Presidente da Assembleia da República, conferida a posse à Comissão, conforme consta do respectivo registo de presenças, tendo, nesta reunião, sido eleita a Mesa, que passou a ter a seguinte constituição:

- Presidente: António Filipe (PCP);
- Vice-Presidente: Renato Sampaio (PS) e
- Vice-Presidente: Emídio Guerreiro (PSD)

Nessa reunião, os grupos parlamentares indicaram como Coordenadores os seguintes Srs. Deputados:

- Mendes Bota (PSD);
- Rui Paulo Figueiredo (PS);
- Hélder Amaral (CDS-PP);
- José Alberto Lourenço (PCP) e
- Pedro Filipe Soares (BE).



O Sr. Deputado José Alberto Lourenço, do grupo parlamentar do PCP, foi substituído pelo Sr. Deputado Bruno Dias, a 23 de Maio de 2012. A 4 de Dezembro, o Sr. Deputado José Alberto Lourenço substituiu o Sr. Deputado João Ramos, membro suplente do mesmo grupo parlamentar.

Na reunião de 20 de Dezembro de 2012, o Sr. Presidente comunicou o deferimento do pedido de renúncia que o Sr. Deputado Mendes Bota, Coordenador do grupo parlamentar do PSD apresentou a S. Exa a PAR. O Sr. Deputado Mendes Bota foi substituído como Coordenador e membro efectivo pelo Sr. Deputado Nuno Encarnação que foi substituído na qualidade de membro suplente pelo Sr. Deputado Paulo Cavaleiro.

A Sr.^a Deputada Isabel Oneto passou a membro suplente tendo a Sr.^a Deputada Eurídice Pereira passado a membro efectivo, com efeitos a partir de 25 de Janeiro de 2013.

A 17 de Abril de 2013, o Sr. Deputado Emídio Guerreiro saiu da Comissão, tendo sido substituído na qualidade na vice-presidência pelo Sr. Deputado Adriano Rafael Moreira e tendo o Sr. Deputado Duarte Marques passado a membro efectivo.

c) Funcionamento

i. Diligências formais

Iniciados os trabalhos, a Comissão adoptou o seu Regulamento, na reunião de 16 de Maio, tendo sido publicado no Diário da Assembleia da República, II Série B n.º 217, de 19 de Maio de 2012.

Na reunião desta Comissão, de 16 de Maio de 2012, foram aprovados por unanimidade dois requerimentos, apresentados pelo grupo parlamentar do PSD e pelo grupo parlamentar do PS, no sentido de se solicitar, através de S. Exa a Presidente da Assembleia da República, a emissão de parecer pela Comissão de Assuntos

Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias com a maior brevidade possível, sobre as seguintes questões:

- 1 - *Que seja apreciada a conformidade constitucional da possibilidade de serem consideradas incluídas, no objeto da referida Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), as parcerias público-privadas das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores (requerimento do PSD);*
- 2 - *Que seja apreciada a possibilidade de a referida CPI apreciar o impacto financeiro para o Estado da contratualização, renegociação e gestão de todas as parcerias público privadas celebradas pelas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores (requerimento do PS).*

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias emitiu o seguinte parecer, tendo as partes I (Enquadramento) e III (Parecer) sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência do PEV, na reunião de 30 de Maio:

- a) *Que o objeto da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário, vertido na Resolução da Assembleia da República n.º 55/2012, de 24 de Abril, não abrange as parcerias público-privadas celebradas pelas Regiões Autónomas (apenas as parcerias público-privadas celebradas pelo Estado);*
- b) *Que o nosso ordenamento jurídico-constitucional não permite que a Assembleia da República possa realizar inquéritos parlamentares às parcerias público-privadas celebradas pelas Regiões Autónomas. Só as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas têm competência para tal;*
- c) *Que a Assembleia da República pode avaliar o impacto financeiro para o Estado das parcerias público-privadas celebradas pelas Regiões Autónomas, desde que essa apreciação incida exclusivamente sobre as contas do Estado e tenha como único alvo da fiscalização o Governo da República (nunca os órgãos das Regiões Autónomas);*



- d) *Que, ainda assim com as condicionantes mencionadas, a competência referida no ponto antecedente pertence à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, e não à Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário, uma vez que tal matéria escapa ao objeto desta Comissão, tal como se encontra definido na Resolução da Assembleia da República n.º 55/2012, de 24 de Abril.*

A Comissão, reunida no dia 23 de maio, designou o Sr. Deputado Sérgio Azevedo, do grupo parlamentar do PSD, para relator do processo de inquérito parlamentar.

Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 5º do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares foi por S. Exa a Presidente da Assembleia da República comunicado ao Procurador-Geral da República o conteúdo da resolução que determinou a realização do inquérito e a constituição de uma comissão parlamentar de inquérito à contratualização, renegociação e gestão de todas as parcerias público-privadas do sector rodoviário e ferroviário. Dada a natureza confidencial da resposta, foi distribuído um exemplar impresso a cada grupo parlamentar, de acordo com o disposto no Regulamento da Comissão.

Na reunião de 30 de Maio de 2012, na sequência de notícias veiculadas pela comunicação social relativas a relatório do Tribunal de Contas sobre parcerias público-privadas foi deliberado questionar o PGR, designadamente para saber se *tinha conhecimento do relatório e das afirmações nele contidas e se face à gravidade das afirmações nele reproduzidas, já foi aberto ou tenciona abrir algum inquérito*. Em resposta, a 5 de Junho de 2012, o Sr. Procurador-Geral da República informou que, *no que toca às Parcerias Público Privadas do Sector Rodoviário, correm termos no DCIAP averiguações preventivas desde 17.11.2009; essas averiguações deram origem a um inquérito instaurado no dia 25.05.2012, no referido Departamento, tendo a esse inquérito sido apensados todos os outros inquéritos já instaurados, designadamente um que data de 02.11.2011. O relatório do Tribunal de Contas, recebido recentemente e a título officioso, foi analisado na Procuradoria-Geral da*



República e remetido ao DCIAP para serem tidos em conta os elementos aí constantes e os indícios que poderão interessar para a investigação que corre termos.

Posteriormente foi enviada ao PGR, a acta da audição do Sr. Prof Nunes da Silva, Professor de Urbanismo e Transportes, de 28 de Junho de 2012, por envolver denúncia *da prática de actos que podem revestir dignidade criminal.*

Na reunião de 12 de Junho, a Comissão aprovou, por unanimidade, o questionário indicativo nos termos do artigo 8º n.º 4 do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares (V. Anexo I).

ii. Organização dos trabalhos da Comissão

Quanto à organização dos trabalhos, deliberou a Comissão, por consenso, realizar uma primeira ronda de audições, mais genérica, de enquadramento jurídico e financeiro, cujo objecto não estava relacionado especificamente com nenhuma parceria público privada, mas com questões gerais relacionadas com este tipo de contratualização.

Após a fase de enquadramento genérico do modelo PPP seguiu-se uma segunda fase de audições com o objectivo de analisar cada uma das PPP.

Por imposição da maioria PSD/CDS, nesta fase, não seriam analisadas as PPP em renegociação, com fundamento em que a audição das entidades envolvidas na renegociação poderia prejudicar o normal desenrolar das mesmas.

O Partido Socialista opôs-se a esta metodologia por entender que nenhuma PPP poderia ficar de fora do escrutínio da Comissão de Inquérito, dado que esta possui os necessários mecanismos legais tendentes a garantir o completo sigilo e reserva quer das audições quer dos documentos entregues, não se vislumbrando qualquer impedimento à análise das PPP em renegociação.

Deliberou, assim, a Comissão iniciar a 2ª fase dos trabalhos com a análise das três PPP do sector ferroviário, a saber: Transporte Ferroviário Eixo Norte-Sul, Metropolitano Ligeiro da Margem Sul do Tejo e Troço Poceirão-Caia da Rede de Alta Velocidade, bem como as Concessões Oeste e Brisa por, de acordo com informação prestada, por escrito, pelo Ministério das Finanças, não estarem em processo de renegociação.

A Comissão aprovou, ainda, a metodologia dos trabalhos para a 2ª fase de audições, incluindo a carga semanal de audições, a alteração do formato das audições e a tipologia base de entidades a ouvir em audição relativamente a cada contrato (caso base ou renegociação).

Deliberou a Comissão reduzir o tempo previsto no Regulamento para a primeira ronda de intervenções e prescindir da segunda ronda. Quanto às entidades a ouvir em audição foi aprovada a seguinte tipologia-base:

- Decisores políticos – da tutela financeira e da tutela sectorial;
- Accionista principal da empresa concessionária;
- Gestor de projecto do sindicato bancário;
- Coordenador da Comissão de Acompanhamento ou de Renegociação;
- Responsável da entidade concedente e
- Responsável pela entidade reguladora.

Por imposição da maioria PSD/CDS, não obstante o consenso inicial de ouvir as entidades atrás citadas, foi decidido ouvir em Comissão apenas os Decisores políticos – da tutela financeira e da tutela sectorial, accionista principal da empresa concessionária e o Regulador, deixando de fora o Gestor de projecto do sindicato bancário, o Coordenador da Comissão de Acompanhamento ou de Renegociação e o Responsável da entidade concedente.

Mais uma vez o Partido Socialista opôs-se a esta metodologia limitativa do aprofundamento dos trabalhos da Comissão e impeditiva da descoberta da verdade dos factos.



Por último, a Comissão deliberou iniciar uma 3ª fase de audições em que se iria proceder à apreciação das restantes 25 PPP, divididas por 4 grupos, a saber:

- I-1 - Concessão Norte;
- I-2 - Concessão Grande Lisboa;
- II-1 - Concessão da Beira Interior;
- II-2 - Concessão da Costa de Prata;
- II-3 - Concessão do Algarve;
- II-4 - Concessão Interior Norte;
- II-5 - Concessão das Beiras Litoral e Alta;
- II-6 - Concessão Norte Litoral;
- II-7 - Concessão Grande Porto;
- III-1 - Subconcessão AE Transmontana;
- III-2 - Subconcessão Douro Interior;
- III-4 - Subconcessão Baixo Alentejo;
- III-5 - Subconcessão Baixo Tejo;
- III-6 - Subconcessão Litoral Oeste;
- III-7 - Subconcessão Algarve Litoral;
- III-8 - Subconcessão Pinhal Interior;
- IV-1 - Concessão Litoral Centro;
- IV-2 - Concessão Douro Litoral;
- IV-3 - Concessão Túnel do Marão;
- IV-4 - Concessão Lusoponte.

Novamente, por imposição da maioria PSD/CDS, não foram ouvidos em sede de Comissão, a propósito destas 25 PPP, o Gestor de projeto do sindicato bancário, o Coordenador da Comissão de Acompanhamento ou de Renegociação e o Responsável da entidade concedente.

d) Primeira fase de audições

Nesta fase foram ouvidas pela Comissão, por ordem cronológica, as seguintes individualidades:

- a) Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas Dr. Carlos Moreno – Responsável por um conjunto de auditorias a contratos PPP (25 de Maio de 2012);
- b) Prof. Manuel Avelino de Jesus – Membro do Grupo de Trabalho de reavaliação das PPP (29 de Maio de 2012);
- c) Prof. Carlos Oliveira Cruz – Professor Universitário do Instituto Superior Técnico e autor de obra publicada sobre o modelo PPP (31 de Maio de 2012);
- d) Dr. Vitor Almeida – Técnico superior do Ministério das Finanças que faz parte da unidade de PPP da Parpública que, desde há vários anos, assessora o Ministério das Finanças em matéria de PPP (5 de Junho de 2012);
- e) Dr. Ernesto Ribeiro - Técnico superior do Ministério das Finanças que faz parte da unidade de PPP da Parpública que, desde há vários anos, assessora o Ministério das Finanças em matéria de PPP (6 de Junho de 2012);
- f) Prof. João Duque – Economista, Professor Universitário, e Presidente do Instituto Superior de Economia e Gestão (12 de Junho de 2012);
- g) Eng. Rui Manteigas - Director da Direcção de Concessões da Estradas de Portugal EP, desde 2002, com vasta experiência no acompanhamento deste tipo de contratação (14 de Junho de 2012);
- h) Prof. Fernando Nunes da Silva – Professor Universitário especialista em Urbanismo e Transportes do Instituto Superior Técnico (19 de Junho de 2012);
- i) Dr. José Maria Leite Martins – Inspector Geral da Inspeção Geral de Finanças (20 de Junho de 2012);
- j) Prof. José Reis – Economista e director da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (28 de Junho de 2012);
- k) Dr. António Lopes Cardoso - Membro do Grupo de Trabalho de reavaliação das PPP (3 de Julho de 2012);
- l) Juiz Conselheiro Dr. Guilherme de Oliveira Martins – Presidente do Tribunal de Contas e coordenador do Grupo de Trabalho de reavaliação das PPP (5 de Julho de 2012).

A título de síntese dos contributos recebidos nesta primeira ronda de audições, vale a pena destacar um excerto da intervenção inicial do Dr. Guilherme de Oliveira Martins:

“Antes de mais, gostaria de dizer que o tema das parcerias público-privadas é um tema de grande complexidade técnica e um problema que obriga a uma análise muito cuidada e muito rigorosa dos instrumentos que estão presentes.

Por isso, o grupo que tive o gosto de coordenar — grupo que, como sabem, não terminou as suas funções, viu interrompidas as suas funções com a saída de um dos seus elementos que não foi substituído — entendeu, e o Sr. Presidente acaba de referir isso mesmo, realizar um relatório circunstanciado sobre o ponto da situação relativamente àquilo que pudemos analisar quanto às parcerias público-privadas.

Esse grupo chegou a algumas conclusões que constam do respetivo sumário executivo e é por elas mesmas que eu gostaria de começar.

Dada a complexidade do tema, torna-se indispensável — e eu partilho inteiramente dessas orientações — garantir, no futuro, a neutralidade orçamental da utilização deste instrumento; em segundo lugar, assegurar a avaliação periódica e a divulgação da avaliação relativamente à utilização do instrumento; em terceiro lugar, garantir uma distribuição temporal, transparente dos encargos; em quarto lugar, assegurar que haja uma clara definição da compatibilidade de incentivos, ou seja, assegurar que o pagamento de serviços inerente a uma parceria e o pagamento de disponibilidade ou por disponibilidade sejam devidamente afetos logo de início para se garantir a respetiva racionalidade.

Por outro lado, importa ainda neste instrumento assegurar uma clara definição dos termos dos pagamentos residuais e, simultaneamente, a criação de condições para as renegociações que salvaguardem a defesa do interesse público. E falo de renegociações — terei oportunidade, mais adiante, na fase das respostas, de o clarificar —, porque há uma margem significativa de renegociação das parcerias que estão em funcionamento, de modo a preservar o interesse público e, simultaneamente, a obter reduções significativas nas despesas.

Também é indispensável a comprovação da comportabilidade orçamental. É algo de absolutamente fundamental. Não podemos deixar de assumir esta figura sem uma clara comprovação da comportabilidade orçamental.(...)

Duas notas finais: relativamente à necessidade de prever, no futuro, revisões intercalares que permitam a salvaguarda do interesse público; e a garantia de que haja comparadores do setor público, comparadores rigorosos, claros, que de algum modo justifiquem esta figura.”

c) Segunda fase de audições

c) 1. Transporte Ferroviário Eixo Norte/Sul - FERTAGUS

No quadro de análise à parceria Transporte Ferroviário Eixo Norte/Sul, concessão FERTAGUS, a Comissão ouviu as seguintes entidades em audição:

- a) Eng. João Cravinho, ex-Ministro do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território (18 de Setembro de 2012);
- b) Dr. João Carlos Silva, ex-Secretário de Estado do Orçamento (18 de Setembro de 2012);
- c) Dr. José Luís Rosado Catarino, Presidente do Conselho de Administração da FERTAGUS, SA (19 de Setembro de 2012);
- d) Dr. Álvaro Neves da Silva, Presidente do Conselho de Administração do INTF – Instituto Nacional do Transporte Ferroviário, à data da decisão (20 de Setembro de 2012);
- e) Dr. José Braancamp Sobral, Presidente da Comissão do Concurso (21 de Setembro de 2012);
- f) Dr. Ferreira Rodrigues, Gestor do Projeto do Sindicato Bancário que representou na altura a entidade Caixa BI (21 de Setembro de 2012);
- g) Dr. Carlos Costa Pina, ex-Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (26 de Setembro de 2012);
- h) Dr. Jorge Manuel Lopes Baptista e Silva, Presidente do Conselho de Administração do IMT (27 de Setembro de 2012);
- i) Dr.^a Maria Isabel de Jesus da Silva Marques, Coordenadora da Comissão de Renegociação (28 de Setembro de 2012);
- j) Humberto Pedrosa, Presidente do Grupo Barraqueiro (2 de Outubro de 2012);



- k) António Mendonça, ex-Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (3 de Outubro de 2012);
- l) Mário Lino, ex-Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações à data da assinatura do novo contrato de concessão que ocorreu em 8 de Junho de 2005 (11 de Outubro de 2012);
- m) António Mexia, ex-Ministro das Obras Públicas, ex-Ministro dos Transportes e Comunicações que subscreveu o Despacho Conjunto n.º 630/04, de 30 de Setembro de 2004 (19 de Outubro de 2012).

Ainda no quadro de apreciação da PPP FERTAGUS a Comissão enviou o questionário indicativo a duas entidades (Ver Anexo II).

c) 2. Metro Sul do Tejo

No quadro da apreciação desta PPP, o questionário indicativo foi enviado a um conjunto de entidades de acordo com o deliberado pela Comissão (Ver Anexo II).

Após a retoma dos trabalhos em Novembro, e analisadas as respostas ao questionário, deliberou a Comissão convocar para depor:

- a) Prof. Luís Valente de Oliveira, ex-Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação (5 de Dezembro de 2012);
- b) Eng. José Luís Cardoso de Menezes Brandão, Presidente do CA da MTS, SA (6 de Dezembro de 2012);
- c) Dr.ª Ana Pereira de Miranda, IMTT (7 de Dezembro de 2012);
- d) Eng. João Cardona Gomes Cravinho, ex-Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (11 de Dezembro de 2012);
- e) Eng.ª Ana Paula Mendes Vitorino, Presidente da Comissão do Concurso (12 de Dezembro de 2012).

Na sequência destas audições, deliberou a Comissão enviar o questionário indicativo a propósito desta parceria a cinco ex-ministros (Ver Anexo II).

c) 3. Alta Velocidade – Poceirão-Caia

No quadro da apreciação desta PPP (Alta Velocidade) o questionário indicativo foi enviado a diversas entidades conforme deliberação da Comissão (Ver Anexo II).

Após a retoma dos trabalhos em Novembro, e analisadas as respostas ao questionário, deliberou a Comissão convocar para depor:

- a) Eng. Mário Lino, ex-Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (14 de Dezembro de 2012);
- b) Dr. António Mendonça, ex-Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (18 de Dezembro de 2012);
- c) Dr. António Castro Henriques, Presidente da ELOS – Ligações de Alta Velocidade SA, (19 de Dezembro de 2012);
- d) Dr. Carlos Correia, Presidente do IMTT, IP (20 de Dezembro de 2012);
- e) Dr. Fernando Teixeira dos Santos, ex-Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (11 de Janeiro de 2013).

c) 4. Concessão Oeste

No quadro da apreciação desta PPP, o questionário indicativo foi enviado a várias entidades precedendo deliberação da Comissão (Ver Anexo II).

Após a retoma dos trabalhos em Novembro, e analisadas as respostas ao questionário, deliberou a Comissão convocar para depor:

- a) Eng. João Cardona Gomes Cravinho, ex-Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (11 de Dezembro de 2012);
- b) Dr. Fernando Teixeira dos Santos, ex-Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (11 de Janeiro de 2013);
- c) Dr.^a Ana Maria Faria Burnier, Responsável do InIR (9 de Janeiro de 2013);
- d) Eng. Manuel de Sousa Pereira, Representante do Accionista Construtora do Lena, actual presidente da Litoral SA e do CA da Autoestradas do Atlântico (10 de Janeiro de 2013).

c) 5. BRISA

No quadro desta PPP, o questionário indicativo foi enviado a várias entidades conforme deliberado em Comissão¹

Analisadas as respostas ao questionário, deliberou a Comissão convocar para depor:

- a) Eng. Mário Lino, ex-Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (14 de Dezembro de 2012);
- b) Dr. Fernando Teixeira dos Santos, ex-Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (11 de Janeiro de 2013);
- c) Dr. Vasco José de Mello, Presidente do CA da Brisa (16 de Janeiro de 2013);
- d) Dr. Alberto Moreno, Presidente do INIR (17 de Janeiro de 2013);
- e) Deputado Paulo Campos, ex-Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas e das Comunicações (18 de Janeiro de 2013);
- f) Eng. Ferreira do Amaral, ex-Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (23 de Janeiro de 2013).

A 1 de Fevereiro de 2013 realizou-se audição do Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Dr. Sérgio Silva Monteiro, sobre o processo de renegociação das parcerias público privadas.

d) Terceira fase de audições

Quanto aos questionários, deliberou a Comissão que fossem enviados envolvendo em conjunto as concessões consideradas nos pontos I e II a diversas entidades (Ver Anexo I). Foi também deliberado fazer conjuntamente as audições para estes dois grupos de parcerias público-privadas, tendo sido convocadas para depor as seguintes entidades:

- a) Dr. Gonçalo Moura Martins, presidente do CA da Ascendi (6 de Fevereiro de 2013);

¹ Cfr. Anexo 2;

- b) Dr. Carlos Costa Pina, ex-Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (7 de Fevereiro de 2013);
- c) Eng. António Queirós da Mota, presidente do CA da Mota-Engil (14 de Fevereiro de 2013);
- d) Dr. Jorge Coelho, ex-Ministro do Equipamento Social, que assinou os contratos de concessão de 3 ex-SCUT – Costa de Prata, Algarve e Interior Norte (27 de Fevereiro de 2013);
- e) Dr. Francisco Pereira Soares, Coordenador da Comissão de Renegociação das ex-SCUT e das Concessões Norte e Grande Lisboa (28 de Fevereiro de 2013);
- f) Dr. Vitor Manuel Batista de Almeida, membro em representação do Ministro do Estado e das Finanças na Comissão de Renegociação das ex-SCUT e das Concessões Norte e Grande Lisboa (1 de Março de 2013);
- g) Dr. Eduardo Ferro Rodrigues, ex-Ministro do Equipamento Social, que assinou os contratos de concessão de 2 ex-SCUT – Beira Litoral e Alta, Norte Litoral (6 de Março de 2013);
- h) Eng. Pedro Cunha Serra, ex-Presidente da Estradas de Portugal - Concessões Norte, Grande Lisboa e ex-SCUTS (7 de Março de 2013);
- i) Dr. Alberto Conde Moreno, ex-Presidente do Conselho Directivo do INIR (8 de Março de 2013);
- j) Eng. Valente de Oliveira (26 de Março de 2013).

No quadro das subconcessões foram convocadas para depor as seguintes entidades:

- a) Dr. Fernando Jorge Sales Nogueira – Administrador Autoestradas XXI – Subconcessão Transmontana (13 de Março de 2013);
- b) Dr. João Anso Ramalho Sopas Pereira Bento – Presidente do CA da VBT - Subconcessão Baixo Tejo (14 de Março de 2013);
- c) Dr. Rui Luís Dias Pereira de Sousa – Administrador SPER - Subconcessões Baixo Alentejo e Algarve Litoral (15 de Março de 2013);
- d) Eng. José Custódio dos Santos – Presidente do CA da AELO - Subconcessão Litoral Oeste (19 de Março de 2013);



- e) Dr. Almerindo da Silva Marques – Presidente do CA da Estradas de Portugal - todas as Subconcessões (22 de Março de 2013);
- f) Dr. Luís Manuel Ferreira Parreirão Gonçalves – Presidente do CA da Aenor Douro - Subconcessão Douro Interior (5 de Abril de 2013);
- g) Dr. Gonçalo Moura Martins – Presidente da ASCENDI - Subconcessões Douro Interior e Pinhal Interior (9 de Abril de 2013).

No quadro de apreciação das restantes parcerias procedeu-se às seguintes audições:

- a) Eng Ferreira do Amaral, ex-Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações - Concessão Lusoponte (10 de Abril de 2013);
- b) Dr. António Mexia, ex-Ministro das Obras Públicas e das Comunicações - Concessão Litoral Centro (11 de Abril de 2013);
- c) Dr. António Manuel de Palma Ramalho, Presidente da Comissão para a renegociação de contratos referentes a PPP do sector rodoviário, sobre as Subconcessões, Concessões Lusoponte, Litoral Centro, Douro Litoral e Túnel do Marão (12 de Abril de 2013);
- d) Dr. Paulo Campos, ex-Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas e Comunicações, relativamente às subconcessões, Concessões Douro Litoral, Túnel do Marão e Lusoponte (16 de Abril de 2013).

A concluir, realizaram-se quatro audições relativamente a todas as parcerias público privadas em apreciação:

- a) Dr. José Gonzaga Rosa, em representação da *Ernst & Young* (18 de Abril de 2013);
- b) Dr. Guilherme de Oliveira Martins (19 de Abril de 2013);
- c) Dr. José Maria Leite Martins (24 de Abril de 2013);
- d) Dr. Sérgio Silva Monteiro, Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (3 de Maio de 2013).

e) Entidades não ouvidas em audição, embora propostas

Por imposição da maioria PSD/CDS não foi aprovado para audição um conjunto de individualidades, desde responsáveis da tutela sectorial ou financeira, a representantes das concessionárias e a responsáveis pelos consórcios bancários, a saber:

Maria Luís Albuquerque – para prestar esclarecimentos sobre a introdução de portagens, uma vez que teve responsabilidades directas na decisão de introduzir portagens nas Concessões Algarve, Interior Norte, Beira Litoral e Alta e Beira interior.

Paulo Campos - para prestar esclarecimentos sobre o seu papel no processo de renegociação das ex-SCUT.

Pedro Silva Costa – para esclarecer, enquanto membro, em representação do Ministério das Obras Públicas, das Comissões de Renegociação das SCUT: Algarve, Norte Litoral, Costa de Prata, Beira Alta e Litoral, Interior Norte, Beira Interior e Grande Porto e das Concessões Grande Lisboa e Norte, como decorreram os processos de renegociação dos referidos contratos.

Pedro Gonçalves para prestar esclarecimentos sobre a concessão rodoviária da Beira interior, na qualidade de CEO da Soares da Costa, principal accionista desta concessão.

Vitor Gaspar - para esclarecer, enquanto decisor da tutela financeira e responsável directo pela decisão de introdução de portagens nas Concessões Algarve, Interior Norte, Beira Litoral e Alta e Beira interior, como decorreram os processos de renegociação para a introdução de portagens nestas Concessões

Vitor Domingues dos Santos - para prestar esclarecimentos, enquanto presidente da EUROSCUT, concessionária das ex-SCUT Algarve e Norte Litoral.



António Carmona Rodrigues – para prestar esclarecimentos na qualidade de ex-ministro dos Transportes relativamente à Fertagus, que estava sob a sua tutela.

Bertrand H'érouville – para prestar esclarecimentos, enquanto director-geral da NorSCUT, concessionária das ex-SCUT Interior Norte.

Miguel Beleza – para prestar esclarecimentos na qualidade de ex-ministro das Finanças relativamente à BRISA, que estava sob a sua tutela (financeira).

Manuela Ferreira Leite – para ser ouvida na qualidade de Ministra das Finanças do XV Governo. Enquanto responsável pela tutela financeira aprovou a alteração do traçado da Concessão de Prata, celebrou o contrato da Concessão Grande Porto, nomeou as comissões de negociação de reequilíbrio financeiro desta concessão e da concessão Norte, e lançou a concessão Grande Lisboa.

Manuela Ferreira Leite – para prestar esclarecimentos, no âmbito da Concessão Metro Sul do Tejo, enquanto Ministra de Estado e das Finanças.

Joaquim Pais Jorge – para esclarecer, enquanto membro, em representação do Ministério das Obras Públicas, das Comissões de Renegociação das SCUT: Algarve, Interior Norte e Beira Interior, como decorreram os processos de renegociação dos referidos contratos.

Álvaro Santos Pereira – para esclarecer, enquanto decisor da tutela sectorial e responsável directo pela decisão de introdução de portagens nas Concessões Algarve, Interior Norte, Beira Litoral e Alta e Beira interior, como decorreram os processos de negociação para a introdução de portagens nestas Concessões

Alfredo Marvão Pereira – para dar a conhecer, enquanto responsável pelos estudos de análise Custo-Benefício das Concessões Algarve, Norte Litoral, Costa de Prata, Beira Litoral e Alta, Interior Norte, Beira interior e Grande Porto, as conclusões dos referidos estudos.

Marques Mendes – para esclarecer as razões da sua participação na decisão política de alterar o traçado da Concessão da Costa de Prata. Esta decisão, tomada enquanto exercia funções governativas, teve um sobrecusto potencial de 500 milhões de Euros.

Bagão Félix - para ser ouvido na qualidade de Ministro das Finanças do XVI Governo. Enquanto responsável pela tutela financeira tomou a decisão de introdução de portagens nas concessões SCUT e nomeou a comissão de negociação para a introdução de portagens nestas vias.

Pedro Ginjeira Nascimento – para prestar esclarecimento, no âmbito da Concessão da Alta Velocidade, enquanto presidente da Comissão de Preparação do Concurso.

Sérgio Monteiro - para prestar esclarecimentos, no âmbito da Concessão da Alta Velocidade, na qualidade de vogal do Conselho de Administração da Elos, indicado pela Caixa Banco de Investimento.

Sérgio Monteiro - para esclarecer, enquanto decisor da tutela sectorial e responsável directo pela decisão de introdução de portagens nas Concessões Algarve, Interior Norte, Beira Litoral e Alta e Beira interior, como decorreram os processos de negociação para a introdução de portagens nestas Concessões

f) Documentação solicitada

Ao longo dos trabalhos da Comissão foram solicitados vários documentos a diversas entidades, conforme se pode verificar na listagem em anexo ²

De salientar a recusa da Caixa Geral de Depósitos, em 25 de Outubro de 2012, em responder ao questionário enviado pela Comissão de Inquérito, alegando sigilo bancário.

² Cfr. Anexo II;

g) Duração da Comissão de Inquérito

A Resolução da Assembleia da República n.º 55/2012, publicada no *Diário da República*, I Série, n.º 57, de 24 de Abril de 2012, que constituiu a Comissão Parlamentar de Inquérito à contratualização, renegociação e gestão de todas as parcerias público-privadas do sector rodoviário e ferroviário, estabelece que a mesma tem um prazo de funcionamento de 180 dias.

Sendo o prazo exíguo para o cumprimento do seu objecto, e considerando que muitas das entidades a quem foi requerido o envio de documentos solicitaram a prorrogação do prazo para a sua entrega, obrigando a uma interrupção dos trabalhos da Comissão, a Assembleia da República deliberou suspender os trabalhos da Comissão, de 13 de Julho a 18 de Setembro, por Deliberação n.º 6-PL/2012, aprovada em 13 de Julho de 2012.

Posteriormente, através da Deliberação n.º 8-PL/2012, aprovada em 19 de Outubro de 2012, a Assembleia da República, tomando em consideração que o prazo fixado na Resolução da Assembleia da República n.º 55/2012, de 24 de Abril, que constituiu a Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário, é exíguo para o cumprimento do seu objecto, e considerando que se aguarda a recepção de respostas ao questionário indicativo, que foi enviado a um conjunto de entidades envolvidas nas cinco PPP ora em apreciação, para se poder agendar as próximas audições, bem como a dificuldade de conciliar a realização das mesmas com o calendário de debate e apreciação do Orçamento do Estado para 2013, deliberou suspender os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a partir do dia 20 de Outubro e autorizar o reinício dos trabalhos da Comissão a partir do dia 28 de Novembro.

Através da Resolução da Assembleia da República n.º 14/2013, de 25 de Fevereiro, foi prorrogado prazo de funcionamento da Comissão por mais 90 dias.

A 10 de Maio foi aprovada a Deliberação n.º 1-PL/2013 que suspende os trabalhos da comissão parlamentar a partir do dia 8 de Maio e autoriza o reinício dos trabalhos da comissão a partir do dia 2 de Julho de 2013, dado que o prazo fixado na Resolução da Assembleia da República n.º 55/2012, de 24 de Abril, que constituiu esta comissão parlamentar de inquérito é exíguo para o cumprimento do seu objecto, e verificando que para a elaboração do relatório final é necessário proceder à transcrição das últimas audições e receber documentação já solicitada.

h) Outros assuntos

A Associação Artigo 37 CRP enviou ao Sr. Presidente da Comissão, em ofício assinado por Ana Benavente e João Camargo, cópia da exposição e documentação entregue ao Sr. Procurador-Geral da República, em 3 de Maio de 2012, *relativo ao concurso lançado pelo Executivo para contratação de serviços de auditoria às PPP do Estado Português e cujo resultado foi publicado em 30 de março no Jornal Oficial da UE*, que foi disponibilizada a todos os membros da Comissão.

Em Setembro, a Unidade Nacional de Combate à Corrupção da Polícia Judiciária pediu à Comissão o envio da gravação em suporte digital das 12 audições efetuadas pela Comissão, correspondentes ao primeiro ciclo de audições, o que foi de imediato satisfeito.

Posteriormente, a 2 de Abril de 2013, por se revelar essencial à investigação em curso, a mesma Unidade requereu o envio da gravação das seguintes audições, o que foi igualmente satisfeito:

- Eng. Valente de Oliveira (26 de Março de 2013);
- Dr. Almerindo Marques (22 de Março de 2013);
- Dr. Alberto Conde Moreno (8 de Março de 2013);
- Eng. Pedro Cunha Serra (3 de Março de 2013);
- Deputado Eduardo Ferro Rodrigues (6 de Março de 2013);
- Dr. Vitor Almeida (1 de Março de 2013);
- Dr. Francisco Pereira Soares (28 de Fevereiro de 2013);
- Dr. Jorge Coelho (27 de Fevereiro de 2013);

- Eng. António Manuel Queirós da Mota (14 de Fevereiro de 2013);
- Dr. Carlos Costa Pina (7 de Fevereiro de 2013);
- Dr. Gonçalo Nuno Gomes de Andrade Moura Martins (26 de Fevereiro de 2013).

No mesmo mês, a Comissão aprovou um requerimento no sentido de se solicitar ao Professor Dr. António Barreto, esclarecimento de afirmações citadas pela comunicação social, segundo as quais, os contratos das Parcerias Público-Privadas teriam “cláusulas secretas”, afirmando mesmo não ser aceitável que haja cláusulas escondidas em contratos de “um Estado democrático”.

Foi por isso enviado um ofício com as seguintes questões:

- 1- *Quais as “cláusulas secretas” que conhece?*
- 2- *Quais os contratos com o Estado que têm estas “cláusulas secretas”?*
- 3- *Quem são os autores destas “cláusulas secretas”?*
- 4- *Como obteve estas informações?*
- 5- *Comunicou à Justiça estas informações?*
- 6- *Que outras informações tem que possam ser uteis aos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito?*

Da resposta do Prof. António Barreto, salienta-se:

“Desde há vários anos que a minha atenção foi atraída pela questão das parcerias ditas PPP (...). Colaborando com frequência na imprensa e na televisão, várias vezes também me referi a este tema, geralmente com estranheza, dados os contornos pouco claros dos dispositivos administrativos e financeiros das PPP. Desde há três ou quatro anos que fui criando a convicção que não sabíamos ou não sabemos tudo sobre os contratos deste tipo. Quando iniciei estudos e trabalhos na Fundação Manuel dos Santos, pensei em mandar estudar as PPP. Falei com muitas pessoas (...) desde então. Ninguém me referiu casos concretos de pessoas, políticos, empresas, ministérios ou instituições, nem de sectores económicos, que pudessem constituir prova e demonstração da veracidade de um caso concreto. (...)”

Em Fevereiro de 2013 e na sequência de deliberação da Comissão nesse sentido, foi enviado ofício ao Senhor Professor Paulo Alexandre Batista Teixeira de Moraes, Vice-Presidente da Direção Transparência e Integridade, Associação Cívica, solicitando resposta às seguintes questões:

1. *A que Governos, respetivos responsáveis e cargo desempenhados se refere quando afirma "... os Governos continuam a ser cúmplices destes negócios ruinosos."?*
2. *A que "negócios ruinosos" se refere, em concreto?*
3. *Tendo em conta que o Orçamento de Estado de 2013 prevê, para 2012, um encargo líquido com as PPP rodoviárias de 605 milhões de euros e, para 2013, um encargo líquido de 449 milhões de euros. Quando refere que "Nos últimos quatro anos, os encargos líquidos com as PPP quadruplicaram, atingindo por ano montantes da ordem dos dois mil milhões de euros" refere-se em concreto a que valores?*
4. *Tendo em conta que o Orçamento de Estado de 2013 prevê um encargo líquido atualizado, com IVA, valor que é recebido pelo próprio estado, com as PPP rodoviárias de 8,3 mil milhões de euros e o Orçamento de Estado de 2012 previa um encargo líquido atualizado, com IVA, com as PPP rodoviárias de 9,2 mil milhões de euros. Quando refere "O valor dos compromissos futuros estima-se em mais de 24 mil milhões de euros" refere-se a que valores, está a incluir apenas os encargos e não inclui as receitas (recorde-se que quer os encargos quer as receitas variam em função das previsões de tráfego), refere-se a valores atuais ou a valores a preços correntes que incorporam a inflação dos próximos trinta anos, refere-se a valores que incluem iva que é receita do próprio estado?*
5. *Quando afirma que "Mas, o que é pior, Vítor Gaspar continua a proteger os privados. Já em 2012 e por decreto-lei, determinou que da nova legislação que regulamenta as PPP, "não podem resultar alterações aos contratos já celebrados"", a que legislação se refere?*
6. *Quando afirma que ao Grupo Ascendi e seus financiadores, em 2011, "... foram pagos a mais (!) quinhentos milhões de euros". Em que contrato ou contratos isso aconteceu? Conhece as circunstâncias e fundamentos que*

suportam este pagamento? Quais os factos e em que data foram geradas as responsabilidades pagas em 2011?

- 7. Tem conhecimento de alguma ação de corrupção? Quem foram os agentes envolvidos nesse eventual ato de corrupção?*
- 8. Tem conhecimento e analisou algum contrato de PPP? Tem conhecimento e analisou os relatórios de negociação de alguma PPP? Quais e em que circunstâncias o fez?*
- 9. Quando afirma que “colocaram todos os riscos do negócio do lado do Estado” refere-se a que riscos, ao risco de construção? Ao risco de financiamento? Ao risco de operação? Ao risco de disponibilidade? Ao risco de procura? Em que contratos? A outros riscos? Pode indicar quais as cláusulas que eliminam os riscos para o parceiro privado e os colocam no Estado?*
- 10. Que outras informações dispõe que possam ser úteis aos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito?*

Após uma primeira resposta do Prof. Paulo Morais, foi reiterado o pedido tendo sido recebida resposta, através de ofício dirigido a S. Exa a PAR, a 7 de abril de 2013.

2. Enquadramento inicial e metodologia do corpo do relatório.

Para alcançar os seus objectivos, e atendendo à dimensão e complexidade dos temas em análise, foi considerado fundamental separar os trabalhos da Comissão em duas fases distintas:

Uma primeira fase de audições, de carácter mais genérico, onde foram ouvidas determinadas personalidades consideradas pelos membros da Comissão como tendo um conhecimento abrangente e mais teórico das diversas temáticas enquadradas no âmbito dos projectos de PPP. No fundo tratou-se de uma fase de carácter mais abstracto, onde foram colocadas questões mais genéricas e conceptuais, com o intuito de dotar os Deputados da Comissão com um grau de conhecimento mais detalhado e dessa forma, tecnicamente mais preparados para a abordagem à segunda fase mais específica da Comissão.

Foi nesta primeira fase que foram aprofundados temas e conceitos mais técnicos como a própria definição e respectiva evolução do conceito de parceria público-privada; o enquadramento e respectiva evolução da legislação aplicável; a definição e importância do *Value for Money*, o significado e importância do estudo do Comparador do Sector Público; questões relacionadas com a Taxa Interna de Rentabilidade (TIR), como o seu racional, a sua relação com o risco e ligação ao projecto em que se insere; a origem, fundamentação e razão de ser dos Pedidos de Reequilíbrio Financeiro; a estrutura e complexidade contratual que sustentam estes projectos; a estrutura e evolução da matriz de risco; os diferentes modelos/tipos de PPP existentes em Portugal, que se podem distinguir, em função do sector em que se inserem (rodoviário, ferroviário, saúde, segurança e emergência), mas também, em função do serviço prestado e da remuneração do parceiro privado (designadamente, no âmbito do sector rodoviário, a distinção entre o modelo de concessão tradicional com portagens reais, com o modelo de disponibilidade e com o modelo das Subconcessões); o papel e respectivas funções das entidades envolvidas, sejam públicas ou privadas, e o correspondente desempenho no âmbito dessas funções ao longo dos anos; o papel da União Europeia, designadamente as orientações da Comissão Europeia e as regras estabelecidas pelo Eurostat e o papel do Banco Europeu de Investimento; a comparação com outros países, sobretudo dentro da União Europeia, mas também algumas referências a países que se encontram noutras áreas geográficas.

Concluindo, socorro-me das palavras utilizadas pelos Senhores Deputados na Comissão, que atestam o conteúdo e os objectivos dos trabalhos desenvolvidos nesta primeira fase da Comissão:

“Nesta fase inicial, foi entendimento desta Comissão (...) juntar um conjunto de pessoas que, não estando diretamente ligadas a nenhuma delas, ao longo da sua vida dedicaram o seu tempo a estudar, a refletir e a partilhar alguns pensamentos relativamente a esta questão.”³

“Nesta primeira fase estamos, no fundo, a fazer a teoria geral do modelo das parcerias público-privadas e a tentar encontrar um caminho para percebermos o que foi mal feito ou, pelo menos, feito com menos rigor até agora e como é

³ Acta da 11.ª Reunião da CPICRGPPPSRF, de 12 de Junho de 2012, intervenção do Deputado Emídio Guerreiro (PSD), pág. 11;

que podemos chegar ao final dos nossos trabalhos e corrigir um pouco dos constrangimentos que vamos encontrando.”⁴

Uma segunda fase de audições, de carácter específico e temático, onde foram analisados, um por um, 25 projectos realizados em regime de PPP, dentro dos sectores ferroviário (3 projectos) e rodoviário (22 projectos), tendo para o efeito sido ouvidas as pessoas que estiveram ou que ainda estão intimamente ligadas a cada um desses projectos, desde a fase de projecto e lançamento, passando pela adjudicação, renegociação, acompanhamento, gestão e supervisão, entre outras. Nesta fase, procurou-se identificar, relativamente a cada parceria, os temas principais e que suscitaram maior preocupação por parte dos deputados, com o intuito de obter as respostas necessárias para o cumprimento dos objectivos estabelecidos pela Assembleia da República.

Do vasto elenco de pessoas que participaram e que exerceram funções determinantes nestes projectos de PPP (tanto na fase de preparação dos projectos, lançamento dos concursos, negociação das propostas, adjudicação, controlo e acompanhamento, renegociações, entre outras), foram ouvidos e questionados por escrito os respectivos decisores políticos, como ministros e secretários de estado, presidentes e membros de entidades públicas, empresariais ou não, como a Estradas de Portugal, o INIR e a IGF, juizes do Tribunal de Contas, membros das diversas comissões, como as de acompanhamento e de negociação das PPP, bem como, diversos membros dos conselhos de administração das concessionárias, sobretudo presidentes dos respectivos Conselhos de Administração, e outros que se consideraram relevantes⁵

Quanto à organização dos trabalhos, durante a segunda fase de audições, cumpre salientar que a metodologia foi sofrendo alterações com o decurso dos trabalhos. Assim, num primeiro momento a Comissão deliberou avançar primacialmente com as três PPP do sector ferroviário (Transporte Ferroviário Eixo Norte-Sul, Metropolitano Ligeiro da Margem Sul do Tejo e Troço Poceirão-Caia da Rede de Alta Velocidade) e com duas PPP do sector rodoviário, nomeadamente as Concessões Oeste e Brisa uma vez que segundo informação facultada pelo Ministério das Finanças, através da

⁴ Acta da 13.ª Reunião da CPICRGPPPSRF, de 19 de Junho de 2012, intervenção do Deputado Hélder Amaral (CDS/PP), pág. 7;

⁵ Cfr. Anexo II;

Sr.^a Secretária de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade, não estarem em processo de renegociação.

Na reunião de 12 de Julho de 2012, a Comissão aprovou a metodologia dos trabalhos seguintes, incluindo a carga semanal de audições, a alteração do formato das audições e a tipologia base de entidades a ouvir em audição relativamente a cada contrato (caso base ou renegociação). Deliberou a Comissão nesta fase das audições, reduzir o tempo previsto no Regulamento para a primeira ronda de intervenções e prescindir da segunda ronda. Quanto às entidades a ouvir em audição foi aprovada a seguinte tipologia-base:

- Decisores políticos – da tutela financeira e da tutela sectorial;
- Accionista principal da empresa concessionária;
- Gestor de projecto do sindicato bancário;
- Coordenador da Comissão de Acompanhamento ou de Renegociação;
- Responsável da entidade concedente;
- Responsável pela entidade reguladora.

Antes da suspensão dos trabalhos operada pela Deliberação n.º 8-PL/2012, aprovada em 19 de Outubro de 2012, a Comissão aprovou a lista de entidades, no quadro das cinco PPP em apreciação, para responderem ao questionário indicativo. O período de suspensão, deliberado que vigorasse durante o período de debate orçamental, visava também permitir que, no momento da retoma dos trabalhos, as respostas tivessem sido recebidas e disponibilizadas aos membros da Comissão.

Posteriormente, na reunião da Mesa e Coordenadores, realizada a 28 de Novembro de 2012, e tendo presente as respostas ao questionário foi deliberado ouvir apenas os responsáveis políticos da área sectorial, mais o concessionário e o regulador.

Por fim, em reunião realizada a 16 de Janeiro de 2013 foi deliberado que a apreciação das próximas parcerias seria feita em quatro blocos, envolvendo as restantes 20 PPP objecto desta Comissão.

Em paralelo à realização das audições, tanto na primeira como na segunda fase da Comissão, foi sendo remetido para os diversos intervenientes no âmbito destes projectos, um questionário indicativo ⁶, aprovado por unanimidade pelos senhores deputados membros da Comissão, na qual constava um vasto conjunto de perguntas sobre os muitos temas considerados essenciais esclarecer no âmbito dos trabalhos e dos objectivos da Comissão.

Foi igualmente solicitada, aos mais diversos interlocutores, informação documental considerada adequada para servir de suporte e fundamento às respostas providenciadas, quer em sede de audição, quer em sede de resposta ao Questionário.

Foram assim entregues centenas de documentos, entre relatórios, contratos, cartas, despachos, etc., que permitiram à Comissão reunir um vastíssimo acervo documental que serviu de suporte fundamental para o desenrolar dos trabalhos em sede de audições na Comissão, bem como para a elaboração e sustentação do trabalho apresentado neste Relatório.

O presente relatório comporta assim o culminar de um vasto conjunto de diligências e contempla sobretudo a exigente tarefa de reunir num só documento o conjunto de conclusões que se retirou dos trabalhos desenvolvidos.

Uma das principais preocupações desta Comissão foi também reunir e elencar um conjunto determinado de recomendações que deve ser seguido no futuro, não só no entender dos membros da Comissão, mas também no de várias personalidades ouvidas e consultadas no âmbito desta Comissão.

Depois de realizadas as notas introdutórias, explicada a metodologia e elencados os principais objectivos da Comissão, apresenta-se de seguida o corpo do Relatório, constituído por quatro partes distintas:

- Um primeiro ponto dedicado à definição geral de conceitos apurados durante a primeira fase de audições, que visam fazer o enquadramento dos principais temas a desenvolver durante a segunda fase de audições.
- Um segundo ponto onde se apresentam os factos apurados sobre cada uma das PPP analisadas.

⁶ Cfr. Anexo I;

- Um terceiro ponto onde se apresentam de forma clara e directa respostas aos quesitos elaborados pela Comissão de Inquérito logo no início dos trabalhos onde se procura avaliar e analisar as principais questões relacionadas com cada PPP, com recurso à documentação entregue na Comissão, às respostas escritas ao questionário, às audições efectuadas na 2.ª fase da Comissão de Inquérito e à legislação aplicável. Neste ponto, procuraremos seguir a ordem já estabelecida nos quesitos, procurando fazer uma análise transversal de todas as PPP.
- Em seguida, apresentaremos as conclusões que se retiram de todo o trabalho desenvolvido ao logo desta Comissão de Inquérito e da análise feita aos documentos entregues até à data de 3 de Maio de 2013.
- Por último apresentaremos algumas recomendações relativas às PPP, nomeadamente sobre aspectos, que no decurso dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão, se concluíram carecer de aperfeiçoamento ou melhoramento.

3. Definição Geral de Conceitos

No âmbito dos trabalhos desenvolvidos durante a 1.ª fase dos trabalhos da Comissão, foi possível reunir, identificar e esclarecer, um conjunto de informações, conceitos, termos técnicos e aspectos chave, relacionados com os diferentes tipos e modelos de PPP existentes em Portugal.

Sendo assim, e tendo sobretudo presente os trabalhos desenvolvidos durante a primeira fase de audições, chama-se a atenção para os seguintes aspectos/definições que a Comissão considera absolutamente fundamentais para uma análise cuidada e rigorosa dos temas em análise.

➤ **Definição geral de parcerias público privadas**

Desde logo cumpre caracterizar a definição ou as diferentes definições de parceria público privada, utilizando para o efeito, as seguintes considerações:

Definição legal: *“entende-se por parceira público-privada, adiante abreviadamente designada por parceria, o contrato ou a união de contratos por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.”*⁷

De algum modo podemos, naturalmente, consubstanciar esta definição geral do conceito de PPP e a sua aplicação nos diferentes sectores, assim como o seu papel no desenvolvimento do país com o seguinte testemunho:

“Este modelo não é uma invenção recente nem tão-pouco o seu desenvolvimento se resume ao nosso território. As parcerias público-privadas são um modelo de contratação, não são um modelo de financiamento, não foram inventadas para esconder investimento do Orçamento Geral do Estado e são um dos vários modelos de contratação disponíveis para a Administração Pública, sendo que, dentro destes modelos, assumem particular destaque as empreitadas e, naturalmente, as parcerias público-privadas.

*A utilização deste modelo permitiu infraestruturar o País a um ritmo que, ao abrigo dos modelos tradicionais, designadamente das empreitadas, não teria sido possível. E por infraestruturação não se entenda somente a construção de estradas. Hospitais, sistemas de abastecimento de águas, sistemas de saneamento, aterros sanitários, equipamentos coletivos, transportes públicos, enfim, foram várias e de carácter relevante as obras que foi possível realizar.”*⁸

➤ **Value for Money (“VfM”)**

Definição teórica: *“(…)O VfM deve ser entendido como uma medida de utilidade do dinheiro gasto, o que é distinto de procurar a solução mais barata. Maximizar o VfM*

⁷ Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de Maio, número 1 do artigo 2.º;

⁸ Acta da 8.ª Reunião da CPICRGPPPSRF, de 31 de Maio de 2012, intervenção do Prof. Carlos Oliveira Cruz, pág. 4;

significa maximizar a eficiência. Como refere a UK Audit Commission, «Put simply, VfM is about obtaining the maximum benefit with the resources available». Maximizar o VfM significa considerar os conceitos de eficiência (assegurar custos baixos) e eficácia (atingir o objetivo). Assim, o VfM é uma função diretamente proporcional à utilidade e inversamente proporcional ao custo.»⁹

Ou ainda,

Critério de avaliação de um projecto PPP. Valor do dinheiro segundo princípios de economia, eficiência e eficácia. Relação qualidade/preço.¹⁰ *“Value for Money, isto é, eficiência e eficácia da decisão de contratar”.*¹¹

➤ **Comparador do Sector Público (“CSP”)**¹²

Definição legal: *“(...) A configuração de um modelo de parceria que apresente para o parceiro público vantagens relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins(...).”*¹³

Ou por outras palavras,

Comparador do Sector Público é uma fórmula de comparação dos custos e da relação qualidade preço, entre um projecto em PPP com prestação directa do serviço público e o respectivo financiamento no OE e na dívida pública.¹⁴

Ou ainda, recorrendo a um excerto de uma das audições,

“Há um instrumento que é fundamental no desenho das parcerias público-privadas, que se chama o comparador de setor público, que é obrigatório desde 2003 — Decreto-Lei n.º 86/2003 — e que, por exemplo, no caso das estradas, tanto quanto me é dado a conhecer, nunca foi calculado. Este é um instrumento basilar, na medida em

⁹ “O Estado e as Parcerias Público-Privadas”, 1.ª Edição, Cruz, Carlos Oliveira e Marques, Rui Cunha, Ed. Sílabo, Lisboa 2012, capítulo 3 pág. 56;

¹⁰ Glossário de termos, siglas e acrónimos utilizados em matéria de concessões e PPP nos sectores rodoviário, portuário e ferroviário, Direcção de Serviços de Acompanhamento de Empresas e Parcerias Público Privadas, Setembro de 2011

¹¹ Acta da 5.ª Reunião da CPICRGPPPSRF, de 25 de Maio de 2012, intervenção do Juiz Carlos Moreno, pág. 8;

¹² Poderá também ser usado sob a sigla “CPC – Custo Público Comparável”;

¹³ Artigo 6.º, número 1, alínea c), do Dec. Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril;

¹⁴ Glossário de termos, siglas e acrónimos utilizados em matéria de concessões e PPP nos sectores rodoviário, portuário e ferroviário, Direcção de Serviços de Acompanhamento de Empresas e Parcerias Público Privadas, Setembro de 2011

que nos permite perceber se a parceria público-privada é ou não é o melhor modelo para desenvolver esse projeto, por alternativa, naturalmente, à empreitada. Naturalmente que este cálculo do comparador de setor público, que de alguma forma permite aferir o value for money da parceria, não é um instrumento único. E por que é que não é um instrumento único ou não pode ser o instrumento único para se decidir avançar com os projetos? Porque, antes da decisão sobre qual o modelo de contratação a adotar, existe uma outra decisão importantíssima, que é a decisão sobre as análises custo-benefício, que é a decisão se o projeto deve ou não deve avançar.”

15

➤ **Taxa Interna de Rentabilidade (TIR)**

A Taxa Interna de Rentabilidade (TIR) é “*uma taxa que em uma função de uma hipótese realista de rendibilidade dos capitais recuperados dá a rendibilidade do capital inicialmente investido durante o período de vida do projecto*”¹⁶ ou seja, é um indicador que mede a rentabilidade de um determinado projecto.

Por sua vez a TIR Accionista representa a rendibilidade dos accionistas com base nos montantes entregues a título de capital e prestações acessórias.¹⁷

➤ **Risco**

Para melhor se compreender o conceito de “Risco” e a sua importância na contratação com recurso às Parcerias Público Privadas, julgo ser pertinente atentarmos à seguinte explanação:

“O conceito de risco, central na discussão sobre PPP, é indissociável do conceito de incerteza, embora não sejam totalmente equivalentes. (...) O risco é a incerteza vista pelo indivíduo, no caso das PPP, o investidor ou o Estado. Se existem variáveis, algumas delas cruciais para o sucesso do negócio e cujo comportamento não é

¹⁵ Acta da 8.ª Reunião da CPICRGPPPSRF, de 31 de Maio de 2012, intervenção do Prof. Carlos Oliveira Cruz, pág. 11 e 12;

¹⁶ “Avaliação Financeira de Projectos”, Barros, Carlos Pestana. 2007. Escolar Editora;

¹⁷ Glossário de termos, siglas e acrónimos utilizados em matéria de concessões e PPP nos sectores rodoviário, portuário e ferroviário, Direcção de Serviços de Acompanhamento de Empresas e Parcerias Público Privadas, Setembro de 2011

possível prever, então existe risco para o indivíduo que tenciona desenvolver o projecto. (...) Desta forma, a já referida definição precoce do maior número e tipos de riscos, assim como a sua correcta distribuição, torna-se fundamental para que o projecto da PPP decorra com o menor percalço possível em todo o seu ciclo de vida. Sendo esta a grande ligação do risco à temática deste trabalho, ou seja a sua correcta e atempada identificação, definição e distribuição, poder-se-á, em muitos casos, tornar numa grande arma na redução das penosas REF¹⁸ que tão frequentes são nos contratos de concessão, em geral, e nos de rodovia, em particular. (...) O modelo de partilha de risco é o aspecto mais crítico para assegurar que o modelo PPP apresenta VfM face à alternativa em contratação tradicional. O facto de num determinado modelo PPP o parceiro privado ter a responsabilidade de construir, financiar, e gerir a infraestrutura, não significa, contudo, que suporte os principais riscos associados. Tude depende da forma como o risco está alocado. (...) A tese dominante afirma que o risco deve ser alocado ao agente mais capacitado para o gerir, isto é, aquele que minimiza o seu custo económico. (...) A alocação de riscos deve ser precedida por um conjunto de etapas preliminares. Essas etapas incluem a identificação, classificação, quantificação de probabilidades, quantificação do impacto e identificação das medidas de mitigação, (...) Deste trabalho deve resultar uma matriz de riscos. É a partir desta matriz que se inicia o processo de gestão e mitigação do risco.(...)"¹⁹

Estes conceitos serão fundamentais para perceber a dinâmica e o percurso das contratualizações com recurso às Parcerias Público-Privadas.

4. Factos apurados sobre as PPP

I - BRISA

Factos Apurados pela Comissão

a) Do concurso para atribuição da Concessão e do Contrato de Concessão

Para dar resposta às necessidades rodoviárias causadas por um tráfego em rápido crescimento e dar um impulso à construção de estradas do Plano Rodoviário, o

¹⁸ "REF" – Reequilíbrio económico-financeiro;

¹⁹ "O Estado e as Parcerias Público-Privadas", 1.ª Edição, Cruz, Carlos Oliveira e Marques, Rui Cunha, Ed. Sílabo, Lisboa 2012, capítulo 3 pág. 42 e ss;

Decreto Lei n.º 49 319, publicado em 25 de Outubro de 1969, abriu o concurso público para a concessão e exploração de autoestradas.

As bases da concessão atribuída pelo Estado Português à BRISA – Auto Estradas de Portugal, S.A. (“Brisa”), foram aprovadas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 467/72, de 22 de Novembro. Foram sucessivamente alteradas pelo Decreto Regulamentar n.º 5/81, de 23 de Janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 458/85, de 30 de Outubro, pelo Decreto-Lei n.º 315/91, de 20 de Agosto, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/93, de 13 de Maio, pelo Decreto-Lei n.º 330-A/95 de 16 de Dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 294/97 de 24 Outubro, pelo Decreto-Lei n.º 287/99, de 28 de Julho, pelo Decreto-Lei n.º 326/2001 de 18 de Dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 314-A/2002, de 26 de Dezembro e mais recentemente e pela última vez através do Decreto-Lei n.º 247-C/2008, de 30 de Dezembro.

Em 1997, através do Decreto-Lei n.º 253/97 de 26 de Setembro, iniciou-se o processo de privatização da empresa que se prolongou em quatro fases até 2001. Os Decreto-Lei n.º 299-A/98 de 29 de Setembro, Decreto-Lei n.º 138-A/99, de 23 de Abril e Decreto-Lei n.º 177-A/ 2001, de 7 de Junho, regularam, respectivamente, a segunda, a terceira e a quarta fase do processo de privatização.

A evolução da posição accionista do Estado na Brisa

A BRISA - Auto-Estradas de Portugal, S. A., foi constituída²⁰, como sociedade anónima de responsabilidade limitada, com capitais exclusivamente privados.

A partir de Março de 1975²¹, o Estado, na sequência da nacionalização da banca passou a deter participações sociais na empresa – inicialmente de 27,5% - reforçando a sua posição, a partir de 1976, através da compra directa de acções. Em 1997, o Estado era dono de 89,7% do capital da Brisa.

Com o início do processo de privatização, em 1997, após a primeira²², a segunda²³ e a terceira fase²⁴, o Estado ficou a deter, directa e indirectamente, cerca de 15% do capital social da Brisa.

²⁰ Escritura pública, datada de 28 de Setembro, publicada na III Série n.º 240 do Diário de Governo de 1972

²¹ cfr. Relatório do Tribunal de Contas n.º 13/2003, ponto 2.2;

²² Decreto-lei n.º 253/97 de 26 de Setembro, que define processo de privatização;

²³ Decreto-lei n.º 299-A/98 de 29 de Setembro que define nova fase do processo de privatização;

²⁴ Decreto-lei n.º 138-A/99, de 23 de Abril, que define nova fase do processo de privatização;

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

Em Julho de 2001, ocorreu a quarta fase de privatização²⁵, tendo o Estado perdido a posição accionista e o respectivo benefício estatutário. O controlo da Brisa passou desde essa data a ser assumido pelo Grupo Mello.

A privatização da Brisa²⁶ permitiu o encaixe total de receitas, **no período 1997-2001, de cerca de 1 bilião e 875 milhões de euros (375,9 milhões de contos).**

Evolução do Prazo da Concessão: Inicialmente o prazo da concessão foi fixado em 25 anos²⁷, ou seja, vigorava até 1997. Em 1981, foi prolongado o contrato por mais cinco anos, até 2002²⁸. Em 1985, foi novamente prolongado o prazo, agora, para 31 de Dezembro de 2015²⁹. Em 1991, o prazo foi novamente prolongado por mais cinco anos, até 2020³⁰. Em 1995 é novamente prorrogado o prazo, até 2025³¹. Em 1997, o prazo voltou a ser prolongado até 2030³². Em 1999, o prazo passou a ser 2032³³. Finalmente, em 2008, fixou-se o fim da concessão em 31 de Dezembro de 2035³⁴. Ou seja uma PPP que inicialmente tinha 25 de prazo de extensão, quase triplicou o seu prazo, para 63 anos.

²⁵ Decreto-Lei n.º 177-A/2001, de 7 de Junho de 2001, que define a última fase do processo de privatização

²⁶ Relatório do Tribunal de Contas n.º 13/2003

²⁷ cfr. Decreto-Lei n.º 467/72, de 22 de Novembro, Base XXXIII

²⁸ cfr. Decreto Regulamentar n.º 5/81, de 23 de Janeiro, Base XXXIII

²⁹ cfr. Decreto-Lei n.º 548/85, Base XLV

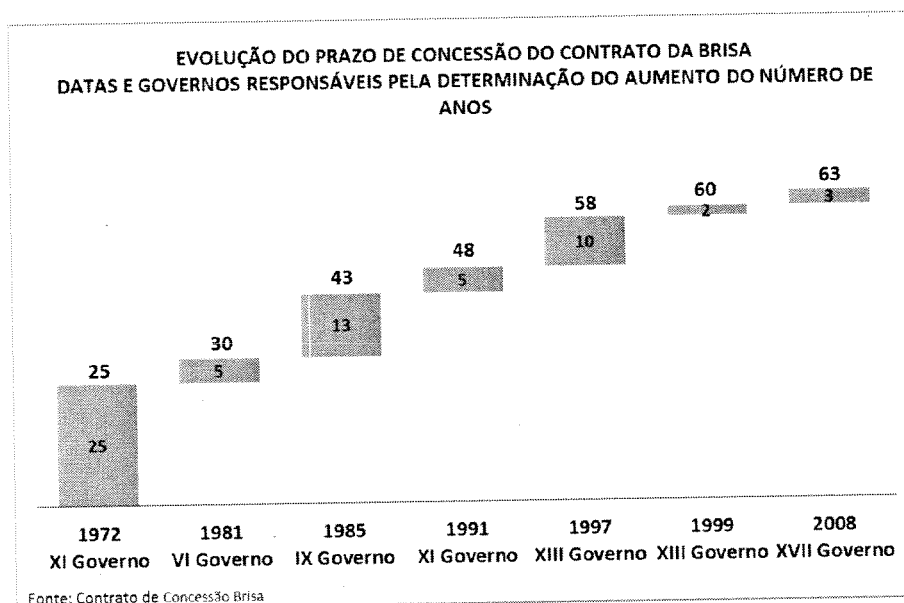
³⁰ cfr. Decreto-Lei n.º 315/91, Base XLIII

³¹ cfr. Decreto-Lei n.º 330-A/95, de 16 de Dezembro, Base XLIII

³² cfr. Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro, Base XL

³³ cfr. Decreto-Lei n.º 287/99, de 8 de Julho, Base XL

³⁴ cfr. Decreto-Lei n.º 247-C/2008, de 30 de Dezembro, Base XL



Evolução dos Km de autoestrada da rede Brisa - datas e governos responsáveis por alterações ao contrato

Principais dados a reter:

a.1 Data lançamento Concurso: 25 de Outubro de 1969

a.2 Data Contrato Concessão: 22 de Novembro de 1972

Governos responsáveis pelo Contrato e suas alterações:

1972 - XI Governo – Primeiro Ministro - Marcelo Caetano

1981 – VI Governo Constitucional – Primeiro Ministro em Exercício – Freitas do Amaral

1985 - IX Governo - Primeiro Ministro - Mário Soares

1991 – XI Governo - Primeiro Ministro – Cavaco Silva

1993 – XII Governo - Primeiro Ministro – Cavaco Silva

1995, 1997, 1999 e 2001 – XIII e XIV Governos - Primeiro Ministro – António Guterres

2002 – XV Governo – Primeiro Ministro – Durão Barroso

2008 – XVII Governo - Primeiro Ministro – José Sócrates

a.3 Prazo da Concessão: 63 anos, até 31 de Dezembro de 2035

a.4 Tipo de Concessão: Concessão com Portagem Real participada pelo Estado



a.5 Vencedor do concurso apresentou a proposta financeira mais barata para o Estado? Dados não disponíveis

a.6 Existia declaração de impacte ambiental?– Não.

a.7 Existia Comparador Público? - Não

b) A rede concessionada

Actualmente, a rede concessionada à Brisa é de 1.114 km, incluindo o futuro acesso ao Novo Aeroporto de Lisboa, distribuída por 12 autoestradas. Com a rede praticamente construída, encontram-se atualmente em exploração direta 11 autoestradas, num total de 1.100 km em operação, sendo 1.014 km constituídos por sublanços com portagem. Apenas 4,3 km, ligação ao Alto da Guerra, na A12, tem um perfil de 2x1 via.

Entre 1981 e 2008 (gráfico 2), o número de km de autoestrada concessionados à Brisa cresceu de 390 km para 1114 km.

As alterações contratuais feitas em 1991³⁵ e 1993³⁶, por decisão dos governos liderados por Cavaco Silva (XI e XII Governos), são responsáveis pelo lançamento de 316 novos km de autoestrada.

As alterações contratuais feitas em 1997³⁷, por decisão do governo liderado por António Guterres (XIII Governo) são responsáveis pelo lançamento de 380 novos km de autoestrada.

As alterações contratuais feitas em 1981³⁸, pelo governo liderado, à época, por Freitas do Amaral (VI Governo) e em 2008³⁹, pelo governo liderado por José Sócrates (XVII Governo), não lançaram a construção de novas autoestradas.

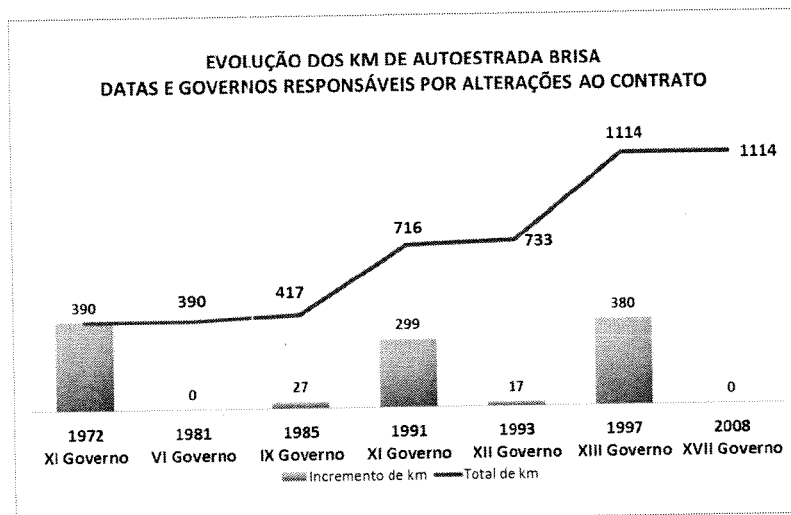
³⁵ Decreto-Lei nº315/91, de 20 agosto, que altera as bases da concessão Brisa;

³⁶ Resolução do Conselho de Ministros nº46/93, de 13 de maio, amplia o objecto da concessão;

³⁷ Decreto-Lei nº294/97, de 24 de outubro, que altera as bases da concessão Brisa;

³⁸ Decreto Regulamentar nº5/81, de 23 de janeiro, que altera as bases da concessão Brisa;

³⁹ Decreto-Lei nº247-C/2008, de 30 de dezembro, que altera as bases da concessão Brisa;



Evolução dos Km de autoestrada da rede Brisa - datas e governos responsáveis por alterações ao contrato

Principais dados a reter:

b.1. Rede concessionada: 1114 km, com as sucessivas revisões do contrato a rede concessionada aumentou 724 km.

Governos responsáveis pelo lançamento de novas autoestradas:

1972 - XI Governo – Primeiro Ministro - Marcelo Caetano – 390 km

1985 - IX Governo - Primeiro Ministro - Mário Soares – 27 km

1991 – XI Governo - Primeiro Ministro – Cavaco Silva – 299 km

1993 – XII Governo - Primeiro Ministro – Cavaco Silva – 17 km

1997 – XIII Governo - Primeiro Ministro – António Guterres – 380 km

b.2. Km de autoestrada: 1110 km (99,6% do total de km da concessão) - 1033 km para construção e conservação e 77 para conservação.

b.3. Km estradas de proximidade: 4 km (0,4% do total de km da concessão)

b.4. Km construção nova: 1037 km (93% do total)

b.5. Km conservação e requalificação: 77 km (7% do total)

b.6. Km litoral: 869 (78% do total)

b.7. Km interior: 245 (22% do total)

b.8. Km com portagem: 1014 km

b.9. Km sem portagem: 86 km

c) Principais indicadores da PPP

- c.1 Investimento:** 5.193 milhões de euros
- c.2 Custo por km:** A Comissão não conseguiu apurar o custo por Km.
- c.3 Custo financeiro:** a concessionária não é financiada em regime de *project finance*. Não aplicável.
- c.4 TIR: 11,6%**⁴⁰. Não há caso base com TIR definida.
- c.5 Custo investimento, conservação e manutenção previsto nos estudos preliminares:** não disponível
- c.6 Custo contratualizado de investimento, conservação e manutenção:** não disponível
- c.7 Resultados análise custo benefício:** não disponível

d) Encargos gerados com a PPP Brisa

Apesar da concessão Brisa ser de portagem real, o Estado, no contrato original, assumiu encargos, com a atribuição de participações ao investimento e perdas de receita fiscal, com a atribuição de benefícios fiscais. A receita de portagens, no contrato original, é totalmente captada pela concessionária. Com a alteração do contrato, em 2008⁴¹, o Estado passa também a ser parcialmente beneficiário das receitas de portagem.

Verifica-se que os encargos desta PPP, ao contrário do anunciado, são financiados pelos utilizadores mas também pelos contribuintes.

Utilizadores

Os utilizadores têm contribuído, anualmente, entre 2003 e 2012, em função da utilização das autoestradas, com receitas de portagem para a concessionária entre 501 milhões de euros e 540 milhões de euros.

O Estado, através do prolongamento da vida do contrato de concessão em 38 anos, para um total de 63 anos, aumentou muito significativamente o volume global de receitas da concessionária.

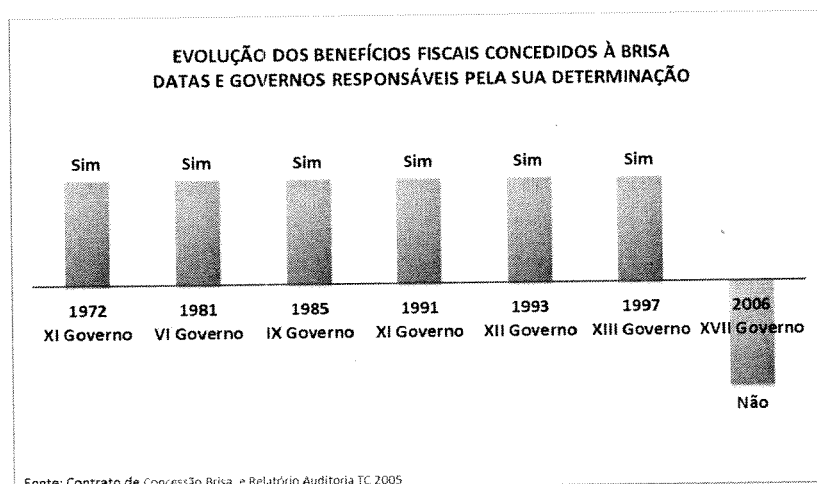
Contribuintes

Benefícios Fiscais

⁴⁰ Citygroup Global Markets, European Toll Road Operators, Industry Focus, Dec. 2008, (pág 3)

⁴¹ cfr. Decreto-Lei n.º 247-C/2008, de 30 de dezembro, alínea c) n.º 2 da Base 1 e n.º 8 e 9 da Base XVI

A concessionária tem beneficiado de um regime de isenções e benefícios fiscais⁴² muito favorável. Efectivamente, na sequência do Decreto-Lei nº49319, de 25 de Outubro de 1969, o Contrato de 1972 previa um amplo regime de isenções fiscais. Estas isenções mantiveram-se nos diferentes contratos de concessão até 1997 (gráfico 2). Em finais de 2005, o XVII Governo (José Sócrates) pela primeira vez, não renovou os benefícios fiscais tendo-se concluído, nessa data, o longo período de isenções e benefícios que a concessionária dispôs entre 1972 e 2005. Nas novas bases da concessão⁴³, aprovadas pelo XVII Governo (José Sócrates), a Base XIII relativa aos benefícios fiscais da concessionária foi revogada.



Evolução dos benefícios fiscais - datas e governos responsáveis pela sua determinação

De acordo com o Relatório da Auditoria do Tribunal de Contas⁴⁴, os dois principais factores de custo para o Estado, com esta concessão de portagem real, foram as participações financeiras ao investimento e os benefícios e isenções fiscais atribuídos.

⁴² Decreto-Lei nº49319, de 25 de Outubro de 1969;
Decreto-lei nº 467/72, de 22 de Novembro, que atribui a Concessão à Brisa e aprova as respectivas bases;
Decreto Regulamentar nº5/81, de 23 de janeiro, que altera as bases da concessão Brisa;
Decreto-Lei nº548/85, de 30 de Outubro, que altera as bases da concessão Brisa;
Decreto-Lei nº315/91, de 20 agosto, que altera as bases da concessão Brisa;
Decreto-Lei nº294/97, de 24 de outubro, que altera as bases da concessão Brisa;
Decreto-Lei nº271/99, de 16 de Julho, altera os benefícios fiscais nos termos previstos no DL nº294/97.

⁴³ Decreto-Lei nº247-C/2008, de 31 de Dezembro, que altera as bases da concessão Brisa;

⁴⁴ Relatório do Tribunal de Contas - Auditoria ao Contrato de Concessão BRISA – Relatório nº13/03 – 2ª Secção, pág.

Relativamente aos benefícios fiscais⁴⁵, a Inspeção Geral de Finanças estimou que, a partir de 1997, o Estado deu apoios públicos (dedução à colecta de 50% de IRC do valor do investimento não participável) no valor de **778 milhões de euros**⁴⁶.

Comparticipações ao investimento

Relativamente às participações financeiras do Estado ao investimento⁴⁷ (gráfico 4), em 1985, eram em termos gerais de 40%, em 1991 diminuíram para 35%, em 1997, para 20%, e em 2008, para 0%.



Evolução das participações ao investimento pagas pelo Estado - datas e governos responsáveis pela determinação da % de participação

Em 2008, o XVII Governo (José Sócrates) revogou a Base XI do Contrato de Concessão, que previa uma responsabilidade do Estado em participar em 20% os investimentos da responsabilidade da concessionária, anulando-se esta participação para o restante período do contrato.

⁴⁵ Decreto-Lei n.º 493/19, de 25 de Outubro de 1969;

Decreto-Lei n.º 467/72, de 22 de Novembro, que atribui a Concessão à Brisa e aprova as respectivas bases;

Decreto Regulamentar n.º 5/81, de 23 de Janeiro, que altera as bases da concessão Brisa;

Decreto-Lei n.º 548/85, de 30 de Outubro, que altera as bases da concessão Brisa;

Decreto-Lei n.º 315/91, de 20 de Agosto, que altera as bases da concessão Brisa;

Decreto-Lei n.º 330-A/95 de 16 de Dezembro, que altera as bases da concessão Brisa;

Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro, que altera as bases da concessão Brisa;

Decreto-Lei n.º 271/99, de 16 de Julho, altera os benefícios fiscais nos termos previstos no DL n.º 294/97.

⁴⁶ Relatório da Inspeção Geral de Finanças, Relatório do exercício de 2008, novembro de 2009.

⁴⁷ Decreto-Lei n.º 548/85, de 30 de Outubro, que altera as bases da concessão Brisa;

Decreto-Lei n.º 315/91 de 20 de Agosto, que altera as bases da concessão Brisa;

Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro, que altera as bases da concessão Brisa;

Decreto-Lei n.º 247-C/2008, de 31 de Dezembro, que altera as bases da concessão Brisa;

Relativamente às comparticipações financeiras do Estado ao investimento⁴⁸, a Inspeção Geral de Finanças estimou que, até 2008⁴⁹, foram de 1022 milhões de euros, e a Comissão de Negociações acordou, para eventos posteriores a 2008⁵⁰, um valor de 104 milhões de euros.

A Comissão apurou que a Brisa beneficiou de comparticipações ao investimento de **1.126 milhões de euros**.

Alterações unilaterais

O Estado compensou a Brisa em 15 milhões de euros por introdução da Taxa de Regulação de Infraestruturas Rodoviárias, em 16 milhões de euros para compensar descida transitória das tarifas de transporte de mercadorias⁵¹ e em 74 milhões de euros para compensar a não cobrança de portagens em alguns sublanços da área metropolitana do Porto⁵².

No total, a Brisa recebeu de compensações por alterações unilaterais 105 milhões de euros.

Total sobrecustos, compensações e benefícios

No total, o Estado já prolongou o contrato de concessão à Brisa em mais 38 anos e atribuiu **2.009 milhões de euros** em benefícios fiscais, em comparticipações ao investimento e em alterações unilaterais.

Relativamente aos auxílios do Estado concedidos à Brisa, relembre-se o que disse, em 1993, o Tribunal de Contas⁵³: *“Os apoios concedidos direta e indiretamente à Brisa não devem ser dissociados do contexto histórico da concessionária. O que surpreende, contudo, é que tais apoios subsistam mesmo com a empresa privatizada e continuem a implicar, em substância, transferências de dinheiros públicos, como sucede com a comparticipação financeira no investimento, bem como, e também, com os empréstimos sem juro e os benefícios fiscais (...) Recomenda-se: Rever os fundamentos que determinam a concessão dos benefícios fiscais, que representam*

⁴⁸ Decreto-Lei n.º 548/85, de 30 de Outubro, que altera as bases da concessão Brisa;

Decreto-Lei n.º 315/91 de 20 agosto, que altera as bases da concessão Brisa;

Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de outubro, que altera as bases da concessão Brisa;

Decreto-Lei n.º 247-C/2008, de 31 de Dezembro, que altera as bases da concessão Brisa;

⁴⁹ Fiscalização do Contrato de Concessão exercício 2008, Relatório n.º 1569/2009 Inspeção Geral de Finanças, Dezembro de 2009

⁵⁰ Relatório da Comissão de Negociação da alteração das bases de Concessão da Brisa, Dezembro de 2008

⁵¹ Decreto-Lei n.º 130/2000, de 13 de Julho

⁵² Decreto-Lei n.º 330-A/95 de 16 de Dezembro

⁵³ Relatório do Tribunal de Contas n.º 13/2003, pág. 14 e 19

uma contribuição indirecta e complementar à comparticipação directa no investimento (...) promover que a comparticipação directa seja reduzida ou até eliminada”.

Efetivamente, o XVII Governo, em 2006 e 2008, respetivamente, não renovou os benefícios fiscais revogando a base XIII e eliminou as comparticipações ao investimento revogando a base XI.

Principais dados a reter:

d.1 Cobertura dos encargos por utilizadores: Os utilizadores contribuem com uma média anual de 500 milhões de euros.

d.2 Cobertura dos encargos pelos contribuintes: Os contribuintes já comparticiparam com 2009 milhões de euros. Benefícios fiscais 778 milhões de euros, comparticipações ao investimento 1126 milhões de euros e alterações unilaterais 105 milhões de euros.

d.3 Benefícios e Comparticipações ao Investimento: Em 2008 o XVII Governo eliminou as bases do contrato de concessão que atribuíam benefícios Fiscais e Comparticipações ao investimento.

e) Matriz de riscos e Benefícios

e.2 Matriz de Riscos

Como já referido, a matriz de riscos está referida nos diversos documentos públicos da DGTF⁵⁴, da Estradas de Portugal⁵⁵ ou da Ernst & Young⁵⁶. Todos são conclusivos sobre o facto da grande maioria dos riscos estar transferida para o parceiro privado.

Relativamente à Concessão Brisa, a matriz de risco é a seguinte:

- **Concepção** – Até 2008, risco transferido parcialmente para o Parceiro Privado. O Estado comparticipava parcialmente nos custos totais de investimento (Base XI). Depois de 2008, risco integralmente transferido para parceiro privado.
- **Construção** - Até 2008, risco transferido parcialmente para o Parceiro Privado. O Estado comparticipava parcialmente nos custos totais de

⁵⁴ Parcerias Público Privadas – Relatório 2012, DGTF, Agosto de 2012, pag. 32 a 36

⁵⁵ Relatório e Contas 2011 - Estradas de Portugal, Junho de 2012, pág. 39

⁵⁶ 36 Relatórios individuais do Estudo de 36 Contratos de Parcerias Público Privadas do Estado Português, Ernst & Young, Junho de 2012, ver ponto 6.2.1.7 de cada relatório.

investimento (Base XI). Depois de 2008 risco integralmente transferido para parceiro privado.

- Alargamentos - Até 2008, risco transferido parcialmente para o Parceiro Privado. O Estado comparticipava parcialmente e em alguns casos totalmente nos custos de investimento. Depois de 2008, risco integralmente transferido para parceiro privado.
- Expropriações - Até 2008, risco transferido parcialmente para o Parceiro Privado O Estado comparticipava os custos das expropriações. Depois de 2008, risco integralmente transferido para parceiro privado.
- Ambiental - Até 2008, risco transferido parcialmente para o Parceiro Privado.
- Operação – Risco transferido para Parceiro Privado.
- Financiamento - Risco transferido para Parceiro Privado.
- Cobrança - Risco transferido para Parceiro Privado.
- Tráfego - Risco transferido para Parceiro Privado.
- Disponibilidade – Risco não transferido para o Parceiro Privado.
- Sinistralidade – Risco não transferido para o Parceiro Privado.
- Legislativo – Risco não transferido para o Parceiro Privado.

e.1 Pagamentos previstos tráfego vs disponibilidade: não aplicável

e.3 Benefícios partilhados

O XVII Governo (José Sócrates) introduziu o princípio de partilha de benefícios, nomeadamente dos relacionados com actividades conexas e dos que provenham da diminuição dos custos de obra.

Introduziu-se ainda o princípio de partilha de receitas, que permitirá ao Estado o recebimento, em valor actualizado líquido, de montantes que podem variar entre 177M€ e 221M€ (de acordo com o relatório da Comissão de Negociação) ou num valor superior a 333M€ de acordo com a Ernst & Young⁵⁷ (772 M€ a preços correntes);

e.4 Encargo previsto caso base: não há caso base.

f) Outros

f.1 Principal legislação:

Alterações contrato concessão

⁵⁷ Estudo de 36 Contratos de Parcerias Público Privadas do Estado Português, Ernst & Young, Junho de 2012

- Decreto-lei nº 467/72, de 22 de Novembro, que atribui a Concessão à Brisa e aprova as respectivas bases;
- Decreto Regulamentar nº5/81, de 23 de Janeiro, que altera as bases da concessão Brisa;
- Decreto-Lei nº548/85, que altera as bases da concessão Brisa;
- Decreto-Lei nº315/91, de 20 Agosto, que altera as bases da concessão Brisa;
- Resolução do Conselho de Ministros nº46/93, de 13 de Maio, amplia o objecto da concessão;
- Decreto-Lei n.º 330-A/95 de 16 de Dezembro, que altera as bases da concessão Brisa;
- Decreto-Lei nº294/97, de 24 de Outubro, que altera as bases da concessão Brisa;
- Decreto-Lei nº287/99, de 8 de Julho, que altera as bases da concessão Brisa;
- Decreto-Lei n.º 326/2001 de 18 de Dezembro;
- Decreto-Lei nº247-C/2008, de 30 de Dezembro, que altera as bases da concessão Brisa.

Processo de privatização

- Escritura pública, datada de 28 de Setembro, publicada na III Série nº 240 do Diário de Governo de 1972;
- Decreto-Lei nº253/97 de 26 de Setembro, que define processo de privatização;
- Decreto-Lei nº299-A/98 de 29 de Setembro que define nova fase do processo de privatização;
- Decreto-Lei nº138-A/99, de 23 de Abril, que define nova fase do processo de privatização;
- Decreto-Lei nº 177-A/ 2001, de 7 de Junho de 2001, que define a última fase do processo de privatização.

Alterações prazo de concessão

- Decreto-Lei nº 467/72, de 22 de novembro, Base XXXIII;
- Decreto Regulamentar nº5/81, de 23 de janeiro, Base XXXIII;

- Decreto-Lei nº548/85, Base XLV;
- Decreto-Lei nº315/91, Base XLIII;
- Decreto-Lei n.º 330-A/95 de 16 de Dezembro, Base XLIII;
- Decreto-Lei nº294/97, de 24 de Outubro, Base XL;
- Decreto-Lei nº287/99, de 8 de Julho, Base XL;
- Decreto-Lei nº247-C/2008, de 30 de Dezembro, Base XL.
-

f.2 Principais relatórios emitidos

- Em Abril de 2003, o Tribunal de Contas publicou o Relatório de Auditoria n.º 13/2003, referente ao contrato de concessão Brisa, tendo por objecto a análise da actividade de controlo e fiscalização exercidas pelo Estado;
- Inspeção Geral de Finanças – Relatório Exercício de 2008.

f.3 Entidades que acompanham a PPP:

De acordo com a Base XLVI da Concessão Brisa, a fiscalização da concessão é da competência do Ministério das Finanças, para as questões financeiras, através da Inspeção Geral de Finanças, e do ministério da tutela do sector rodoviário, através do INIR – Instituto de Infraestruturas Rodoviárias.

g) Renegociações

Processo de Negociação concluído em 2008

A Comissão analisou em profundidade o processo de negociação ocorrido em 2008 que levou à aprovação das novas Bases da Concessão Brisa e à assinatura do novo Contrato de Concessão.

Em função da documentação recebida, a Comissão concluiu que o processo de negociação teve os seguintes passos:

- Em 19 de Setembro de 2007, assinatura de protocolo relativo ao processo negocial⁵⁸;
- Em 10 de Novembro de 2008, nomeação da Comissão de Negociação da Concessão Brisa⁵⁹;

⁵⁸ Protocolo entre Estado Português (Ministério das Finanças e Ministério das Obras Públicas e Brisa), 19 de Setembro de 2007;

- Nomeação da Caixa BI para realizar a assessoria financeira ao processo de negociação;
- Em 15 de Dezembro de 2008, apresentação do Relatório da Comissão de Negociação⁶⁰;
- Concordância do Ministério das Finanças e do Ministério das Obras Públicas e submissão do acordo com a Brisa, para aprovação, a Conselho de Ministros;
- Em 22 de Dezembro assinatura do Acordo Global entre o Estado e a Concessionária Brisa;
- 23 de Dezembro de 2008, aprovação em Conselho de Ministros das alterações às Bases do Contrato de Concessão da Brisa⁶¹;
- Em 30 de Dezembro de 2008, publicação em Diário da República, após promulgação pelo Presidente da República, das novas bases do Contrato de Concessão.
- Em 31 de Dezembro de 2008, assinatura do Contrato de Concessão alterado.

O Processo de renegociação concluído em 2008, de acordo com o Protocolo Relativo ao Processo Negocial, tinha os seguintes objectivos⁶²:

- a) Revisão dos Contratos de Concessão e Reorganização Societária:
 - i) Revisão das Bases da Concessão - Uniformizar prazos, eliminar cláusulas de comparticipações ao concedente;
 - ii) Reorganização societária - Separar a actividade concessionada dos demais ramos de negócio da Brisa.
- b) Definição do papel da Brisa no novo modelo do sector rodoviário.
- c) Resolução de todos os assuntos pendentes:
 - i) Circular sul de Braga;
 - ii) Ligação ao Alto da Guerra;
 - iii) Comparticipações financeiras;
 - iv) Introdução de portagens em lanços a alargar;

⁵⁹ Despacho de nomeação da Comissão de Negociação, 10 de Novembro de 2008.

⁶⁰ Relatório da Comissão de Negociação, 15 de Dezembro de 2008.

⁶¹ Decreto-Lei nº247-C/2008, 30 de Dezembro.

⁶² Protocolo entre Estado e Brisa, 19 de Setembro de 2007, ponto 2 – Objecto.

- v) Outros assuntos
- d) Implementação de parceria para o SIEV.
- e) Outros assuntos.
 - i) Contiguidade com a Concessão Costa de Prata;
 - ii) Ligação da Concessão Grande Lisboa à A5.

Em 2008, a comissão de negociação definiu os seguintes itens a constar do ponto C – Resolução de todos os assuntos pendentes⁶³:

- i) Circular Sul de Braga;
- ii) Ligação ao Alto da Guerra;
- iii) Comparticipações financeiras – investimentos já realizados;
- iv) Comparticipações financeiras – Outros investimentos;
- v) Alargamento das vias da responsabilidade do Estado;
- vi) Ligação às Plataformas logísticas e a Soure;
- vii) Ajustamento da A2;
- viii) Limites da concessão Brisa;
- ix) Imposição da Trir.

A Comissão de Negociação, no seu relatório final, apresentou o resumo das várias matérias negociadas:

a) Revisão dos Contratos de Concessão e Reorganização Societária

i) Revisão das Bases da Concessão –

Partilha de benefícios – Foi acordada a introdução do princípio da partilha de benefícios com actividades conexas às da concessão e a partilha de benefícios que provenham de alterações, autorizadas pelo Estado, em obras.

Comparticipações financeiras

Foi revogada a Base XI que previa as Comparticipações financeiras de 20% dos investimentos da responsabilidade da concessionária.

Benefícios Fiscais

Foi revogada a Base XIII relativa aos benefícios fiscais.

⁶³ Relatório Final da Comissão de Negociação, dezembro 2008, ponto 2.1, pág. 4 e 5

- ii) **Reorganização societária** – Foi acordada a separação da actividade concessionada dos demais ramos de negócio da Brisa.

Comissão não aceitou o pedido de neutralidade fiscal feito pela Brisa.

b) Definição do papel da Brisa no novo Modelo do sector rodoviário

Não foi aceite, pela Brisa, a possibilidade de adoptar um modelo de remuneração, da concessão, por disponibilidade.

Foi acordado a partilha de receitas de portagem. **A comissão valorizou estas receitas**, em valor actualizado líquido, **entre 177 e 221 milhões de euros**

c) Resolução de assuntos pendentes

i) **Circular Sul de Braga**

Brisa solicitava 38 milhões de euros, foi acordado 28 milhões de euros.

ii) **Ligação ao Alto da Guerra**

Brisa solicitava 5 milhões de euros, foi acordado que esta infraestrutura não tinha encargos para o Estado.

iii) **Comparticipações financeiras – investimentos já realizados**

Brisa solicitou 110 milhões de euros. A Inspeção Geral de Finanças vai verificar o valor real.

iv) **Comparticipações financeiras – futuro acesso ao aeroporto**

Brisa solicitava 28 milhões de euros, foi acordado 24 milhões. Ao contrário das anteriores participações ao investimento, neste caso, o Estado transferiu o risco de construção para a concessionária.

v) **Alargamento das vias da responsabilidade do Estado**

Brisa solicitou 92,5 milhões de euros. No caso da A3, a IGF vai verificar valor. No caso da A1 (15,6 milhões de euros) e A4 (57,8 milhões de euros) valor ficou fechado com transferência do risco de construção para a concessionária.

vi) **Ligação às Plataformas logísticas e a Soure**

Plataformas, custo de 7,4 milhões de euros. A Soure, a Brisa reclamou 9,45 milhões de euros, foi acordado que esta infraestrutura não tinha encargos para o Estado.

vii) **Ajustamento da A2**

Benefício de 11,5 milhões de euros a partilhar entre os dois parceiros. 5,8 milhões de euros a favor do Estado

viii) **Limites da concessão Brisa**

Limites clarificados. Sem encargo para o Estado.



ix) **Imposição da Trir**

Foi acordado o valor até 2035 de 14,6 milhões de euros.

Total valor reclamado pela Brisa 305 milhões de euros, valor acordado 271 milhões de euros – Poupança negocial de 34 milhões de euros.

d) **Implementação para o SIEV**

Obteve-se o acordo da Via Verde para apoio na implementação de portagens nas concessões SCUT.

e) **Outros assuntos**

iii) **Costa de Prata**

A Brisa reconheceu que já não tinha qualquer fundamento a argumentação que havia invocado perante o Estado, em cartas de 11 de Abril de 2001 e de 27 de Julho de 2001, dirigidas ao Governo, referentes à invocação do direito ao reequilíbrio financeiro em função do desvio de tráfego e consequente perda de receita resultante da adjudicação da Concessão SCUT da Costa de Prata, com traçado paralelo à Autoestrada A1.

iv) **Grande Lisboa**

Brisa prescinde da queixa sobre o concurso da Grande Lisboa.

Brisa aceita a interligação, no nó de Alcabideche da A16 com a A5.

Obrigações do Estado: em resultado deste processo negocial negociações referentes aos assuntos pendentes, as situações financeiras pendentes ficaram acordadas, tendo sido quantificadas em 270.700.000,00 € (duzentos e setenta milhões e setecentos mil euros), a favor da Brisa, discriminados da seguinte forma:

- (i) **Situações relacionadas com factos originados antes de 1 de Janeiro de 2009:** foram quantificadas em 152,3 milhões de euros, a favor da Brisa (calculados a preços de dezembro de 2008).
- (ii) **Situações relacionadas com responsabilidades futuras:** assumidas pela Brisa no âmbito da alteração das Bases da Concessão e deste Acordo Global, e que anteriormente estavam cometidas ao Estado, foram quantificadas em 118,4 milhões de euros, a favor da Brisa, calculados a preços de Dezembro de 2008.

Forma do pagamento pelo Estado à Brisa dos 270.700.000,00€ (duzentos e setenta milhões e setecentos mil euros):

- (i) Estado prorroga o prazo da Concessão por três anos, valorizando esta prorrogação em 270.700.000,00€. Esta valorização foi sustentada no trabalho de apuramento realizado pela Caixa Banco de Investimento, S.A., que actuou como consultor contratado por acordo entre o Estado e a Brisa;
- (ii) Esta prorrogação do prazo, concedido pelo Estado à Brisa, teve como contrapartidas:
 - (a) Assunção pela Brisa, nos termos das Bases ajustadas, das responsabilidades futuras (eventos identificados como posteriores a 01.01.2009), anteriormente cometidas ao Estado e que foram valorizadas em 118.400.000€ (cento e dezoito milhões e quatro centos mil euros)
 - (b) O pagamento, pela Brisa ao Estado, até 31 de Dezembro de 2008, de 152.300.000€ (cento e cinquenta e dois milhões e trezentos mil euros);
- (iii) Para compensação de situações pendentes originadas em anos anteriores (eventos identificados como anteriores a 01.01.2009), o Estado paga à Brisa, o montante de 152.300.000€ (cento e cinquenta e dois milhões e trezentos mil euros).
- (iv) O Prazo de concessão foi aumentado em três anos em troca de o Estado deixar de ter encargos já contratualizados, e que eram da sua responsabilidade, evitando assim o estado de ter de despendar esse dinheiro em cash.

Em consequência deste processo negocial, a **Comissão conclui** que a renegociação promovida pelo XVII Governo é responsável⁶⁴:

⁶⁴ Relatório da Comissão de Negociação, 15 de Dezembro de 2008.

- Pela revogação da Base da Concessão XI – Benefícios Fiscais eliminando, ao fim de 33 anos, o regime de benefícios fiscais dado à concessionária Brisa;
- Pela revogação da Base XIII – Comparticipações ao investimento, eliminando as comparticipações ao investimento;
- Pela eliminação dos riscos de construção e de expropriações detidos pelo Estado;
- Pela introdução do princípio de partilha de benefícios, nomeadamente dos relacionados com actividades conexas e dos que provenham da diminuição dos custos de obra.
- Pela introdução do princípio de partilha de receitas, que permitirá ao Estado o recebimento, em valor actualizado líquido, de montantes que podem variar, entre 177 milhões de euros e 221 milhões de euros (de acordo com o relatório da Comissão de Negociação) ou num valor superior a 333 milhões de euros de acordo com a Ernst & Young⁶⁵ (772 milhões de euros a preços correntes);
- Pelo não pagamento dos montantes solicitados pela concessionária, 305 milhões de euros de encargos já incorridos com comparticipações ao investimento;
- Pela eliminação do pedido de indemnização, feito pela concessionária, para compensar desvio de tráfego para a concessão SCUT Costa de Prata;
- Pela eliminação da queixa sobre o Concurso Público da Grande Lisboa;
- Por assegurar a interligação, na zona de Alcabideche, da A5 com a A16, sem custos para o Estado;
- Pela disponibilização da tecnologia Via Verde para a implementação de portagens nas autoestradas SCUT.
- Pelo alargamento do prazo de concessão em mais três anos.

A Comissão conclui ainda, que

O ponto D.1 da parte 2 do Acordo Global prevê que “caso o alargamento dos troços previstos no nº1 da cláusula anterior (A4 Águas Santas-Ermesinde) não ocorra nas

⁶⁵ Estudo de 36 Contratos de Parcerias Público Privadas do estado Português, Ernst & Young, Junho de 2012

datas previstas no número 3 da Base XXVII das Bases de Concessão, a Brisa ressarcirá a EP pelos prejuízos de perda de receita daí decorrentes”, adicionalmente a Base XLIII – Sanções, prevê “no caso de não cumprimento pela concessionária de qualquer das obrigações emergentes do contrato de concessão (...) pode o ministro da tutela, se outra sanção mais grave não se encontrar prevista, aplicar-lhe multas contratuais cujo montante varia, por cada dia de atraso (...) entre um mínimo de 7.500 euros e um máximo de 125.000 euros”.

Ora a concessionária tinha a obrigação de construir a A4 – Águas Santas-Ermesinde durante o 2º Semestre de 2012⁶⁶.

A Comissão apurou que tal não aconteceu até ao momento e que a multa por cada semestre em atraso varia entre 1,365 milhões de euros e 22,75 milhões de euros.

Apesar do atraso ser já muito significativo e tendo em conta que as obras de alargamento ainda não se iniciaram até ao momento, o ministro da tutela, Ministro da Economia – Álvaro Santos Pereira incorreu na falta de não sancionar a concessionária por incumprimento como previsto quer no Acordo Global quer na Base XXVII do Contrato de Concessão.

Conclusões Brisa:

1. Ao longo da concessão Brisa, o Estado desempenhou diversos papéis (concedente, regulador, accionista, gestor e fiscalizador) tornando esta concessão numa concessão imperfeita do ponto de vista da contratação pública via PPP;
2. O Estado já alterou as Bases da Concessão Brisa 10 vezes. A partir do XI Governo (I Governo de Cavaco Silva) todos os governos, com excepção do XVI, procederam a alterações contratuais.
3. **O contrato inicial tinha uma duração de 25 anos terminando em 1997. Sete governos tomaram a decisão de alargar o prazo da concessão Brisa em mais 38 anos num total de 63 anos, até 2005.**
4. **O alargamento sucessivo dos prazos de concessão é uma prática prejudicial ao Estado. Não promove a concorrência e a transparência. Não maximiza o potencial encaixe financeiro do Estado.**

⁶⁶ cfr. Ponto 3 da Base XXVII das Bases do Contrato de Concessão da Brisa.

5. As alterações contratuais provocaram um crescimento exponencial da rede Brisa em 724 km, passando de um total de 390 km, no início do contrato para um total de 1114 km. Os governos de Cavaco Silva e António Guterres são responsáveis pelo aumento de 96% dos km, 316 km e 380 km respectivamente.
6. Apesar da concessão Brisa ser de portagem real, o Estado, no contrato original, assumiu encargos, com a atribuição de participações ao investimento e perdas de receita fiscal, com a atribuição de benefícios fiscais. A receita de portagens, no contrato original, é totalmente captada pela concessionária.
7. Os utilizadores têm contribuído, anualmente, entre 2003 e 2012, em função da utilização das autoestradas, com receitas de portagem para a concessionária entre 501 milhões de euros e 540 milhões de euros.
8. O Tribunal de Contas, em 2003, identificou os benefícios fiscais e as participações financeiras como os dois principais factores de custo, para o Estado, nesta concessão. Recomendou *rever os fundamentos que determinam a concessão dos benefícios fiscais e promover que a participação directa ao investimento seja reduzida ou até eliminada*.
9. O Estado atribuiu à concessionária um regime de benefícios fiscais que vigorou entre 1972 e 2005. O XVII Governo (José Sócrates) foi o único, neste período, que não renovou, à concessionária Brisa, o regime de benefícios fiscais tendo eliminado, em 2008, a cláusula em questão. A Inspeção Geral de Finanças calculou em 778 milhões de euros o valor dos apoios públicos concedidos em benefícios fiscais a partir de 1997.
10. O Estado atribuiu participações ao investimento da Brisa no valor total de 1.126 milhões de euros. O XVII Governo (José Sócrates) eliminou a cláusula contratual das participações ao investimento terminando com uma prática que durou décadas.
11. O Estado atribuiu à Brisa compensações por alterações unilaterais no valor de 105 milhões de euros.
12. **No total**, o Estado já prolongou o contrato de concessão à Brisa em mais 38 anos e atribuiu **2.009 milhões de euros**, em benefícios fiscais, em participações ao investimento e em alterações unilaterais.

13. Em 2008, com a eliminação das comparticipações ao investimento, o Estado transferiu para o privado o risco parcial de construção a que estava exposto;
14. Em 2008, introduziu-se o princípio de partilha de benefícios, através da partilha de benefícios das actividades complementares e através da partilha de receitas, que permitirá ao Estado o recebimento de 772 milhões de euros de receitas;
15. A concessionária tinha a obrigação de construir o alargamento da A4 – Águas Santas-Ermesinde durante o 2º Semestre de 2012⁶⁷. A multa por cada semestre em atraso pode atingir 22,75 milhões de euros.
16. Apesar do atraso ser já muito significativo e tendo em conta que as obras de alargamento ainda não se iniciaram até ao momento, o ministro da tutela, Ministro da Economia – Álvaro Santos Pereira incorreu na falta de não sancionar a concessionária por incumprimento do previsto quer no Acordo Global quer na Base XXVII do Contrato de Concessão.
17. **A negociação com a BRISA, em 2008, ficou incompleta como reconhece o ex-Secretário de Estado das Obras Públicas, Paulo Campos**, que apesar do seu esforço na renegociação a BRISA continua a ter “rentabilidades fortíssimas”.
18. **A Comissão entende que o Estado deve renegociar o contrato de concessão BRISA por forma a defender ainda mais o interesse público**

II - LUSOPONTE

Factos Apurado pela Comissão

a) Do concurso para atribuição da Concessão e do Contrato de Concessão

O Governo de Cavaco Silva foi responsável pela introdução das PPP em Portugal com o lançamento do Concessão da nova travessia do Tejo, em Lisboa.

Assim, é constituído o GATTEL⁶⁸ cuja função se destinava a decidir a localização da nova travessia, coordenar e controlar os processos exigidos para promover a sua construção e exploração por uma entidade privada.

⁶⁷ cfr. Ponto 3 da Base XXVII das Bases do Contrato de Concessão da Brisa.

Em 1992, lança-se a fase de pré-qualificação do concurso internacional⁶⁹ da nova travessia rodoviária sobre o Rio Tejo em Lisboa.

Em 1993, deu-se início à 2ª fase do concurso público internacional⁷⁰, em Abril de 2004 e o GATTEL emitiu o relatório final⁷¹ do procedimento concursal.

Em 19 de Abril de 2004, o Ministro das Finanças, Eduardo Catroga e o Ministro das Obras Públicas, Joaquim Ferreira do Amaral⁷², homologam o relatório final da primeira PPP portuguesa e escolhem o consórcio Lusoponte para concessionário da nova travessia.

Ainda em 1994, o Conselho de Ministros⁷³ aprova as bases da concessão da nova travessia sobre o Rio Tejo em Lisboa e atribui a exploração e a manutenção da travessia da Ponte 25 de Abril ao consórcio LUSOPONTE. Poucos meses depois, o mesmo governo⁷⁴ aprova a minuta do 2º contrato da concessão da nova travessia rodoviária sobre o Rio Tejo, em Lisboa.

Salienta-se que o 2º contrato foi aprovado em Conselho de Ministros, menos de seis meses depois de se ter aprovado as primeiras bases e ainda antes de se iniciarem as obras da nova travessia. Em consequência, antes de se iniciarem as obras já o Estado estava a alterar a parceria e a provocar a necessidade de reequilibrar a concessão.

O Ministro Ferreira do Amaral assinou, em 24 de Março de 1995⁷⁵, o 2º contrato de concessão. Este contrato atribui à concessionária: a exclusividade dos atravessamentos rodoviários a jusante da atual ponte de Vila Franca de Xira, **uma participação financeira de 319 milhões de euros** e o direito às receitas de portagem da Ponte 25 de Abril, que sempre foram uma receita do Estado.

A Comissão entende que a escolha do modelo e a preparação dos trabalhos feita pelo Governo de Cavaco Silva não acautelou os interesses do Estado, nomeadamente:

- **Ao atribuir a exclusividade** de todas as travessias rodoviárias por dezenas de anos ao parceiro privado;

⁶⁸ Cfr. Decreto-Lei n.º 14-A/91, de 9 de Janeiro;

⁶⁹ Portaria n.º 980-A/92, de 15 de Outubro, Aprova a regulamentação da fase de pré-qualificação do concurso internacional

⁷⁰ Portaria n.º 366-A/93, de 31 de Março, Aprova o programa de concurso nova travessia rodoviária do Tejo.

⁷¹ Relatório Final da 2ª Fase do Concurso para a nova travessia rodoviária sobre o Tejo, GATTEL, Abril de 1994

⁷² Despacho conjunto Ministro das Finanças e Ministro das Obras Públicas, adjudica ao consórcio Lusoponte a concessão da nova travessia do Tejo, 19 de Abril de 1994.

⁷³ Decreto-Lei n.º 168/94, de 15 de Junho.

⁷⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 121-A/94, de 15 de Dezembro

⁷⁵ 2º Contrato de Concessão entre Estado e Lusoponte, Alcochete, 24 de Março de 1995

- Ao agravar o erro cometido pela **não definição no contrato das regras de aplicação do direito de exclusividade e pela ausência de regras resolutivas**, a favor do estado, em caso de abuso do direito atribuído;
- **Ao consignar as receitas do Estado na Ponte 25 de Abril ao parceiro privado**, diminuindo dessa forma, em igual proporção, os encargos e as receitas do Orçamento de Estado, podendo ser considerado uma prática de **desorçamentação e de falta de transparência** sobre os reais custos da PPP;
- **Ao assinar o contrato de concessão em simultâneo com o primeiro Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão**⁷⁶, que vai gerar uma sucessão de reequilíbrios anuais **com pesadíssimas consequências financeiras, directas e indirectas para o Estado**;
- **Ao revelar total impreparação, imprudência e alheamento** das condições objectivas em que se podia desenrolar a parceria.

Decisões do Estado com impacto na PPP

O Governo de Cavaco Silva, em 1992⁷⁷, na sequência de uma política iniciada em 1981⁷⁸, isenta, para esse ano e seguintes, o pagamento de portagens na Ponte 25 de Abril durante o mês de **Agosto**.

No entanto, o mesmo governo contraria a sua decisão, ao atribuir no contrato de concessão o direito à receita das portagens na Ponte 25 de Abril (incluindo o direito à receita das portagens no mês de Agosto). Acresce, que o Governo de Cavaco Silva contratualizou, com o parceiro privado, uma subida muito agressiva das tarifas de portagem na Ponte 25 de Abril. Em consequência desses factos gerou-se, em Julho de 1994, um grave foco de contestação popular que foi solucionada com a adopção das seguintes medidas:

- 15 dias depois da aprovação das Bases da Concessão e 5 dias depois do início do “Buziã” o governo decide:
 - Manutenção da isenção de pagamento de portagens no mês de Agosto na Ponte 25 de Abril;

⁷⁶ Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão Travessias do Tejo, Alcochete, 24 de Março de 1995;

⁷⁷ Portaria n.º1089-A/92 de 26 de Novembro do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Joaquim Ferreira do Amaral

⁷⁸ Decreto-Lei n.º 117/81, de 15 de Maio, Isenta pagamento de portagens na Ponte nos domingos dos meses de Julho e Agosto

- Alargamento da isenção, em 2004, ao mês de Julho⁷⁹.
- Adicionalmente o Governo de Cavaco Silva decide:
 - Introduzir descontos a utilizadores frequentes da Ponte 25 de Abril;
 - Congelamento do preço das portagens da Ponte 25 de Abril.

A propósito desta decisão, transcreve-se extracto da audição ao Eng.º Ferreira do Amaral, em 10 de Abril de 2013:

*“O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Quería agradecer, em primeiro lugar, ao Eng.º Ferreira do Amaral a sua presença.*

Gostava de começar por lhe perguntar exactamente quando é que se deixou de cobrar portagens, em agosto, na Ponte 25 de Abril.

*O Sr. Eng.º **Ferreira do Amaral**: — Deixou... Quer dizer, quando passou a não cobrar?*

*O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Não, desde que data é que se deixou de cobrar a portagem em agosto?*

*O Sr. Eng.º **Ferreira do Amaral**: — Para dizer a verdade, não me recordo, mas julgo que já foi há uns anos largos.*

*O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Não tem ideia se isto foi num reequilíbrio financeiro, num FRA VII, em 2001?*

*O Sr. Eng.º **Ferreira do Amaral**: — Talvez tenha sido, sim, foi por essa época.*

*O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Então, Sr. Engenheiro, em primeiro lugar, confirma aqui que, até esta data, os utilizadores da ponte pagavam essa utilização no mês de agosto e, a partir daí, deixaram de pagar até à introdução novamente já por este Governo. Certo?*

*O Sr. Eng.º **Ferreira do Amaral**: — Julgo que sim, embora não lhe possa garantir porque essa é uma questão que não tenho de memória, mas julgo que foi esse o esquema. Já foi há bastante tempo.*

Portanto, por volta dessa altura, as portagens deixaram de ser cobradas em agosto e, só agora, é que voltaram a ser cobradas.”

⁷⁹ Portaria n.º 463-A/94 de 30 de Junho do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Joaquim Ferreira do Amaral

Mas a comissão reitera que, ao contrário do sugerido pelo deputado Altino Bessa e respondido pelo Eng.º Ferreira do Amaral, foi precisamente os XI e XII governos de Cavaco Silva quem decidiu isentar, através da Portaria n.º1089-A/92 de 26 de Novembro e da Portaria n.º 463-A/94, de 30 de Junho, ambas assinadas pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Joaquim Ferreira do Amaral, em 1992 as portagens na ponte 25 de Abril em Agosto, e em 1994 estender temporariamente essa isenção ao mês de Julho.

Mas veja-se como o Deputado Altino Bessa, insistiu numa resposta clara do Eng.º Ferreira do Amaral para que se pudesse concluir que havia um determinado Partido responsável por tal decisão:

*O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — E tem ideia de qual era a compensação média, ao longo destes anos, que o Estado tinha que atribuir à Lusoponte pela não cobrança de portagens no mês de agosto?*

*O Sr. Eng.º **Ferreira do Amaral**: — Não sei os números de cor, mas este ano foi de 34 milhões de euros.*

*O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Este ano foi de 34 milhões de euros só como compensação do mês de agosto?*

*O Sr. Eng.º **Ferreira do Amaral**: — Sim.*

*O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — Quer dizer que, ao longo destes mais de 10 anos em que, por opção política, o Partido Socialista decidiu a não cobrança de portagens na Ponte 25 de Abril, isto terá levado a uma diminuição de receita, neste caso para a Lusoponte, que era compensada por via dos contribuintes num valor, eventualmente, de mais de 300 milhões de euros.*

*O Sr. Eng.º **Ferreira do Amaral**: — Tem que ser sob reserva, porque não estou seguro nem da data do começo nem sequer do montante de que falou. Não estou seguro de uma coisa dessas.*

Obviamente, tenho esses documentos todos em arquivo, mas não os tenho aqui e, portanto, não posso garantir, mas, qualitativamente, foi isso. Quer dizer, o Estado autorizou a não cobrança em fevereiro e, naturalmente, sendo assim, teve de compensar a Lusoponte por essa quebra de receitas e só agora é que repôs o pagamento das taxas.



O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — *A questão política que quero que aqui fique clara é que foi o Partido Socialista, na altura, que decidiu a não cobrança de portagens em agosto?*

O Sr. Eng.º **Ferreira do Amaral**: — *Julgo que sim.*

Mas como já demonstrado, “julga mal”, o Ex-Ministro Ferreira do Amaral responsável pela adopção da medida, cujas portarias estão publicados em Diário da República, atribui erradamente essa responsabilidade a outros governos. Mas o actual Presidente da Lusoponte também não sabe o valor das portagens no mês de agosto na Ponte 25 de Abril da empresa que administra.

A Comissão apuros que o valor das portagens no mês de agosto de 2011 foi de 3.904.737 euros e não de 34.000.0000 euros como afirmado pelo Presidente da Lusoponte que prestou a esta comissão uma vez mais informações que deturpam a verdade dos factos.

Mas voltemos à transcrição da acta e à sucessão de perguntas e respostas que pretendem alterar a verdade dos factos:

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — *Sr. Engenheiro, temos aqui um documento do InIR, que nos diz que «foi feito e enviado para o gabinete do então Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas e Comunicações, Dr. Paulo Campos, em 5 de novembro de 2010, propondo à «consideração superior a respetiva assinatura do FRA IX, sem qualquer outra matéria, designadamente a introdução de portagens em agosto».*

Tem conhecimento que o InIR propôs ao anterior Governo e ao Secretário de Estado também a introdução de portagens em agosto?

O Sr. Eng.º **Ferreira do Amaral**: — *Sim. Julgo até que foi antes disso, isto é, já tinha proposto quando essa carta foi feita, mas, de qualquer maneira, a questão era essa.*

Claramente, o Governo, nessa altura, entendeu que não devia fazer isso e, portanto, deixou passar. Por que é que entendeu? A gente pode especular, mas a minha opinião é que teve algum receio de uma má reação da opinião pública a isso.

O Sr. **Altino Bessa** (CDS-PP): — O grande problema de alguns governos é que sempre que há más reações e que governam sempre para as eleições e para os votos, depois, não tomam as medidas que devem tomar.

Isto porque a questão é exatamente esta: o InIR recomendou e o Secretário de Estado Paulo Campos nem sequer respondeu ao InIR.

Continuando a ler o mesmo documento, perante o silêncio do Secretário de Estado, quanto a esta proposta da introdução de portagens, o InIR insistiu e solicitou o esclarecimento, em 15 de março de 2011, não tendo obtido qualquer resposta ou orientação. Mais uma vez, o InIR insiste nesta proposta de introdução de portagens e o Secretário de Estado, pura e simplesmente, fecha-se em copas e não responde sequer.

Mas, o mais curioso desta telenovela, é que, já com este Governo, a 17 de junho de 2011, o InIR recebe uma carta, vinda do chefe de gabinete do anterior Secretário de Estado, que oficiou ao InIR, determinando que «tendo em conta que o Orçamento de Estado para 2011 prevê a eliminação da isenção de cobrança de portagens no mês de agosto, se considere, nesse novo acordo adicional, a introdução de portagens».

Isto, sinceramente, nem sei como o classificaria, porque o InIR, durante, pelo menos, dois anos, andou a insistir com o Governo, com o Secretário de Estado, que era necessário introduzir portagens. O Governo não respondeu sequer às solicitações do InIR e, depois, de uma forma habilidosa, para não lhe chamar outra coisa, para que a contestação caísse em cima deste Governo, o Secretário de Estado de então recomenda, através do seu chefe de gabinete, para que, no ano seguinte, fosse aplicada a introdução de portagens em agosto, o que é, do ponto de vista político, e até moral, ilegítimo. Alguém, que já tinha perdido as eleições, faz uma recomendação quando esteve, durante dois anos, com a recomendação na gaveta e não teve coragem de a fazer.

Ora, isso, mais uma vez, penalizou os contribuintes, em função daquilo que foi uma opção clara, tomada em 2001, que foi pôr os contribuintes a pagar a passagem, durante o mês de agosto, pelos seus utilizadores.

Aquilo que lhe peço é, exactamente, saber se tem conhecimento deste documento que é enviado pelo chefe de gabinete, já depois das eleições, já em 17 de junho, e como é que interpreta que esta recomendação, que foi feita e que, pelos vistos, também tinha sido feita pela Lusoponte, não tivesse tido acolhimento junto do Governo e, depois, de uma forma, até diria, um pouco cobarde, já depois de não terem legitimidade para o fazer, acabam por fazer esta recomendação, quando estiveram dois anos sem a fazer.

*O Sr. Eng.º **Ferreira do Amaral**: — Sr. Deputado, eu não conhecia essa correspondência entre o chefe de gabinete e o InIR.*

Confrontada com a correspondência citada pelo Deputado Altino Bessa verifica-se que em nenhum momento o InIR propôs ao Secretário de Estado das Obras Públicas a introdução de portagens na Ponte 25 de Abril. Isto é, o Deputado Altino Bessa fez perguntas baseadas em factos falsos e o Eng.º Ferreira do Amaral mais uma vez respondeu de forma que induziu em erro a comissão.

A Comissão não pode deixar de registar e reprovar a forma negligente e factualmente errada do depoimento do Eng.º Ferreira do Amaral.

Acordos de reequilíbrio

A favor do Concessionário Lusoponte:

As decisões tomadas, em 2004 e 2005, pelo Governo de Cavaco Silva, poucos dias depois da contratualização da parceria, levou à necessidade de reequilibrar anualmente a concessionária enquanto se mantivesse a isenção de portagens no mês de Agosto, a atribuição dos descontos frequentes e a alteração na política tarifária contratualizada para a ponte 25 de Abril

A Comissão apurou, devido a estas decisões, que o Estado, a preços nominais, incorreu em pagamentos de compensações directas no montante total de **468,4 milhões de euros**⁸⁰ e incorreu em compensações indirectas, de acordo com os cálculos do Tribunal de Contas⁸¹, através da **transferência do risco de manutenção da Ponte 25 de Abril para o Estado, eliminando a comparticipação da concessionária nas despesas de manutenção, no valor de 160 milhões de**

⁸⁰ Soma de todas as compensações directas previstas nos Acordos REF I, II, III, IV, V, VI e Acordo Global

⁸¹ Tribunal de Contas, Relatório da Auditoria nº47/01, Novembro de 2001, ponto 11

euros⁸² e através da **transferência para o privado de receitas**, por alargamento do prazo de concessão, de **1.098 milhões de euros**⁸³, num **total global de 1.726,4 milhões de euros**.

- (i) **Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro (FRA⁸⁴ I)**⁸⁵ – Assinado a 24 de Março de 1995 (no mesmo dia da celebração do contrato de concessão), com o objectivo de reequilibrar a concessão face às decisões tomadas em 1994 e 1995 e aos seguintes factos:
- Manutenção do preço de portagem⁸⁶;
 - Introdução de Sistema de descontos⁸⁷;
 - Aumento do risco global do projeto devido às contestações populares de Julho de 1994⁸⁸;
 - Tratamento fiscal especial às receitas de portagem da Ponte 25 de Abril durante o período de construção da Ponte Vasco da Gama⁸⁹.

Este reequilíbrio gerou um **encargo para o Estado de 90,4 milhões de euros**.

A propósito deste acordo **salienta-se as declarações de Joaquim Ferreira do Amaral** “excerto do inquérito sobre a Lusoponte onde afirma que nunca assinou nenhum reequilíbrio”.

A Comissão apurou que Joaquim Ferreira do Amaral, neste depoimento, faltou à verdade pois a sua assinatura consta do acordo de reequilíbrio assinado em 24 de Março de 1995.

- (ii) **Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro II (FRA II)**⁹⁰ – Assinado a 23 de Setembro de 1996 com o objectivo de:
- Manutenção do valor das portagens na Ponte 25 de Abril⁹¹;

Este reequilíbrio gerou um **encargo para o Estado de 4,9 milhões de euros**.

⁸² Cfr. Tribunal de Contas, Relatório da Auditoria nº47/01, Novembro de 2001, pág. 9, ponto 11; e “The Lusoponte Concession: Case Study. Net Present Value of Government Transfers and Risk Allocation Analysis”, Vera-Cruz Pinto, Eduardo João Baltazar. School of Business and Economics, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa;

⁸³ Cfr. Tribunal de Contas, Relatório da Auditoria nº47/01, Novembro de 2001, pág. 9, ponto 11; e “The Lusoponte Concession: Case Study. Net Present Value of Government Transfers and Risk Allocation Analysis”, Vera-Cruz Pinto, Eduardo João Baltazar. School of Business and Economics, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa;

⁸⁴ FRA – Financial Rebalancing Agreements;

⁸⁵ Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão Travessias do Tejo, Alcochete, 24 de Março de 1995, assinado pelo Ministro das Obras Públicas, Ferreira do Amaral;

⁸⁶ cfr. Clausula 2.1 do Acordo REF Concessão Travessias do Tejo

⁸⁷ cfr. Clausula 3 do Acordo REF Concessão Travessias do Tejo

⁸⁸ cfr. Clausula 9 do Acordo REF Concessão Travessias do Tejo

⁸⁹ cfr. Clausula 6 do Acordo REF Concessão Travessias do Tejo

⁹⁰ II Acordo REF Concessão Travessias do Tejo, 23 de Novembro de 1996, assinado pelo Ministro das Obras Públicas, João Cravinho;

⁹¹ cfr. Clausula 2.1 do II Acordo REF Concessão Travessias do Tejo

- (iii) **Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro III (FRA III)⁹²** –
Assinado a 17 de Fevereiro de 1997 devido a:
- a. Manutenção da Isenção de pagamento de portagem nos meses da Agosto de 1996 e 1997⁹³.

Este reequilíbrio gerou um **encargo para o Estado de 3,8 milhões de euros.**

- (iv) **Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro IV (FRA IV)⁹⁴** –
Assinado a 22 de Fevereiro de 1999 devido a:
- a. Manutenção do preço de portagem e isenção de pagamento no mês de Agosto de 1998⁹⁵.

Este reequilíbrio gerou um **encargo para o Estado de 24,2 milhões de euros.**

- (v) **Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro V (FRA V)⁹⁶** –
Assinado a 3 de Março de 2000 devido a:
- a. Manutenção do preço de portagem e isenção de pagamento no mês de Agosto de 1999⁹⁷;

Este reequilíbrio gerou um **encargo para o Estado de 18 milhões de euros.**

- (vi) **Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro VI (FRA VI)⁹⁸** –
Assinado a 27 de Novembro de 2000 devido a:
- a. Manutenção do preço de portagem e isenção de pagamento no mês de Agosto de 2000⁹⁹.

Este reequilíbrio gerou um **encargo para o Estado de 21 milhões de euros.**

- (vii) **Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro VII (FRA VII)¹⁰⁰**
também conhecido por Acordo Global – Assinado a 8 de Junho de 2001.
Em virtude de anualmente se calcularem os impactes financeiros das decisões tomadas em 1994 e 1995, em 2001, acordou-se celebrar um acordo Global que quantifique estes impactos até ao fim da concessão.
Assim devido a:

⁹² III Acordo REF Concessão Travessias do Tejo, 17 de Novembro de 1997 assinado pelo Ministro das Obras Públicas, João Cravinho;

⁹³ cfr. Clausula 2 do III Acordo REF Concessão Travessias do Tejo

⁹⁴ IV Acordo REF Concessão Travessias do Tejo, 22 de Fevereiro de 1999 assinado pelo Ministro das Obras Públicas, João Cravinho;

⁹⁵ cfr. Clausulas 2.1 e 3 do IV Acordo REF Concessão Travessias do Tejo

⁹⁶ V Acordo REF Concessão Travessias do Tejo, 3 de Março de 2000, assinado pelo Ministro das Obras Públicas, Jorge Coelho;

⁹⁷ cfr. Clausulas 2.1 e 3 do V Acordo REF Concessão Travessias do Tejo

⁹⁸ VI Acordo REF Concessão Travessias do Tejo, 27 de Novembro de 2000, assinado pelo Ministro das Obras Públicas, Jorge Coelho;

⁹⁹ cfr. Clausulas 2.1 e 3 do VI Acordo REF Concessão Travessias do Tejo;

¹⁰⁰ Acordo Global REF Concessão Travessias do Tejo, 8 de Junho de 2000, assinado pelo Ministro das Finanças Pina Moura e pelo Ministro das Obras Públicas, Ferro Rodrigues;

- a. Manutenção do preço de portagem em 2001 e definição da política tarifária para anos seguintes¹⁰¹;
- b. Manutenção da isenção de pagamento no mês de Agosto¹⁰²;
- c. Manutenção do Sistema de descontos¹⁰³.

A reposição do equilíbrio financeiro foi efectuada pelas seguintes modalidades:

- a. **Pela alteração do prazo de concessão para 35 anos**, terminando em 24 de Março de 2030¹⁰⁴;
- b. **Pela compensação directa**, através do **pagamento** entre 2001 e 2019 de **301,6 milhões de euros**¹⁰⁵;
- c. **Pela transferência do risco de manutenção da Ponte 25 de Abril eliminando a comparticipação da concessionária nas despesas de manutenção**¹⁰⁶.

Estes sete acordos de reequilíbrio são responsáveis por uma perda para o Estado, em pagamentos de compensações directas, no montante total de **468,4 milhões de euros**, e em compensações indirectas, de acordo com os cálculos do Tribunal de Contas, através da **transferência do risco de manutenção da Ponte 25 de Abril para o Estado, eliminando a comparticipação da concessionária nas despesas de manutenção, no valor de 160 milhões de euros** e através da **transferência para o privado de receitas**, por alargamento do prazo de concessão, de **1.098 milhões de euros**, num **total global de 1.726,4 milhões de euros**.

A favor do Concedente Estado:

- (i) **Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro VIII (FRA VIII)**¹⁰⁷ – Assinado a 28 de Novembro de 2008, na sequência do “Acordo entre o Estado Português e a Lusoponte”¹⁰⁸, devido a:
 - a. Compensação ao Estado pela não construção do edifício do GATTEL¹⁰⁹, no valor de 4,6 milhões de euros;

¹⁰¹ cfr. Clausula 2 do Acordo Global REF Concessão Travessias do Tejo;

¹⁰² cfr. Clausula 2.5 do Acordo Global REF Concessão Travessias do Tejo;

¹⁰³ cfr. Clausula 3 do Acordo Global REF Concessão Travessias do Tejo;

¹⁰⁴ cfr. Clausula 5.2 do Acordo Global REF Concessão Travessias do Tejo;

¹⁰⁵ cfr. Clausula 5.3 do Acordo Global REF Concessão Travessias do Tejo;

¹⁰⁶ cfr. Clausula 5.6 do Acordo Global REF Concessão Travessias do Tejo;

¹⁰⁷ VIII Acordo REF Concessão Travessias do Tejo, 28 de Novembro de 2008, assinado pelos Secretários de Estado, Carlos Costa Pina e Paulo Campos.

¹⁰⁸ Acordo entre Estado Português e Lusoponte, 28 de Novembro de 2008, assinado pelos Secretários de Estado, Carlos Costa Pina e Paulo Campos.

¹⁰⁹ cfr. Acordo entre Estado Português e Lusoponte, 28 de Novembro de 2008, cláusula 2ª e VIII Acordo REF Concessão Travessias do Tejo, 28 de Novembro de 2008, ponto 5 e 9.

- b. Compensação à Lusoponte pela introdução de descontos de portagem nas duas pontes nos anos de 2005, 2006 e primeiro semestre de 2007 devido às alterações legislativas de definição de veículos Classe 1¹¹⁰, no valor de 1,4 milhões de euros;
- c. Reequilíbrio, a favor do Estado, pela variação da taxa de IRC¹¹¹, no valor de 154 milhões de euros;
- d. Construção das redes de proteção no acesso Norte à Ponte 25 de Abril¹¹² no valor de 0,5 milhões de euros;
- e. Inclusão, no Caso Base, do investimento e operação da Fundação das Salinas do Samouco¹¹³, no valor de 6 milhões de euros;

Este reequilíbrio gerou um **ganho para o Estado de 150,9 milhões de euros.**

Na história das PPP portuguesas, o **Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro VIII, assinado pelo Governo de José Sócrates**, é o primeiro em que o saldo financeiro global é favorável ao Estado.

Efectivamente, com este acordo, o Estado viu diminuir as suas responsabilidades junto da Lusoponte em 150,9 milhões de euros¹¹⁴.

Ainda sobre este acordo, a **Comissão** concluiu que o Governo de José Sócrates excluiu do acordo a introdução de portagens na ponte 25 de Abril no mês de Agosto, conforme despacho do Ministro das Finanças e Ministro das Obras Públicas¹¹⁵ e conforme 2º Relatório da Comissão de Negociação¹¹⁶ que expressamente exclui essa matéria.

(ii) **Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro IX (FRA IX)¹¹⁷** –

Assinado a 29 de Março de 2012 devido a:

- a. Compensação ao Estado pela Reintrodução do pagamento de portagens no mês de Agosto¹¹⁸, no valor de 48,5 milhões de euros;

¹¹⁰ cfr. Acordo entre Estado Português e Lusoponte, 28 de Novembro de 2008, cláusula 3ª e VIII Acordo REF Concessão Travessias do Tejo, 28 de Novembro de 2008, ponto 2 e 9.

¹¹¹ Cfr. Acordo entre Estado Português e Lusoponte, 28 de Novembro de 2008, cláusula 4ª e VIII Acordo REF Concessão Travessias do Tejo, 28 de Novembro de 2008, ponto 4, 8 e 9.

¹¹² cfr. Acordo entre Estado Português e Lusoponte, 28 de Novembro de 2008, cláusula 5ª e VIII Acordo REF Concessão Travessias do Tejo, 28 de Novembro de 2008, ponto 6 e 9.

¹¹³ cfr. Acordo entre Estado Português e Lusoponte, 28 de Novembro de 2008, cláusula 6ª e VIII Acordo REF Concessão Travessias do Tejo, 28 de Novembro de 2008, ponto 7, 8 e 9.

¹¹⁴ Cfr. VIII Acordo REF Concessão Travessias do Tejo, 28 de Novembro de 2008, quadro do ponto 9, colunas Fra Global e Total.

¹¹⁵ Despacho Conjunto nº15060/2008, com data de 12 de Maio, publicado em Diário da República de 30 de Maio, que refere, no seu ponto 3, a exclusão da matéria da introdução de portagens no acordo com a Lusoponte;

¹¹⁶ Relatório da Comissão de Negociação do Contrato com a Lusoponte, alínea c) do ponto 3.

¹¹⁷ IX Acordo REF Concessão Travessias do Tejo, 29 de Março de 2012, assinado pelos Secretários de Estado Maria Luísa Albuquerque e Sérgio Monteiro.

¹¹⁸ Cfr. IX Acordo REF Concessão Travessias do Tejo, 29 de Março de 2012, ponto 2

- b. Devolução do valor da compensação paga à Lusoponte, em 2011 no valor 4,4 milhões de euros¹¹⁹ (valor incluído nos 48,5 milhões da alínea anterior);
- c. Compensação à Lusoponte pela Introdução da Taxa TRIR¹²⁰, no valor 0,3 milhões de euros;

Este reequilíbrio gerou um **ganho para o Estado** de **48,2 milhões de euros**.

A Comissão aprofundou esta questão.

A Comissão verificou que:

“Em consequência da reintrodução da cobrança de portagens na Actual Travessia, durante o mês de Agosto de cada ano, a partir do mês de Agosto de 2011, inclusive, e até ao termo da concessão”¹²¹, ou seja até Março de 2030, o Estado é compensado pela diminuição dos fluxos financeiros a pagar à Lusoponte no “montante de 48.523.907,38 (quarenta e oito milhões, quinhentos e vinte e três mil novecentos e sete euros e trinta e oito cêntimos)”¹²².

Verificou ainda, no acervo documental remetido, que a Lusoponte reportou ao regulador InIR, por carta, recebida em 9 de Janeiro de 2011¹²³ que o rendimento base da Lusoponte, no mês de Agosto de 2011, face ao tráfego efectivamente verificado foi de 3.904.737 euros.

Ora, na data em que o actual governo celebrou o acordo, o estado sabia que mantendo o tráfego verificado em 2011, a projecção de receitas dos 19 anos remanescentes do prazo de concessão, a preços de 2011 é de 74,1 milhões de euros (3,9 x 19 anos). Também sabia que a preços nominais, a receita previsível era de 89 milhões de euros. Ou seja, sem considerar qualquer crescimento de tráfego até 2029, a Lusoponte vê aumentadas as suas receitas, em valor nominal, em 89 milhões de euros e compensa o Estado, em valor nominal, em 48,5 milhões de euros.

A Comissão conclui que apesar de conhecer o tráfego real com portagens durante o mês de Agosto, recorde-se reportado em janeiro de 2012, o Estado aceitou uma compensação de 48,5 milhões de euros atribuindo, em contrapartida, um novo direito à Lusoponte no valor mínimo de 89 milhões de euros.

¹¹⁹ Cfr. IX Acordo REF Concessão Travessias do Tejo, 29 de Março de 2012, ponto 2.2

¹²⁰ TRIR – Taxa de Regulação das Infraestruturas Rodoviárias;

¹²¹ IX Acordo REF Concessão Travessias do Tejo, 29 de Março de 2012, ponto 2.1

¹²² idem

¹²³ Carta da Lusoponte endereçada ao InIR, em 9 de Janeiro de 2012, Tráfego e Receitas da Ponte 25 de Abril em 2011. Carimbo com data de entrada no InIR de 9 de Janeiro.

A Comissão concluiu que a decisão do actual Governo não defendeu os interesses do Estado, prejudicou os utilizadores (em cada travessia paga no mês de Agosto, no valor de 1,60 euros, o utilizador paga 0,73 euros não justificados) e beneficiou injustificadamente a Lusoponte em pelo menos 40,5 milhões de euros.

A Comissão considera ainda que o procedimento adoptado para a negociação do **Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro IX**, relativo à introdução de portagens, à devolução do pagamento em excesso feito pelo Estado durante 2011 e à introdução da TRIR, não preencheu os requisitos legais. Efectivamente o Decreto-Lei nº141/06¹²⁴ obriga à constituição de uma Comissão de Negociação com elementos indicados pelos Ministérios da Finanças e elementos do Ministério das Obras Públicas, o que não aconteceu.

Salienta-se que a decisão de introdução de portagens foi tomada por Resolução do Conselho de Ministros em 22 de Julho de 2011¹²⁵ tendo o acordo de reequilíbrio sido assinado oito meses depois, em 29 de Março de 2012.

No acervo disponibilizado a esta comissão, comprova-se que:

- Houve um processo de negociação;
- A negociação foi vasta e incluiu diversos pontos, nomeadamente a introdução de portagens, a devolução do pagamento em excesso feito pelo Estado durante 2011, a introdução da TRIR, a alteração da taxa de IRC-derrama, e a Taxa Siev;
- A intervenção do InIR foi realizada através do membro do Conselho Diretivo com o pelouro da regulação, Eng.º Alberto Moreno, que concordou com os termos da negociação, e através do Director de Regulação e Concessões, Dr. Rui Neves Soares;
- A negociação foi conclusiva em alguns pontos e inconclusiva noutros pontos;
- A negociação foi analisada pela assessora do Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas, Drª Teresa Falcão, que propôs a sua aprovação.

No acervo analisado salienta-se as principais ocorrências:

- 20 de Setembro de 2011, Informação do InIR¹²⁶ para a Secretaria de Estado das Obras Públicas, assinada por Rui Neves Soares, com o despacho de

¹²⁴ ver artº 14º ponto 2 e 3 do DL nº141/06

¹²⁵ Resolução do Conselho de Ministros nº 30/2011, de 22 de Julho

concordância de Alberto Moreno, com Proposta de acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro IX, resultante dos contatos mantidos entre o InIR e a Lusoponte, que incluía os seguintes assuntos: Alteração da Taxa do IRC – Derrama estadual, Eliminação da isenção de cobrança de portagem em Agosto na Ponte 25 de Abril, TRIR – Taxa de Regulação das Infraestruturas Rodoviárias e Taxas SIEV;

- 12 de Outubro de 2011, Despacho do Sr. Secretário de Estado¹²⁷ sobre a informação do InIR de 20 de Setembro, “aprovo como proposto”;
- 18 de Novembro de 2011, Carta do InIR¹²⁸, a anunciar que na sequência do despacho do Sr. SEOPTC “o InIR prosseguiu os contactos instrutórios com a concessionária Lusoponte, tendo resultado numa situação em que as partes concordam sobre a assinatura do acordo sobre os pontos mais substanciais” e a remeter para apreciação e aprovação dos Ministérios das Finanças e Economia a informação¹²⁹ da Direção de Regulação com a proposta de acordo;
- 15 de Dezembro de 2011, Informação da assessora Teresa Falcão¹³⁰ que propõe a minuta do acordo de reequilíbrio financeiro IX, onde constava um pagamento à Lusoponte de 49,6 milhões de euros, a título de compensação por variação da derrama estadual, e um recebimento do estado de 48,5 milhões de euros pela introdução das portagens no mês de agosto;
- 29 de Fevereiro de 2012, Despacho do Sr. SEOPTC¹³¹ “1 - aprova-se a minuta em Anexo 1, 2 – À Sr^a SETF, para os devidos efeitos”;

Após o despacho do Sr. SEOPTC, Dr. Sérgio Monteiro, o Estado, através do Ministério das Finanças, manifestou dúvidas sobre a bondade da minuta de acordo aprovada tendo solicitado ao InIR informações adicionais.

Em consequência desta solicitação, o InIR procedeu a contactos com a Lusoponte com vista ao esclarecimento das dúvidas apresentadas.

A Comissão manifesta a sua profunda estranheza e preocupação perante o conteúdo de correspondência electrónica¹³² entre o Diretor de Regulação e Concessões, Dr. Rui

¹²⁶ Informação nº1/2011/966-DRC do InIR, de 20 de Setembro de 2011, assinada por Rui Neves Soares com despacho de concordância de Alberto Moreno

¹²⁷ Despacho transmitido pela carta com número de saída 3506 de 13 de Outubro de 2011

¹²⁸ Carta do InIR para SEOPTC, nº S/2011/6716, de 18 de setembro de 2011

¹²⁹ informação I/2011/1174 de 18 de Novembro de 2012

¹³⁰ Informação nº24/2011/TEF, de 15 de Dezembro de 2011, assinada por Teresa Falcão

¹³¹ Despacho transmitido pela carta com número de saída 1072 de 1 de Março de 2011

Neves Soares e o Diretor Financeiro da Lusoponte, Dr. António Oliveira, na sequência das questões levantadas pelo Ministério das Finanças, a 15 dias da data em que se celebrou o acordo e 15 dias após o despacho do Sr. SEOTPC.

13 de Março: Rui Soares - “Caro Dr. António Oliveira, Pode enviar-me um modelo em que esteja refletido apenas “Agosto”? Todos os que trabalhámos no passado tinham Agosto+IRC ou outros... As Finanças estão muito confusas”

António Oliveira – “Caro Dr. Rui Soares, A confusão não admira, pois são já tantos modelos que já parece a Moda Lisboa, com muito menos glamour. Aqui vai o modelo pedido, que só tem agosto sendo tudo o resto igual ao FRA VIII”.

(...)

Rui Soares – “Mas como foi encontrado o montante dos 48 M€ que depois distribuíram como descreveu? Consegue dizer-me qual o total apurado em 2007/2008 para as portagens de Agosto? O total independentemente da distribuição anual.”

António Oliveira – “O total apurado de compensação à data ascendia a 55,350 milhões de Euros. Os valores eram apurados de forma iterativa isto é, depois de introduzido o impacto da cobrança, procura-se um esquema de pagamentos que reponha a IRR inicial, tomando em consideração o perfil de pagamento do estado e que os nossos reembolsos só ocorrem no 2º Semestre, o mesmo em que temos as portagens para não penalizar o serviço da dívida”.

Da cronologia atrás apresentada e do excerto de correspondência prova-se que o Diretor de Regulação e Concessões do InIR propôs à tutela, em Setembro de 2011, um acordo em que o Estado recebia uma compensação de 48 milhões de euros pela introdução de portagens no mês de Agosto. Contudo, a 13 de Março de 2012, já depois do despacho favorável do Sr. SEOPTC, este mesmo director do InIR questiona e pede à Lusoponte o “modelo Caso-Base” e informações sobre como se tinha “encontrado o montante de 48 milhões de euros” que ele tinha proposto pelo InIR em Setembro de 2011.

A Comissão conclui que, nesta negociação, o Estado comportou-se de forma negligente, evidenciando uma impreparação e desconhecimento das matérias em

¹³² Correspondência que consta do acervo de documentação enviada pela Secretária de Estado dos Assuntos Parlamentares e Igualdade em resposta à solicitação 14/CPIPPP SRF de 05.06.12.

análise, dependendo tecnicamente de terceiros e mostrando uma proximidade questionável com o privado e sobretudo manifestando um total desconhecimento sobre como se calcula a compensação em causa. Ora foi precisamente esta sucessão de erros e de impreparação que levou à assunção, pelo Estado, de uma decisão que o prejudica, no mínimo, em cerca de 40 milhões de euros.

A Comissão conclui ainda que esta situação só ocorreu porque os titulares do Ministério das Finanças e do Ministério da Economia não cumpriram o Decreto-Lei nº141/06 que obriga à constituição de uma Comissão de Negociação.

Em sede de audição o Dr. Sérgio Monteiro – Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações argumentou que a Comissão de Negociação do FRA IX foi a Comissão de Negociação do FRA VIII, conforme transcrição da acta

“O Sr. Manuel Seabra (PS): — (...) Vamos, no entanto, àquilo que verdadeiramente interessa à inquirição que está aqui, neste momento, em curso, e que tem a ver com o seguinte: por que é que o Sr. Secretário de Estado andou a esconder até hoje a negociação com a Lusoponte a propósito do pagamento das portagens da Ponte 25 de Abril em agosto?”

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Sr. Deputado, não seja vítima do seu próprio spin!

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Está escondido! □

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Não está escondido coisa nenhuma, Sr. Deputado!

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Então, onde estão as atas e os relatórios?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Peço desculpa, mas porquê escondido?

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Quem é a comissão de negociação?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Sr. Deputado, expliquei-lhe que a comissão de negociação foi a comissão de negociação nomeada pelo Governo anterior e que nos louvamos no trabalho dessa comissão de negociação...

(...)

*Estava a dizer-lhe que referi, com detalhe, a comissão de negociação, o ponto do relatório da comissão de negociação, nomeadamente os membros nomeados pelo Ministério das Obras Públicas de então, o ponto 3 da alínea f), qual era o valor nominal de poupanças para o Estado e qual foi o valor nominal decorrente do FRA IX, qual é o valor atual líquido das poupanças para o Estado em 2008 e o valor atual líquido em 2011 e por que é que nós não nomeámos a comissão de negociação.*¹³³

A Comissão detetou nesta resposta incongruências claras com toda a documentação remetida sobre o assunto:

- a) em nenhum documento do processo remetido pelo actual governo vem referido que a Comissão de Negociação foi a Comissão de Negociação nomeada em 2006.
- b) Os documentos remetidos a esta comissão que precedem o despacho do Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas são as informações já referidas do InIR e a a informação da assessora Teresa Falcão que em nenhum momento referem a Comissão de Negociação de 2008, pelo contrário referem explicitamente os contactos entre o InIR e a Lusoponte,
- c) No despacho do Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas não é referida a Comissão de Negociação. É referida a informação do InIR e as negociações e contactos desenvolvidos pelo InIR.
- d) O Relatório citado pelo Sr. Secretário de Estado não foi integralmente homologado pelos senhores Ministros das Finanças e Ministro das Obras Públicas que através do Despacho Conjunto nº15060/2008, com data de 12 de Maio, publicado em Diário da República de 30 de Maio, referem, no seu ponto 3, a exclusão da alínea f) que versa sobre a matéria da introdução de portagens no acordo com a Lusoponte;
- e) A própria Comissão de Negociação emitiu o seu Relatório Final, com data de 29 de Outubro de 2008, onde ficou expresso “a exclusão da matéria relativa à cobrança de portagens em Agosto”;
- f) O Relatório Final, que exclui a alínea f) obteve o despacho de concordância do

¹³³ Acta 76 – Audição do Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Dr. Sérgio Monteiro, 3 de Maio de 2013

Secretário de Estado das Obras Públicas, em 7 de Novembro de 2008 e o Despacho do Sr. MOPTC, em 21 de Novembro de 2008, de concordância com o meu despacho. “Concordo. Devolva-se ao Sr. SEAOPC”;

- g) Não é conhecido nenhum documento dessa Comissão de Negociação com data posterior à data de emissão do Relatório Final, 29 de Outubro de 2008.
- h) Finalmente, de acordo com a documentação remetida pelo InIR, a negociação além da introdução de portagem no mês de agosto incluiu diversos pontos, nomeadamente a devolução do pagamento em excesso feito pelo Estado durante 2011, a introdução da TRIR, a alteração da taxa de IRC-derrama, e a Taxa Siev. O Relatório Final da Comissão de Negociação de 2008 não inclui no seu relatório nenhum destes pontos.

A Comissão conclui que a alegação do Sr. Secretário de Estado não é confirmada pelo conteúdo dos documentos presentes pelo próprio governo a esta comissão.

Evolução do Prazo da Concessão:

Inicialmente a concessão tinha um prazo variável, indexado às passagens verificadas nas Travessias¹³⁴ e uma limitação temporal a um máximo de 33 anos.

Com o acordo global¹³⁵, o prazo da concessão, à semelhança do verificado na Brisa, aumentou, fixando-se em 35 anos, ou seja, ultrapassando a própria limitação existente no contrato original.

Principais dados a reter:

- a.1 Data lançamento Concurso:** 15 de Outubro de 1992
- a.2 Data Contrato Concessão:** 1º Contrato - 26 de Maio de 1994, 2º Contrato – 24 de Março de 1995
- a.3 Abertura da nova travessia:** 29 de Março de 1998
- a.3 Prazo da Concessão:** 35 anos, até 24 de Março de 2030
- a.4 Tipo de Concessão:** Concessão com Portagem Real participada pelo Estado

¹³⁴ cfr. 2º Contrato de Concessão entre Estado e Lusoponte, Alcochete, 24 de Março de 1995, ponto 16.1 do Capítulo III

¹³⁵ Acordo Global REF Concessão Travessias do Tejo, 8 de Junho de 2000, assinado pelo Ministro das Obras Públicas, Jorge Coelho;

- a.5 **Vencedor do concurso apresentou a proposta financeira mais barata para o Estado?** Dados não disponíveis
- a.6 **Existia declaração de impacte ambiental?** – Não.
- a.7 **Existia Comparador público?** – Não.

b) A rede concessionada

Principais dados a reter:

- b.1 **Rede concessionada:** 24 km.
- b.2 **Km de autoestrada:** 24 km (100% do total de km da concessão).
- b.3 **Km estradas de proximidade:** 0 km (0% do total de km da concessão)
- b.4 **Km construção nova:** 18 km (75% do total)
- b.5 **Km conservação e requalificação:** 6 km (25% do total)
- b.6 **Km litoral:** 24 (100% do total)
- b.7 **Km interior:** 0 (0% do total)
- b.8 **Km com portagem:** 24 km(100% do total)
- b.9 **Km sem portagem:** 0 km (0% do total)

c) Principais indicadores da PPP

- c.1 **Investimento:** 925 milhões de euros
- c.2 **Fontes de financiamento:**
 - Comparticipação do Fundo de Coesão – 319 milhões de euros**
 - Financiamento do Banco Europeu de Investimentos – 299 milhões de euros**
- c.3 **Custo por km:** 38,53 milhões de euros
- c.4 **TIR:** 11,43%
- c.5 **Custo investimento, conservação e manutenção previsto nos estudos preliminares:** não disponível
- c.6 **Custo contratualizado de investimento, conservação e manutenção:** não disponível
- c.7 **Resultados análise custo beneficiam:** não disponível

d) Encargos gerados com a PPP Lusoponte

Apesar da concessão Lusoponte ser de portagem real, o Estado, no contrato original, assumiu encargos, com a atribuição de participações ao investimento, e perdeu receitas, com a consignação ao parceiro privado da receita de portagem da Ponte 25 de Abril e com a atribuição de benefícios fiscais.

Verifica-se assim, mais uma vez, que os encargos desta PPP de portagem real é fortemente participada pelos contribuintes.

Benefícios Fiscais

Em sede do primeiro Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão foi atribuído um tratamento fiscal especial às receitas de portagem da Ponte 25 de Abril durante o período de construção da Ponte Vasco da Gama¹³⁶.

Não foi quantificado financeiramente o valor do benefício.

Comparticipações ao investimento

O Estado atribuiu uma participação financeira ao investimento, através do Fundo de Coesão, de 319 milhões de euros.

Alterações unilaterais

Na sequência das decisões do Governo de Cavaco Silva de alterar unilateralmente o contrato em matérias relacionadas com as tarifas de portagem, o Estado foi forçado a reequilibrar a concessão atribuindo as seguintes compensações:

- Compensações directas: **468 milhões de euros;**
- Compensações indirectas:
 - Transferência do risco e responsabilidade da manutenção da Ponte 25 de Abril: **160 milhões de euros**
 - Transferência para o privado de receitas: **1.098 milhões de euros.**
- **Total global de 1.726 milhões de euros.**

Total dos sobrecustos, participações e perdas de receita:

O contrato da Lusoponte, gerou até ao momento aos contribuintes, em valor nominal, sobrecustos, participações e perdas de receita no montante **2.045 milhões de euros.**

¹³⁶ cfr. Clausula 6 do Acordo REF Concessão Travessias do Tejo

A este valor deduz-se o valor de 48,5 milhões de euros de benefício para o Estado com a introdução de portagens no mês de Agosto, o que perfaz um total pago pelos contribuintes de **1.996 milhões de euros**.

Principais dados a reter:

d.1 Cobertura dos encargos por utilizadores: Em média anualmente os utilizadores contribuem com cerca de 65 milhões de euros.

d.2 Cobertura dos encargos pelos contribuintes: Os contribuintes já participaram com 2.045 milhões de euros. Participações ao investimento 319 milhões de euros e alterações unilaterais 1.726 milhões de euros.

e) Matriz de riscos e Benefícios

e.1 Matriz de Risco

A matriz de riscos está referida nos diversos documentos públicos da DGTF¹³⁷, da Estradas de Portugal¹³⁸ ou da Ernst & Young¹³⁹. Todos são conclusivos sobre o facto da grande maioria dos riscos estar transferida para o parceiro privado.

Relativamente à Concessão Lusoponte a matriz de risco é a seguinte:

- Concepção – Risco transferido para parceiro privado.
- Construção - Risco transferido para parceiro privado.
- Alargamentos - Risco transferido para parceiro privado.
- Expropriações - Risco transferido para parceiro privado.
- Ambiental - Risco transferido parcialmente para o Parceiro Privado.
- Operação – Risco transferido para parceiro privado.
- Financiamento - Risco transferido para parceiro privado.
- Cobrança - Risco transferido para parceiro privado.
- Tráfego - Risco transferido para parceiro privado.
- Disponibilidade – Risco não transferido para o parceiro privado;
- Sinistralidade – Risco não transferido para o parceiro privado
- Legislativo – Risco não transferido para o parceiro privado

e.2 Pagamentos previstos tráfego vs disponibilidade: não aplicável

¹³⁷ Parcerias Público Privadas – Relatório 2012, DGTF, Agosto de 2012, pag. 32 a 36

¹³⁸ Relatório e Contas 2011 - Estradas de Portugal, Junho de 2012, pág. 39

¹³⁹ 36 Relatórios individuais do Estudo de 36 Contratos de Parcerias Público Privadas do Estado Português, Ernst & Young, Junho de 2012, ver ponto 6.2.1.7 de cada relatório.

f) outros

Entidades que acompanham a PPP:

A fiscalização da concessão é da competência do Ministério das Finanças, para as questões financeiras, através da Inspeção Geral de Finanças, e do ministério da tutela do sector rodoviário, através do InIR – Instituto de Infraestruturas Rodoviárias.

Conclusões Lusoponte:

1. **A concessão Lusoponte constitui-se como um dos piores exemplos de concessões tradicionais com portagem real que acarretam encargos para o Estado;**
2. **A comissão entende que a escolha do modelo e a preparação dos trabalhos feita pelo Governo de Cavaco Silva não acautelou os interesses do Estado, nomeadamente:**
 - **Ao atribuir a exclusividade** de todas as travessias rodoviárias por dezenas de anos ao parceiro privado;
 - **Ao consignar as receitas do Estado na Ponte 25 de Abril ao parceiro privado**, para fazer face aos encargos da nova travessia, diminuindo dessa forma, em igual proporção, os encargos e as receitas do Orçamento de Estado, podendo ser considerado uma prática de **desorçamentação e de falta de transparência** sobre os reais custos da PPP;
 - **Ao assinar o contrato de concessão em simultâneo com o primeiro Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão¹⁴⁰**, que veio gerar uma sucessão de reequilíbrios anuais **com um encargo directo e indirecto de 1.726 milhões de euro;**
 - **Ao revelar total impreparação, imprudência e alheamento** das condições objectivas em que se podia desenrolar a parceria.
 - O Governo de Cavaco Silva atribuiu à Lusoponte **uma participação financeira de 319 milhões de euros;**
 - **A Concessão Lusoponte, em 18 anos de existência, foi renegociada por 9 vezes tendo a primeira renegociação (FRA I) ocorrido na mesma altura da**

¹⁴⁰ Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão Travessias do Tejo, Alcochete, 24 de Março de 1995;

assinatura do contrato de concessão e a última (FRA IX) em 29 de Março de 2012;

- A decisão do Governo de Cavaco Silva de alterar a política tarifária na Ponte 25 de Abril gerou, nos primeiros 7 **Acordos de Reposição do Equilíbrio Financeiro**, encargos adicionais directos de **468,4 milhões de euros**¹⁴¹ e incorreu em compensações indirectas de **160 milhões de euros**,¹⁴² por **transferência para o Estado dos encargos de manutenção** e de **1.098 milhões de euros**¹⁴³, através da **transferência para o privado de receitas**, por alargamento do prazo de concessão, num **total global de 1.726,4 milhões de euros**;
- Na história das PPP portuguesas o **Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro VIII, assinado pelo XVII Governo (José Sócrates)**, é o primeiro em que o saldo financeiro global é favorável ao Estado, **151 milhões de euros**;
- O **Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro IX, assinado pelo XIX Governo (Passos Coelho)** gerou um **ganho financeiro para o Estado de 48,5 milhões de euros**;
- A comissão concluiu, no entanto, que a decisão do actual Governo, no **Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro IX**, não defendeu os interesses do Estado, prejudicou os utilizadores (em cada travessia paga no mês de agosto, no valor de 1,60 euros, o utilizador paga 0,73 euros não justificados) e beneficiou injustificadamente a Lusoponte em pelo menos **40,5 milhões de euros**.
- A comissão considera ainda que o **procedimento adoptado para a negociação do Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro IX** não preencheu os requisitos legais. Efectivamente o **Decreto-Lei nº141/06**¹⁴⁴ **obriga à constituição de uma Comissão de Negociação** com elementos indicados pelos Ministérios da Finanças e elementos do Ministério das Obras Públicas, **o que não aconteceu**.

¹⁴¹ Soma de todas as compensações diretas previstas nos Acordos REF I, II, III, IV, V, VI e Acordo Global

¹⁴² Cfr. Tribunal de Contas, Relatório da Auditoria nº47/01, Novembro de 2001, pág. 9, ponto 11; e "The Lusoponte Concession: Case Study. Net Present Value of Government Transfers and Risk Allocation Analysis", Vera-Cruz Pinto, Eduardo João Baltazar. School of Business and Economics, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa;

¹⁴³ Cfr. Tribunal de Contas, Relatório da Auditoria nº47/01, Novembro de 2001, pág. 9, ponto 11; e "The Lusoponte Concession: Case Study. Net Present Value of Government Transfers and Risk Allocation Analysis", Vera-Cruz Pinto, Eduardo João Baltazar. School of Business and Economics, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa;

¹⁴⁴ ver artº 14º ponto 2 e 3 do DL nº141/06

- **A Comissão prova que houve um processo de negociação**, que a negociação foi vasta e incluiu diversos pontos, nomeadamente a introdução de portagens, a devolução do pagamento em excesso feito pelo Estado durante 2011, a introdução da TRIR, a alteração da taxa de IRC-derrama, e a Taxa Siev, que na negociação intervieram pelo menos o InIR, através do membro do Conselho Diretivo com o pelouro da regulação, Eng.º Alberto Moreno e através do Diretor de Regulação e Concessões, Dr. Rui Neves Soares e a assessora do Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas, Drª Teresa Falcão, que propôs ao Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas a sua aprovação.
- **A comissão concluiu que**, nesta negociação, **o Estado comportou-se de forma negligente, evidenciando uma impreparação e desconhecimento das matérias em análise, dependendo tecnicamente e mostrando uma proximidade questionável com o privado e sobretudo manifestando um total desconhecimento sobre como se calcula a compensação em causa.** Ora foi precisamente esta **sucessão de erros e de impreparação** que levou à assunção, pelo Estado, de uma decisão que o **prejudica**, no mínimo, em cerca de **40 milhões de euros**.
- A comissão conclui ainda que esta situação só ocorreu porque os titulares do **Ministério das Finanças** e do **Ministério da Economia não cumpriram o Decreto-Lei nº141/06** que obriga à constituição de uma Comissão de Negociação.
- **Total dos sobrecustos, participações e perdas de receita:** O contrato da Lusoponte gerou até ao momento aos contribuintes, em valor nominal, sobrecustos, participações e perdas de receita no montante **2.045,4 milhões de euros**.

Os acordos VIII e XIX geraram benefícios de 151 milhões de euros e de 48,5 milhões de euros, respectivamente.

- Apesar da concessão Lusoponte ser de portagem real, o Estado, no contrato original, assumiu encargos, com a atribuição de participações ao investimento, e perdeu receitas, com a consignação ao parceiro privado da receita de portagem da Ponte 25 de Abril e com a atribuição de benefícios fiscais.

- Verifica-se assim, mais uma vez, que os encargos desta PPP de portagem real é fortemente participada pelos contribuintes.
- **A Comissão entende que o Governo deve reequacionar a renegociação do contrato de concessão Lusoponte com o objectivo de proteger ainda mais o Estado de futuros encargos decorrentes de Acordos de reequilíbrio financeiro semelhantes aos já celebrados;**

III - CONCESSÃO OESTE

Factos Apurado pela Comissão

a) Do concurso para atribuição da Concessão e do Contrato de Concessão

Governo de António Guterres

Decreto-Lei nº 393-A/98, de 4 de Dezembro, atribuiu ao consórcio Auto-Estradas do Atlântico – Concessões Rodoviárias de Portugal, S. A., a concessão da concepção, projeto, construção, financiamento, exploração e conservação de lanços de autoestrada na zona Oeste de Portugal e aprova as bases da concessão.

Resolução do Conselho de Ministros nº140-A/98, de 4 de Dezembro, aprova a minuta do contrato de concessão de lanços de autoestradas e conjuntos viários associados na zona Oeste de Portugal a celebrar entre o Estado Português e o consórcio Auto-Estradas do Atlântico – Concessões Rodoviárias de Portugal, SA.

Decreto-Lei nº 9/97, de 10 de Janeiro, aprovou o regime de realização dos concursos com vista à concessão de lanços de autoestradas e conjuntos vários associados nas zonas norte e oeste de Portugal

Principais dados a reter:

- a.1 Data lançamento Concurso:** 6 de Fevereiro de 1997
- a.2 Data Contrato Concessão:** 21 de Dezembro de 1998
- a.3 Prazo da Concessão:** 30 anos
- a.4 Tipo de Concessão:** Concessão com Portagem Real participada pelo Estado

- a.3 **Vencedor do concurso apresentou a proposta financeira mais barata para o Estado?** Dados não disponíveis
- a.4 **Existia declaração de impacte ambiental?** – Não.
- a.5 **Existia Comparador público?** - Não

b) A rede concessionada

- b.1 **Rede concessionada:** 170 km.
- b.2 **Km de autoestrada:** 170 km (100% do total de km da concessão).
- b.3 **Km estradas de proximidade:** 0 km (0% do total de km da concessão)
- b.4 **Km construção nova:** 81 km (48% do total)
- b.5 **Km conservação e requalificação:** 89 km (52% do total)
- b.6 **Km litoral:** 170 (100% do total)
- b.7 **Km interior:** 0 (0% do total)
- b.8 **Km com portagem:** 143 km(84% do total)
- b.9 **Km sem portagem:** 27 km (16% do total)

c) Principais indicadores da PPP

- c.1 **Custo de investimento total:** 792 milhões de euros
- c.2 **Custo por km:** 9,78 milhões de euros
- c.3 **TIR:** 14,33%
- c.4 **Custo investimento, conservação e manutenção previsto nos estudos preliminares:** não disponível
- c.5 **Custo contratualizado de investimento, conservação e manutenção:** não disponível
- c.6 **Resultados análise custo benefício:** não disponível

d) Encargos gerados com a PPP Oeste

Apesar da concessão Oeste ser de portagem real, o Estado, no contrato original, assumiu encargos, com a atribuição de participações ao investimento, nomeadamente no pagamento dos alargamentos.

Verifica-se que os encargos desta PPP, ao contrário do anunciado, são financiados pelos utilizadores mas também pelos contribuintes.

Comparticipações ao investimento

Comparticipações ao investimento: A Concessionária Auto Estradas do Atlântico beneficiou de participações ao investimento de 33 milhões de euros.

Pedidos de reequilíbrio

Pedidos de reequilíbrio num montante de 82 Milhões de Euros devido a:

- Em 2001, por atrasos nas expropriações e por motivos de força maior
 - 56 milhões de euros;
- Em 2001, por não cobrança de portagens entre Torres Vedras e Bombarral,
 - 6 milhões de euros;
- Entre 1998 e 2002, por alterações de traçado
 - 19 milhões de euros;
- Em 2006, por iluminação de nós
 - 1,5 milhões de euros.

Decisões com influência nos pedidos de reequilíbrio:

- Em 2004, através de acórdão do Tribunal Arbitral, sobrecusto de 15 Milhões de Euros¹⁴⁵;
- Em 2004, o Estado acordou pagar, por alterações de traçado, ocorridos em 2002, 12 Milhões de Euros;
- Em 2001, pagamento de sobrecusto pela não cobrança de portagens, 6 milhões de euros.

Pedidos de reequilíbrio resultam em 33 milhões de euros de sobrecustos:

Total sobrecustos

No total, o Estado atribuiu à Concessão Oeste, em participações ao investimento e em reequilíbrios um total de 66 milhões de euros.

¹⁴⁵ Acórdão Tribunal Arbitral, 20 de Dezembro de 2004

Principais factos a reter:

d.1 Cobertura dos encargos por utilizadores: Os encargos desta PPP são maioritariamente cobertos pelas receitas geradas pelas portagens.

d.2 Cobertura dos encargos pelos contribuintes: Os contribuintes já participaram com 66 milhões de euros. Em Participações ao investimento com 33 milhões de euros e alterações unilaterais 33 milhões de euros.

f) Matriz de riscos e Benefícios

f.1 Matriz de Riscos

Participação por alargamento 100% custo Estado, nº2 e 5 Base XXXII

Compensação por perda de tráfego, em caso de melhoria de vias alternativas nº6 Base XIV Risco Geral de Tráfego ou de decisão do estado de não construir alargamentos nº6 Base XXXII

IV - Concessão Norte

Principais dados a reter:

- a.1 **Data lançamento Concurso:** 25 de Junho de 1997
- a.2 **Data Contrato Concessão:** 9 de Julho de 1999
- a.3 **Km autoestrada:** 179 km.
- a.4 **Km estradas de proximidade:** 0 km
- a.5 **Km construção nova:** 158 km
- a.6 **Km conservação e requalificação:** 21 km
- a.7 **Km litoral:** 0 km
- a.8 **Km interior:** 179 km
- a.9 **Km com portagem:** 143 km
- a.10 **Km sem portagem:** 27 km
- a.11 **Custo por km:** 8,01 milhões de euros/km
- a.12 **TIR:** 11,30% depois de renegociação 5,59%

b) Encargos gerados com a PPP Norte

Participações ao investimento

Comparticipações ao investimento: A Concessionária Ascendi Norte beneficiou de participações ao investimento de 170 milhões de euros.

Pedidos de reequilíbrio

Pedidos de reequilíbrio num montante de 483 Milhões de Euros devido a:

- Em 2000 e 2003, por atrasos nas expropriações, alterações ambientais e alterações unilaterais
 - 446 milhões de euros;
- Em 2002, por sobreposição dos limites da Concessão, em Braga, com a Concessão Brisa
 - 37 milhões de euros;

Decisões com influência nos pedidos de reequilíbrio:

- Em 2003, o XV Governo constituiu uma comissão de acompanhamento¹⁴⁶. Em 2005, o XVI Governo acordou com a concessionária um reequilíbrio de 260M€, que incluía 7 anos de prazo adicional da concessão. Em Julho de 2005, o XVII Governo¹⁴⁷ determinou que se procedesse à reavaliação deste acordo, de forma a encontrar uma solução mais adequada à defesa dos interesses do Estado. Em 2006, acordou-se um reequilíbrio de 216M€ incluindo menos 7 anos de prazo da concessão, o que se traduz numa poupança, face ao pedido de 229 milhões de euros. O pagamento deste reequilíbrio ficou indexado aos benefícios de uma operação de refinanciamento;
- Em 2010, acordo com a Concessionária Ascendi/Aenor¹⁴⁸ que gerou uma diminuição de 14 milhões no reequilíbrio da sobreposição em Braga.

Pagamentos reequilíbrios

Pedidos de reequilíbrio resultam em 294 Milhões de Euros de sobrecustos:

- Em 2006, o Estado acordou pagar, por atrasos nas expropriações, alterações ambientais e alterações unilaterais ocorridos entre 2000 e 2003, 216 Milhões de Euros;

¹⁴⁶ Despacho Conjunto nº 1061/2003, de 10 de Novembro, da Ministra de Estado e das Finanças e do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação,

¹⁴⁷ Despacho 15673/2006, 24 de Julho de 2006, Secretário de Estado Tesouro e Finanças e Secretário de Estado Ajunto, das Obras Públicas e Comunicações

¹⁴⁸ Relatório Preliminar da Comissão de Negociação, 6 de Abril de 2009, pág. 31

- Em 2010, acordo para pagamento de sobrecusto pela sobreposição em Braga¹⁴⁹, de 23 milhões de euros;
- Por juros, 54 Milhões de euros.

Total sobrecustos

No total, o Estado atribuiu 462 milhões de euros à Concessão Norte, em participações ao investimento e em reequilíbrios.

As principais decisões dos XVII e XVIII Governos, sobre as concessões em referência, foram:

- Em Julho de 2005, anulou-se o acordo celebrado entre o governo anterior e a Aenor, no valor de 260 milhões de euros, sobre a Concessão Norte, para que se procedesse à reavaliação deste acordo, de forma a encontrar uma solução mais adequada à defesa dos interesses do Estado;
- Em 2006, sobre a Concessão Norte, acordou-se com a Concessionária Aenor, um reequilíbrio de 216M€, substancialmente inferior ao acordado anteriormente. O pagamento deste reequilíbrio ficou indexado aos benefícios de uma operação de refinanciamento;
- 2010, aprovou-se as renegociações através das alterações às Bases do Contrato das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa.

Processo negocial

- Em 10 de Novembro de 2003, Despacho Conjunto do XV Governo nomeia Comissão de Acompanhamento Concessão Norte¹⁵⁰;
- Em 6 de Outubro de 2004, despacho do XVI Governo¹⁵¹ para a empresa Estradas de Portugal, para contratar, por ajuste direto, os consultores KPMG, Tis, Sérvulo Correia, IST e ISEG;
- Em 5 de Novembro de 2004, aprovação do modelo de financiamento das SCUT¹⁵², com capacidade para fazer face a 55% dos encargos estimados para estas concessões;

¹⁴⁹ Relatório Preliminar da Comissão de Negociação, 6 de Abril de 2009, pág. 31

¹⁵⁰ Despacho Conjunto nº 1061/2003, 10 de Novembro, Ministra Estado e Finanças e Ministro Obras Públicas.

¹⁵¹ Despacho sobre nota informativa do Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, 10 de Outubro de 2004

¹⁵² Resolução do Conselho de Ministros nº 157/2004, de 5 de Novembro, aprova as grandes linhas orientadoras do modelo de financiamento das concessões rodoviárias nacionais em regime de SCUT.

- Em 22 de Dezembro de 2004, nomeação de Comissão de Negociação para introdução de portagens nas concessões SCUT¹⁵³;
- Em Fevereiro de 2005, apresentação do Relatório Final do Grupo de Trabalho¹⁵⁴, sintetiza os relatórios dos consultores KPMG, Tis, Sérvulo Correia, IST e ISEG, que defende a introdução de portagens electrónicas, por pórticos, com pagamentos por disponibilidade;
- Em Março de 2005, despacho do SEOP do XVI Governo, aprova acordo com a concessionária de reequilíbrio no montante de 260M€, que incluía 7 anos de prazo adicional da concessão;
- Em Julho de 2005, o XVII Governo¹⁵⁵ determinou que se procedesse à reavaliação deste acordo, de forma a encontrar uma solução mais adequada à defesa dos interesses do Estado;
- Em Outubro de 2006, o MOPTC anunciou a intenção de introduzir portagens nas SCUT Norte Litoral, Grande Porto e Costa de Prata;
- Em 2006, acordou-se um reequilíbrio de 216M€¹⁵⁶. O pagamento deste reequilíbrio ficou indexado aos benefícios de uma operação de refinanciamento;
- Em Junho de 2007, aprovação do novo Modelo de Gestão do Sector Rodoviário¹⁵⁷;
- Em 20 de Setembro de 2007, assinado Acordo Quadro relativo ao processo negocial¹⁵⁸, Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa;
- Em 15 de Julho de 2008, assinado novo Acordo Quadro relativo ao processo negocial¹⁵⁹;
- Em 13 de Agosto de 2008, nomeada a Comissão de Negociação das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa¹⁶⁰;

¹⁵³ Despacho conjunto n.º 742/2004, 2a Série, de 22 de Dezembro, Constituição da comissão de acompanhamento da negociação para a reforma do modelo de financiamento dos contratos das concessões rodoviárias Beira Interior, Algarve, Costa de Prata, Interior Norte, Beiras Litoral e Alta, Norte Litoral e Grande Porto.

¹⁵⁴ Relatório Final, Implementação do Princípio do Utilizador-pagador nas autoestradas em regime SCUT, MOPTC, Fevereiro 2005.

¹⁵⁵ Despacho Conjunto do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças e do Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações

¹⁵⁶ Despacho 15673/2006, de 24 de Julho.

¹⁵⁷ Resolução do Conselho de Ministros nº 89/2007, procede à definição dos princípios gerais do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, Junho 2007.

¹⁵⁸ Acordo Quadro relativo ao processo negocial - Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa, 20 de Setembro de 2007.

¹⁵⁹ Novo Acordo Quadro relativo ao processo negocial, 15 de Julho de 2008.

- Em 4 de Junho de 2009, emitido o Relatório Preliminar da Comissão de Negociação¹⁶¹;
- Em 17 de Junho de 2009, Despacho de concordância do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças¹⁶²;
- Em 22 de Junho de 2009, Despacho de concordância do Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e Comunicações¹⁶³;
- 16 de Julho de 2009, assinatura do Acordo Global com a Ascendi¹⁶⁴;
- 22 de Julho de 2009, Relatório da Comissão de Negociação¹⁶⁵;
- Fevereiro de 2010, concordância do Ministério das Finanças e do Ministério das Obras Públicas e submissão do acordo, para aprovação, a Conselho de Ministros;
- Em 11 de Março, aprovação em Conselho de Ministros das alterações às Bases do Contrato das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa¹⁶⁶;
- Em 11 de Março, Resolução do Conselho de Ministros que aprova a minuta do contrato de concessão¹⁶⁷;
- Em 5 de Maio, publicação em Diário da República, após promulgação pelo Presidente da República, das novas bases dos Contratos de Concessão¹⁶⁸;
- Em Junho de 2010, emitido o Relatório Final da Comissão de Negociação¹⁶⁹;

¹⁶⁰ Despacho Conjunto Ministério das Finanças e da Administração Pública e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Nomeação da Comissão de Negociação das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa, 15 Agosto 2008.

¹⁶¹ Relatório Preliminar da Comissão de Negociação das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa, 4 de Junho de 2009.

¹⁶² Despacho, Secretário de Estado das Finanças, 17 de Junho 2009

¹⁶³ Despacho, Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e Comunicações, 22 de Junho 2009

¹⁶⁴ Acordo Global com a Ascendi, 16 de Julho de 2009

¹⁶⁵ Relatório da Comissão de Negociação, 22 de Julho de 2009

¹⁶⁶ Decreto-Lei nº 44-D/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão SCUT Beira Litoral e Alta;

Decreto-Lei nº 44-C/2010, 5 de Maio, altera as bases da Concessão SCUT Costa de Prata;

Decreto-Lei nº 44-F/2010, 5 de Maio, altera as bases da Concessão Grande Lisboa;

Decreto-Lei nº 44-G/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão SCUT do Grande Porto;

Decreto-Lei nº 44-E/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão Norte.

¹⁶⁷ Resolução do Conselho de Ministros nº 39-B/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Beira Litoral e Alta;

Resolução do Conselho de Ministros nº 39-D/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Costa de Prata;

Resolução do Conselho de Ministros nº 39-E/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Norte;

Resolução do Conselho de Ministros nº 39-F/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Grande Lisboa;

Resolução do Conselho de Ministros nº 39-G/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Grande Porto;

¹⁶⁸ Decreto-Lei nº 44-D/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão SCUT Beira Litoral e Alta;

Decreto-Lei nº 44-C/2010, 5 de Maio, altera as bases da Concessão SCUT Costa de Prata;

Decreto-Lei nº 44-F/2010, 5 de Maio, altera as bases da Concessão Grande Lisboa;

Decreto-Lei nº 44-G/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão SCUT do Grande Porto;

Decreto-Lei nº 44-E/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão Norte.

¹⁶⁹ Relatório Final da Comissão de Negociação dos Contratos de Concessão do Grupo Ascendi, Junho de 2010.

- Em Julho de 2010, despacho conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas e Comunicações¹⁷⁰;

Os processos negociais atingiram os seguintes resultados¹⁷¹:

Em termos globais,

- **Benefício para a Estradas de Portugal de 1800 milhões de euros, em valor actualizado líquido, ou 5.500 milhões de euros, a preços correntes;**
- **Diminuição das Taxas Internas de Rentabilidade: TIR accionista média, ponderada, caso-base Grupo Ascendi (CP, GP, BLA, GL e N) reduz 20,6%, para 8,87%; TIR accionista efectiva média, simples, Concessões SCUT (NL, CP, GP, BLA) reduz 18,3%, para 10,68%.**

Relativamente à adequação ao novo modelo de financiamento e gestão do sector rodoviário e às recomendações do Tribunal de Contas,

- **Reforço das receitas da Estradas de Portugal** (potencial anual de 300 milhões) aumentando a sua bancabilidade;
- **Introdução de mecanismos de partilha de benefícios:**
 - Através da **partilha equitativa de refinanciamentos**, benefício não contabilizado;
 - Através da **partilha de *upside* de receitas, 75% Estado, 25% privados**, benefício não contabilizado;
 - Através da **partilha de benefícios de actividades conexas**, benefício não contabilizado;
- **Introdução de mecanismos para mitigar riscos do Estado e/ou para os transferir para o parceiro privado:**
 - Através da **transferência do risco de disponibilidade** para o parceiro privado;
 - Através da **retenção no parceiro privado do Risco de cobrança** (nas SCUT, ao fim do período transitório de 2 anos), benefício não contabilizado;

¹⁷⁰ Despacho conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas e Comunicações, Julho 2010

¹⁷¹ Relatório Final da Comissão de Negociação dos Contratos de Concessão do Grupo Ascendi, Junho de 2010; Relatório Final da Comissão de Negociação do Contrato de Concessão do Norte Litoral, Julho de 2010.

- Através da **eliminação de reequilíbrios futuros**, nomeadamente pelos efeitos de diminuição de tráfego por introdução de portagens, benefício não contabilizado;
- Através da **eliminação do benefício sombra do privado, IRC no valor de 450 milhões de euros**;
- Através da **correção do risco inflação**, corrigindo o benefício do parceiro privado;
- Através da **correção do efeito distâncias**, corrigindo o benefício do parceiro privado;
- **Diminuição dos encargos**;
- Através da **eliminação de investimento em alargamentos**;
- Através das **poupanças de gestão destes contratos pela sua harmonização**, benefício não contabilizado;

Relativamente à introdução de portagens,

- Concretizada a **introdução de portagens nas SCUT Norte Litoral, Costa de Prata, Grande Porto e Beira Litoral e Alta**;
- Introdução de mecanismo flexível que permite a introdução portagens ou alterações tarifárias quando o Estado o decida;

Relativamente à resolução dos diversos pedidos de reequilíbrio financeiro, nomeadamente relativos a eventos ocorridos entre 2000 e 2004,

- Resolvidos todos os assuntos pendentes;
- Diminuição expressiva dos encargos do Estado com estas PPP;
- Pela **diminuição de 776 milhões de euros nos custos com os pedidos de reequilíbrio, dos quais, 243 milhões de euros na Concessão Norte**;

Relativamente a processos de refinanciamento para aproveitar o fim da fase de construção das infraestruturas e conjugar o prazo de amortização financeira com a amortização económica,

- Conseguida a **harmonização de todos os contratos** que permitirá, logo que os mercados financeiros estabilizem, uma operação global de refinanciamento e um ajustamento dos prazos de concessão, benefício não contabilizado.

V - Concessão da Beira Interior

Principais dados a reter:

- a.1 **Data lançamento Concurso:** 19 de Dezembro de 1997
- a.2 **Data Contrato Concessão:** 13 de Setembro de 1999
- a.3 **Adjudicação feita à proposta mais barata?** sim
- a.4 **Total de km:** 178 km
- a.5 **Km autoestrada:** 178 km
- a.6 **Km estradas de proximidade:** 0 km
- a.7 **Km construção:** 133 km
- a.8 **Km conservação e requalificação:** 45 km
- a.9 **Km litoral:** 0km
- a.10 **Km interior:** 178
- a.11 **Km portajados:** 0 km até 2011, 178 km depois de 2011
- a.12 **Km não portajados:** 178 km até 2011, 0 km depois de 2011
- a.13 **Custo financeiro: margem entre 0,9% e 1%**
- a.14 **Investimento total:** 925 milhões
- a.15 **Custo por km:** 6,95 milhões
- a.16 **TIR:** 13,03%

b) *Encargos gerados com a PPP Beira Interior*

Pedidos de reequilíbrio

Pedidos de reequilíbrio num montante de 23 Milhões de Euros devido a:

- Em 2002, por atrasos nas expropriações que geraram sobrecusto no lanço Alcaria-Teixoso
 - 17 milhões de euros;
- Em 2003, por sobrecusto no lanço Castelo Branco/Soalheira
 - 5 milhões de euros¹⁷²;
- Em 2003, por sobrecusto no lanço Alcaria-Teixoso

¹⁷² Auditoria do Tribunal de Contas de 2005 "Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas", Relatório nº33/05, pág. 27.

- 1,5 milhões de euros

Decisões com influência nos pedidos de reequilíbrio:

- Em 2004, o Tribunal Arbitral proferiu sentença, sobre 1º pedido lança Alcaria-Teixoso, que gerou uma diminuição de cerca de 14 milhões no reequilíbrio;
- Em 2006, o Tribunal Arbitral proferiu sentença, sobre lança Castelo Branco/Soalheira, que gerou uma diminuição de cerca de 3 milhões no reequilíbrio;
- Em 2006, acordo com a EuroSCUT sobre 2º pedido lança Alcaria-Teixoso.

Pagamentos reequilíbrios

Pedidos de reequilíbrio resultam em 6 Milhões de Euros de sobrecustos:

- Em 2004, através de sentença do TA, sobrecusto de 2,7 Milhões de Euros¹⁷³;
- Em 2006, através de sentença do TA, sobrecusto de 1,7 Milhões de Euros;
- Em 2006, acordo sobre factos ocorridos em 2003, sobrecusto de 1,5 Milhões de Euros;

Total sobrecustos: 6 Milhões de Euros

VI - Concessão Interior Norte

- a.1 **Data lançamento Concurso:** 11 de Março de 1998
- a.2 **Data Contrato Concessão:** 30 de Dezembro de 2000
- a.3 **Ajudicação feita à proposta mais barata?** sim
- a.4 **Total de km:** 156 km
- a.5 **Km autoestrada:** 156 km
- a.6 **Km estradas de proximidade:** 0 km
- a.7 **Km construção nova:** 118 km

¹⁷³ Auditoria do Tribunal de Contas de 2005 "Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas", Relatório nº33/05, pág. 27.

- a.8 **Km conservação e requalificação:** 38 km
- a.9 **Km litoral:** 0 km
- a.10 **Km interior:** 156 km
- a.11 **Km portajados:** 0 km até 2011, a partir de 2011 156 km portajados
- a.12 **Km não portajados:** 156 km até 2011, a partir de 2011 0 km portajados
- a.13 **Custo financeiro:** margem de 1,3%
- a.14 **Renegociações**

Em 2008, acordou-se com a Concessionária da Interior Norte uma diminuição expressiva (105 milhões de euros) no pedido de reequilíbrio pela alteração de traçado provocada pela decisão ambiental do XV Governo (377 milhões de euros).

- a.15 **Investimento total:** 645 milhões de euros
- a.16 **Custo por km:** 5,47 milhões de euros/km
- a.17 **TIR:** 13,28%

b) Encargos gerados com a PPP Interior Norte

Pedidos de reequilíbrio

Pedidos de reequilíbrio num montante de 377 Milhões de Euros devido a:

- Em 2002 e 2003, por atrasos nas expropriações e alterações ambientais, nomeadamente a emissão de impacte ambiental que provoca alterações no traçado nos lanços IP3-Vila Real/Vila Pouca de Aguiar e IP3-Vila Pouca de Aguiar/Chaves.

Poupanças obtidas

- Em 2008, renegociação, que gerou uma diminuição de 105 milhões no reequilíbrio¹⁷⁴.

Pagamentos reequilíbrios

Pedidos de reequilíbrio resultam em 319 Milhões de Euros de sobrecustos:

- Em 2008, acordo sobre factos ocorridos em 2002 e 2003, sobrecusto de 272¹⁷⁵ Milhões de Euros;
- Por juros, 47 Milhões de euros.

Nota: O Ministério das Finanças, concretizou o pagamento à concessionária, em 2008, através de uma operação financeira liquidada em 2011.

¹⁷⁴ Relatório da Comissão de Negociação do Reequilíbrio Financeiro da Concessão Interior Norte, Julho 2008, pág.8

¹⁷⁵ Relatório da Comissão de Negociação do Reequilíbrio Financeiro da Concessão Interior Norte, Julho 2008, pág.8

Total sobrecustos: 319 Milhões de Euros provocada pela decisão ambiental do XV Governo

VII - Concessão do Algarve

- a.1 **Data lançamento Concurso:** 20 de Abril de 1998
- a.2 **Data Contrato Concessão:** 11 de Maio de 2000
- a.3 **Valor do esforço financeiro previsto:** 229 milhões de euros
- a.4 **Adjudicação feita à proposta mais barata?** Não, diferença em VAL 8 milhões de euros
- a.5 **Total de km:** 130 km
- a.6 **Km autoestrada:** 130 km
- a.7 **Km estradas de proximidade:** 0 km
- a.8 **Km construção nova:** 48 km
- a.9 **Km conservação e requalificação:** 82 km
- a.10 **Km litoral:** 130 km
- a.11 **Km interior:** 0 km
- a.12 **Km portajados:** 0 até 2011. 130 depois de 2011
- a.13 **Km não portajados:** 130 até 2011. 0 depois de 2011
- a.14 **Custo financeiro:** empréstimo obrigacionista com taxa fixa
- a.15 **Investimento:** 373 milhões de euros
- a.16 **Custo por km:** 6,73 milhões de euros por km
- a.17 **TIR:** 7,72%

b) Encargos gerados com a PPP Algarve

Pedidos de reequilíbrio

Pedidos de reequilíbrio num montante de 9 Milhões de Euros devido a:

- Em 2003, por sobrecustos gerados por atrasos nas expropriações
 - 9 milhões de euros¹⁷⁶;

Poupanças obtidas

¹⁷⁶ Auditoria do Tribunal de Contas de 2005 "Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas", Relatório nº33/05, pág. 28.

Decisões com influência nos pedidos de reequilíbrio:

- Em 2006, acordo com a EuroSCUT, que gerou uma diminuição de 6 milhões no reequilíbrio.

Pagamentos reequilíbrios

Pedidos de reequilíbrio resultam em 3 Milhões de Euros de sobrecustos:

- Em 2006, acordo sobre factos ocorridos em 2003, sobrecusto de 3 Milhões de Euros.

VIII - Concessão Grande Porto

- a.1 **Data lançamento Concurso:** 1 de Junho de 1998
- a.2 **Data Contrato Concessão:** 16 de Setembro de 2002
- a.3 **Adjudicação feita à proposta mais barata?** Não, diferença em Val de 81 milhões de euros
- a.4 **Total km:** 55 km
- a.5 **Km autoestrada:** 55 km
- a.6 **Km estradas de proximidade:** 0 km
- a.7 **Km construção nova:** 38 km
- a.8 **Km conservação e requalificação:** 17 km
- a.9 **Km litoral:** 55 km
- a.10 **Km interior:** 0 km
- a.11 **Km portajados:** 0 km até 2010, 55 km depois de 2010
- a.12 **Não portajados:** 55 km até 2010, 0 km depois de 2010
- a.13 **Custo financeiro:** margem de 1,2%
- a.14 **Renegociações**

Processo negocial

- Em 6 de Outubro de 2004, despacho do XVI Governo¹⁷⁷ para a empresa Estradas de Portugal, para contratar, por ajuste direto, os consultores KPMG, Tis, Sérvulo Correia, IST e ISEG;
- Em 5 de Novembro de 2004, aprovação do modelo de financiamento das SCUT¹⁷⁸, com capacidade para fazer face a 55% dos encargos estimados para estas concessões;

¹⁷⁷ Despacho sobre nota informativa do Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, 10 de Outubro de 2004

- Em 22 de Dezembro de 2004, nomeação de Comissão de Negociação para introdução de portagens nas concessões SCUT¹⁷⁹;
- Em Fevereiro de 2005, apresentação do Relatório Final do Grupo de Trabalho¹⁸⁰, sintetiza os relatórios dos consultores KPMG, Tis, Sérvulo Correia, IST e ISEG, que defende a introdução de portagens eletrónicas, por pórticos, com pagamentos por disponibilidade;
- Em Outubro de 2006, o MOPTC anunciou a intenção de introduzir portagens nas SCUT Norte Litoral, Grande Porto e Costa de Prata;
- Em Junho de 2007, aprovação do novo Modelo de Gestão do Sector Rodoviário¹⁸¹;
- Em 20 de Setembro de 2007, assinado Acordo Quadro relativo ao processo negocial¹⁸², Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa;
- Em 15 de Julho de 2008, assinado novo Acordo Quadro relativo ao processo negocial¹⁸³;
- Em 13 de Agosto de 2008, nomeada a Comissão de Negociação das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa¹⁸⁴;
- Em 4 de Junho de 2009, emitido o Relatório Preliminar da Comissão de Negociação¹⁸⁵;
- Em 17 de Junho de 2009, Despacho de concordância do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças¹⁸⁶;

¹⁷⁸ Resolução do Conselho de Ministros n.º 157/2004, de 5 de Novembro, aprova as grandes linhas orientadoras do modelo de financiamento das concessões rodoviárias nacionais em regime de SCUT.

¹⁷⁹ Despacho conjunto n.º 742/2004, 2a Série, de 22 de Dezembro, Constituição da comissão de acompanhamento da negociação para a reforma do modelo de financiamento dos contratos das concessões rodoviárias Beira Interior, Algarve, Costa de Prata, Interior Norte, Beiras Litoral e Alta, Norte Litoral e Grande Porto.

¹⁸⁰ Relatório Final, Implementação do Princípio do Utilizador-pagador nas autoestradas em regime SCUT, MOPTC, Fevereiro 2005.

¹⁸¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2007, procede à definição dos princípios gerais do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, Junho 2007.

¹⁸² Acordo Quadro relativo ao processo negocial - Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa, 20 de Setembro de 2007.

¹⁸³ Novo Acordo Quadro relativo ao processo negocial, 15 de Julho de 2008.

¹⁸⁴ Despacho Conjunto Ministério das Finanças e da Administração Pública e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Nomeação da Comissão de Negociação das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa, 15 Agosto 2008.

¹⁸⁵ Relatório Preliminar da Comissão de Negociação das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa, 4 de Junho de 2009.

¹⁸⁶ Despacho, Secretário de Estado das Finanças, 17 de Junho 2009

- Em 22 de Junho de 2009, Despacho de concordância do Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e Comunicações¹⁸⁷;
- 16 de Julho de 2009, assinatura do Acordo Global com a Ascendi¹⁸⁸;
- 22 de Julho de 2009, Relatório da Comissão de Negociação¹⁸⁹;
- Fevereiro de 2010, concordância do Ministério das Finanças e do Ministério das Obras Públicas e submissão do acordo, para aprovação, a Conselho de Ministros;
- Em 11 de Março, aprovação em Conselho de Ministros das alterações às Bases do Contrato das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa¹⁹⁰;
- Em 11 de Março, Resolução do Conselho de Ministros que aprova a minuta do contrato de concessão¹⁹¹;
- Em 5 de Maio, publicação em Diário da República, após promulgação pelo Presidente da República, das novas bases dos Contratos de Concessão¹⁹²;
- Em Junho de 2010, emitido o Relatório Final da Comissão de Negociação¹⁹³;
- Em Julho de 2010, despacho conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas e Comunicações¹⁹⁴;

a.15 Investimento: 760 milhões de euros

a.16 Custo por km: 19,84 milhões de euros por km

¹⁸⁷ Despacho, Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e Comunicações, 22 de Junho 2009

¹⁸⁸ Acordo Global com a Ascendi, 16 de Julho de 2009

¹⁸⁹ Relatório da Comissão de Negociação, 22 de Julho de 2009

¹⁹⁰ Decreto-Lei nº 44-D/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão SCUT Beira Litoral e Alta;

Decreto-Lei nº 44-C/2010, 5 de Maio, altera as bases da Concessão SCUT Costa de Prata;

Decreto-Lei nº 44-F/2010, 5 de Maio, altera as bases da Concessão Grande Lisboa;

Decreto-Lei nº 44-G/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão SCUT do Grande Porto;

Decreto-Lei nº 44-E/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão Norte.

¹⁹¹ Resolução do Conselho de Ministros nº 39-B/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Beira Litoral e Alta;

Resolução do Conselho de Ministros nº 39-D/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Costa de Prata;

Resolução do Conselho de Ministros nº 39-E/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Norte;

Resolução do Conselho de Ministros nº 39-F/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Grande Lisboa;

Resolução do Conselho de Ministros nº 39-G/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Grande Porto;

¹⁹² Decreto-Lei nº 44-D/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão SCUT Beira Litoral e Alta;

Decreto-Lei nº 44-C/2010, 5 de Maio, altera as bases da Concessão SCUT Costa de Prata;

Decreto-Lei nº 44-F/2010, 5 de Maio, altera as bases da Concessão Grande Lisboa;

Decreto-Lei nº 44-G/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão SCUT do Grande Porto;

Decreto-Lei nº 44-E/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão Norte.

¹⁹³ Relatório Final da Comissão de Negociação dos Contratos de Concessão do Grupo Ascendi, Junho de 2010.

¹⁹⁴ Despacho conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas e Comunicações, Julho 2010

a.17 TIR: 11,39%

b) Encargos gerados com a PPP Grande Porto

Pedidos de reequilíbrio

Pedidos de reequilíbrio num montante de 78 Milhões de Euros devido a:

- Em 2002, 2003 e 2004, por atrasos nas expropriações e alterações de traçado.

Poupanças obtidas

Decisões com influência nos pedidos de reequilíbrio:

- Em 2010, acordo com a Concessionária Ascendi/Aenor 195, que gerou uma diminuição de 66 milhões no reequilíbrio.

Pagamentos reequilíbrios

Pedidos de reequilíbrio resultam em 14 Milhões de Euros de sobrecustos:

- Em 2010, o Estado acordou pagar sobrecustos nas obras, por atrasos nas expropriações e alterações de traçado 196, ocorridos entre 2002 e 2004, de 12 Milhões de Euros;
- Por juro, 2 Milhões de euros¹⁹⁷.

XIX - Concessão da Costa de Prata

- a.1 **Data lançamento Concurso:** 29 de Junho de 1998
- a.2 **Data Contrato Concessão:** 19 de Maio de 2000
- a.3 **Adjudicação feita à proposta mais barata?** sim
- a.4 **Total km:** 106 km
- a.5 **Km autoestrada:** 106 km
- a.6 **Km estradas de proximidade:** 0 km
- a.7 **Km construção nova:** 66 km
- a.8 **Km conservação e requalificação:** 40 km
- a.9 **Km litoral:** 106 km
- a.10 **Km interior:** 0 km
- a.11 **Km portajados:** 0 km até 2010, e 106 a partir de 2010

¹⁹⁵ Relatório Preliminar da Comissão de Negociação, 4 de Junho de 2009, pág. 31

¹⁹⁶ Relatório Preliminar da Comissão de Negociação, 4 de Junho de 2009, pág. 31

¹⁹⁷ Relatório Preliminar da Comissão de Negociação, 4 de Junho de 2009, pág. 31

a.12 Não portajados: 106 km até 2010, e 0 a partir de 2010

a.13 Custo financeiro margem 1,1% a 1,2%

a.14 Renegociações

Em 2006, anulou-se a decisão do XV Governo de alterar o traçado da Concessão Costa de Prata em Estarreja;

- 2010, aprovou-se as renegociações através das alterações às Bases do Contrato das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa.

Processo negocial

- Em 6 de Outubro de 2004, despacho do XVI Governo¹⁹⁸ para a empresa Estradas de Portugal, para contratar, por ajuste direto, os consultores KPMG, Tis, Sérvulo Correia, IST e ISEG;
- Em 5 de Novembro de 2004, aprovação do modelo de financiamento das SCUT¹⁹⁹, com capacidade para fazer face a 55% dos encargos estimados para estas concessões;
- Em 22 de Dezembro de 2004, nomeação de Comissão de Negociação para introdução de portagens nas concessões SCUT²⁰⁰;
- Em Fevereiro de 2005, apresentação do Relatório Final do Grupo de Trabalho²⁰¹, sintetiza os relatórios dos consultores KPMG, Tis, Sérvulo Correia, IST e ISEG, que defende a introdução de portagens eletrónicas, por pórticos, com pagamentos por disponibilidade;
- Em Outubro de 2006, o MOPTC anunciou a intenção de introduzir portagens nas SCUT Norte Litoral, Grande Porto e Costa de Prata;
- Em Junho de 2007, aprovação do novo Modelo de Gestão do Sector Rodoviário²⁰²;

¹⁹⁸ Despacho sobre nota informativa do Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, 10 de Outubro de 2004

¹⁹⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 157/2004, de 5 de Novembro, aprova as grandes linhas orientadoras do modelo de financiamento das concessões rodoviárias nacionais em regime de SCUT.

²⁰⁰ Despacho conjunto n.º 742/2004, 2a Série, de 22 de Dezembro, Constituição da comissão de acompanhamento da negociação para a reforma do modelo de financiamento dos contratos das concessões rodoviárias Beira Interior, Algarve, Costa de Prata, Interior Norte, Beiras Litoral e Alta, Norte Litoral e Grande Porto.

²⁰¹ Relatório Final, Implementação do Princípio do Utilizador-pagador nas autoestradas em regime SCUT, MOPTC, Fevereiro 2005.

²⁰² Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2007, procede à definição dos princípios gerais do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, Junho 2007.

- Em 20 de Setembro de 2007, assinado Acordo Quadro relativo ao processo negocial²⁰³, Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa;
- Em 15 de Julho de 2008, assinado novo Acordo Quadro relativo ao processo negocial²⁰⁴;
- Em 13 de Agosto de 2008, nomeada a Comissão de Negociação das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa²⁰⁵;
- Em 4 de Junho de 2009, emitido o Relatório Preliminar da Comissão de Negociação²⁰⁶;
- Em 17 de Junho de 2009, Despacho de concordância do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças²⁰⁷;
- Em 22 de Junho de 2009, Despacho de concordância do Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e Comunicações²⁰⁸;
- 16 de Julho de 2009, assinatura do Acordo Global com a Ascendi²⁰⁹;
- 22 de Julho de 2009, Relatório da Comissão de Negociação²¹⁰;
- Fevereiro de 2010, concordância do Ministério das Finanças e do Ministério das Obras Públicas e submissão do acordo, para aprovação, a Conselho de Ministros;
- Em 11 de Março, aprovação em Conselho de Ministros das alterações às Bases do Contrato das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa²¹¹;
- Em 11 de Março, Resolução do Conselho de Ministros que aprova a minuta do contrato de concessão²¹²;

²⁰³ Acordo Quadro relativo ao processo negocial - Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa, 20 de Setembro de 2007.

²⁰⁴ Novo Acordo Quadro relativo ao processo negocial, 15 de Julho de 2008.

²⁰⁵ Despacho Conjunto Ministério das Finanças e da Administração Pública e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Nomeação da Comissão de Negociação das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa, 15 Agosto 2008.

²⁰⁶ Relatório Preliminar da Comissão de Negociação das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa, 4 de Junho de 2009.

²⁰⁷ Despacho, Secretário de Estado das Finanças, 17 de Junho 2009

²⁰⁸ Despacho, Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e Comunicações, 22 de Junho 2009

²⁰⁹ Acordo Global com a Ascendi, 16 de Julho de 2009

²¹⁰ Relatório da Comissão de Negociação, 22 de Julho de 2009

²¹¹ Decreto-Lei nº 44-D/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão SCUT Beira Litoral e Alta;

Decreto-Lei nº 44-C/2010, 5 de Maio, altera as bases da Concessão SCUT Costa de Prata;

Decreto-Lei nº 44-F/2010, 5 de Maio, altera as bases da Concessão Grande Lisboa;

Decreto-Lei nº 44-G/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão SCUT do Grande Porto;

Decreto-Lei nº 44-E/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão Norte.

- Em 5 de Maio, publicação em Diário da República, após promulgação pelo Presidente da República, das novas bases dos Contratos de Concessão²¹³;
- Em Junho de 2010, emitido o Relatório Final da Comissão de Negociação²¹⁴;
- Em Julho de 2010, despacho conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas e Comunicações²¹⁵;

a.15 Investimento: 574 milhões de euros

a.16 Custo por km: 8,70 milhões de euros por km

a.17 TIR: 11,89%

b) Encargos gerados com a PPP Costa de Prata

Pedidos de reequilíbrio

Pedidos de reequilíbrio num montante de 519 Milhões de Euros devido aos seguintes factores:

- Em 2002, o XV Governo, por interesses locais, alterou o traçado do lote 4 em Estarreja²¹⁶;
 - 371 milhões de euros, relativos a sobrecustos de obra²¹⁷;
 - 70 milhões de euros, de compensação de perdas de receita por atraso na abertura do lote 4²¹⁸;

²¹² Resolução do Conselho de Ministros nº 39-B/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Beira Litoral e Alta;

Resolução do Conselho de Ministros nº 39-D/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Costa de Prata;

Resolução do Conselho de Ministros nº 39-E/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Norte;

Resolução do Conselho de Ministros nº 39-F/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Grande Lisboa;

Resolução do Conselho de Ministros nº 39-G/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Grande Porto;

²¹³ Decreto-Lei nº 44-D/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão SCUT Beira Litoral e Alta;

Decreto-Lei nº 44-C/2010, 5 de Maio, altera as bases da Concessão SCUT Costa de Prata;

Decreto-Lei nº 44-F/2010, 5 de Maio, altera as bases da Concessão Grande Lisboa;

Decreto-Lei nº 44-G/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão SCUT do Grande Porto;

Decreto-Lei nº 44-E/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão Norte.

²¹⁴ Relatório Final da Comissão de Negociação dos Contratos de Concessão do Grupo Ascendi, Junho de 2010.

²¹⁵ Despacho conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas e Comunicações, Julho 2010

²¹⁶ Despacho 912/2002, 23 de Dezembro, Ministra das Finanças e Ministro das Obras Públicas e Despacho 189/2003, 4 Fevereiro, Secretários de Estado das Obras Públicas e Ambiente do XV Governo

²¹⁷ Auditoria do Tribunal de Contas de 2005 "Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas", Relatório nº33/05, pág. 27.

²¹⁸ Diferencial entre valores pagos à Concessionária em função do Caso Base vs. tráfego real.

- Em 2001 e 2002, por atrasos nas entregas dos terrenos para obra e aprovação de estudos ambientais e por modificações unilaterais do concedente²¹⁹;
 - 78,4 milhões de euros.

Poupanças obtidas

Decisões com influência nos pedidos de reequilíbrio:

- Em 2004, compromisso, pelo XV Governo, de compensação ao concessionário por perda de receita²²⁰, da qual resultou um pagamento adicional de rendas, entre 1 de Janeiro de 2005 e Setembro de 2009, de cerca de 70 milhões de euros;
- Em 2006, anulação, pelo XVII Governo, da decisão de alteração do traçado em Estarreja²²¹, da qual resultou uma diminuição de 314 milhões de euros no reequilíbrio;
- Em 2010, acordo com a Concessionária Ascendi/Aenor²²², que gerou uma diminuição de 71 milhões no reequilíbrio.

Pagamentos reequilíbrios

Pedidos de reequilíbrio resultam em 169 Milhões de Euros de sobrecustos:

- Em 2003, o Estado decidiu compensar a concessionária por perda de receitas, sobrecusto de cerca de 70 milhões de Euros;
- Em 2009, o Estado acordou pagar sobrecustos de obra²²³, por factos ocorridos em 2001 e 2002, no montante de 63 Milhões de Euros;
- Por actualização de preços e juros, 37 Milhões de euros²²⁴.

X - Concessão Beiras Litoral e Alta

- a.1 Data lançamento Concurso:** 27 de Julho de 1998
- a.2 Data Contrato Concessão:** 28 de Maio de 2001
- a.3 Adjudicação feita à proposta mais barata?** Sim
- a.4 Total km:** 178 km

²¹⁹ Auditoria do Tribunal de Contas de 2005 "Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas", Relatório nº33/05, pág. 27.

²²⁰ por carta, 5 Janeiro de 2004, Ministra de Estado e das Finanças e Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação do XV Governo

²²¹ Despacho 15 509/2006, 19 de Julho, Ministro das Finanças e Ministro das Obras Públicas, XVII Governo

²²² Relatório Preliminar da Comissão de Negociação, 4 de Junho de 2009, pág. 31

²²³ Relatório Preliminar da Comissão de Negociação, 4 de Junho de 2009, pág. 31

²²⁴ Relatório Preliminar da Comissão de Negociação, 4 de Junho de 2009, pág. 31

- a.5 **Km autoestrada:** 178 km
- a.6 **Km estradas de proximidade:** 0 km
- a.7 **Km construção nova:** 171 km
- a.8 **Km conservação e requalificação:** 7 km
- a.9 **Km litoral:** 0 km
- a.10 **Km interior :** 178 km
- a.11 **Km portajados:** 0 km até 2011, e 178 a partir de 2010
- a.12 **Não portajados:** 178 km até 2010, e 0 a partir de 2010
- a.13 **Resultados líquidos**
- a.14 **Custo financeiro:** margem de 1,2 a 1,25%
- a.15 **Renegociações**

Em 2010 aprovou-se as renegociações através das alterações às Bases do Contrato das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa.

Processo negocial

- Em 6 de Outubro de 2004, despacho do XVI Governo²²⁵ para a empresa Estradas de Portugal, para contratar, por ajuste directo, os consultores KPMG, Tis, Sérvulo Correia, IST e ISEG;
- Em 5 de Novembro de 2004, aprovação do modelo de financiamento das SCUT²²⁶, com capacidade para fazer face a 55% dos encargos estimados para estas concessões;
- Em 22 de Dezembro de 2004, nomeação de Comissão de Negociação para introdução de portagens nas concessões SCUT²²⁷;
- Em Fevereiro de 2005, apresentação do Relatório Final do Grupo de Trabalho²²⁸, sintetiza os relatórios dos consultores KPMG, Tis, Sérvulo Correia, IST e ISEG, que defende a introdução de portagens electrónicas, por pórticos, com pagamentos por disponibilidade;

²²⁵ Despacho sobre nota informativa do Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, 10 de Outubro de 2004

²²⁶ Resolução do Conselho de Ministros nº 157/2004, de 5 de Novembro, aprova as grandes linhas orientadoras do modelo de financiamento das concessões rodoviárias nacionais em regime de SCUT.

²²⁷ Despacho conjunto n.º 742/2004, 2ª Série, de 22 de Dezembro, Constituição da comissão de acompanhamento da negociação para a reforma do modelo de financiamento dos contratos das concessões rodoviárias Beira Interior, Algarve, Costa de Prata, Interior Norte, Beiras Litoral e Alta, Norte Litoral e Grande Porto.

²²⁸ Relatório Final, Implementação do Princípio do Utilizador-pagador nas autoestradas em regime SCUT, MOPTC, Fevereiro 2005.

- Em Outubro de 2006, o MOPTC anunciou a intenção de introduzir portagens nas SCUT Norte Litoral, Grande Porto e Costa de Prata;
- Em Junho de 2007, aprovação do novo Modelo de Gestão do Sector Rodoviário²²⁹;
- Em 20 de Setembro de 2007, assinado Acordo Quadro relativo ao processo negocial²³⁰, Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa;
- Em 15 de Julho de 2008, assinado novo Acordo Quadro relativo ao processo negocial²³¹;
- Em 13 de Agosto de 2008, nomeada a Comissão de Negociação das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa²³²;
- Em 4 de Junho de 2009, emitido o Relatório Preliminar da Comissão de Negociação²³³;
- Em 17 de Junho de 2009, Despacho de concordância do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças²³⁴;
- Em 22 de Junho de 2009, Despacho de concordância do Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e Comunicações²³⁵;
- 16 de Julho de 2009, assinatura do Acordo Global com a Ascendi²³⁶;
- 22 de Julho de 2009, Relatório da Comissão de Negociação²³⁷;
- Fevereiro de 2010, concordância do Ministério das Finanças e do Ministério das Obras Públicas e submissão do acordo, para aprovação, a Conselho de Ministros;

²²⁹ Resolução do Conselho de Ministros nº 89/2007, procede à definição dos princípios gerais do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, Junho 2007.

²³⁰ Acordo Quadro relativo ao processo negocial - Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa, 20 de Setembro de 2007.

²³¹ Novo Acordo Quadro relativo ao processo negocial, 15 de Julho de 2008.

²³² Despacho Conjunto Ministério das Finanças e da Administração Pública e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Nomeação da Comissão de Negociação das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa, 15 Agosto 2008.

²³³ Relatório Preliminar da Comissão de Negociação das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa, 4 de Junho de 2009.

²³⁴ Despacho, Secretário de Estado das Finanças, 17 de Junho 2009

²³⁵ Despacho, Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e Comunicações, 22 de Junho 2009

²³⁶ Acordo Global com a Ascendi, 16 de Julho de 2009

²³⁷ Relatório da Comissão de Negociação, 22 de Julho de 2009

- Em 11 de Março, aprovação em Conselho de Ministros das alterações às Bases do Contrato das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa²³⁸;
- Em 11 de Março, Resolução do Conselho de Ministros que aprova a minuta do contrato de concessão²³⁹;
- Em 5 de Maio, publicação em Diário da República, após promulgação pelo Presidente da República, das novas bases dos Contratos de Concessão²⁴⁰;
- Em Junho de 2010, emitido o Relatório Final da Comissão de Negociação²⁴¹;
- Em Julho de 2010, despacho conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas e Comunicações²⁴²;

a.16 Investimento: 1.186 milhões de euros

a.17 Custo por km: 6,96 milhões de euros por km

a.18 TIR: 13,01%

XI - Concessão Norte Litoral

a.1 Data lançamento Concurso: 26 de Abril de 1999

a.2 Data Contrato Concessão: 17 de Setembro de 2001

²³⁸ Decreto-Lei nº 44-D/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão SCUT Beira Litoral e Alta; Decreto-Lei nº 44-C/2010, 5 de Maio, altera as bases da Concessão SCUT Costa de Prata; Decreto-Lei nº 44-F/2010, 5 de Maio, altera as bases da Concessão Grande Lisboa; Decreto-Lei nº 44-G/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão SCUT do Grande Porto; Decreto-Lei nº 44-E/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão Norte.

²³⁹ Resolução do Conselho de Ministros nº 39-B/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Beira Litoral e Alta;

Resolução do Conselho de Ministros nº 39-D/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Costa de Prata;

Resolução do Conselho de Ministros nº 39-E/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Norte;

Resolução do Conselho de Ministros nº 39-F/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Grande Lisboa;

Resolução do Conselho de Ministros nº 39-G/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Grande Porto;

²⁴⁰ Decreto-Lei nº 44-D/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão SCUT Beira Litoral e Alta;

Decreto-Lei nº 44-C/2010, 5 de Maio, altera as bases da Concessão SCUT Costa de Prata;

Decreto-Lei nº 44-F/2010, 5 de Maio, altera as bases da Concessão Grande Lisboa;

Decreto-Lei nº 44-G/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão SCUT do Grande Porto;

Decreto-Lei nº 44-E/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão Norte.

²⁴¹ Relatório Final da Comissão de Negociação dos Contratos de Concessão do Grupo Ascendi, Junho de 2010.

²⁴² Despacho conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas e Comunicações, Julho 2010

- a.3 **Adjudicação feita à proposta mais barata?** sim
- a.4 **Valor pago pelos utilizadores**
- a.5 **Total de km:** 116 km
- a.6 **Km autoestrada:** 116 km
- a.7 **Km estradas de proximidade:** 0 km
- a.8 **Km construção nova:** 48 km
- a.9 **Km conservação e requalificação:** 68 km
- a.10 **Km litoral:** 116 km
- a.11 **Km interior:** 0 km
- a.12 **Km portajados:** 0 km até 2010 e 116 km a partir de 2010
- a.13 **Km não portajados:** 116 km até 2010 e 0 km a partir de 2010
- a.14 **Custo financeiro:** 1,25 a 1,35%
- a.15 **Renegociações**

2007, acordo com a Concessionário Norte Litoral que permitiu baixar significativamente o pedido de reequilíbrio pedido;

- 2010, aprovou-se as renegociações através das alterações às Bases do Contrato da Concessão Norte Litoral;
 - Em 6 de Outubro de 2004, despacho do XVI Governo Constitucional²⁴³ para a empresa Estradas de Portugal, contratar, por ajuste direto, os consultores KPMG, Tis, Sérvulo Correia, IST e ISEG;
 - Em 5 de Novembro de 2004, aprovação do modelo de financiamento das SCUT²⁴⁴, que iria permitir gerar receita para fazer face a 55% dos encargos estimados para estas concessões;
 - Em 22 de Dezembro de 2004, nomeação de Comissão de Negociação para introdução de portagens nas concessões SCUT²⁴⁵;
 - Em Fevereiro de 2005, apresentação pelo Ministério das Obras Públicas (XVI Governo) do Relatório Final do Grupo de Trabalho²⁴⁶, sintetiza os relatórios dos consultores KPMG, Tis, Sérvulo Correia, IST

²⁴³ Despacho sobre nota informativa do Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, 10 de Outubro de 2004.

²⁴⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 157/2004, de 5 de Novembro, aprova as grandes linhas orientadoras do modelo de financiamento das concessões rodoviárias nacionais em regime de SCUT.

²⁴⁵ Despacho conjunto n.º 742/2004, 2a Série, de 22 de Dezembro, Constituição da comissão de acompanhamento da negociação para a reforma do modelo de financiamento dos contratos das concessões rodoviárias Beira Interior, Algarve, Costa de Prata, Interior Norte, Beiras Litoral e Alta, Norte Litoral e Grande Porto.

²⁴⁶ Relatório Final, Implementação do Princípio do Utilizador-pagador nas autoestradas em regime SCUT, MOPTC, Fevereiro 2005.

e ISEG, que defendem a introdução de portagens electrónicas, por pórticos, com pagamentos por disponibilidade;

- Em Outubro de 2006, anúncio, pelo Ministério das Obras Públicas (XVII Governo), da decisão de introduzir portagens nas SCUT Norte Litoral, Grande Porto e Costa de Prata;
- Em Junho de 2007, aprovação do novo Modelo de Gestão do Sector Rodoviário²⁴⁷;
- Em 20 de Setembro de 2007, assinatura do Acordo Quadro relativo ao processo negocial²⁴⁸, Concessões SCUT Norte Litoral e SCUT Algarve;
- Em 25 de Setembro de 2008, assinatura do novo Acordo Quadro relativo ao processo negocial²⁴⁹;
- Em 15 de janeiro de 2009, nomeação da Comissão de Negociação da Concessão SCUT Norte Litoral para introdução Portagens²⁵⁰;
- Em 22 de Julho de 2009, emissão do Relatório Intercalar da Comissão de Negociação do Contrato de Concessão do Norte Litoral²⁵¹;
- Em Abril de 2010, concordância do Ministério das Finanças e do Ministério das Obras Públicas e submissão do acordo com a concessionária da Norte Litoral, para aprovação, a Conselho de Ministros;
- Em 30 de Abril de 2010, aprovação em Conselho de Ministros das alterações às Bases do Contrato de Concessão da Norte Litoral;
- Em 5 de Maio de 2010, publicação em Diário da República, após promulgação pelo Presidente da República, das novas bases do Contrato de Concessão²⁵²;
- Em 6 de Maio de 2010, aprovação da Resolução do Conselho de Ministros com o novo contrato de concessão²⁵³;

²⁴⁷ Resolução do Conselho de Ministros nº 89/2007, procede à definição dos princípios gerais do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, Junho 2007.

²⁴⁸ Acordo Quadro, entre Governo (Ministério das Finanças e Ministério das Obras Públicas) e EuroSCUT, relativo ao processo negocial - Concessões SCUT Norte Litoral e SCUT Algarve, 20 de Setembro de 2007.

²⁴⁹ Novo Acordo Quadro relativo ao processo negocial - Concessões SCUT Norte Litoral e SCUT Algarve, 25 de Setembro de 2008.

²⁵⁰ Despacho Conjunto Ministério das Finanças e da Administração Pública e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, 15 Janeiro 2009.

²⁵¹ Relatório Preliminar da Comissão de Negociação do Contrato de Concessão do Norte Litoral, 22 de Julho de 2009.

²⁵² Decreto-Lei nº 44-B/2010, 5 de Maio, altera as bases da Concessão SCUT Norte Litoral.

²⁵³ Resolução do Conselho de Ministros nº 39-C/2010, Aprova a minuta do contrato de concessão Norte Litoral, 6 de Maio.

- Em Julho de 2010, emissão do Relatório Final da Comissão de Negociação do Contrato de Concessão do Norte Litoral²⁵⁴;
- Em 20 de Julho de 2010, despacho conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas e Comunicações;

a.16 Investimento: 457 milhões de euros

a.17 Custo por km: 9,52 milhões de euros por km

a.18 TIR: 6,41%

b) Encargos gerados com a PPP Norte Litoral

Pedidos de reequilíbrio

Pedidos de reequilíbrio num montante de 104 Milhões de Euros devido a:

- Entre 2002 e 2004, por atrasos nas aprovações ambientais do lanço Viana – Caminha²⁵⁵
 - 95 milhões de euros;
- Em 2008, por atrasos motivados por achados arqueológicos,
 - 9,3 milhões de euros²⁵⁶;

Decisões com influência nos pedidos de reequilíbrio:

- Em 2007, acordo com a EuroSCUT²⁵⁷, que gerou uma diminuição de 73 milhões no reequilíbrio relativo lanço Viana – Caminha;
- Em 2010, acordo com a EuroSCUT²⁵⁸, que gerou uma diminuição de 6 milhões no reequilíbrio por achados arqueológicos;

Pagamentos reequilíbrios

Pedidos de reequilíbrio resultam em 25 Milhões de Euros de sobrecustos:

- Em 2007, através de acordo extra judicial, para compensar atrasos nas aprovações ambientais do lanço Viana – Caminha, ocorridos entre 2002 e 2004, 21,8 Milhões de Euros²⁵⁹;

²⁵⁴ Relatório Final da Comissão de Negociação do Contrato de Concessão do Norte Litoral, Julho de 2010.

²⁵⁵ Auditoria do Tribunal de Contas de 2005 "Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas", Relatório nº33/05, pág. 29.

²⁵⁶ Relatório Final da Comissão de Negociação, Julho 2010, pág.20

²⁵⁷ Relatório da Comissão de Acompanhamento do Processo de Reposição do Equilíbrio Financeiro e Económico da Concessão Norte Litoral, Junho de 2007;

²⁵⁸ Relatório Final da Comissão de Negociação, Julho 2010, pág.20

²⁵⁹ Relatório da Comissão de Acompanhamento do Processo de Reposição do Equilíbrio Financeiro e Económico da Concessão Norte Litoral, Junho de 2007;

- Em 2010, por negociação, acordo para pagamento de sobrecusto por atrasos provocados por achados arqueológicos, 3,3 milhões de euros²⁶⁰.

XII Concessão Litoral Centro

- a.1 Data lançamento Concurso:** 24 de Junho de 1999
- a.2 Data Contrato Concessão:** 30 de Setembro de 2004
- a.3 Total de km:** 105 km
- a.4 Km autoestrada:** 92,5 km
- a.5 Km estradas de proximidade:** 12,5 km
- a.6 Km construção nova:** 105 km
- a.7 Km conservação e requalificação:** 0 km
- a.8 Km litoral:** 105 km
- a.9 Km interior:** 0 km
- a.10 Km portajados:** 92,5 km
- a.11 Km não portajados:** 12,5 km
- a.12 Investimento:** 878 milhões de euros
- a.13 Custo por km:** 14,63 milhões de euros
- a.14 TIR** 9,28%

b) Encargos gerados com a PPP Norte Litoral

Sobrecustos: prémios de sinistralidade, de 0,7 milhões de euros.

Nota: Encontra-se em Tribunal Arbitral um pedido de Reposição do Equilíbrio Financeiro pela imposição de portagens na SCUT Costa de Prata²⁶¹.

XIII - Concessão Douro Litoral

- a.1 Data lançamento Concurso:** 13 de janeiro de 2004
- a.2 Data Contrato Concessão:** 28 de Dezembro de 2007
- a.3 Km autoestrada:** 129 km

²⁶⁰ Relatório Final da Comissão de Negociação, Julho 2010, pág.20

²⁶¹ Relatório e Contas 2012 - Brisa, pág. 19

- a.4 **Km estradas de proximidade: 0 km**
- a.5 **Km construção nova: 76 km**
- a.6 **Km conservação e requalificação: 53 km**
- a.7 **Km litoral: 129 km**
- a.8 **Km interior: 0 km**
- a.9 **Investimento: 878 milhões de euros**
- a.10 **Custo por km 11,55 milhões de euros por km**
- a.11 **TIR 6,83%**

b) Encargos gerados com a PPP Douro Litoral

Comparticipações ao investimento

Sobrecustos aceites de 0,9 milhões de euros relativas a participação ao investimento.

Nota: Encontra-se em Tribunal Arbitral um pedido de Reposição do Equilíbrio Financeiro pela não construção da Auto Estradas do Centro²⁶².

XIV - Concessão Grande Lisboa

- a.1 **Data lançamento Concurso: 23 de Outubro de 2003**
- a.2 **Data Contrato Concessão: 10 de Janeiro de 2007**
- a.3 **Km autoestrada: 91 km**
- a.4 **Km estradas de proximidade: 0 km**
- a.5 **Km construção nova: 25 km**
- a.6 **Km conservação e requalificação: 67 km**
- a.7 **Km litoral: 91 km**
- a.8 **Km interior 0 km**
- a.9 **Renegociações**

Processo negocial

- Em 6 de Outubro de 2004, despacho do XVI Governo²⁶³ para a empresa Estradas de Portugal, para contratar, por ajuste direto, os consultores KPMG, Tis, Sérvulo Correia, IST e ISEG;

²⁶² Relatório e Contas 2012 - Brisa, pág. 20

²⁶³ Despacho sobre nota informativa do Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, 10 de Outubro de 2004

- Em 5 de Novembro de 2004, aprovação do modelo de financiamento das SCUT²⁶⁴, com capacidade para fazer face a 55% dos encargos estimados para estas concessões;
- Em 22 de Dezembro de 2004, nomeação de Comissão de Negociação para introdução de portagens nas concessões SCUT²⁶⁵;
- Em Fevereiro de 2005, apresentação do Relatório Final do Grupo de Trabalho²⁶⁶, sintetiza os relatórios dos consultores KPMG, Tis, Sérvulo Correia, IST e ISEG, que defende a introdução de portagens eletrónicas, por pórticos, com pagamentos por disponibilidade;
- Em Outubro de 2006, o MOPTC anunciou a intenção de introduzir portagens nas SCUT Norte Litoral, Grande Porto e Costa de Prata;
- Em Junho de 2007, aprovação do novo Modelo de Gestão do Sector Rodoviário²⁶⁷;
- Em 20 de Setembro de 2007, assinado Acordo Quadro relativo ao processo negocial²⁶⁸, Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa;
- Em 15 de Julho de 2008, assinado novo Acordo Quadro relativo ao processo negocial²⁶⁹;
- Em 13 de Agosto de 2008, nomeada a Comissão de Negociação das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa²⁷⁰;
- Em 4 de Junho de 2009, emitido o Relatório Preliminar da Comissão de Negociação²⁷¹;

²⁶⁴ Resolução do Conselho de Ministros nº 157/2004, de 5 de Novembro, aprova as grandes linhas orientadoras do modelo de financiamento das concessões rodoviárias nacionais em regime de SCUT.

²⁶⁵ Despacho conjunto n.º 742/2004, 2ª Série, de 22 de Dezembro, Constituição da comissão de acompanhamento da negociação para a reforma do modelo de financiamento dos contratos das concessões rodoviárias Beira Interior, Algarve, Costa de Prata, Interior Norte, Beiras Litoral e Alta, Norte Litoral e Grande Porto.

²⁶⁶ Relatório Final, Implementação do Princípio do Utilizador-pagador nas autoestradas em regime SCUT, MOPTC, Fevereiro 2005.

²⁶⁷ Resolução do Conselho de Ministros nº 89/2007, procede à definição dos princípios gerais do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, Junho 2007.

²⁶⁸ Acordo Quadro relativo ao processo negocial - Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa, 20 de Setembro de 2007.

²⁶⁹ Novo Acordo Quadro relativo ao processo negocial, 15 de Julho de 2008.

²⁷⁰ Despacho Conjunto Ministério das Finanças e da Administração Pública e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Nomeação da Comissão de Negociação das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa, 15 Agosto 2008.

²⁷¹ Relatório Preliminar da Comissão de Negociação das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa, 4 de Junho de 2009.

- Em 17 de Junho de 2009, Despacho de concordância do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças²⁷²;
- Em 22 de Junho de 2009, Despacho de concordância do Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e Comunicações²⁷³;
- 16 de Julho de 2009, assinatura do Acordo Global com a Ascendi²⁷⁴;
- 22 de Julho de 2009, Relatório da Comissão de Negociação²⁷⁵;
- Fevereiro de 2010, concordância do Ministério das Finanças e do Ministério das Obras Públicas e submissão do acordo, para aprovação, a Conselho de Ministros;
- Em 11 de Março, aprovação em Conselho de Ministros das alterações às Bases do Contrato das Concessões Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Concessão Norte e Grande Lisboa²⁷⁶;
- Em 11 de Março, Resolução do Conselho de Ministros que aprova a minuta do contrato de concessão²⁷⁷;
- Em 5 de Maio, publicação em Diário da República, após promulgação pelo Presidente da República, das novas bases dos Contratos de Concessão²⁷⁸;
- Em Junho de 2010, emitido o Relatório Final da Comissão de Negociação²⁷⁹;

²⁷² Despacho, Secretário de Estado das Finanças, 17 de Junho 2009

²⁷³ Despacho, Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e Comunicações, 22 de Junho 2009

²⁷⁴ Acordo Global com a Ascendi, 16 de Julho de 2009

²⁷⁵ Relatório da Comissão de Negociação, 22 de Julho de 2009

²⁷⁶ Decreto-Lei nº 44-D/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão SCUT Beira Litoral e Alta;

Decreto-Lei nº 44-C/2010, 5 de Maio, altera as bases da Concessão SCUT Costa de Prata;

Decreto-Lei nº 44-F/2010, 5 de Maio, altera as bases da Concessão Grande Lisboa;

Decreto-Lei nº 44-G/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão SCUT do Grande Porto;

Decreto-Lei nº 44-E/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão Norte.

²⁷⁷ Resolução do Conselho de Ministros nº 39-B/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Beira Litoral e Alta;

Resolução do Conselho de Ministros nº 39-D/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Costa de Prata;

Resolução do Conselho de Ministros nº 39-E/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Norte;

Resolução do Conselho de Ministros nº 39-F/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Grande Lisboa;

Resolução do Conselho de Ministros nº 39-G/2010, 11 Março, Aprova a minuta do contrato de concessão Grande Porto;

²⁷⁸ Decreto-Lei nº 44-D/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão SCUT Beira Litoral e Alta;

Decreto-Lei nº 44-C/2010, 5 de Maio, altera as bases da Concessão SCUT Costa de Prata;

Decreto-Lei nº 44-F/2010, 5 de Maio, altera as bases da Concessão Grande Lisboa;

Decreto-Lei nº 44-G/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão SCUT do Grande Porto;

Decreto-Lei nº 44-E/2010, 5 de Maio, altera as bases da concessão Norte.

²⁷⁹ Relatório Final da Comissão de Negociação dos Contratos de Concessão do Grupo Ascendi, Junho de 2010.

- Em Julho de 2010, despacho conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas e Comunicações²⁸⁰;

- a.10 **Investimento:** 457 milhões de euros
a.11 **Custo por km:** 19,04 milhões de euros por km
a.12 **TIR** 7,70%

b) Encargos gerados com a PPP Grande Lisboa

Comparticipações ao investimento

Comparticipações ao investimento: A Concessionária Ascendi Grande Lisboa beneficiou de participações ao investimento de 5 milhões de euros.

XV – Túnel do Marão e Subconcessões

a. Datas de Lançamento e de Contratação

Concessão	Data Lançamento	Data Contrato
Túnel do Marão	12.02.2007	31.05.2008
AET	24.11.2007	09.12.2008
Douro Interior	24.11.2007	23.11.2008
Baixo Alentejo	10.12.2007	31.01.2009
Baixo Tejo	12.12.2007	24.01.2009
Algarve Litoral	16.03.2008	20.04.2009
Litoral Oeste	24.03.2008	26.02.2009
Pinhal Interior	12.06.2008	28.04.2010

Fonte: Contratos de concessão e Relatórios & Contas da EP,S

b. Características do objeto de cada PPP

²⁸⁰ Despacho conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas e Comunicações, Julho 2010

Concessão	Km de autoestrada	Km estradas de proximidade	Km construção nova	Km conservação e requalificação	Km litoral	Km interior
Túnel do Marão	30	0	30	0	0	30
AET	130	56	130	56	0	186
Douro Interior	18	254	261	11	0	272
Baixo Alentejo	124	220	124	220	0	344
Baixo Tejo	60	10	32	38	70	0
Algarve Litoral	0	273	187	86	187	86
Litoral Oeste	19	90	85	24	19	90
Pinhal Interior	108	459	173	394	0	567

Fonte: Contratos de concessão e Relatórios & Contas da EP,SA

c. Taxa Interna de Renatabilidade accionista

Concessão	TIR
Túnel do Marão	8,42%
AET	9,96%
Douro Interior	7,98%
Baixo Alentejo	6,37%
Baixo Tejo	11,00%
Algarve Litoral	8,48%
Litoral Oeste	11,00%
Pinhal Interior	9,50%

Fonte: Contratos de concessão e Relatórios & Contas da EP,SA

d. Investimento e custo por km

Concessão	Investimento em Construção (M€)	Custo/km (M€)
Túnel do Marão	370	12,3
AET	525	4,0
Douro Interior	623	2,4
Baixo Alentejo	387	8,0
Baixo Tejo	255	3,1
Algarve Litoral	182	1,0
Litoral Oeste	419	4,9
Pinhal Interior	909	5,2

Fonte: Contratos de concessão e Relatórios & Contas da EP,SA

e. Custos de Financiamento

Concessão	Custo do Financiamento
Túnel do Marão	0,70% a 1,30
AET	1,60% a 1,80%
Douro Interior	2,30% a 2,40%
Baixo Alentejo	1,80% a 2,00%
Baixo Tejo	1,90% a 1,95%
Algarve Litoral	2,15% a 2,40%
Litoral Oeste	2,50% a 2,60%
Pinhal Interior	2,75%

Fonte: Contratos de concessão e Relatórios & Contas da EP,SA

f. Comparação entre os custos estimados e os custos contratados

Concessão	Custos de Construção, Operação e Manutenção nas Subconcessões			
	Valores Estudo Viabilidade EP (M€)	Valores Contratados (M€)	Diferença (Valores Contratados-Valores Estudo de Viabilidade)	
			M€	%
Túnel do Marão	381	373	-8	-2%
AET	1.068	816	-252	-24%
Douro Interior	927	794	-133	-14%
Baixo Alentejo	414	564	150	36%
Baixo Tejo	778	690	-88	-11%
Algarve Litoral	556	655	99	18%
Litoral Oeste	791	447	-344	-43%
Pinhal Interior	1.756	1.193	-563	-32%
Total	6.671	5.532	-1.139	-17%

Fonte: Contratos de concessão e Relatórios & Contas da EP,SA

A adjudicação foi sempre efectuada à proposta mais baixa.

Os custos de contratação são inferiores em 17% ao previsto nos estudos de viabilidade.

g. Resultados dos Estudos de Análise Custo Benefício

Concessões	Análise Custo/Benefício				Emprego gerado na Construção	Empresas	População abrangida	Redução sinistralidade
	Custos (M€)	Benefícios (M€)	Saldo (M€)	Emprego induzido				
Túnel do Marão	1.779	3.250	1.471	29.000	1.310	89	120.000	23%
AETransmontana					4.060	397	250.000	65%
Douro Interior					7.539	201	330.000	71%
Baixo Tejo	300	4.980	4.680	6.000	1.000	75	715.000	25%
Baixo Alentejo	507	734	227	8.000	2.406	66	280.000	13%
Litoral Oeste	221	2.254	2.033	14.000	1.200	75	715.000	46%
Algarve Litoral	280	409	129	7.000	1500	76	400.000	35%
Pinhal Interior	869	1.068	199	44.000	1000	200	415.000	40%
TOTAL	3.956	12.695	8.739	108.000	20.015	1.179	3.225.000	32%

82% dos trabalhadores são de Nacionalidade Portuguesa

Fonte: EP, SA

h. Poupanças obtidas

Concessão	Custos de Construção Inicial nas Subconcessões		
	Valores de Construção Cotratados (M€)	Valores Finais Estimados (M€)	Diferença (Valores de Construção Cotratados - Valores Finais Estimados)
AET	509	492	-17
Douro Interior	623	613	-10
Baixo Alentejo	255	255	0
Baixo Tejo	324	324	0
Algarve Litoral	419	419	0
Litoral Oeste	182	182	0
Pinhal Interior	909	909	0
Total	3.221	3.194	-27

Fonte: Contratos de concessão e Relatórios & Contas da EP,SA

- i. **Benefícios Fiscais:** não foram atribuídos benefícios fiscais
- j. **Comparticipações ao investimento:** não foram atribuídas participações ao investimento
- k. **Pedidos de reequilíbrio:** não há pedidos de reequilíbrio activos
- l. **Alterações unilaterais:** não houve alterações unilaterais
- m. **Ambientais:** risco ambiental foi transferido para parceiro privado
- n. **Expropriações:** risco expropriações foi transferido para parceiro privado
- o. **Pagamentos reequilíbrios:** zero euros
- p. **Total sobrecustos:** até 31 de Dezembro de 2012 não foram apurados sobrecustos
- q. **DIA:** Todas as concessões contratadas com Declaração de Impacte Ambiental
- r. **Pagamentos previstos tráfego vs. disponibilidade**

Concessão	Pagamentos e recebimentos de disponibilidade (M€)	Pagamentos de Serviço (em função do tráfego) (M€)	Total pagamentos (M€)	% dos Pagamentos de Serviço
AET	697	86	783	11%
Douro Interior	461	271	732	37%
Baixo Alentejo	102	182	284	64%
Baixo Tejo	220	351	571	61%
Algarve Litoral	-169	382	213	179%
Litoral Oeste	355	114	469	24%
Pinhal Interior	884	244	1128	22%
Total	2.550	1.630	4.180	39%

Fonte: Contratos de concessão e Relatórios & Contas da EP,SA

Valores em VAL @6,08%

s. Principais diferenças entre estas PPP e as anteriores

O processo de contratação das PPP lançadas depois de 2005 trouxe as seguintes novidades:

- Lançamento de PPP, sem benefícios fiscais e comparticipações ao investimento atribuídos, e sem alterações unilaterais ao objecto, por via de uma maturação prévia com a sociedade, através de consultas públicas e de consensualização de traçados com as autarquias;
- Flexibilidade, para o Estado, em proceder livremente à introdução de portagens, sem necessidade de renegociar os contratos de concessão.
- Capacidade contratual de o concedente antecipar pagamentos, se tiver disponibilidade para tal, ou promover e impor o refinanciamento da concessão de acordo com condições alinhadas com o risco EP.
- Transferência efetiva e cumulativa dos riscos do risco de projecto, construção, incluindo os riscos ambientais e de expropriações, financiamento, operação e conservação, bem como do risco de procura (tráfego) e/ou do risco de disponibilidade da via (condições de acesso, segurança e circulação) e do risco de cobrança de portagens (quando aplicável), para o parceiro privado.
- Integração, numa mesma concessão, de forma equilibrada, de estradas novas (a construir, operar e conservar) e de estradas já existentes (a operar e a conservar)
- Imposição de uma partilha das eventuais receitas decorrentes do crescimento (*upside*) do tráfego, a partir de determinados patamares de volume de tráfego;
- Modelo de receitas em que o papel da EP e dos concessionários é alterado, por forma a potenciar a definição de um modelo de tarifas de portagem a nível nacional.
- Imposição de penalidades por falhas de disponibilidade, afectando a remuneração do concessionário.

t. Matriz de riscos

- Concepção – Risco transferido para o Parceiro Privado

- Construção – Risco transferido para o Parceiro Privado
- Alargamentos - Risco transferido para o Parceiro Privado
- Expropriações – Risco transferido para o Parceiro Privado
- Ambiental - Risco transferido para o Parceiro Privado
- Operação – Risco transferido para o Parceiro Privado
- Financiamento - Risco transferido para o Parceiro Privado
- Cobrança - Risco transferido para o Parceiro Privado
- Tráfego – Risco partilhado
- Disponibilidade – Risco transferido para o Parceiro Privado
- Sinistralidade – Risco transferido para o Parceiro Privado
- Fiscal – Risco transferido para o Parceiro Privado Legislativo – risco retido no parceiro público.

O risco de disponibilidade, de acordo com o Eurostat²⁸¹, de uma lista de 3, é um dos 2 riscos obrigatórios a transferir para o parceiro privado: para que seja considerada uma PPP, o Eurostat considera que o risco de construção, e o risco de tráfego e/ou de disponibilidade têm que ser transferidos. O Tribunal de Contas, entre outras recomendações para “minimizar o custo da componente de financiamento e, assim reduzir o custo efectivo da PPP”²⁸² propôs, em 2005, a “introdução de uma componente de pagamento do contrato de PPP em função da disponibilidade de serviço”.

A disponibilidade da via envolve:

- Condições de acessibilidade: permitir a todos os veículos o acesso à utilização da infraestrutura;
- Condições de segurança: cumprimento integral das disposições legais e regulamentares;
- Condições de circulação: cumprimento dos requisitos que permitem nível de serviço b (Cf. Highway capacity manual) tendo em conta a regularidade e a aderência do pavimento; os sistemas de sinalização, segurança e apoio aos

²⁸¹ Eurostat, Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 95, 2010 Edition, pág. 253, European Commission

²⁸² Auditoria do Tribunal de Contas de 2005 “Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas”, Relatório nº33/05, pág. 35

utentes; os sistemas de iluminação; e outros sistemas de equipamentos das autoestradas.

O risco de disponibilidade materializa-se por dedução aos pagamentos de disponibilidade. O INIR, só em 2011, começou a verificar todos os itens de avaliação da disponibilidade e ainda é apenas declarativo, isto é, a avaliação é feita com base na informação reportada pelas concessionárias e não pelas ações de fiscalização. Mesmo assim, o risco de disponibilidade, gerou em 2011, deduções aos pagamentos da Estradas de Portugal de 9 milhões de euros, chegando no caso da concessionária Norte Litoral a deduzir 14% dos pagamentos desse ano. Ou seja, foi um efetivo risco transferido para o parceiro privado. Trata-se obviamente de um risco mais controlável pela ação e gestão do concessionário, ao contrário do risco de tráfego, mas não se trata de um risco insignificante e sem valor.

u. Principal legislação e factos

- Desde 2000, lançamento pelos XIV, XV, XVI e XVII Governos dos estudos de engenharia, económicos, financeiros, ambientais e sociais;
- Em 2004, o XVI Governo determinou²⁸³ o lançamento em perfil de Autoestrada do IP8-Beja-A2, IP4-Vila Real-Bragança e IP2-Portalegre-A 23, desenvolvendo os projetos de construção com esse perfil;
- Em 2004, o XVI Governo²⁸⁴ anuncia o seu objectivo de realizar a 100% o Plano Rodoviário Nacional até 2015;
- Em 2005, o XVI Governo apresenta as necessidades de financiamento do sistema rodoviário nacional de forma a atingir a prioridade definida de concluir a construção das infraestruturas do PRN até 2015²⁸⁵. O XVI Governo tinha o objectivo de construir 2.693 km de Itinerários Principais e Itinerários Complementares²⁸⁶ e investir 22 mil milhões de euros em 10 anos.

²⁸³ Resolução do Conselho de Ministros nº 148/2004, que revê a RNAE, incluindo o IP8-Beja-A2, IP4-Vila Real-Bragança e IP2-Portalegre-A 23.

²⁸⁴ Diário da Assembleia da República, Reunião Plenária de 18 de Novembro de 2004, Intervenção do Sr. Ministro das Obras Públicas, pág. 971

²⁸⁵ Memorando – Financiamento do Sistema Rodoviário Nacional, Fevereiro de 2005, Gabinete do Ministro das Obras Públicas, transportes e Comunicações, Ponto 3

²⁸⁶ Memorando – Financiamento do Sistema Rodoviário Nacional, Fevereiro de 2005, Gabinete do Ministro das Obras Públicas, transportes e Comunicações, Ponto 2

- Em 2007, o XVII Governo reestrutura o Sector Rodoviário aprovando os princípios gerais do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário nacional e as ações a adoptar para a sua implementação²⁸⁷. O novo modelo assenta:
 - A contratualização da relação entre o Estado e a Estradas de Portugal (EP);
 - A separação das funções de regulação e autoridade da operação da Rede;
 - A criação de um Regulador do setor rodoviário, o InIR;
 - A atribuição à Concessionária EP dos riscos do financiamento da sua actividade; e
 - A cessação do financiamento da EP por via orçamental.
 - Neste contexto, atribuiu-se à EP a concessão geral da rede rodoviária nacional, ou seja, a concepção, projecto, construção, conservação, exploração, requalificação, alargamento e financiamento da rede rodoviária nacional²⁸⁸. Criou-se o InIR-Instituto das Infraestruturas Rodoviárias, com a missão de regular e fiscalizar o sector das infraestruturas rodoviárias e supervisionar e regulamentar a sua execução, conservação, gestão e exploração²⁸⁹.
 - Em 2007 e 2008, o XVII Governo determinou o lançamento²⁹⁰ à EP das subconcessões em referência, diminuindo-se de 100% para 75% o objectivo de execução do PRN, e de 22 mil milhões para 3,3 mil milhões²⁹¹ o investimento em construção.
- c) Em consequência das responsabilidades assumidas pela Estradas de Portugal em sede de Contrato de Concessão e no cumprimento da legislação em vigor a empresa foi responsável por:

²⁸⁷ Resolução do Conselho de Ministros nº 89/2007, procede à definição dos princípios gerais do novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário, Junho 2007.

²⁸⁸ Decreto-lei nº 380/2007, de 13 de Novembro, atribui à Estradas de Portugal a Concessão Geral da Rede Rodoviária Nacional.

²⁸⁹ Decreto-lei nº 148/2007, de 27 de Abril, define o novo regime orgânico do InIR-Instituto das Infraestruturas Rodoviárias.

²⁹⁰ Resolução do Conselho de Ministros nº 177/2007, de 22 de Novembro, determina o lançamento da Subconcessão Autoestrada Transmontana e Subconcessão Douro Interior;

Resolução do Conselho de Ministros nº 181/2007, de 29 de Novembro determina o lançamento da Subconcessão Baixo Tejo, Subconcessão Litoral Oeste, e Subconcessão Baixo Alentejo;

Resolução do Conselho de Ministros nº 56/2008, de 12 de Março, determina o lançamento da Subconcessão Algarve Litoral e Subconcessão Pinhal Interior.

²⁹¹ Relatório e Contas 2011 – Estradas de Portugal, pág. 38 e Auditoria da Inspeção Geral de Finanças à Estradas de Portugal, Relatório nº842/2011, Junho 2011, anexo I.

- Em 2007 e 2008, pelo lançamento dos concursos públicos internacionais para atribuição das subconcessões em referência²⁹²;
- Em 2007, 2008, 2009 e 2010 pela gestão dos referidos procedimentos concursais, pela decisão de adjudicação, pela assinatura dos respetivos contratos de concessão²⁹³ e por toda a tramitação necessária à sua efetivação.

Salienta-se que os procedimentos concursais dirigidos pela Estradas de Portugal permitiram atingir os seguintes resultados:

- O custo contratado destas concessões é inferior ao custo estimado previamente²⁹⁴;
- As concessões foram todas contratadas aos concorrentes de concursos públicos internacionais (com elevada participação, entre 4 a 6 concorrentes por concurso) que apresentaram os preços mais baixos e as propostas mais vantajosas de acordo com os critérios definidos previamente no programa de concurso²⁹⁵;
- As taxas de rentabilidade dos acionistas privadas, em média, são as mais baixas de sempre. Menos 25% face às PPP de portagem real contratadas antes de 2005, e 22% face às concessões SCUT²⁹⁶;
- O custo de construção por km é muito inferior ao custo das anteriores PPP, menos cerca de 63%²⁹⁷;

²⁹² Autoestrada Transmontana – Anúncio de Concurso publicado no Diário da República, 2ª Série, nº 231, de 30 de Novembro de 2007;

Douro Interior – Anúncio de Concurso publicado no Diário da República, 2ª Série, nº 231, de 30 de Novembro de 2007;

Baixo Tejo - Anúncio de Concurso publicado no Diário da República, 2ª Série, nº 244, de 19 de Dezembro de 2007;

Litoral Oeste - Anúncio de Concurso publicado no Diário da República, 2ª Série, nº 63, de 31 de Março de 2008;

Baixo Alentejo - Anúncio de Concurso publicado no Diário da República, 2ª Série, nº 237, de 10 de Dezembro de 2007;

Algarve Litoral - Anúncio de Concurso publicado no Diário da República, 2ª Série, nº 60, de 26 de Março de 2008;

Pinhal Interior - Anúncio de Concurso publicado no Diário da República, 2ª Série, nº 119, de 23 de Junho de 2008.

²⁹³ Autoestrada Transmontana – Contrato de Concessão assinado em 10 de Dezembro de 2008;

Douro Interior - Contrato de Concessão assinado em 25 de Novembro de 2008;

Baixo Tejo - Contrato de Concessão assinado em 15 de Janeiro de 2009;

Litoral Oeste - Contrato de Concessão assinado em 26 de Fevereiro de 2009;

Baixo Alentejo - Contrato de Concessão assinado em 31 de Janeiro de 2009;

Algarve Litoral – Contrato de Concessão assinado em 20 de Abril de 2009;

Pinhal Interior - Contrato de Concessão assinado em 28 de Abril de 2010.

²⁹⁴ Resposta à questão 6 deste questionário;

Relatório e Contas 2011 - Estradas de Portugal, Junho de 2012, pág. 42.

²⁹⁵ Relatórios das Comissões de Avaliação dos Concursos Públicos Internacionais das Subconcessões.

²⁹⁶ Resposta à questão 16 deste questionário;

Contratos de Concessão das Subconcessões, Caso Base

²⁹⁷ Relatório e Contas 2011 - Estradas de Portugal, Junho de 2012, pág. 38, inclui o valor do Túnel do Marão inscrito na pág. 43;

Relatório e Contas 2011 - Estradas de Portugal, Junho de 2012, pág. 43, retirou-se neste cálculo o valor do Túnel do Marão.

- Os riscos ambientais, de expropriações, de disponibilidade e sinistralidade que até aqui eram risco público passaram para o privado²⁹⁸;
- Em todas as subconcessões os privados assumem risco de tráfego²⁹⁹;
- Não existiram alterações de traçado que gerassem sobrecustos³⁰⁰;
- Não há sobrecustos ou compensações na fase de construção, ao contrário do que se verificou nas PPP anteriores. Pela primeira vez o custo real é inferior ao contratado (27 milhões de euros) e inferior ao estimado (1.131 milhões de euros)³⁰¹;
- O custo do financiamento é muito inferior ao custo do financiamento atual do Estado português³⁰²;
- A maioria do financiamento é assegurado pela Banca Internacional, trazendo liquidez e recursos financeiros para a nossa economia. Caso não existissem estes projectos estes recursos eram canalizados para outras economias³⁰³;
- Ao contrário do verificado anteriormente todas as PPP foram adjudicadas depois da emissão da Declaração de Impacte Ambiental (DIA);
- As subconcessões em referência foram as primeiras PPP rodoviárias que tiveram comparador público. Recorde-se que o XV Governo, depois de aprovar legislação³⁰⁴ a obrigar a execução prévia do Comparador Prévio lançou as Concessões Douro Litoral e Grande Lisboa sem o realizar, argumentando pela incapacidade do Estado em calcular os custos no modelo de administração directa.

Transcreve-se extracto da acta da audição do Eng.º Rui Manteigas, Director das Estradas de Portugal sobre as Subconcessões:

“O Sr. Fernando Serrasqueiro (PS): — Tomei umas notas sobre as conclusões que podemos tirar das suas declarações e gostaria que me dissesse se correspondem ou não ao que quis aqui dizer hoje: que o custo contratado destas últimas concessões é

²⁹⁸ Resposta à questão 15 deste questionário;

²⁹⁹ Relatório e Contas 2011 - Estradas de Portugal, Junho de 2012, pág. 39

³⁰⁰ Relatório e Contas 2011 - Estradas de Portugal, Junho de 2012, pág. 38

³⁰¹ Relatório e Contas 2011 - Estradas de Portugal, Junho de 2012, pág. 38

³⁰² Resposta à questão 5 deste questionário;

³⁰³ Resposta à questão 5 deste questionário;

³⁰⁴ Decreto Lei nº86/2003, 26 de Abril, alínea c) do número 1 do artigo nº 6 e Lei do Enquadramento Orçamental, número 2 do artigo 16º

inferior ao custo previamente estimado.

O Sr. Eng.º Rui Manteigas: — Sim, já aqui referi que é cerca de 20% inferior.

O Sr. Fernando Serrasqueiro (PS): — Que as concessões foram todas contratadas aos concorrentes de concursos públicos que apresentaram os preços mais baixos.

O Sr. Eng.º Rui Manteigas: — Sim, é verdade.

O Sr. Fernando Serrasqueiro (PS): — Que as taxas de rentabilidade dos acionistas privados são as mais baixas de sempre, menos que as TIR contratadas das SCUT.

O Sr. Eng.º Rui Manteigas: — Sim, em média é 1,5% abaixo, mas há variações de concessão para concessão.

O Sr. Fernando Serrasqueiro (PS): — (Por não ter falado ao microfone, não foi possível transcrever o início da frase do orador) ... é muito inferior ao custo das anteriores PPP.

O Sr. Eng.º Rui Manteigas: — É também inferior.

O Sr. Fernando Serrasqueiro (PS): — Que os riscos ambientais das expropriações, de disponibilidade e sinistralidade, que até aqui eram um risco público, passaram para o privado.

O Sr.º Eng. Rui Manteigas: — Sim, tendo o Estado eliminado o risco ambiental à partida. Quando lançou as concessões, já tinha grande parte do risco ambiental eliminado — a sua parte.

O Sr. Fernando Serrasqueiro (PS): — Que não existiram alterações de traçado que gerassem sobrecustos.

O Sr. Eng.º Rui Manteigas: — Sim, é verdade. **O Sr. Fernando Serrasqueiro (PS):** — E que não há sobrecustos na fase de construção, ao contrário do que se verificou nas PPP anteriores. **O Sr. Eng.º Rui Manteigas:** — Sim, não há sobrecustos.”³⁰⁵

XVII – Rede de Alta Velocidade

1. Evolução do projecto: enquadramento comunitário e marcos institucionais

³⁰⁵ acta nº 12 de 14 de Junho de 2012, Audição do Sr. Eng.º Rui Manteigas

No âmbito da Política Comum de Transportes há uma orientação clara no sentido de se assegurar o livre movimento de pessoas e bens no espaço comunitário, reduzindo distâncias e melhorando as ligações entre as regiões periféricas e o centro da Europa. Trata-se da assunção do modelo de uma Europa mais coesa em termos territoriais e sociais, garantindo uma efectiva mobilidade de pessoas e bens, ligando as principais cidades europeias numa lógica de rede: a Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T).

A RTE-T assenta em projectos prioritários, através dos quais se estimam reduções no nível do congestionamento rodoviário hoje existente, bem como reduções significativas de emissões de CO₂ que se admitem ser uma resposta eficaz para o esperado crescimento do tráfego de mercadorias na União Europeia.

A aposta no modo ferroviário, quer convencional quer em alta velocidade, é, claramente, um dos desígnios da RTE-T, confirmado no programa *Connecting Europe* que integra o quadro financeiro plurianual 2014-2020.

É neste contexto europeu, de aposta clara no desenvolvimento da RTE-T, da rede de alta velocidade ferroviária e da sua interoperabilidade, que se insere o projecto nacional da Rede Ferroviária de Alta Velocidade (RAV), cujas ligações Lisboa-Porto, Lisboa-Madrid, Aveiro-Salamanca e Porto-Vigo estão incluídas nos projectos prioritários da RTE-T.

O compromisso de Portugal para o desenvolvimento da RAV foi-se consolidando desde o final da década de 80, quando se iniciaram os primeiros estudos, e cuja configuração se estabilizou com os acordos firmados no âmbito das Cimeiras Luso-Espanholas da Figueira da Foz, em 2003 (XV Governo Constitucional), e de Évora, em 2005 (XVII Governo Constitucional), na sequência de decisões do Governo Português, quer em 2004, com a aprovação da Resolução de Conselho de Ministros n.º 83/2004, de 9 de Junho (XVI Governo Constitucional), quer com a definição dos Eixos Prioritários e modelo de desenvolvimento, em Dezembro de 2005 (XVII Governo Constitucional), e, finalmente, com a assinatura do contrato de concessão do primeiro troço da ligação Lisboa – Madrid, Poceirão – Caia, em Maio de 2010 (XVIII Governo Constitucional).

Os principais marcos de desenvolvimento do projecto são os seguintes:

1987 → Despacho MOPTC 38/87, de 20 de Abril

Cria um grupo de trabalho tendo por missão iniciar os estudos e análises da necessidade e oportunidade para a introdução do comboio em alta velocidade na rede ferroviária nacional, nomeadamente no “eixo ferroviário Porto – Lisboa, liberto das restrições impostas pelos transportes suburbanos em Lisboa, Porto e Coimbra e por um tráfego de mercadorias que naturalmente crescerá no futuro”.

1988 → Resolução do Conselho de Ministros nº 52/88, de 15 de Dezembro

Determina que as novas linhas ferroviárias que viessem a ser construídas em Portugal para transporte de passageiros em alta velocidade deveriam adoptar a bitola europeia, que as ligações com Espanha deveriam ser analisadas no âmbito da Comissão Técnica Luso – Espanhola para os Grandes Eixos e ainda que a CP deveria apresentar um plano de migração “da bitola peninsular para a bitola europeia”.

1999 → Despacho nº 20 309/99, de 6 de Outubro, do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território

Determina que o grupo de trabalho anteriormente criado – GTAV – deveria prosseguir os seus estudos, tendo em conta a perspectiva de “uma verdadeira rede espanhola de alta velocidade, em bitola europeia” e tendo como premissas uma velocidade de projecto de 350 km/hora, electrificação em corrente alterna de 25 000 V e tempos máximos de percurso, no transporte de passageiros, de noventa minutos e de três horas, respectivamente, para as ligações Lisboa – Porto e Lisboa ou Porto – Madrid.

2000 → Decreto-lei nº 323-H/2000, de 19 de Dezembro

Constitui a RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A., sociedade que tem por objecto o desenvolvimento e coordenação dos trabalhos e estudos necessários para a formação de decisões de planeamento e construção, financiamento, fornecimento e exploração de uma rede ferroviária de alta velocidade a instalar em Portugal e da sua ligação com a rede espanhola.

2001 → Criação do AVEP – Agrupamento Europeu de Interesse Económico da Alta Velocidade Espanha-Portugal, de 26 de Janeiro.

2003 → XIX Cimeira Luso – Espanhola, Figueira da Foz, 7 e 8 de Novembro

São definidas quatro ligações transfronteiriças e fixado o respectivo calendário de concretização: Porto – Vigo, em 2009; Lisboa – Madrid, em 2010; Aveiro – Salamanca, para tráfego misto, em 2015; e Faro – Huelva, antes de 2018. São ainda fixados tempos-objectivo de percurso entre “Lisboa e Madrid” e “Porto e Madrid” da ordem das 2 horas e 45 minutos.

2004 → DECISÃO N.º 884/2004/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 29 de Abril

Inclui os eixos ferroviários de alta velocidade Lisboa – Porto, Lisboa – Madrid e Aveiro Salamanca (PP3) e Porto – Vigo (PP19) na lista dos 30 projectos prioritários da RTE-T.

→ Resolução do Conselho de Ministros nº 83/2004, de 9 de Junho

Mantém o calendário de concretização acordado na Cimeira da Figueira da Foz, fixando para o eixo Lisboa – Porto o horizonte temporal de 2013, bem como as respectivas estações intermédias: Leiria, Coimbra e Aveiro. Determina que a parametrização do eixo Lisboa – Madrid deverá permitir a circulação de composições ferroviárias de mercadorias.

2005 → XXI Cimeira Luso – Espanhola, Évora, 18 e 19 de Novembro

Foi acordado que a ligação Lisboa – Madrid seria projectada para tráfego misto, mantendo o tempo de percurso para passageiros em 2 horas e 45 minutos. Foi alterado o objectivo temporal para a abertura ao tráfego no troço Lisboa – Caia passando para 2013, mantendo o do troço Madrid – Badajoz.

→ Apresentação pública do projecto de alta velocidade ferroviária portuguesa, pelo XVII Governo Constitucional, em 12 de Dezembro

Fixa como eixos prioritários as ligações Lisboa – Porto e Lisboa – Madrid, sendo a alta velocidade assumida como um dos principais projectos públicos nacionais.

2006 → Orientações Estratégicas para o Sector Ferroviário, apresentação pública em 28 de Outubro

Pela primeira vez a rede de alta velocidade é fixada como uma componente da rede ferroviária nacional, integrada na sua rede principal, e são dadas orientações para que exista complementaridade e coordenação com a rede convencional e seja maximizada a interoperabilidade na ligação entre as duas, com procura de estações comuns às duas redes.

Inclui a ligação Porto – Vigo no conjunto dos eixos prioritários, destinada a tráfego misto, com um tempo de percurso entre extremos no máximo 60 minutos, construída de forma faseada, mas com serviço obrigatório ao Aeroporto Sá Carneiro na sua configuração final.

Na ligação Lisboa – Madrid é fixada a Terceira Travessia do Tejo (TTT) no corredor Chelas – Barreiro, com componente ferroviária AV e convencional incluindo

mercadorias, e são dadas orientações para ser analisada a componente rodoviária. É fixada a estação de Évora e a plataforma comum com a ligação Sines – Espanha no troço Évora – Caia.

Na ligação Lisboa – Porto é definida a entrada em Lisboa pela margem direita do Tejo e no Porto pela Ponte de São João, ainda que com reserva de espaço – canal alternativo. É também fixada a estação central do Porto em Campanha, bem como a articulação das redes de Alta Velocidade e convencional e o Sistema de Mobilidade do Mondego, na nova estação em Coimbra.

→ **XXII Cimeira Luso – Espanhola, Badajoz, 25 de Novembro**

Acordada a construção de uma estação internacional conjunta na fronteira Elvas – Badajoz. Fixado o horizonte temporal de 2013 para a ligação Porto – Vigo.

2007 → **Decreto-lei nº 1/2007, de 25 de Janeiro**, que estabelece medidas preventivas com o objectivo de viabilizar a Terceira Travessia do Rio Tejo no corredor Chelas – Barreiro.

→ **Apresentação Pública do Modelo de Negócios** para a Alta Velocidade Ferroviária em Portugal, em 1 de Junho.

→ **Decreto-lei nº 25/2007, de 22 de Outubro**, que estabelece medidas preventivas com o objectivo de viabilizar o eixo ferroviário de alta velocidade Lisboa – Madrid.

→ **Declaração Conjunta de Portugal e Espanha para a coordenação dos trabalhos nos troços transfronteiriços**, de 7 de Julho.

2008 → **Resolução de Conselho de Ministros nº 13/2008**

Aprova, preliminarmente, a localização do novo aeroporto de Lisboa na zona do campo de tiro de Alcochete associada à solução rodo-ferroviária para a Terceira Travessia do Tejo (TTT) no corredor Chelas – Barreiro.

→ **Decreto-lei nº 7/2008, de 27 de Março**, que estabelece medidas preventivas com o objectivo de viabilizar o eixo ferroviário de alta velocidade Lisboa – Madrid.

→ Decisão de **localização da estação central de Lisboa na Gare do Oriente** e respectiva ampliação, em 17 de Abril.

→ Apresentação pública e **lançamento do concurso público internacional** para a PPP do **troço Poceirão-Caia**, em 2 de Junho.

2009 → Anúncio público do **lançamento do concurso público internacional** para a PPP do **troço Lisboa-Poceirão, incluindo a TTT no corredor Chelas-Barreiro**, em 30 de Março.

→ Apresentação pública da **decisão de adjudicação** do concurso público internacional para a PPP do **troço Poceirão-Caia**, em 12 de Dezembro.

2010 → Assinatura do **contrato de concessão** das infraestruturas ferroviárias do **troço Poceirão-Caia**, em 8 de Maio.

→ Assinatura do **Memorando de Entendimento Portugal, Espanha, França** sobre a realização do Projecto Prioritário n.º 3 da RTE-T, de 8 de Junho.

2012 → Acórdão do Tribunal de Contas, nº 9/12-21.Mar-1ªA/SS, que recusa visto ao contrato de concessão da RAV Poceirão-Caia (na sequência da não resposta do governo aos pedidos de esclarecimento).

→ Despacho do Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Sérgio Monteiro, determinando à REFER que não interpunha recurso do Acórdão de recusa de visto, apesar da REFER entender existir fundamento, 5 de Abril.³⁰⁶³⁰⁷

Infelizmente a Comissão de Inquérito não avaliou as consequências jurídicas e os custos financeiros para o País resultantes da violação de compromissos internacionais e de obrigações contratuais por parte do actual governo.

Deveriam ter sido avaliadas a dimensão da perda de fundos comunitários e os custos resultantes da deliberada inércia do governo na relação com o Tribunal de Contas e com as empresas contratantes. É designadamente grave que mantendo o programa *Connecting Europe* referência à ligação ferroviária em alta velocidade à Península Ibérica a concretizar agora até 2020 a única acção conhecida do governo tenha a ver com uma ligação ferroviária para mercadorias a Sines projectada para depois de 2020. O actual governo não só violou gravemente o interesse nacional e os compromissos reiteradamente assumidos com a União Europeia e com Espanha, perdendo assim todos os financiamentos assegurados no âmbito do QREN, da RTE-T e do BEI no período 2007-2013, como anuncia desde já que irá desperdiçar os recursos financeiros previstos para esta finalidade no quadro financeiro plurianual 2014-2020.

³⁰⁶ Fundamentação proposta pela REFER para recurso do Acórdão de recusa de visto.

³⁰⁷ Junta-se em anexo o referido despacho do SEOPTC Sérgio Monteiro.

2. Os Objectivos estratégicos e o modelo de negócios da RAV

Os objectivos da RAV enquadram-se no espírito da Política Comum de Transportes e da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE) de tornar a Europa mais coesa em termos territoriais e sociais, garantindo-se uma efectiva mobilidade de pessoas e bens. Também a nível nacional estão em sintonia com os objectivos globais do sector dos transportes de melhorar a eficiência e a qualidade do sistema de transportes, de contribuir para o desenvolvimento económico e para a coesão social e territorial, ao nível nacional e europeu e de aumentar a sustentabilidade ambiental, económica e social do sistema de transportes.

Estão ainda enquadrados nos objectivos estratégicos para o sector ferroviário, fixados nas OESF em 2006, de melhorar a acessibilidade e a mobilidade, de modo a que daí decorra uma quota de mercado relevante, de garantir padrões adequados de segurança, de interoperabilidade e de sustentabilidade ambiental da rede, de evoluir para um modelo de financiamento sustentável e promotor da eficiência e de promover a Investigação, o Desenvolvimento e a Inovação.

Desta forma, as orientações estratégicas estabelecidas em Dezembro de 2005 para a RAV consagram o firme propósito de:

- Criar um sistema de transportes moderno, sustentável e eficiente, reduzindo tempos e custos de deslocação;
- Contribuir para a redução da situação periférica de Portugal no espaço europeu, integrando o caminho-de-ferro nacional na RTE-T;
- Contribuir para aumentar a competitividade da Fachada Atlântica Portuguesa;
- Contribuir para o desenvolvimento territorial, económico e tecnológico e para a criação de emprego;
- Melhorar a mobilidade e reequilibrar a distribuição modal dos transportes, captando passageiros e mercadorias de modos mais poluentes, como o rodoviário;
- Aumentar a utilização do sistema ferroviário, através da articulação com a rede convencional;
- Contribuir para aumentar a competitividade dos sistemas portuário, aeroportuário e logístico, através da articulação com a ferrovia;
- Diminuir as emissões poluentes e de gases que provocam o efeito de estufa;
- Contribuir para a redução da sinistralidade rodoviária;

- Criar uma rede de Cidades AV, à semelhança do que ocorreu em França e Espanha, por exemplo, após a construção de redes de alta velocidade ferroviária. Este conceito está associado à existência de redes de cidades com fortes ligações sociais e económicas entre si, possibilitadas pela existência de um sistema de transportes rápido e eficiente que reduz fortemente, em termos de tempos de percurso, a distância física que as separa, viabilizando relações normalmente associadas a uma natureza regional ou metropolitana.

O Modelo de Negócio escolhido para o desenvolvimento da infraestrutura assentava no estabelecimento de Parcerias Público-Privadas (PPP).

Os principais objectivos estabelecidos para o Modelo de Negócio eram os seguintes:

- Assegurar a Comportabilidade para o Estado Português;
- Garantir o Cumprimento de Prazos;
- Garantir uma elevada Qualidade de Serviço;
- Minimizar os Riscos para o Estado.

As PPP para a infraestrutura (PPP1: Poceirão – Caia; PP2: Lisboa – Poceirão; PP3 e 4: Lisboa – Porto; PPP5: Braga – Valença) seriam estabelecidas através de contratos de concessão para o projecto, construção, financiamento, manutenção e disponibilidade da infraestrutura, por um período de 40 anos.

A PPP para a sinalização e telecomunicações (PPP6) seria estabelecida através de contratos de concessão para o projecto, construção, financiamento e manutenção, por um período de 20 anos.

As funções estratégicas de gestão da circulação e de alocação da capacidade continuariam a ser responsabilidade da REFER, enquanto entidade gestora da infraestrutura ferroviária em Portugal.

A exploração ferroviária seria garantida por um ou mais operadores em articulação com Espanha no caso das linhas internacionais Porto – Vigo e Lisboa – Madrid.

3. A ligação Lisboa-Madrid

Para o eixo Lisboa-Madrid, o XVII Governo Constitucional acordou com Espanha, em 2005, a construção de uma linha mista destinada a mercadorias e passageiros, alterando a opção anterior de a vocacionar apenas para passageiros, com um tempo de ligação directa entre a Gare do Oriente e Madrid, para passageiros, de 2h e

45 minutos e uma velocidade de projecto de 350 km/h. No território nacional ter-se-ia uma estação intermédia em Évora e uma estação internacional no Caia.

É um projecto que a Comissão Europeia, no âmbito da RTE-T, considerou dos cinco mais prioritários. Esta classificação confirmou a importância desta ligação, estimando-se que a procura nesta linha, no seu primeiro ano de funcionamento, atingisse cerca de 6,1 milhões de passageiros, passando este número, em 2033, a ser de 9,3 milhões de passageiros.

Sendo uma linha mista, estimou-se que o tráfego de mercadorias neste corredor seja de 1,5 milhões de toneladas em 2020, fazendo subir a quota do caminho-de-ferro – hoje praticamente residual – para cerca de 15%, no mesmo ano.

Estas estimativas poderiam ainda ser potenciadas pelo efeito que a linha de alta velocidade teria no alargamento da área de influência (*hinterland*) dos portos de Lisboa, Setúbal e Sines, associado à articulação com as plataformas logísticas do Poceirão e de Elvas/ Caia. Esse efeito seria ainda mais acentuado devido à existência de uma plataforma comum, de cerca de 92 km de extensão, entre Évora e Caia, com uma linha ferroviária convencional para mercadorias pesadas, que integrava o Projecto Prioritário nº 16 – Eixo ferroviário de transporte de mercadorias Sines/Algeciras-Madrid-Paris.

Outro aspecto importante na ligação Lisboa – Madrid prendia-se com o facto do cumprimento das 2h e 45 minutos, na ligação directa para passageiros, determinar uma nova travessia sobre o Rio Tejo – a Terceira Travessia do Tejo (TTT) rodoferrviária.

A TTT – em linha com o previsto no PROTAML – localizar-se-ia no alinhamento Chelas-Barreiro e iria contemplar duas vias para a Alta Velocidade, bem como duas vias dedicadas à circulação de comboios convencionais e com ligações à Linha de Cintura e à Gare do Oriente na margem Norte e à Linha do Alentejo na margem Sul, permitindo o fecho do anel ferroviário na Área Metropolitana de Lisboa.

Esta nova travessia ferroviária permitiria maximizar a utilização de uma infraestrutura necessária para a viabilização da Alta Velocidade e apostar num bom serviço de transporte de mercadorias para sul e em ganhos de tempo muito significativos quer nas ligações de passageiros ao Algarve quer nas ligações suburbanas. Os serviços de passageiros para o Algarve teriam uma redução do tempo de percurso da ordem dos 30 minutos, a ligação ferroviária entre Setúbal e Lisboa teria uma redução para

metade, passando dos actuais 60 para 30 minutos, e a ligação entre Lisboa e o Barreiro seria efectuada em menos de 10 minutos.

As ligações ferroviárias ao Novo Aeroporto de Lisboa (NAL), no Campo de Tiro de Alcochete (CTA), seriam asseguradas quer em serviços convencionais, quer em serviços *shuttle* sobre a linha de alta velocidade com um tempo de percurso da ordem dos 15 minutos.

A introdução da componente rodoviária iria, por um lado, assegurar uma ligação rodoviária ao NAL alternativa à Ponte Vasco da Gama e, por outro lado, garantir equidade de tratamento às populações do eixo Lisboa – Barreiro – Setúbal, dado tratar-se do único na Área Metropolitana de Lisboa que não tem ligação viária directa à Capital.

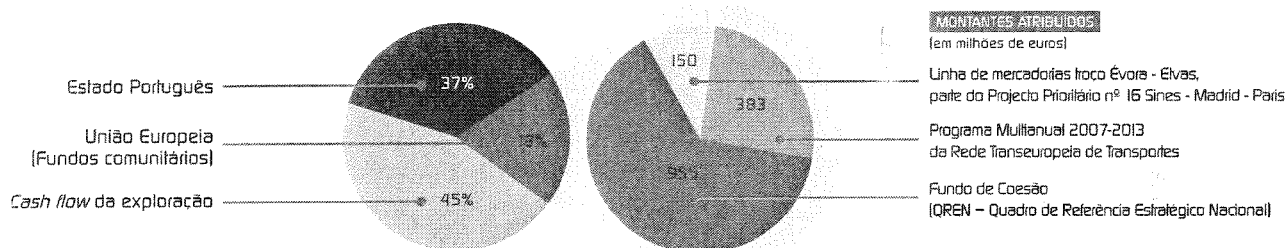
A PPP1, troço Poceirão – Caia, foi adjudicada ao agrupamento “ELOS Ligações de Alta Velocidade”, tendo sido assinado o contrato de concessão em 8 de Maio de 2010.

4. O custo/ benefício e o financiamento da Alta Velocidade

Nos eixos Lisboa-Porto e Lisboa-Madrid estimava-se, em 2005, um investimento total de 7,7 mil milhões de euros, valor esse revisto em baixa em 2007, para 7,1 mil milhões de euros, fruto de optimização de soluções no projecto, com recurso a ferramentas de *Value Engineering*.

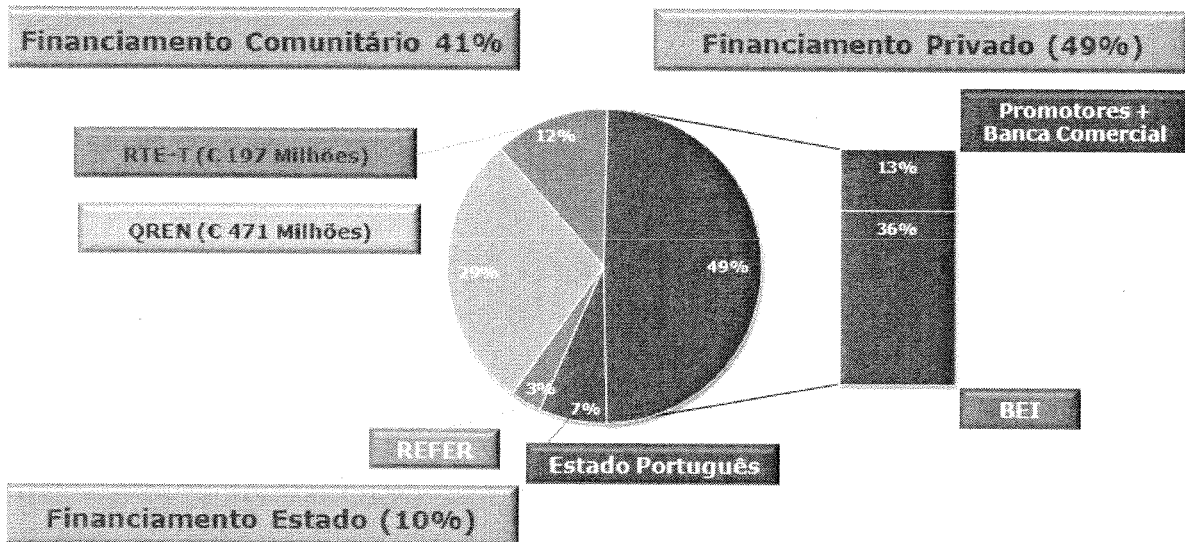
No troço Poceirão – Caia obteve-se um valor contratual, em 2010, da ordem dos 1.400 milhões de euros, inferior ao estimado em 2007.

Com a redução de custos nos eixos atrás referidos, a solução de financiamento do investimento foi igualmente revista, passando o esforço do Estado de 40% para 37% do valor total de investimento, sendo 18 % do projecto financiado por Fundos Comunitários e 45% pelas receitas geradas pelo próprio projecto – *cash flow* de exploração.



No caso da PPP1, troço Poceirão – Caia, o financiamento seria assegurado conforme se indica.

Financiamento da PPP1 - Poceirão-Caia



O modelo de negócio adoptado para a Alta Velocidade e o forte apoio da União Europeia permitiriam a suavização dos encargos do Estado Português no financiamento do projecto nacional. Do esforço de investimento do Estado, sensivelmente metade seria exigido durante a fase de construção e o restante na fase de exploração. Esta ligação deveria gerar receitas suficientes para cobrir a sua exploração, existindo libertação de *cash flow* para amortizar o investimento.

A TIR sócio-económica obtida na análise custo-benefício efectuada para a RAVE era de 5,75% para o eixo Lisboa – Madrid (com 20,47% para a TTT).

No eixo Lisboa – Madrid, a avaliação sócio-económica demonstra que os benefícios (receitas tarifárias, poupança de tempo, redução de acidentes, economias de custo de operação de outros modos de transporte, melhoria da qualidade do ar e criação de emprego) superariam os custos de investimento e de exploração a partir do primeiro ano de entrada em serviço e atingiriam cerca de 370 milhões de euros de saldo positivo em 2040.

Para o período 2007-2013 a Comissão Europeia atribuiu ao projecto um montante de apoio financeiro global de 1.334 milhões de euros, tendo o Programa Multianual da RTE-T atribuído à RAV em Portugal um financiamento de 383,38 milhões de euros, o que correspondeu a cerca de 10% dos 3,9 mil milhões de euros disponíveis para os 27

países da União Europeia para o sector ferroviário. Posteriormente, através dos programas anuais, foram atribuídos mais 33 milhões de euros.

Com a decisão de não avançar com o projecto, os montantes previstos de financiamentos comunitários foram perdidos para Portugal, de acordo com os serviços da Comissão Europeia.

De acordo com os estudos realizados para a RAVE³⁰⁸, o investimento previsto no projecto de Alta Velocidade, para os três eixos prioritários, geraria efeitos globalmente positivos em todas as variáveis macroeconómicas:

- Criação, ao longo do período de vida do projecto, de 56 mil novos postos de trabalho permanentes, para além dos cerca de 100 mil durante a fase da construção;
- Aumento do investimento privado em 126 mil milhões de euros;
- Aumento do PIB na ordem dos 121 mil milhões de euros;
- Aumento cumulativo da receita fiscal na ordem dos 64 mil milhões de euros, receita esta que não constitui qualquer sobrecarga fiscal para os contribuintes, antes é uma receita associada ao próprio projecto.

A construção de uma Rede de Alta Velocidade Ferroviária em Portugal, em bitola UIC e coordenada com as redes espanhola e francesa, com a Rede Nacional de Plataformas Logísticas e com os portos e aeroportos nacionais, seria também uma oportunidade de definir e acelerar o processo de migração da bitola ibérica existente na grande maioria da rede ferroviária nacional. Desta forma, ao garantir-se uma maior interoperabilidade com a generalidade dos caminhos-de-ferro europeus, para além de se poder prestar um melhor serviço de transporte aos cidadãos, poder-se-ia igualmente atingir um novo patamar de eficiência económica e financeira na gestão e exploração dos sistemas ferroviário e multimodal.

Por outro lado, estimava-se um potencial de participação nacional entre 80 a 85%³⁰⁹ do investimento, designadamente, na obra civil, nas especialidades ferroviárias, nas telecomunicações e tecnologias de informação, nos interiores do material circulante, na manutenção das infraestruturas e do material circulante e nos serviços e todas as actividades empresariais inerentes, o que constituiria uma oportunidade fundamental

³⁰⁸ Fonte: Pereira, A.M. e Andraz, J.M., 2008.

³⁰⁹ Fonte: Estudo “Potencial de participação da indústria nacional no projecto de Alta Velocidade”, In Out Global, ISCTE, 2005.

em tempo de crise para a inovação tecnológica e criação de emprego nas empresas portuguesas

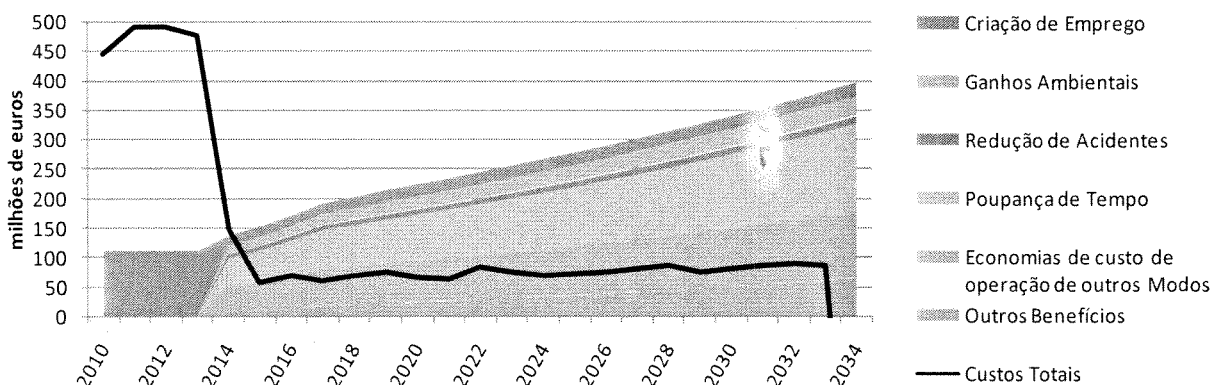
Outro dos benefícios identificados no projecto prende-se com a dinâmica urbana e territorial que gera. O grande vector de mudança é introduzido pela diminuição das distâncias, medidas em tempo de percurso, promovendo dinâmicas de maior coesão social, económica e territorial.

De facto, a rede planeada permitiria que mais de metade da população residente em Portugal efectuasse deslocações, entre os principais centros urbanos nacionais, com um tempo composto de viagem igual ou inferior a 2 horas (tempo de origem a destino) e se se considerar um tempo composto de viagem de 3 horas, cerca de 90% da população beneficiaria dessa acessibilidade.

Em termos de externalidades, a Rede de Alta Velocidade teria um impacte significativo na redução da sinistralidade, da poluição atmosférica e das alterações climáticas, permitindo ao País uma poupança de 92 milhões de euros no ano de arranque da exploração e de 245 milhões de euros no 15.º ano de exploração. No consumo de energia previa-se uma diminuição que implicaria uma redução acumulada da importação de produtos petrolíferos, até ao ano 2040, superior a 1.000 milhões de euros. Trata-se de custos poupados que evidenciam impactes positivos cujos resultados contribuiriam de forma determinante na justificação do projecto.

Atendendo ao seu contributo para o emprego, para a retoma do investimento, para a elevação do patamar tecnológico e para o reforço da competitividade, a Rede Ferroviária de Alta Velocidade é um dos projectos que melhor se integra numa resposta coordenada da Europa à crise económica internacional.

Custos e Benefícios Económicos do Eixo Lisboa-Madrid



É legítimo e fundamentado reconhecer que a Alta Velocidade representaria para Portugal um sistema de transportes moderno, sustentável e eficiente que permitiria a integração de Portugal no espaço ibérico e europeu, sendo ao mesmo tempo um projecto potenciador de emprego, desenvolvimento económico e tecnológico, e potenciador do sistema portuário, aeroportuário e logístico. Seria, sem dúvida, uma alavanca para a competitividade da economia portuguesa.

A decisão do XIX Governo Constitucional de não avançar com este projecto tem um prejuízo financeiro directo para o País, através da perda de fundos comunitários e da negociação com a concessionária, para além de implicar a perda dos benefícios que se obteriam por via da sua concretização.

5. Resposta aos quesitos de acordo com os factos apurados pela Comissão

A Comissão de Inquérito centrou o seu trabalho na procura de respostas às 32 questões elaboradas previamente. Nesta parte deste relatório iremos, com base nos factos apurados anteriormente e com base no trabalho desenvolvido pela Comissão, apresentar as respostas aos quesitos e a outras relevantes questões que surgiram durante o desenrolar dos trabalhos.

Sobre a adopção do Modelo de PPP:

I - Responsáveis Políticos, Porque se optou por PPP, Condições de Financiamento, Consequências sobre o Orçamento de Estado, Quem financiou? (Quesitos 1 a 5)

a) Modelo Parcerias Público-Privadas

a.1) Na Europa

A Comissão, para analisar o contexto das PPP na Europa, adoptou como principal fonte de informação sobre Parcerias Público-Privadas o European PPP Expertise Centre – EPEC.

A EPEC nasceu por decisão da Comissão Europeia e do Banco Europeu de Investimento. Tem 39 membros, todos institucionais, com funções de responsabilidade sobre os programas de PPP de cada país.

A EPEC publica, desde 2010, relatórios anuais e semestrais sobre a evolução do Mercado de PPP. Já foram publicados o Market Update – Review of the European PPP Market, relativos aos anos de 2010³¹⁰, 2011³¹¹ e 2012³¹² e os relatórios semestrais dos anos de 2011³¹³ e 2012³¹⁴.

Foi também publicado pelo Banco Europeu de Investimento o relatório Public-Private Partnerships In Europe – Before And During The Recent Financial Crisis - July 2010, Andreas Kappeler and Mathieu Nemoz³¹⁵, que inclui dados sobre as PPP na Europa desde 1990.

Através da compilação dos dados reportados por estes relatórios a Comissão concluiu que:

Na Europa, entre 1990 e 2012,

- O modelo de PPP foi um modelo muito utilizado, tendo-se concretizado 1602 Parcerias Público-Privadas, em 24 países, com um investimento aproximado de 301 mil milhões de euros³¹⁶.
- Concretizaram-se, em média, 70 PPP por ano com um valor médio de investimento por projeto de 188 milhões de euros³¹⁷.

³¹⁰ <http://www.eib.org/epec/resources/epec-market-update-2010-public.pdf>

³¹¹ http://www.eib.org/epec/resources/epec_market_update_2011_en_web.pdf

³¹² http://www.eib.org/epec/resources/epec_market_update_2012_en.pdf

³¹³ <http://www.eib.org/epec/resources/epec-market-update-h1-2011.pdf>

³¹⁴ http://www.eib.org/epec/resources/epec_market_update_h1_2012_en.pdf

³¹⁵ http://www.eib.org/epec/resources/efr_epec_ppp_report.pdf

³¹⁶ Andreas Kappeler and Mathieu Nemoz, Public-Private Partnerships in Europe – Before and during the financial crisis, European Investment Bank, July 2010;

European PPP Expertise Centre, Market Update - Review of the European PPP Market in 2010, European Investment Bank and European commission, April 2011;

European PPP Expertise Centre, Market Update - Review of the European PPP Market in 2011, European Investment Bank and European commission, March 2012;

European PPP Expertise Centre, Market Update - Review of the European PPP Market in 2012, European Investment Bank and European commission, March 2013.

³¹⁷ idem

- O país que mais PPP desenvolveu foi o Reino Unido com 996 contratos (62,2% do total europeu), seguido da Espanha com 158 contratos (9,9%), a França com 132 contratos (8,2%) e a Alemanha com 102 contratos (6,4%)³¹⁸;
- Em valor de investimento, o Reino Unido é, de longe, o país que mais recorreu a PPP, investindo 48,5% do total europeu, seguido da Espanha, com 11,4% e da França com 10,1%³¹⁹.
- No Reino Unido foram contratadas 997 PPP, com um investimento de 170 mil milhões de euros. Tradicionalmente o sector dos transportes é o grande responsável pela contratualização de PPP e no Reino Unido 60% dos contratos, entre 1995/99, eram de transportes.
- Fora do Reino Unido, o sector de transportes representa 76% dos projectos e o sector rodoviário foi responsável por três quartos destes projetos.
- Relativamente ao impacte dos fluxos financeiros das PPP, o Banco Europeu de Investimento³²⁰ concluiu: "In all countries PPP investment flows represent less than one percent of GDP. Figure 6 suggests that PPPs are of macroeconomic significance only in Greece, Portugal, the UK and, to some extent, Spain and Ireland. Greece is in fact characterised by a small number of large PPP projects. The countries with the largest increase of PPPs relative to GDP over the past five years are Ireland, Spain, the UK and, in relative terms, France, Germany and Italy."

Nos últimos 3 anos - 2010 a 2012:

- Foram celebrados 262 contratos de PPP, em 16 países, com um investimento de cerca de 48 mil milhões de euros.
- O país que mais PPP desenvolveu foi o Reino Unido com 97 contratos, a França com 60 contratos, a Alemanha com 36 contratos e a Espanha com 23 contratos;
- Em termos de valor, a França foi o país que mais investiu através de PPP, 35,4%, seguido do Reino Unido com 27% e da Espanha com 11,1%.
- As PPP no sector dos transportes representaram 55% do total investido, a educação 13%, o ambiente 8%, e a segurança 8%.

³¹⁸ idem

³¹⁹ idem

³²⁰ Andreas Kappeler and Mathieu Nemoz, Public-Private Partnerships in Europe – Before and during the financial crisis, European Investment Bank, July 2010, page 16

- As maturidades das linhas de financiamento ultrapassam em média 20 anos com spreads que variaram em média, em 2010, entre 2,4% e 2,75%, em 2011 entre 2,3% e 2,75% e em 2012 entre 3% e 3,5%. O valor mínimo obtido foi em 2011 de 1,7% e o valor máximo foi 4,5%, em 2012.

a.2) Em Portugal

- Entre 1999 e 2012, foram contratualizadas 36 PPP, com um investimento total de 20,9 mil milhões de euros, 22 no sector rodoviário, 10 no sector da saúde, 3 no sector ferroviário e 1 no sector da segurança. No sector rodoviário e ferroviário estão activas 24 PPP.
- Portugal contratualizou 2,8% dos projectos de PPP europeus, representando 6,8% do total do investimento europeu em PPP;
- Entre 2010 e 2012, foram contratualizadas duas PPP tendo sido anulado um dos dois contratos celebrados, o contrato ferroviário Poceirão-Caia;
- O valor máximo anual registado nos relatórios da DGTF relativo a fluxos financeiros de PPP corresponde a 0,8% do PIB anual.

Ano	Encargos com PPP (M€)	PIB (M€)	% PIB
2007	517	169000	0,31%
2008	403	172000	0,23%
2009	684	169000	0,40%
2010	897	173000	0,52%
2011	1521	171000	0,89%
2012	676	166000	0,41%

Fonte: Relatórios anuais DGTF, Relatório 2012 UTAP e Eurostat

a.3) Em conclusão

- O Reino Unido, em número de projectos e em valor de investimento, é o país que mais utilizou o modelo PPP. Não há nenhum país com fluxos de investimento em PPP superior a 1% do PIB. Portugal posiciona-se no grupo de países que mais utilizou PPP mas longe dos líderes Reino Unido, França e Espanha.
- O modelo de PPP é um modelo utilizado em toda a Europa.
- Foi utilizado massivamente no Reino Unido, Espanha e França, que em conjunto representam 69% do número total de projectos e 70% do valor total investido em PPP. Portugal fez 2,8% do número total de projectos e investiu, em termos percentuais, 6,6% do total europeu.
- Em Portugal, o investimento em PPP é em termos médios de 0,5% do PIB anual.

b) A União Europeia e as PPP

O modelo de PPP tem vindo a ser largamente promovido pela União Europeia e pelo Banco Europeu de Investimento.

A Comissão concluiu que esse incentivo foi largamente reforçado no contexto da resposta à crise despoletada em 2008.

Recorde-se a **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Mobilizar o investimento privado e público com vista ao relançamento da economia e à mudança estrutural a longo prazo: desenvolver parcerias público-privadas**, de 2009³²¹, em que se defende que **“O investimento em projetos de infraestruturas é um meio importante para manter a actividade económica durante a crise e apoiar um regresso rápido a um crescimento económico sustentável. As PPP podem proporcionar formas eficazes para realizar projectos de infraestruturas...”**.

Entre as vantagens apontadas pela União Europeia salienta-se **“Repartir os custos do financiamento das infraestruturas ao longo da vida do activo, reduzindo desta forma as pressões imediatas sobre os orçamentos públicos e permitindo antecipar em vários anos a conclusão dos projectos de infraestruturas — e**

³²¹ COM/2009/0615 final, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Mobilizar o investimento privado e público com vista ao relançamento da economia e à mudança estrutural a longo prazo: desenvolver parcerias público-privadas – Bruxelas, Setembro 2009.

colher os benefícios correspondentes. Além disso, as PPP permitem mobilizar os fundos privados e reuni-los aos recursos públicos.”

Nesta comunicação da Comissão Europeia salienta-se que em resposta à crise as PPP “*assumem uma especial importância*” e que perante as dificuldades o desenvolvimento das PPP está a ser restringido o que está a provocar em alguns países a paragem ou suspensão de projectos e outros “*(...) estão a adoptar medidas de apoio, que vão desde os regimes de garantia estatal, introduzidos em França, Bélgica e Portugal, a novos instrumentos de concessão de crédito pelo sector público, introduzidos no Reino Unido, Alemanha e França. Algumas administrações públicas estão igualmente a alterar a gestão de adjudicação de projectos PPP ou a simplificar as regras e práticas nacionais em matéria de contratos públicos, que excedem frequentemente os requisitos processuais mínimos das regras comunitárias neste domínio. Estes desenvolvimentos reflectem o empenhamento dos Governos no sentido de as PPP desempenharem um papel mais importante no domínio dos investimentos — um papel que irá revestir uma importância ainda maior, uma vez que as finanças públicas irão permanecer sob tensão num futuro próximo*”

O mesmo documento aponta ainda os principais benefícios das PPP:

“Existem actualmente numerosos elementos que permitem concluir que as PPP podem:

- **Melhorar a realização dos projectos.** *Tem sido demonstrado que os projectos através de PPP têm respeitado os prazos³²² e os orçamentos³²³ previstos. (...)*
- **Melhorar a relação custos-benefícios das infra-estruturas,** *explorando a eficiência³²⁴ e o potencial inovador de um sector privado competitivo, ou contribuir para um melhor índice de qualidade.*

³²² Um relatório recente (Outubro de 2009) do Serviço Nacional de Auditoria do Reino Unido actualiza o “*PFI construction performance report*” de 2003. Este relatório confirma que o desempenho global das PPP é superior ao da adjudicação convencional no que respeita ao orçamento afectado (65% de projectos PFI) e ao cumprimento dos prazos (69%). Nos projectos em que os custos foram ultrapassados, em 90% de casos isso ficou a dever-se a pedidos das autoridades ou de terceiros. Além disso, 91 % dos projectos completados foram avaliados pelos utilizadores chave como muito ou bastante bons em matéria de qualidade de construção e de concepção.

³²³ Estas conclusões são confirmadas por uma revisão interna do BEI publicada em 2005, baseada num exame pormenorizado de 15 PPP “*Evaluation of PPP projects financed by the EIB*”,

- **Repartir os custos do financiamento das infra-estruturas ao longo da vida do activo**, reduzindo desta forma as pressões imediatas sobre os orçamentos públicos e permitindo antecipar em vários anos a conclusão dos projectos de infra-estruturas — e colher os benefícios correspondentes.
- **Melhorar a partilha dos riscos**³²⁵ entre os sectores público e privado. Desde que as tarefas sejam correctamente partilhadas, uma gestão mais eficiente dos riscos pode reduzir os custos totais dos projectos.
- **Reforçar os esforços em matéria de sustentabilidade, inovação e investigação e desenvolvimento** a fim de realizar os progressos necessários para encontrar novas soluções para os desafios socioeconómicos da sociedade.”

Antes, em 2008, perante o eclodir da violenta crise, Durão Barroso apresentou o **Plano de Relançamento Económico**³²⁶

“O **Plano de relançamento da economia europeia** assenta em dois pilares (...):

- O primeiro pilar consiste numa importante injeção de poder de compra na economia destinada a fomentar a procura e a estimular a confiança. A Comissão propõe que os Estados-Membros e a UE acordem com urgência num estímulo orçamental imediato até 200 mil milhões de euros (1,5% do PIB), a fim de fomentar a procura, no pleno respeito do Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- O segundo pilar assenta na necessidade de orientar a acção de curto prazo com vista a reforçar a competitividade da Europa a longo prazo. O plano inclui um programa abrangente que visa orientar a acção para os investimentos “inteligentes”. Por investimento inteligente entende-se o investimento nas qualificações adequadas para dar resposta às necessidades futuras; o investimento na eficiência energética destinada a criar emprego e poupar energia; o investimento em tecnologias limpas a fim de fomentar sectores de actividade como os sectores da construção e automóvel nos mercados de baixo carbono do futuro; e investir em infraestruturas e interconexões com vista a promover a eficiência e a inovação.”

³²⁴ Os resultados de um estudo a nível mundial sobre o impacto da participação do sector privado na distribuição da água e da electricidade (Maio de 2009) revelam que o sector privado cumpre as expectativas em termos de produtividade do trabalho e de eficiência operacional, ver <http://www.ppiaf.org/content/view/480/485/>.

³²⁵ Canoy et al. (2001) observaram que as modalidades de partilha dos riscos nas PPP incentivam as duas partes a aumentar a eficiência do projecto.

³²⁶ COM(2008)800 final, Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu - Plano de relançamento da economia europeia, Bruxelas, 26 de Novembro de 2008

A Comissão concluiu que:

- O modelo de PPP tem vindo a ser largamente promovido pela União Europeia e pelo Banco Europeu de Investimento.
- O incentivo foi largamente reforçado no contexto da resposta à crise despoletada em 2008, nomeadamente através **Comunicação da Comissão - Mobilizar o investimento privado e público com vista ao relançamento da economia e à mudança estrutural a longo prazo: Desenvolver parcerias público-privadas**³²⁷ e através do **Plano de Relançamento Económico**³²⁸
- A Comissão Europeia defendeu que *“O investimento em projectos de infraestruturas é um meio importante para manter a actividade económica durante a crise e apoiar um regresso rápido a um crescimento económico sustentável. As PPP podem proporcionar formas eficazes para realizar projectos de infraestruturas”*.

Entre as vantagens apontadas às PPP pela Europa salienta-se *“Repartir os custos do financiamento das infraestruturas ao longo da vida do ativo, reduzindo desta forma as pressões imediatas sobre os orçamentos públicos e permitindo antecipar em vários anos a conclusão dos projetos de infraestruturas”*.

- O **Plano de Relançamento Económico** apresentado por Durão Barroso, em 2008, assentava em dois pilares *“O primeiro pilar consiste numa importante injeção de poder de compra na economia destinada a fomentar a procura e a estimular a confiança (...) O segundo pilar assenta na necessidade de orientar a acção de curto prazo com vista a reforçar a competitividade da Europa a longo prazo (...) O plano inclui um programa abrangente que visa orientar a acção para os investimentos “inteligentes”. Por investimento inteligente entende-se (...) e investir em infraestruturas e interconexões com vista a promover a eficiência e a inovação.”*

c) Lançamento de PPP em Portugal

³²⁷ COM/2009/0615 final, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Mobilizar o investimento privado e público com vista ao relançamento da economia e à mudança estrutural a longo prazo: desenvolver parcerias publico-privadas – Bruxelas, Setembro 2009.

³²⁸ COM(2008)800 final, Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu - Plano de relançamento da economia europeia, Bruxelas, 26 de Novembro de 2008

A primeira PPP lançada em Portugal foi a da Nova Travessia do Tejo em 1992 pelo XI Governo de Cavaco Silva.

Governos Responsáveis pelo Lançamento	PPP	Data Lançamento	Data Contrato
Governos de Cavaco Silva e anteriores	Brisa		27.11.1972 ⁽¹⁾
	Lusoponte	15.10.1992	26.05.1994
Governos de António Guterres	Oeste	06.02.1997	21.12.1998
	Norte	25-06-1997	09.07.1999
	Beira Interior	19.12.1997	13.09.1999
	Algarve	20.04.1998	11.05.2000
	Costa de Prata	29.06.1998	19.05.2000
	Interior Norte	11.03.1998	30.12.2000
	BLA	27.07.1998	28.04.2001
	Norte Litoral	26.04.1999	17.09.2001
	Grande Porto	01.06.1998	16.09.2002
	Litoral Centro	24.06.1999	30.09.2004
Governo de Durão Barroso	Grande Lisboa	03.11.2003	10.01.2007
	Douro Litoral	13.01.2004	28.12.2007
Governos de José Sócrates	Túnel do Marão	12.02.2007	31.05.2008
	AET	24.11.2007	09.12.2008
	Douro Interior	24.11.2007	23.11.2008
	Baixo Alentejo	10.12.2007	31.01.2009
	Baixo Tejo	12.12.2007	24.01.2009
	Algarve Litoral	16.03.2008	20.04.2009
	Litoral Oeste	24.03.2008	26.02.2009
	Pinhal Interior	12.06.2008	28.04.2010

Fonte: Contratos de concessão e Relatórios & Contas da EP,SA

(1) Objeto do contrato alterado e aumentado em 1985, 1991, 1992 e 1997

Antes, em 1971, já tinha sido lançada a concessão Brisa, que foi sujeita a várias alterações e a duas grandes ampliações de objecto concretizadas, em 1991, pelo XI Governo de Cavaco Silva, e em 1997, pelo XIII Governo de António Guterres.

O XIII e o XIV Governos de António Guterres lançaram 10 PPP rodoviárias e 2 ferroviárias.

O XV Governo de Durão Barroso, no orçamento de 2004, lançou um grande programa de Parcerias Público Privadas, que incluía 18 novas PPP, das quais 5 novas PPP

rodoviárias - Concessões da Grande Lisboa, Douro Litoral, Malveira-Ericeira, IP4 – Amarante – Vila Real e IP8 – Sines – Beja – Ficalho, e 3 novas PPP ferroviárias - Metro Mondego, Metro Ligeiro de Superfície entre Algés e Falagueira e a linha de Gondomar do Metro do Porto. Devido à demissão de Durão Barroso, o programa foi executado parcialmente com o lançamento de 2 PPP Rodoviárias.

O XVII Governo de José Sócrates lançou 8 PPP rodoviárias e uma ferroviária.

c.1) PPP Rodoviárias e o Plano Rodoviário Nacional

A Comissão apurou a seguinte evolução do Plano Rodoviário Nacional:

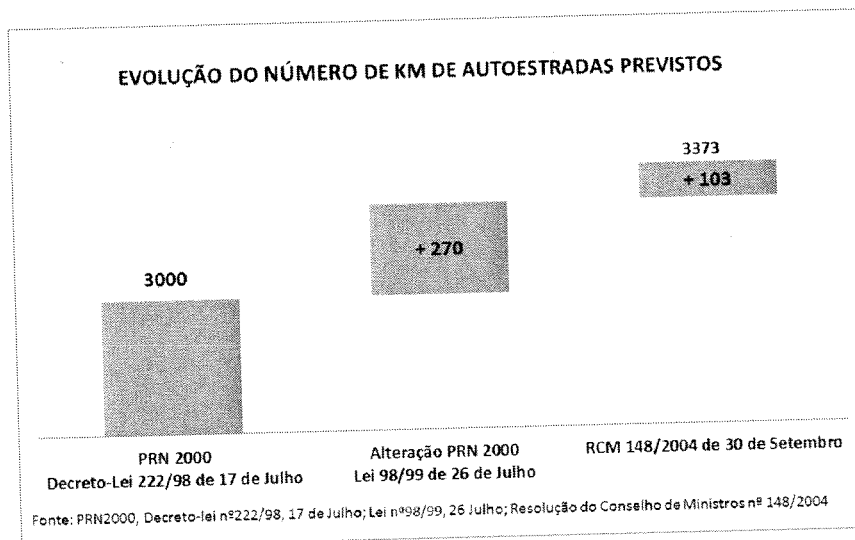
- 1985 – Através do DL 380/85³²⁹ revê-se o PRN e cria o PRN 85 com 9.900 km de rede de estradas;
- 1998 – Através do DL 222/98³³⁰ cria o PRN 2000, ampliando em 65% o número de km, e cria a Rede Nacional de Autoestradas com cerca de 3000 km;
- 1999 – Através da Lei 98/99³³¹, a Assembleia revê em alta o PRN, com a aprovação de todos os partidos parlamentares, cria 3 novos IC e aumenta em 9% a Rede Nacional de Autoestradas;
- 2004 - Em 2004, o Governo de Santana Lopes, na sequência das decisões dos Governos anteriores de Durão Barroso e António Guterres aprovou, por Resolução do Conselho de Ministros,³³² a ampliação da Rede Nacional de Autoestradas.

³²⁹ Decreto-Lei nº380/85, 26 de Setembro, que revê o PRN e cria rede de IP e IC.

³³⁰ Decreto-lei nº222/98, 17 de Julho, que revê o PRN, fixa rede de IP e IC em 5470km e que inclui a Rede Nacional de Auto Estradas (RNAE), com 3000km.

³³¹ Lei nº98/99, 26 Julho, que revê em alta o PRN, aumenta rede de IP e IC para 5890km e a RNAE para 3270 km.

³³² Resolução do Conselho de Ministros nº 148/2004, que revê a RNAE, incluindo o IP8-Beja-A2, IP4-Vila Real-Bragança e IP2-Portalegre-A 23.



Com a evolução legislativa das responsabilidades de construção de infraestruturas rodoviárias, nomeadamente de autoestradas o lançamento de grandes infraestruturas e o recurso às PPP intensificou-se.

Assim, na sequência da aprovação do PRN 85, o Governo de Cavaco Silva lança um grande programa de construção de infraestruturas, amplia em mais 316 km a concessão Brisa e lança vários IP's e IC's nomeadamente em perfil de autoestrada. Mais tarde lança a primeira PPP portuguesa, a concessão Lusoponte.

Com a aprovação do PRN 2000, em 1997 e subsequente ampliação pela Assembleia da República, em 1998, o Governo de António Guterres lançou um vasto pacote de construção de autoestradas por PPP.

Mais tarde e ainda com o objetivo de acelerar a construção do PRN, o XV Governo (Durão Barroso) aprova no Orçamento de 2004 o lançamento de 5 novas PPP rodoviárias tendo concretizado o lançamento de 2.

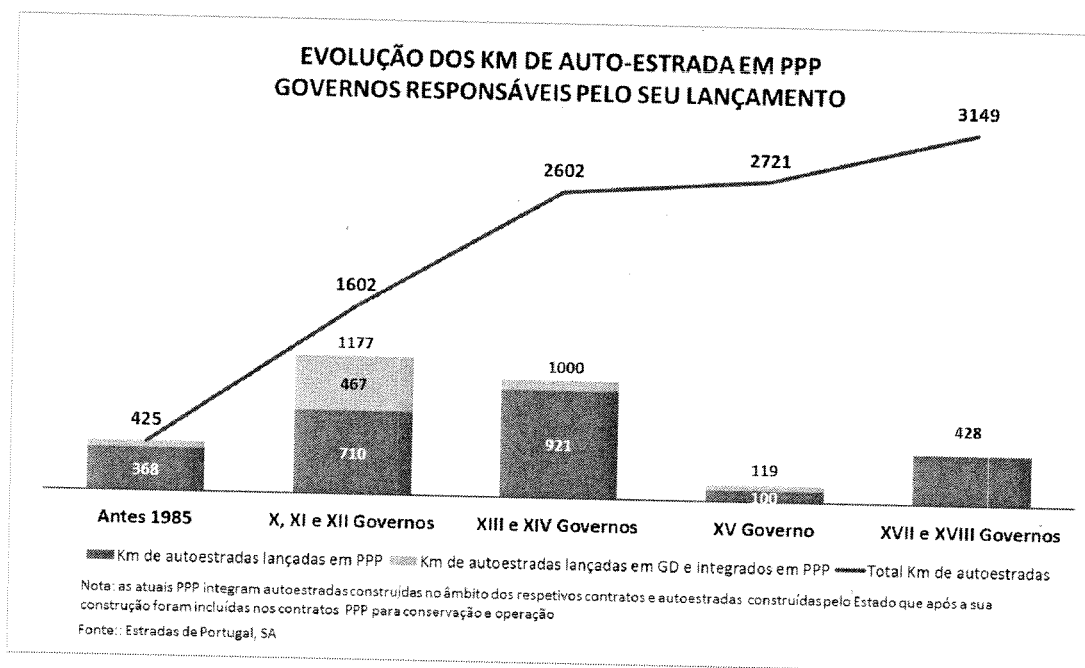
O XVI Governo (Santana Lopes), em 2004, anuncia o seu objectivo de realizar o Plano Rodoviário Nacional até 2015³³³ e em 2005 apresenta as necessidades de financiamento do sistema rodoviário nacional de forma a atingir a prioridade definida de concluir a construção das infraestruturas do PRN até 2015³³⁴. Para atingir o objetivo de construir o Plano Rodoviário Nacional até 2015, o XVI Governo tinha o objectivo de

³³³ Diário da Assembleia da República, Reunião Plenária de 18 de Novembro de 2004, Intervenção do Sr. Ministro das Obras Públicas, pág. 971

³³⁴ Memorando – Financiamento do Sistema Rodoviário Nacional, Fevereiro de 2005, Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Ponto 3

construir 2.693 km de Itinerários Principais e Itinerários Complementares³³⁵ e investir 22 mil milhões de euros em 10 anos.

O XVII Governo (José Sócrates) revê em baixa o objectivo de construir o PRN anunciado de uma taxa objetivo de 85% do PRN até 2015 e lança 8 novas PPP que asseguram 75% de execução do PRN.

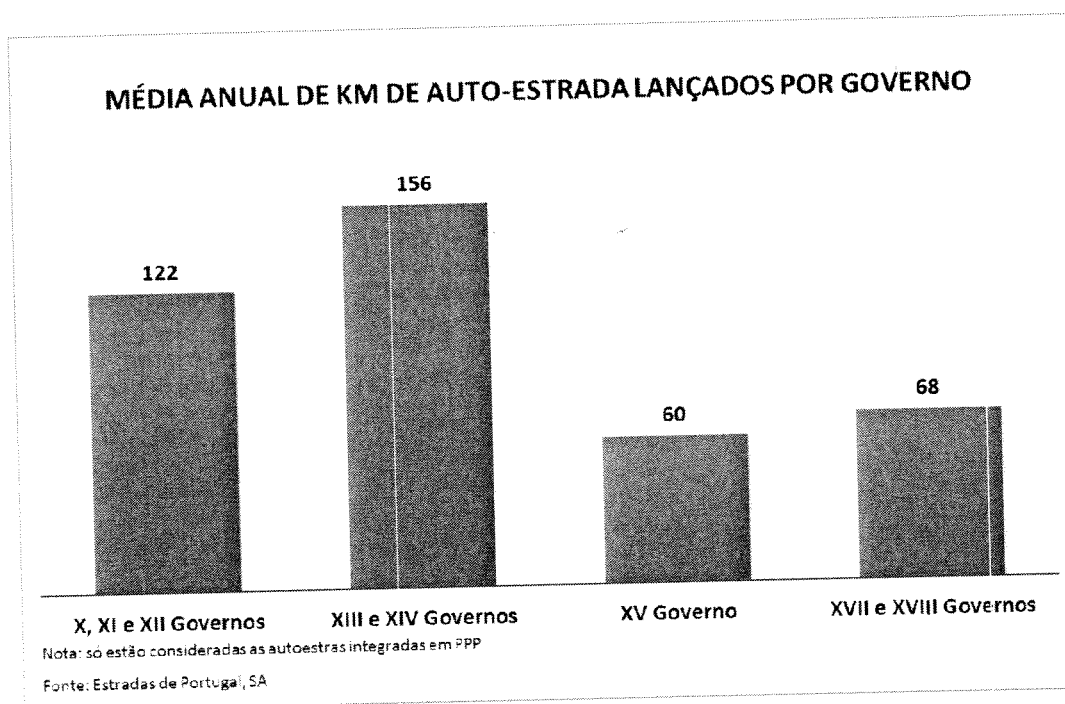


A comissão concluiu, pela análise dos 22 contratos de PPP rodoviários, que em 31 de Dezembro de 2012:

- Todas as infraestruturas rodoviárias concessionadas em PPP estão previstas no Plano Nacional Rodoviário aprovado por unanimidade pelo parlamento em 1999.
- 3149 km de autoestrada foram construídos, estão em construção e/ou são operados através de PPP, 96% dos km totais.
- 127 km de autoestrada (4% do total) não estão concessionados, através de PPP, a privados, para construção e/ou exploração.
- Os X, XI e XII Governos de Cavaco Silva são responsáveis pelo lançamento de 1177 km de autoestrada (37% do total) incluídos em PPP, numa média anual de 122 km lançados.

³³⁵ Memorando – Financiamento do Sistema Rodoviário Nacional, Fevereiro de 2005, Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Ponto 2

- Os XIII e o XIV Governos de António Guterres são responsáveis pelo lançamento de 1000 km (32% do total) incluídos em PPP, numa média anual de 156 km lançados.
- O XV Governo de Durão Barroso é responsável pelo lançamento de 119 km de autoestrada (3% do total) incluídos em PPP, numa média anual de 60 km lançados.
- Os XVII e o XVIII Governos de José Sócrates são responsáveis pelo lançamento de 428 km de autoestrada (14% do total) incluídos em PPP, numa média anual de 68 km lançados.



Média anual de Km de autoestrada lançados por Governo

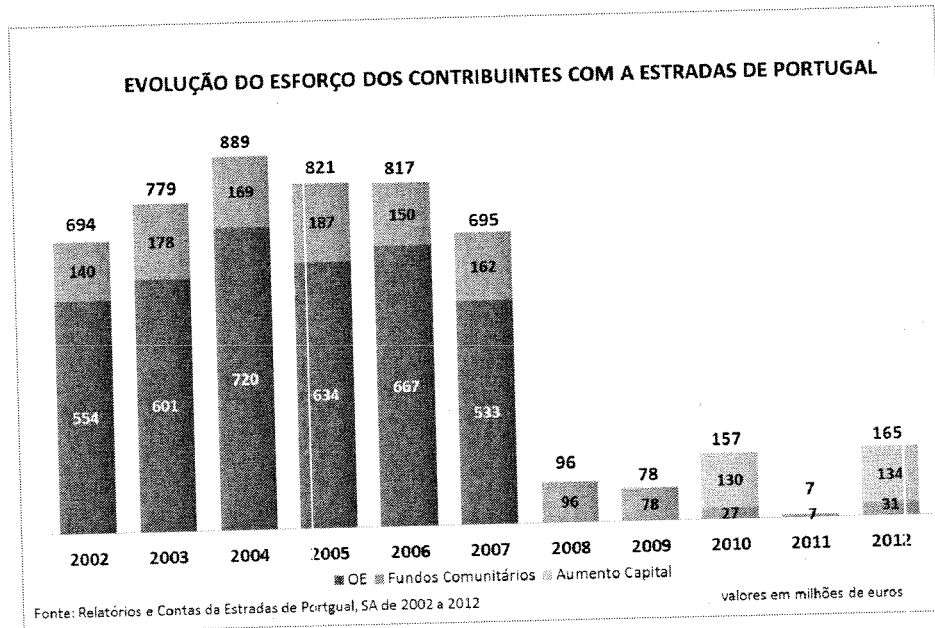
d) Evolução da contabilização da despesa com infraestruturas rodoviárias

Da análise dos diversos Orçamentos de Estado, das regras de contabilização dos investimentos em PPP e dos trabalhos da Comissão, concluiu-se que:

- Até ao Orçamento de Estado de 2004, as despesas de funcionamento e de investimento do Instituto Estradas de Portugal eram inscritas anualmente na rubrica dos organismos autónomos (Sector Público Administrativo).

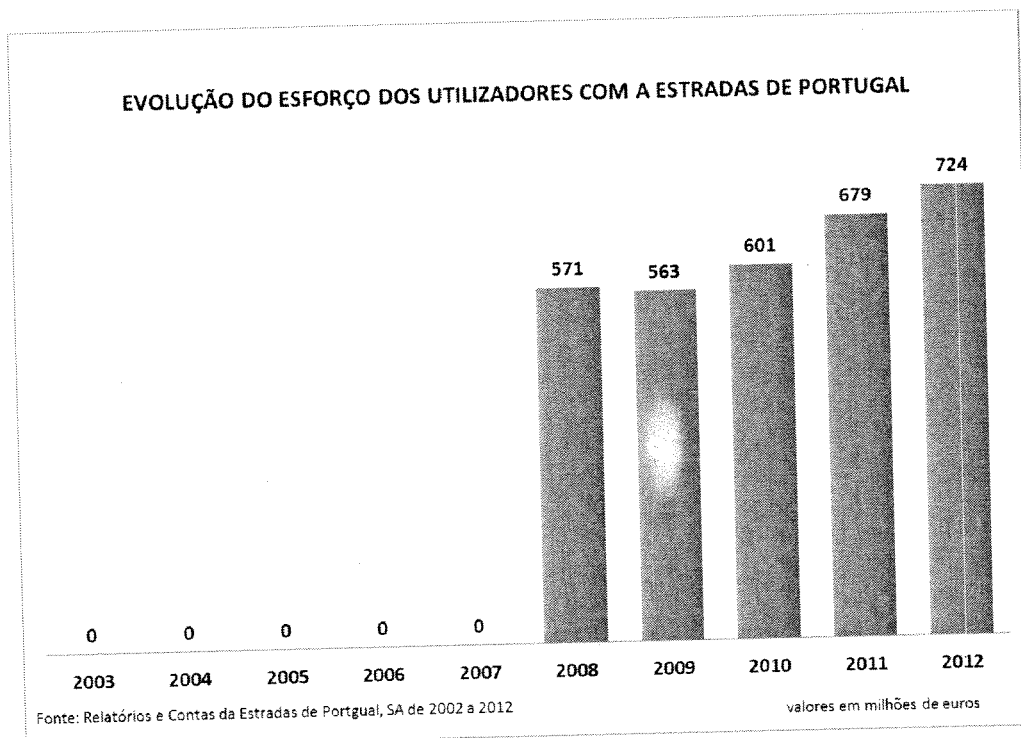
- O Instituto Estradas de Portugal tinha uma capacidade de endividamento nulo e receitas próprias muito reduzidas, pelo que o financiamento do seu próprio funcionamento e dos seus investimentos era quase exclusivamente coberto por transferências do Orçamento de Estado, ou seja pelos contribuintes.
- Em 2004, o XVI Governo (Santana Lopes) passa o Instituto Estradas de Portugal para entidade pública empresarial e a empresa sai do perímetro do Sector Público Administrativo e passa a integrar o Sector Público Empresarial. As transferências financeiras orçamentais passam a ser feitas em função dos projetos e passa a ter capacidade de endividamento, que de acordo com as regras em vigor, conta para o cálculo do deficit do Estado. A empresa mantém-se sem receitas próprias e totalmente dependente das transferências dos contribuintes.
- Em 2007, o XVII Governo (José Sócrates) atribuiu à empresa a responsabilidade de ser a Concessionária Geral do Estado e atribuiu-lhe direitos para poder fazer face às responsabilidades entretanto assumidas. Entre os direitos atribuídos salienta-se o direito a receber as receitas de portagem das autoestradas concessionadas, o direito à Contribuição do Serviço Rodoviário e o direito aos activos já concessionados a privados (Brisa, Lusoponte, etc).
- A empresa **continuou a permanecer no perímetro orçamental e a influenciar o seu cálculo. No entanto, a partir de 2008, o Estado deixou de fazer transferências financeiras anuais para a EP** e a empresa passou a fazer face aos seus compromissos e aos do próprio Estado com as suas receitas próprias e com o recurso a endividamento, face aos activos detidos, quando necessário.

A análise da evolução do esforço dos contribuintes e dos utilizadores demonstram bem o que ocorreu nos últimos anos. Apesar de se começar a pagar, a partir de 2007 os encargos das SCUT, os contribuintes diminuiriam expressivamente o esforço financeiro com as infraestruturas rodoviárias. A partir de 2008, os utilizadores, pelo contrário, aumentaram expressivamente o seu esforço financeiro com estas infraestruturas.



Evolução do esforço dos contribuintes com a Estradas de Portugal, SA

Isto é, os utilizadores de estradas, através do pagamento de portagens e do pagamento da Contribuição do Serviço Rodoviário, substituíram, a partir de 2008, os contribuintes no financiamento das infraestruturas rodoviárias.



Evolução do esforço dos utilizadores com a Estradas de Portugal

Finalmente a Comissão de Inquérito, face às diversas opções de modelo da Estradas de Portugal, procedeu à análise do seu impacte em sede de Orçamento de Estado. Assim optou-se por comparar os exercícios orçamentais de 2004 (Instituto Público), 2005 (entidade pública empresarial), 2008 (entidade pública empresarial sob a forma societária) e 2012 (entidade pública empresarial sob a forma societária).

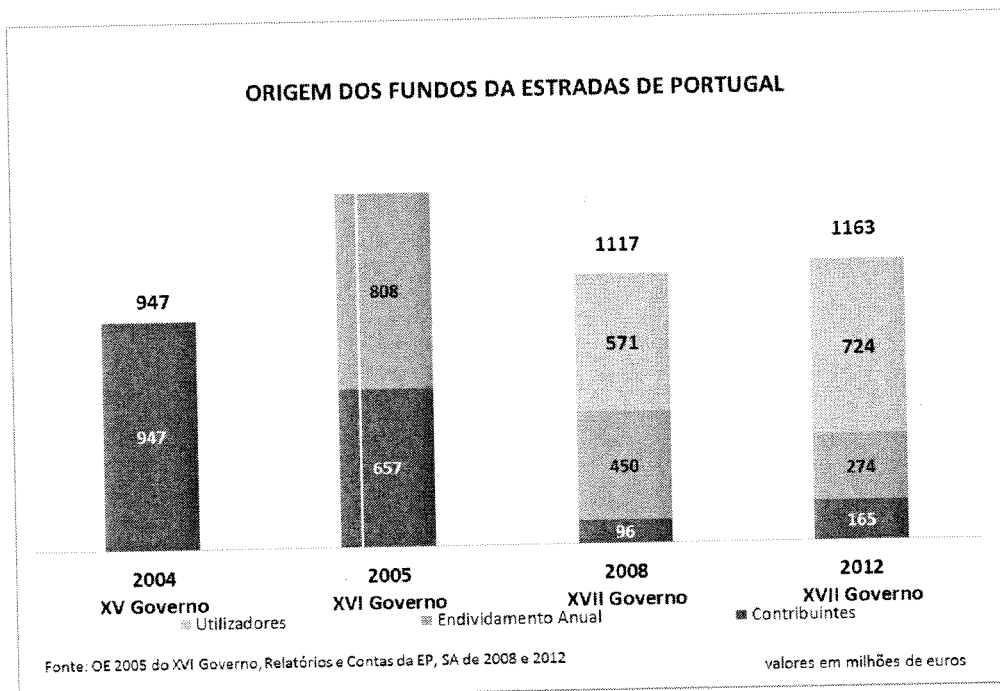
OE	Modelo	Contabilização no OE	Principal origem de Financiamento
2004	Instituto Público	Sector Público Administrativo	Contribuintes
2005	Entidade Pública Empresarial	Sector Público Empresarial	Contribuintes
2008	Empresa Pública	Sector Público Empresarial	Utilizadores

Da comparação dos diferentes orçamentos apresentados pelo XV Governo (Durão Barroso), XVI Governo (Santana Lopes), XVII Governo (José Sócrates) e XIX Governo (Passos Coelho) concluiu-se:

- Com o Governo de Durão Barroso, antes da transformação da EP em entidade pública empresarial, ocorrida em 2004, os contribuintes eram a única origem de fundos do Instituto Estradas de Portugal. Em consequência, nesse ano, mesmo sem se pagar as SCUT, foi o ano de maior esforço financeiro para os contribuintes. Simultaneamente foi o ano de menor esforço dos utilizadores e de menor endividamento da Estradas de Portugal;
- Com o Governo de Santana Lopes, o OE previa um grande esforço financeiro com a construção de novas infraestruturas, para fazer face ao objectivo de construir integralmente o PRN até 2015. A passagem de Instituto Público a Entidade Pública Empresarial permitiu diminuir o esforço dos contribuintes à custa do maior endividamento previsto de todos os orçamentos, três vezes mais do que o endividamento de 2012. O OE de 2005 fica marcado por ser o ano com maior esforço financeiro e com maior endividamento previsto;
- Com o Governo de José Sócrates, os contribuintes diminuem expressivamente o seu esforço à custa da transferência para os utilizadores. O OE de 2008 foi o

que registou menor esforço financeiro dos contribuintes e o segundo menor esforço financeiro, apesar de já se estar a pagar as SCUT;

- Com o Governo de Passos Coelho, os utilizadores atingem o nível mais elevado de esforço financeiro com as infraestruturas rodoviárias;



Origem dos fundos da Estradas de Portugal

A Comissão considera que esta análise sintetiza as transformações verificadas no sector rodoviário, em 2004, ainda sem a factura das SCUT, os contribuintes asseguravam integralmente o esforço financeiro das infraestruturas. Em 2005, transfere-se parcialmente o esforço dos contribuintes para endividamento sem dotar a Estradas de Portugal dos activos necessários para fazer face a esse endividamento. Em 2008, os utilizadores substituem os contribuintes no esforço financeiro do sector e diminui-se o esforço global provocando uma descida no endividamento. Em 2012, o processo de passagem de responsabilidades financeiras dos contribuintes continua atingindo-se o máximo esforço dos utilizadores por contrapartida de diminuição do endividamento.

A Comissão considera ainda que a evolução verificada é positiva, introduziu-se **justiça (paga quem utiliza as estradas e não quem as não utiliza), previsibilidade e transparência no financiamento do sector (antes dependente da disponibilidade**

orçamental) e eficiência (os utilizadores pagam menos do que pagavam os contribuintes).

f) Condições de financiamento

f.1) Na Europa

A Comissão apurou que os custos das linhas de financiamento têm margens “spread” que variaram em média, em 2010³³⁶, entre 2,4% e 2,75%, em 2011³³⁷ entre 2,3% e 2,75% e em 2012³³⁸ entre 3% e 3,5%. O valor mínimo obtido foi em 2011 de 1,7% e o valor máximo foi 4,5% em 2012.

As maturidades das linhas de financiamento ultrapassam em média 20 anos.

f.2) Em Portugal

O custo das linhas de financiamento das PPP, lançadas depois de 2005, tem uma margem “spread” que varia entre 1,60% e 2,75%. Exclui-se desta análise a Concessão Túnel do Marão contratada em 2008.

Concessão	Spread
Túnel do Marão	0,70% a 1,30
	2,30% a
Douro Interior	2,40%
AE	1,60% a
Transmontana	1,80%
	1,80% a
Baixo Alentejo	2,00%
	1,90% a
Baixo Tejo	1,95%
Litoral Oeste	2,50% a

³³⁶ European PPP Expertise Centre, Market Update - Review of the European PPP Market in 2010, European Investment Bank and European commission, April 2011, pág.4

³³⁷ European PPP Expertise Centre, Market Update - Review of the European PPP Market in 2011, European Investment Bank and European commission, March 2012, pág.4

³³⁸ European PPP Expertise Centre, Market Update - Review of the European PPP Market in 2012, European Investment Bank and European commission, March 2013, pág.3

	2,60%
	2,15% a
Algarve	2,40%
Pinhal Interior	2,75%

Tabela - Margens dos Financiamentos com as PPP em referência

A maturidade media é de 22,7 anos com um mínimo de 14 e um máximo de 27 anos.

A Comissão conclui que o custo das linhas de financiamento contratadas em Portugal está em linha com o custo das linhas de financiamento europeias.

Esta conclusão é reforçada com a decisão do XIX Governo (Passos Coelho) de transferir a linha de financiamento da PPP Alta Velocidade para a Parpública, com os seguintes argumentos apresentados pelo Ministro das Finanças Vítor Gaspar: “Confirma-se que a Parpública assinou no passado dia 22 de janeiro com o Banco Santander, BCP, o BES e a CGD um contrato de financiamento no montante de €600M. **Trata-se do aproveitamento, por parte desta empresa pública, das facilidades de crédito subjacente ao projeto de alta velocidade – Troço Poceirão-Caia**, entretanto cancelado na sequência da recusa de visto pelo Tribunal de Contas ao contrato de concessão celebrado entre o Estado Português e a empresa ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A. (“ELOS”). **O financiamento assim disponibilizado à Parpública apresenta, reconhecidamente, um significativo valor económico, designadamente, em termos de pricing e da maturidade dos empréstimos, sendo que na actual conjuntura não se obteriam condições financeiras similares.**”³³⁹

No entanto, a Comissão verificou que os contratos de financiamento permitem às entidades financeiras a imposição de regras que se verificam prejudiciais aos projectos.

A Comissão verificou que as instituições financeiras quer nos projectos em Portugal quer nos projectos na Europa, impõem um conjunto de custos adicionais, nomeadamente a título de custos de montagem, na maioria dos casos “up front” como por exemplo, “commitment fee”, “arrangement fee”, “due diligence fee”, “guarantee

³³⁹ Resposta de Vítor Gaspar à TVI em 5 de Fevereiro de 2013

release fee”, “debt fee”... e garantias sobre as linhas de financiamento e outros fees que oneram o “cost all in” do financiamento.

Vejam-se os seguintes exemplos:

Concessão Litoral Centro (contratada em 2004), comissões com as linhas de financiamento contratadas, incluindo garantia, 50,6 milhões de euros;

Concessão Túnel do Marão (contratada em 2008), comissões com as linhas de financiamento contratadas, 19 milhões de euros.

Recorde-se que no caso do Túnel do Marão, a Comissão de Inquérito tomou conhecimento que quando os Bancos procederam ao “draw stop” do financiamento, isto é à paragem do financiamento, já tinham recebido em comissões de montagem e juros cerca de 90% do que tinham emprestado à concessionária. Assim, perante a alteração verificada no sistema financeiro com a crise de 2008, que tornou empréstimos de longo prazo pouco atractivos para os bancos, perante margens muito reduzidas, face às que hoje se praticam, e face ao facto de terem recebido à cabeça um volume considerável de comissões, os bancos não tinham incentivos para continuar o financiamento do projecto. Assim, não hesitaram em provocar graves danos à sociedade e aos contribuintes paralisando a obra e provocando a sua rotura por forma a não executarem o contrato de financiamento.

Adicionalmente, a Comissão detectou a imposição por parte das instituições financeiras da aquisição de outros serviços financeiros como por exemplo “contratos swaps”.

A Comissão verificou ainda que os contratos de financiamento têm uma estrutura jurídica e contratual complexa, opaca, inflexível, pouco transparente e não escrutinável.

Finalmente a Comissão não pode deixar de expressar a sua indignação com a atitude da administração da Caixa Geral de Depósitos que se recusou a responder, ao contrário de outras instituições financeiras, ao questionário desta comissão, alegando sigilo bancário.

Em resumo, a Comissão concluiu:

A margem das linhas de financiamento contratadas em Portugal está em linha com a margem das linhas de financiamento europeias;

O financiamento obtido para as PPP representa um significativo valor económico, designadamente, em termos de pricing e da maturidade dos

empréstimos, sendo que na actual conjuntura o Estado português não obtém condições financeiras similares;

As entidades financiadoras, através dos contratos de financiamento, mitigam os riscos que incorrem através da imposição de obrigações e custos vários às concessionárias;

Os contratos de financiamento têm uma estrutura jurídica e contratual complexa, opaca, inflexível, pouco transparente e não escrutinável.

g) Quem Financiou?

Brisa³⁴⁰: No que se refere à listagem das entidades responsáveis pelo financiamento de todas as operações de concepção, projecto, construção, financiamento, exploração e conservação relativas ao contrato e respectivos intervenientes, contrariamente ao modelo financeiro adoptado nas concessões ou subconcessões mais recentes, as obras desta concessão são primordialmente financiadas directamente através da própria empresa, pelo que não há financiamento da banca comercial a projectos concretos. O financiamento a projectos em concreto apenas se verificou da parte do Banco Europeu de Investimento (BEI) e de Fundos Comunitários.

Lusoponte³⁴¹:

- Millennium BCP
- Caixa Geral de Depósitos, SA
- BNP Paribas
- Société Générale
- Banco Espírito Santo
- Banco Santander Totta
- Banco Português do Investimento
- Macquarie Infrastrutture Innovazione e Sviluppo, S.p.A
- Crédit Industriel et Commercial
- Defpa – Bank AG
- Lloyds TSB Bank plc
- Royal Bank of Scotland/ABN Amro
- Banco Europeu de Investimento.

³⁴⁰ Resposta da Concessionária Brisa ao quesito 5

³⁴¹ Resposta da Concessionária Lusoponte ao quesito 5

Oeste³⁴²

Bancos:

- Banco Europeu de Investimento
- Fundo Europeu de Investimento
- Banco BPI, SA
- Banco de Negócios Argentina, SA
- Caixa Geral de Depósitos, SA
- Crédit Lyonnais, SA

Norte Litoral³⁴³

Bancos:

- Banco BPI, SA
- BBVA - Espanha
- BES - Portugal
- BESI – Portugal
- Natexis – Espanha (sede França)
- Commerzbank – sucursal Espanha (sede Alemanha)
- Hypovereinsbank – Luxemburgo
- La Caixa – Espanha
- ICO – Espanha
- Caixa BI – Portugal
- Caixa Geral de Depósitos - Portugal

Litoral Oeste³⁴⁴

Bancos:

- Caixa Geral de Depósitos, SA
-



- Caixa - Banco de Investimentos, SA
- Banco BPI, SA
- Banco Santander Totta, SA

Túnel do Marão³⁴⁵

Bancos

- Caixa Geral de Depósitos, SA
- Bank of Scotland, Sucursal en España, SA
- Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona – La Caixa
- Fortis Bank, SA Sucursal en España
- West LB AG – Sucursal España
- Royal bank of Scotland PLC – Sucursal em Portugal
- European Investment Bank

Baixo Tejo³⁴⁶

Bancos:

- Caixa Geral de Depósitos, SA
- Caixa – Banco de Investimento, SA
- Banco Santander Totta, SA
- Banco Espírito Santo, SA
- Banco Espírito Santo de Investimento, SA

Interior Norte

Bancos (à data da celebração do contrato de Concessão):

- Bayerische Hypo-und Vereinsbank Aktiengesellschaft (Lead Arranger), o qual actuou como Banco Agente
 - Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA (Lead Arranger)
 - Banco BPI, SA (Lead Arranger)
 - The Royal Bank of Scotland plc (Lead Arranger)
 - Abbey National Treasury Services plc
 - Allied Irish Bank
-



- Banca OPI
- Banco Comercial Português, SA
- Banco Popular Español
- Bayerische LB
- BCP Investimento
- Caixa Geral de Depósitos
- Caja Madrid
- CDC IXIS
- DePfa Group
- Deutsche Verkehrsbank AG
- Dexia Credit Local
- DG Bank Deutsche Genossenschaftsbank AG
- Halifax
- KBC Bank NV
- KBC Finance Ireland
- LB Kiel
- Lloyds TSB Bank, Plc
- Natexis Banques Populaires
- NIB Capital Bank NV
- Norddeutsche Landesbank Luxembourg SA
- The Dai-Ichi Kangyo Bank, Ltd.

Bancos (na presente data):

- Unicredit Bank AG (Lead Arranger), o qual actua como Banco Agente
- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA (Lead Arranger)
- Banco BPI, SA (Lead Arranger)
- The Royal Bank of Scotland plc (Lead Arranger)
- Allied Irish Bank
- Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo, SPA
- Bankia, SA
- Bayerische Landesbank
- Banco Comercial Português, SA
- Caixa Banco de Investimento



- DePfa Bank
- Dexia Credit
- DVB Bank SE
- DZ Bank AG
- Halifax Bank
- HSH Norbank AG
- KBC Bank NV
- KBC Finance
- KFW Bankengruppe
- Lloyds TSB
- Mizuho Corporate Bank
- Natixis
- NIBC Bank NV
- Nordlb Luxembourg

Douro Litoral

Bancos:

- Banco Comercial Português, SA
- Banco Santander Totta, SA
- Caixa Geral de Depósitos, SA
- The Royal Bank of Scotland
- Banco BPI, SA
- Banco Popular (Portugal), SA
- Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo, SPA
- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (Portugal), SA

Beira Interior

Bancos:

- Banco BPI
- Banco Investimento
- Bayerische Landesbank
- BCPA



- BPI-Bayeriche-CGD-CISF
- Banco BPI, SA
- Caixa Investimento
- European Investment Found

Baixo Alentejo

Bancos:

- Banco Europeu de Investimentos
- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA
- Banco BPI
- Caja Madrid
- Caixa Banco de Investimento
- Fortis Bank
- Santander
- Société Générale

Algarve Litoral

Bancos:

- Banco BPI
- Caixa Banco de Investimento
- Santander
- Société Générale

Transmontana (Resposta BPI)

Estrutura accionista:

- Soares da Costa Concessões, SGPS, SA (46%)
- Sociedade de Construções Soares da Costa Concessões, SA (4%)
- Global Inversiones, SA (46%)
- FCC Construcción, SA
- Ramalho Rosa – Cobetar, SA
- Operalia Infraestructuras, SA



- Manutenimento de Infraestruturas, SA

Bancos:

- Banco Europeu de Investimento
- Banco BPI, SA
- CaixaBank, SA
- Bankia, SA
- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (Portugal), SA
- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA
- Banco Popular Portugal, SA
- Banco Pastor, SA (entretanto fundido no Banco Popular, SA)
- Banco Español de Crédito, SA

Litoral Centro

Bancos:

- Mizuho Corporate Bank, Ltd. London
- Banco Comercial Português, SA
- Banco Santander Totta, SA
- Caixa Geral de Depósitos, SA
- Depfa Bank, Plc
- Allied Irish Banks, Plc
- The Governor and Company of the Bank of Ireland
- Bayerische Landesbank (London Branch)
- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (Portugal), SA
- Banco Espírito Santo, SA
- Banco Espírito Santo de Investimento, SA
- BNP Paribas, SA
- Banco BPI, SA
- Caja de Ahorros Y Monte de Piedad de Madrid – Representação Permanente em Portugal (Bankia)
- Bank of Scotland
- ING Belgium, SA/NV – Sucursal em Portugal



- KBC Bank NV (Dublin Branch)
- KBC Finance Ireland
- KfW
- Lloyds TSB Bank, Plc
- BNC – Banco Nacional de Crédito, SA
- Banco Popular Español, SA – Sucursal em Portugal
- The Royal Bank of Scotland
- WestLB, AG
- Banco Español de Crédito, SA (Banesto)
- Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona (La Caixa)
- Banco de Sabadell, SA

Douro Interior

Bancos *(na situação inicial)*

- Banco Espírito Santo, SA
- Caixa Geral de Depósitos, SA
- Banco Comercial Português, SA
- Caja de Ahorros Y Monte de Piedad de Madrid – Representação Permanente em Portugal
- Fortis Bank SA Sucursal em Espanha
- Banco Español de Crédito, SA

Bancos *(situação a 31 de Dezembro de 2012)*

- Banco Millennium BCP, SA
- Banco Espírito Santo, SA
- Caixa Geral de Depósitos, SA
- Bankia SA – Sucursal em Portugal (ex- Caja de Ahorros Y Monte de Piedad de Madrid – Portugal)
- Fortis Bank SA Sucursal em Espanha
- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (Portugal), SA
- Banco Español de Crédito, SA



Norte

Bancos (*Contrato de concessão inicial – julho 1999*)

- Banco Espírito Santo e Comercial de Lisboa, SA
- BPA – Banco Português do Atlântico, SA
- CISF – Banco de Investimento, SA
- Caixa Geral de Depósitos, SA
- Banco Pinto & Sotto Mayor, SA
- Banco Chemical Finance, SA
- Banco Mello, SA
- EIB European Investment Bank

Bancos (*contrato reformado – Julho 2010*)

- Banco Comercial Português
- Banco Espírito Santo, SA
- Banco Espírito Santo de Investimentos, SA
- Caixa Geral de Depósitos, SA
- Caixa – Banco de Investimentos, SA
- EIB European Investment Bank

Costa de Prata

Bancos (*Contrato de concessão inicial – Maio 2000*)

- Banco Espírito Santo, SA
- Banco Totta & SottoMayor de Investimento, SA
- Banco Totta & Açores, SA
- Banco Comercial Português, SA
- BCPA – Banco de Investimento, SA
- The Dai-Chi Kanyo Bank, Limited
- European Investment Bank (EIB)

Bancos (*contrato reformado – Julho 2010*)

- Banco Comercial Português
- Banco Espírito Santo, SA
- Banco Espírito Santo de Investimentos, SA
- Espírito Santo Investment, plc
- Caixa Geral de Depósitos, SA
- Caixa – Banco de Investimentos, SA
- BANKIA, SA – Sucursal Portugal
- Bank Brussels Lambert – Sucursal Portugal
- Banco BPI, SA
- The Governor and the company of the Bank of Scotland
- The Governor and the company of the Bank of Ireland
- Depfa – Bank AG Dublin Branch
- Mizuho Corporate Bank, limited
- Banco Santander Totta, SA
- NIB Capital Bank NV
- Halifax
- EIB European Investment Bank

Beiras Litoral e Alta

Bancos (*Contrato de concessão inicial – Abril 2001*)

- Abbey National Treasury Services plc
- Banco Comercial Português, SA
- Banco Espírito Santo, SA
- Banco Espírito Santo de Investimentos, SA
- Bank Brussels Lambert – sucursal em Portugal
- BCP Investimento, Banco Comercial Português de Investimento, SA
- Caixa – Banco de Investimentos, SA
- Caixa Geral de Depósitos, SA
- The Dai-Ichi Kangyo Bank, Limited
- The Governor and Company of the Bank of Ireland
- EIB European Investment Bank

Bancos (*contrato reformado – Julho 2010*)



- Banco Comercial Português
- Banco Espírito Santo, SA
- Banco Espírito Santo de Investimentos, SA
- Caixa Geral de Depósitos, SA
- Bankia, SA – Sucursal em Portugal (
- Bank Brussels Lambert, Sucursal Portugal
- Banco BPI, SA
- The Governor and Company of the Bank of Scotland
- The Governor and Company of the Bank of Ireland
- Bayerische Landesbank Girozentrale, London branch
- Depfa – Bank AG Dublin Branch
- KfW Kreditanstalt für Wiederaufbau
- Mizuho Corporate Bank, Ltd.
- Intesa Sanpaolo SPA
- Lloyds TSB Bank, Plc
- Nib capitalBank NV
- DVB Bank
- Fortis Bank
- IKB Deutsche Industriebank AG, London Branch
- Norddeutsche Landesbank Luxembourg, SA
- L Bank, Landeskreditbank Baden – Württemberg - Forderbank
- Allied Irish Bank, plc
- EIB European Investment Bank

Pinhal Interior

Bancos (na situação inicial)

- Banco Espírito Santo, SA
- Caixa Geral de Depósitos, SA
- Banco Popular Portugal, SA
- Barclays Bank Plc, branch in Portugal

- Caja de Ahorros Y Monte de Piedad de Madrid – Representação Permanente em Portugal
- Banco Español de Crédito, SA
- Banif – Banco de Investimento, SA
- Banif – Banco Internacional do Funchal, SA
- Banco BPI, SA
- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (Portugal), SA
- Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, “la Caja”
- European Investment Bank

Bancos (*situação a 31 de Dezembro de 2012*)

- Banco Espírito Santo, SA
- Caixa Geral de Depósitos, SA
- Bankia, SA (sucursal em Portugal)
- Banco BPI, SA
- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (Portugal), SA
- Banco Español de Crédito, SA
- Banco Popular
- Barclays Bank Plc, branch in Portugal
- Banco Español de Crédito, SA
- Banif – Banco de Investimento, SA
- Banif – Banco Internacional do Funchal, SA
- Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, “la Caja”
- European Investment Bank

Grande Porto

Bancos (*contrato de concessão inicial*)

- Banco Comercial Português, SA
- Banco Espírito Santo, SA
- Banco Espírito Santo de Investimento, SA
- Espírito Santo Investment, PLC
- BCP Investimento – Banco Português de Investimento, SA



- Caixa – Banco de Investimento, SA
- Caixa Geral de Depósitos, SA
- Caja de Ahorros Y Monte de Piedad de Madrid – Sucursal em Portugal
- Mizuho Corporate Bank, Ltd – Sucursal em Portugal
- European Investment Bank(EIB)

Bancos (*Contrato de Concessão reformado – julho de 2010*)

- Banco Comercial Português, SA
- Banco Espírito Santo, SA
- Banco Espírito Santo de Investimento, SA
- Caixa – Banco de Investimento, SA
- Caixa Geral de Depósitos, SA
- Bankia, SA – Sucursal em Portugal (ex Caja de Ahorros Y Monte de Piedad de Madrid)
- Bank Brussels Lambert, Sucursal Portugal
- Banco BPI, SA
- The Governor and Company of the Bank of Scotland
- The Governor and Company of the Bank of Ireland
- Bayerische Landesbank Girozentrale, London branch
- KfW Kreditanstalt für Wiederaufbau
- Mizuho Corporate Bank, Ltd.
- Intesa Sanpaolo SPA
- Lloyds TSB Bank, Plc
- HSH Nordbank AG
- Mizuho Corporate Bank, Ltd.
- IKB Deutsche Industriebank AG, London Branch
- Landesbank Baden-Württemberg, London Branch
- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (Portugal), SA
- Dexia Credit Local
- European Investment Bank (EIB)

Grande Lisboa



Bancos (*contrato de concessão inicial*)

- Banco Espírito Santo, SA
- Banco Espírito Santo de Investimento, SA
- Caja de Ahorros Y Monte de Piedad de Madrid – Sucursal em Portugal
- Mizuho Corporate Bank, Ltd – Sucursal em Portugal
- ING Belgium SA/NV – Sucursal em Portugal
- Banco Europeu de Investimentos

Bancos (*Contrato de Concessão reformado – julho de 2010*)

- Banco Espírito Santo, SA
- Banco Espírito Santo de Investimento, SA
- Bankia, SA – Sucursal em Portugal (ex Caja de Ahorros Y Monte de Piedad de Madrid)
- Mizuho Corporate Bank, Ltd – Sucursal em Portugal
- ING Belgium SA/NV – Sucursal em Portugal
- Banco Europeu de Investimentos

Algarve

Bancos (sindicato inicial):

- Banco Santander Central Hispano, SA
- Bayerische Hypo-und Vereinsbank AG
- Westdeutsche Landesbank Girozentrl
- Instituto de Crédito Oficial

Bancos:

- Após refinanciamento ocorrido em 2001, o financiamento da concessão passou a ser assegurado por um empréstimo do Banco Europeu de Investimento e um empréstimo obrigacionista, garantidos pela Syncora Guarantee Inc.

RAV Poceirão/Caia

Bancos:

- Banco Europeu de Investimento



- Banco Comercial Português, SA
- Caixa Geral de Depósitos, SA
- Banco Espírito Santo, SA
- Caixa – Banco de Investimento, SA
- Banco Santander Totta, SA

Metro Sul do Tejo

Bancos:

- Caixa Geral de Depósitos, SA
- CBI – Caixa Banco de Investimentos, SA
- Banco Espírito Santo, SA
- BESI – BES Investimentos
- BPI – Banco Português de Investimento, SA

Fertagus

Bancos nesta fase de renegociação:

- Caixa Geral de Depósitos, SA
- Caixa - Banco de Investimento, SA
- Banco Comercial Português, SA
- BCP Investimento, SA
- Banco Espírito Santo, SA

A Comissão conclui que o programa de PPP em Portugal atraiu os principais bancos que investem no sector.

Que há uma elevada dispersão por diversas entidades financeiras de diversos mercados de origem.

Que a maioria do financiamento foi obtida externamente tendo as PPP contribuído para o financiamento da economia portuguesa e das empresas portuguesas.

Que o Banco Europeu de Investimento é um parceiro privilegiado do investimento em PPP em Portugal.

II - Sobre o impacte para o Estado e custos associados

Previsão investimento prévio vs investimento contratualizado, Custo por km, Benefícios Económicos e Sociais, Risco Fiscal, Sobrecustos, Encargos totais à data 2005 e 2011 – Quesitos 6 a 10

a) Custo investimento contratualizado

Dada a inexistência de comparador público e de estudos prévios ao lançamento da maioria das PPP e dado o tempo que mediou o trabalho desta Comissão com a realização eventual de estudos de lançamento das PPP, a Comissão não conseguiu apurar para a maioria dos casos a diferença entre o custo de investimento à data do seu lançamento e o custo contratualizado.

Relativamente ao custo efectivo face ao custo contratualizado, a Comissão fez uma análise por parceria que lhe permite ser conclusivo. Veremos mais à frente os resultados dessa análise.

Nas PPP de 3ª geração, lançadas depois de 2004, a Comissão constata que o custo real é inferior ao contratado e inferior ao estimado à data do lançamento do concurso. Inferior ao estimado em 1.131 Milhões de Euros (18%)³⁴⁷, e inferior ao contratado, em 27 milhões de euros³⁴⁸.

Governos Responsáveis pelo Lançamento	PPP	Custos de Construção, Operação e Manutenção nas Subconcessões			
		Valores Estudo Viabilidade EP (M€)	Valores Contratados (M€)	Diferença (Valores Contratados-Valores Estudo de Viabilidade)	
				M€	%
Governos de José Sócrates	Túnel do Marão	381	373	-8	-2%
	AET	1.068	816	-252	-24%
	Douro Interior	927	794	-133	-14%
	Baixo Alentejo	414	564	150	36%
	Baixo Tejo	778	690	-88	-11%
	Algarve Litoral	556	655	99	18%
	Litoral Oeste	791	447	-344	-43%
	Pinhal Interior	1.756	1.193	-563	-32%
Total	6.671	5.532	-1.139	-17%	

Fonte: Contratos de concessão e Relatórios & Contas da EP,SA

Nota: Não foram elaborados estudos de viabilidade económica financeira para as concessões lançadas pelos Governos anteriores aos Governos de José Sócrates

Comparação entre os custos de Construção, Operação e Manutenção estimados e contratados

³⁴⁷ Relatório e Contas 2011 - Estradas de Portugal, Junho de 2012, pág. 42

³⁴⁸ Relatório e Contas 2011 - Estradas de Portugal, Junho de 2012, pág. 42

Governos Responsáveis pelo Lançamento	PPP	Custos de Construção Inicial nas Subconcessões		
		Valores de Construção Cotratados (M€)	Valores Finais Estimados (M€)	Diferença (Valores de Construção Cotratados - Valores Finais Estimados)
Governos de José Sócrates	AET	509	492	-17
	Douro Interior	623	613	-10
	Baixo Alentejo	255	255	0
	Baixo Tejo	324	324	0
	Algarve Litoral	419	419	0
	Litoral Oeste	182	182	0
	Pinhal Interior	909	909	0
Total		3.221	3.194	-27

Fonte: Contratos de concessão e Relatórios & Contas da EP,SA

Nota: Não foram elaborados estudos de viabilidade económico financeira para as concessões lançadas pelos Governos anteriores aos Governos de José Sócrates

Comparação entre os custos de Construção contratados e executados

b) Custo por km

O custo do investimento em infraestruturas por km construído tem vindo a descer. A Estradas de Portugal³⁴⁹ reportou que as PPP lançadas depois de 2004 têm um custo médio de 3,59M€/Km³⁵⁰ e as outras PPP um custo médio de 9,63M€/Km³⁵¹, ou seja o custo médio de construção, por km, baixou 63%, nas PPP lançadas depois de 2005, quando comparado com o custo das PPP lançadas antes de 2005.

Este indicador está fortemente influenciado pelas condições específicas de cada infraestrutura o que envia as conclusões e a comparabilidade PPP a PPP. Isso mesmo foi evidenciado em várias respostas aos questionários e nas audições realizadas. No entanto, com as reservas necessárias, nomeadamente no que diz respeito às comparações PPP a PPP, a comissão considera que este indicador é útil para demonstrar a tendência verificada.

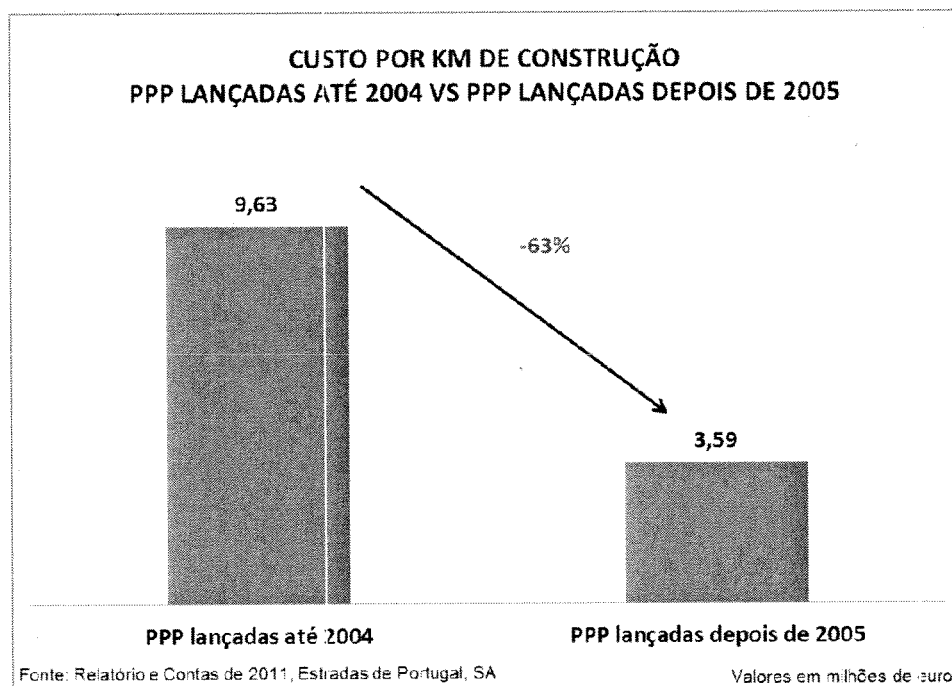
A comissão conclui:

- **O custo de investimento por km nas PPP rodoviárias tem vindo a diminuir significativamente;**

³⁴⁹ Relatório e Contas 2011 - Estradas de Portugal, Junho de 2012, pág. 38

³⁵⁰ Relatório e Contas 2011 - Estradas de Portugal, Junho de 2012, pág. 38, inclui o valor do Túnel do Marão inscrito na pág. 43

³⁵¹ Relatório e Contas 2011 - Estradas de Portugal, Junho de 2012, pág. 43, exclui o valor do Túnel do Marão.



Comparação entre o custo por km de construção das PPP lançadas até 2004 e das PPP lançadas depois de 2005

Governos Responsáveis pelo Lançamento	PPP	Investimento em Construção (M€)	Custo/km (M€)
Governos de Cavaco Silva e anteriores	Brisa	n.d	n.d
	Lusoponte	924,8	38,5
Sub-total Governos Cavaco Silva e anteriores		925	38,5
Governos de António Guterres	Oeste	792	9,8
	Norte	1265	8,0
	Beira Interior	925	7,0
	Algarve	323	6,7
	Costa de Prata	574	8,7
	Interior Norte	645	5,5
	BLA	1.186	7,0
	Norte Litoral	457	9,5
	Grande Porto	760	19,8
	Litoral Centro	878	9,5
Sub-total Governos António Guterres		7.805	8,2
Governo de Durão Barroso	Grande Lisboa	457	19,0
	Douro Litoral	878	11,6
Sub-total Governo Durão Barroso		1.335	13,4
Governos de José Sócrates	Túnel do Marão	370	12,3
	AET	525	4,0
	Douro Interior	623	2,4
	Baixo Alentejo	387	8,0
	Baixo Tejo	255	3,1
	Algarve Litoral	182	1,0
	Litoral Oeste	419	4,9
	Pinhal Interior	909	5,2
Sub-total Governos José Sócrates		3.670	3,6
Total		13.735	6,5

Fonte: Contratos de concessão e Relatórios & Contas da EP,SA

c) Benefícios sociais

c.1) Importância das infraestruturas

A Comissão salienta que a análise das PPP não pode passar à margem do impacto económico e social que as PPP em referência trouxeram nas zonas onde se inserem.

As infraestruturas rodoviárias e ferroviárias adequadas são condição necessária para a existência de territórios competitivos, não discriminados, com igualdade de oportunidades.

A análise dos impactos financeiros das PPP não pode ser feito sem a avaliação em simultâneo dos impactos económicos e sociais das infraestruturas em questão.

O desenvolvimento económico e social do País está estreitamente ligado à existência de boas infraestruturas de transporte. Os investimentos feitos nestas infraestruturas têm um papel crucial na promoção do crescimento económico, proporcionando externalidades positivas, quer para as famílias quer para as empresas.

No caso das famílias, contribui para o aumento do seu bem-estar. Quanto às empresas, permite a obtenção de ganhos de produtividade, contribuindo, também, para a promoção, quer do emprego, quer do investimento privado. O impacto destes investimentos traduz-se também numa base fiscal mais alargada e, portanto, em benefícios fiscais futuros para o Estado.

A Comissão considera que o esforço feito em dar igualdade de oportunidade a vastas zonas do interior, que durante anos e anos foram abandonadas, com ausência de investimento público e privado, criando injustiças e discriminação negativa das suas populações e territórios, provocando perda de competitividade e não permitindo a fixação de investimento e a criação de emprego, é de inteira justiça.

A avaliação dos benefícios económicos e sociais é fundamental para que qualquer conclusão possa ser tirada sobre o mérito ou demérito das PPP de infraestruturas em Portugal.

c.2) Análise Custo Benefício

A Comissão não conseguiu apurar e quantificar os benefícios económicos e sociais ex-ante associados a todas as PPP.

Para as PPP lançadas depois de 2005 pelo XVII Governo (José Sócrates) foi possível verificar a existência, no âmbito dos Estudos de Viabilidade feitos pelas consultoras internacionais, KPMG, Deloitte, PWC e Banco Efisa, para a EP, de análises Custo/Benefício que foram desenvolvidas e validadas por uma equipa multidisciplinar da Faculdade de Economia de Coimbra.

A Faculdade de Economia de Coimbra calculou para o conjunto das PPP rodoviárias lançado depois de 2005, um benefício global para a sociedade de 12.695 milhões de euros e um custo global de 3.956 milhões de euros. O saldo apurado foi portanto um benefício para a sociedade de 8.739 milhões de euros.

Adicionalmente, o mesmo estudo apurou uma geração de emprego directo de cerca de 20.000 postos de trabalho. Este investimento envolve 1.179 empresas. A população beneficiada directamente com este investimento é de 3.225.000 pessoas e estima-se uma redução na sinistralidade em 32%.

Governos Responsáveis pelo lançamento	PPP	Análise Custo/Benefício				Emprego gerado na Construção	Empresas	População abrangida	Redução sinistralidade
		Custos (M€)	Benefícios (M€)	Saldo (M€)	Emprego induzido				
Governo de Durão Barroso ⁽¹⁾	Douro Litoral	916	1.114	198	14.000	6.320	175	1.500.000	20%
Governos de José Sócrates	Túnel do Marão	1.779	3.250	1.471	29.000	1.310	89	120.000	23%
	AETransmontana					4.060	397	250.000	65%
	Douro Interior					7.539	201	330.000	71%
	Baixo Tejo	300	4.980	4.680	6.000	1.000	75	715.000	25%
	Baixo Alentejo	507	734	227	8.000	2.406	66	280.000	13%
	Litoral Oeste	221	2.254	2.033	14.000	1.200	75	715.000	46%
	Algarve Litoral	280	409	129	7.000	1.500	76	400.000	35%
Pinhal Interior	869	1.068	199	44.000	1.000	200	415.000	40%	
Total		4.872	13.809	8.937	122.000	26.335	1.354	4.725.000	38%

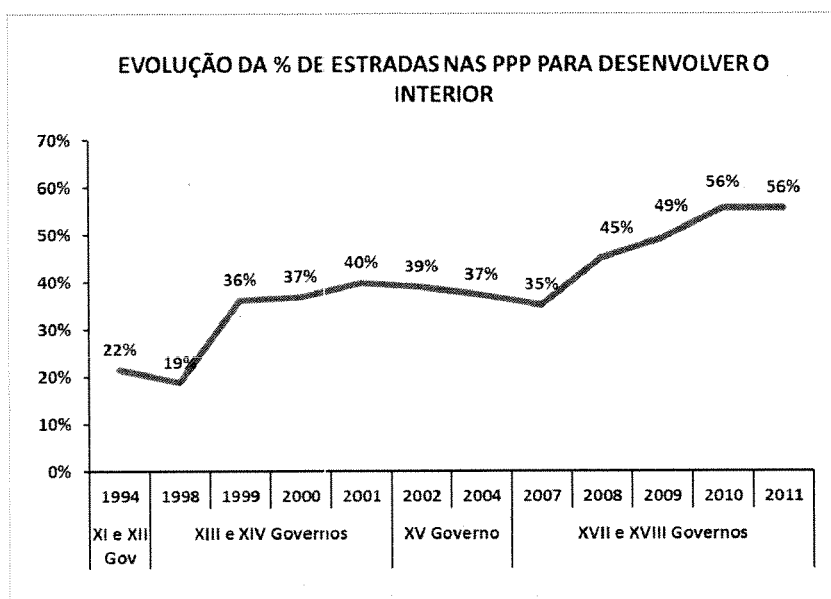
82% dos trabalhadores são de Nacionalidade Portuguesa

Fonte: EP, SA

(1) Apesar da Concessão Douro Litoral ter sido lançada pelo Governo de Durão Barroso, o Estudo de Análise de Custo benefício foi elaborado pelo Governo de José Sócrates antes da contratação da PPP

Principais resultados das Análise Custo Benefício

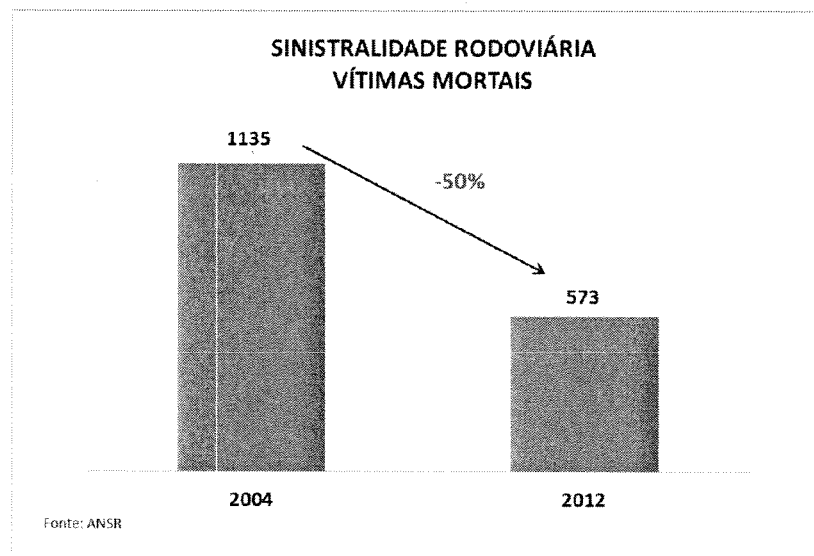
c.4) Coesão Territorial



Após um crescimento da percentagem de Km no interior com a construção das SCUT nos XIII e XIV Governos (António Guterres), o XV Governo (Durão Barroso) voltou a apostar essencialmente no investimento em infraestruturas no litoral. Os XVII e XVIII Governos (José Sócrates) voltaram a concentrar as suas prioridades no investimento para desenvolver o interior.

c.5) Taxa de Sinistralidade

Relativamente aos dados reais de **sinistralidade**, **salienta-se a fortíssima contribuição das novas infraestruturas rodoviárias para a diminuição em cerca de 50% das vítimas mortais, entre 2004 e 2012, o que representa uma poupança em 2012 face a 2004, de 562 vidas.**



Comparação do número de vítimas mortais entre 2004 e 2012

O impacto financeiro, para Portugal, apenas no ano de 2012, de acordo com a ANSR³⁵², da diminuição na sinistralidade rodoviária, foi equivalente a uma poupança de 215 milhões de euros.

Finalmente, salienta-se a opinião do World Economic Forum³⁵³ que destacou, em Portugal, a área das infraestruturas como a que mais contribui para a competitividade do país.

d) Risco Fiscal

Uma das questões em que a Comissão centrou os seus trabalhos foi a avaliação do mérito da decisão que o Estado tomou em introduzir, nos Concursos da Grande Lisboa e Douro Litoral, pelo XV Governo (Durão Barroso) e nos contratos renegociados, pelo XVII Governo (José Sócrates), o princípio da neutralidade fiscal relativo ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC).

A mesma opinião foi expressa pela Ernst & Young³⁵⁴ que confirma que o principal benefício sombra dos privados é a taxa de IRC real ser inferior à taxa de IRC prevista no caso base.

³⁵² ANSR e Universidade Autónoma de Lisboa, Custo Económico e Social dos Acidentes de Viação em Portugal, 2012, Universidade Autónoma de Lisboa

³⁵³ Schawb, Klaus, The Global Competitiveness Report 2012 – 2013, World Economic Forum, Génève, 2013

Efectivamente, a Comissão verificou que os contratos das PPP assinados até 2004 cristalizaram a taxa de tributação do lucro sobre as sociedades nos casos base. Essas taxas de IRC atingiam percentagens sobre os lucros que oscilavam entre 35 e 38,5% (com derrama incluída).

Ora como a tendência que se tem verificado em Portugal e que se prevê que venha a continuar a acontecer é uma diminuição clara da taxa de IRC. Quanto maior for a descida maior é o benefício "sombra"³⁵⁵ para o privado. O benefício está em as concessionárias serem remuneradas com um nível que lhes permita pagar ao Estado um imposto entre 35 e 38,5% quando na realidade, todos os anos, têm que pagar muito menos.

Em consequência o Ministério das Finanças, no que diz respeito ao risco de tributação sobre os lucros, defende, há vários anos, o princípio da neutralidade fiscal. Por essa mesma razão os concursos lançados em 2003 e 2004, nomeadamente da Grande Lisboa e do Douro Litoral, e contratualizados em 2007, já adoptaram essa prática.

Pela mesma razão, o Estado ao neutralizar o risco de tributação sobre lucros, nas renegociações das ex-concessões SCUT, Norte Litoral, Costa de Prata, Grande Porto, Beira Litoral e Alta e nas concessões Norte e Lusoponte, assegurou que os casos base renegociados foram modelizados com a taxa de IRC mais baixa (25%+1,5%) evitando assim continuar a beneficiar o privado, mas também neutralizando os efeitos de uma variação futura do imposto.

A situação que estava inicialmente contratada levava a que o Estado estivesse a perder centenas de milhões de euros nestas concessões.

De acordo com o relatório da Comissão de Negociação da **Lusoponte**³⁵⁶, **com a alteração do risco de tributação sobre lucros, o Estado beneficiou em mais de 150 milhões de euros.**

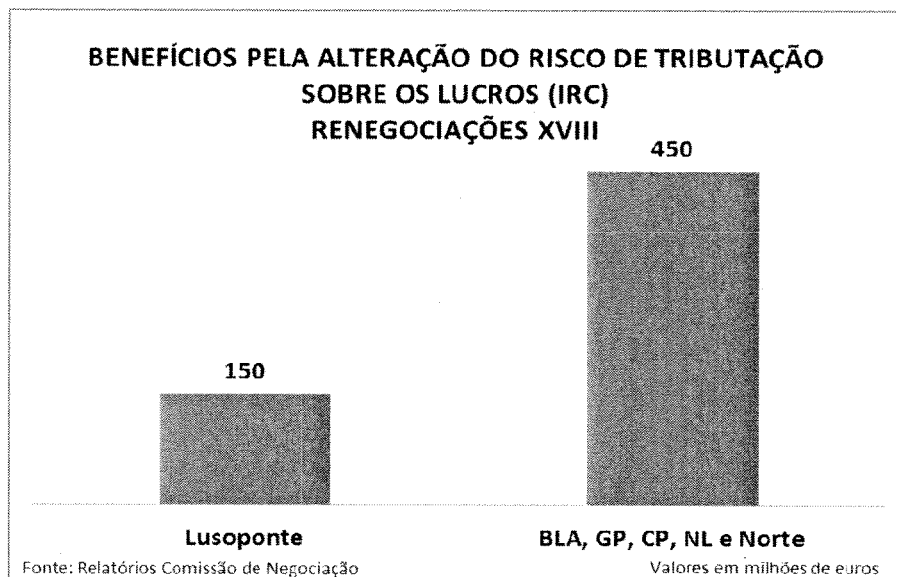
De acordo com as informações da Comissão de Negociação das **ex-concessões SCUT, Norte Litoral, Costa de Prata, Grande Porto, Beira Litoral e Alta e da**

³⁵⁴ Estudo de 36 Contratos de Parcerias Público Privadas do Estado Português, Ernst & Young, Junho de 2012, pág. 115 e seguintes

³⁵⁵ Estudo de 36 Contratos de Parcerias Público Privadas do Estado Português, Ernst & Young, Junho de 2012, pág. 115

³⁵⁶ Relatório da Comissão de Acompanhamento da Renegociação do Contrato com a Lusoponte e Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão VIII – Lusoponte, 28 de Novembro de 2008, pág. 10

concessão Norte, o Estado beneficiou em diminuição de pagamentos em cerca de 450 milhões de euros.



Benefícios pela alteração do risco de tributação sobre os lucros (IRC) da responsabilidade do XVIII Governo

Chegados aqui a Comissão questiona-se sobre qual a razão de até este momento não se ter corrigido os Contratos das Concessões Interior Norte, Algarve e Beira Interior onde as concessionárias continuam a beneficiar de rendas que lhes permite pagar ao Estado um imposto entre 35 e 38,5% quando na realidade, todos os anos, têm que pagar muito menos, na ordem dos 25%, isto é, estão a beneficiar, por omissão de acção do actual Governo, de uma efectiva renda excessiva.

A Comissão concluiu que:

- A introdução do princípio da neutralidade fiscal relativo ao IRC nos Concursos da Grande Lisboa e Douro Litoral, pelo XV Governo (Durão Barroso) e nos contratos renegociados pelo XVII Governo (José Sócrates), o princípio da neutralidade fiscal relativo ao IRC permitiu eliminar o principal “benefício sombra” dos privados nestes contratos;
- O Estado até ao momento já ganhou 150 milhões de euros no contrato Lusoponte e cerca de 450 milhões de euros nos contratos Norte Litoral, Costa de Prata, Grande Porto, Beira Litoral e Alta e Norte.

e) Sobrecustos

A Comissão dividiu a sua análise dos sobrecustos gerados nas PPP através da quantificação do valor dos benefícios fiscais atribuídos, do valor das comparticipações financeiras solicitadas e atribuídas, dos pedidos de reequilíbrio solicitados, das acções dos Governos face a esses pedidos que geraram uma diminuição nos reequilíbrios e finalmente dos reequilíbrios pagos. Conclui-se esta análise com a identificação do total de sobrecustos por benefício fiscal, por comparticipações financeiras ao investimento e por acordos de reequilíbrio.

Na análise que a Comissão fez aos pedidos de reequilíbrio centrámos a atenção nos pedidos já objecto de decisão.

Encontram-se, no entanto, em processo de análise quatro pedidos de compensação, sendo três de montantes expressivos, casos da concessionária Litoral Centro, concessionária Douro Litoral e concessionária Túnel do Marão. Em todos estes casos o Estado, através do InIR, considerou os pedidos sem fundamento. Decisão que motivou, pelo menos, as concessionárias Douro Litoral e Litoral Centro a apresentarem recurso para Tribunal Arbitral. Foi também tornado público pelo actual Governo que o Estado solicitou uma indemnização, por abandono de obra, à concessionária AE Túnel do Marão,

De acordo com a Estradas de Portugal³⁵⁷ o único pedido de reposição de equilíbrio financeiro activo das Subconcessões, encontra-se em Tribunal Arbitral, na sequência de uma solicitação da Concessionária Baixo Tejo que a Estradas de Portugal considerou não procedente. Este pedido é relativo “à imposição unilateral de um sistema de portagens que não é exclusivamente electrónico e à existência de uma segunda entidade de cobrança”³⁵⁸ imposta pela Assembleia da República na sequência da apreciação parlamentar do Decreto-Lei nº 112/2009.

³⁵⁷ Relatório e Contas 2012 - Estradas de Portugal, pág. 125

³⁵⁸ Relatório e Contas 2012 - Brisa, pág. 22

A Comissão optou por adoptar o procedimento do Tribunal de Contas que na análise feita nas auditorias sobre os encargos às Parcerias Público Privadas abandonou o conceito de registar como encargo os reequilíbrios que ainda não foram objecto de decisão.

Assim reitera-se que a Comissão apenas analisou os pedidos de reequilíbrio já aceites, pelo que as suas conclusões dizem respeito aos sobrecustos já acordados nesta data.

e.1) Benefícios fiscais

Os principais benefícios fiscais reportados e apurados pela Comissão foram concedidos à concessionária Brisa. A atribuição dos benefícios fiscais remonta a 1972 e foram sucessivamente renovados até 2005. Em 2008, o XVII Governo revogou a base contratual que atribuía os benefícios fiscais. De acordo com a IGF, a Brisa beneficiou de **778 milhões de euros em benefícios fiscais**.

A concessionária Lusoponte também dispôs de benefícios fiscais na fase de construção.

Os contratos de 2ª geração e 3ª geração não atribuíram benefícios fiscais.

A comissão concluiu que o valor dos benefícios fiscais atribuídos que é possível quantificar foi de **778 milhões de euros**.

e.2) Comparticipações Financeiras ao Investimento

Genericamente, as concessões de 1ª e 2ª geração beneficiaram de comparticipações ao investimento.

As comparticipações ao investimento foi uma das formas utilizadas pelos Governos de Cavaco Silva e de António Guterres para financiar as PPP. Em termos efectivos, as comparticipações ao investimento concretizaram-se nas concessões de portagem real. Nos casos das concessões SCUT, a figura da comparticipação ao investimento está essencialmente associada a hipotéticos alargamentos das autoestradas que até ao momento não se verificaram.

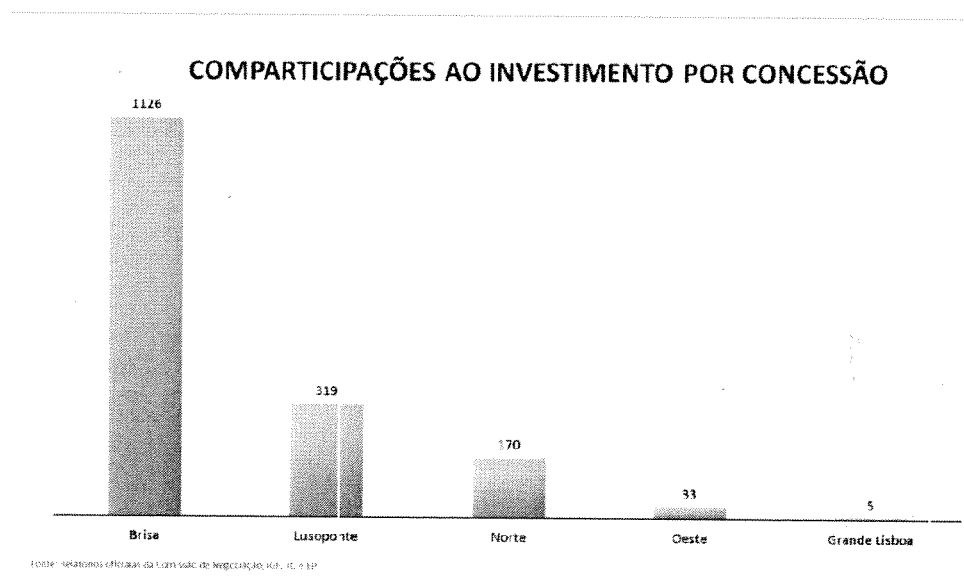
No caso das PPP de portagem real, a atribuição de comparticipações muito contribuiu para que se possa afirmar, ao contrário da percepção geral, que os contribuintes financiam significativamente estas concessões.

As comparticipações financeiras ao investimento atribuídas às concessionárias Brisa e Oeste eram variáveis, o que na prática se traduziu numa partilha de risco de construção dos troços comparticipados.

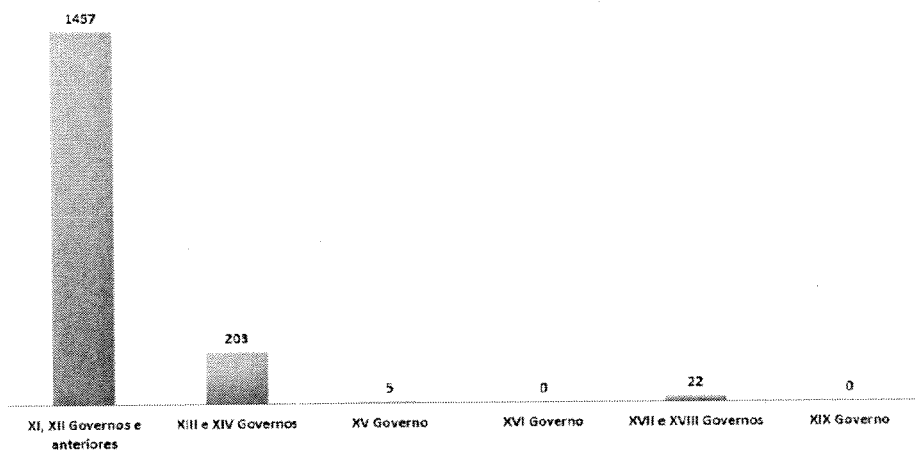
Em sede de negociação, o XVII Governo (José Sócrates), em 2008, conseguiu reduzir as comparticipações à Brisa em 34 milhões de euros.

A Comissão apurou que:

- **O Estado atribuiu comparticipações ao investimento no montante de 1.652 milhões de euros, tendo a Brisa beneficiado de 1.126 milhões de euros (68% do total), a Lusoponte 319 milhões de euros (19%), a Norte 170 milhões de euros (10%), a Oeste 33 milhões de euros (2%) e a Grande Lisboa 5 milhões (0%).**
- **A responsabilidade do XII Governo (Cavaco Silva) e dos governos anteriores foi de 1.457 milhões de euros, valor da comparticipação ao investimento nas PPP Lusoponte e Brisa, e a responsabilidade do XIII e XIV Governos (António Guterres) foi de 203 milhões de euros, valor da comparticipação ao investimento na PPP Norte e PPP Oeste.**

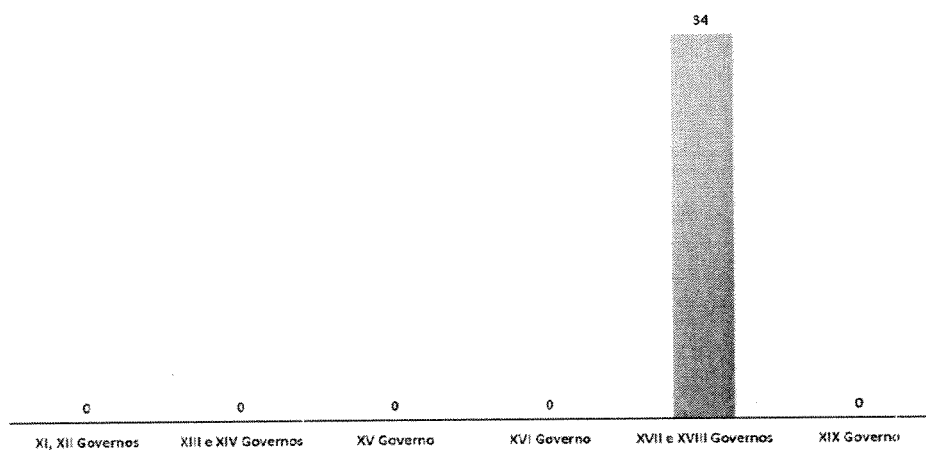


COMPARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS AO INVESTIMENTO POR GOVERNO



Fonte: Relatórios oficiais da Comissão de Negociação, RSE, TC e EP

POUPANÇAS NAS COMPARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS AO INVESTIMENTO POR GOVERNO



Fonte: Relatórios oficiais da Comissão de Negociação, RSE, TC e EP

e.3) Pedidos de reequilíbrio solicitados

Face aos acordos de reequilíbrio celebrados, a Comissão concluiu que as concessionárias solicitaram 3.510 milhões de euros, dos quais 1.831 milhões de euros, cerca de 52%, nas PPP de 1ª geração (Brisa e Lusoponte) e 1.678 milhões de euros, cerca de 48%, nas PPP de 2ª geração (concessões lançadas entre 1997 e

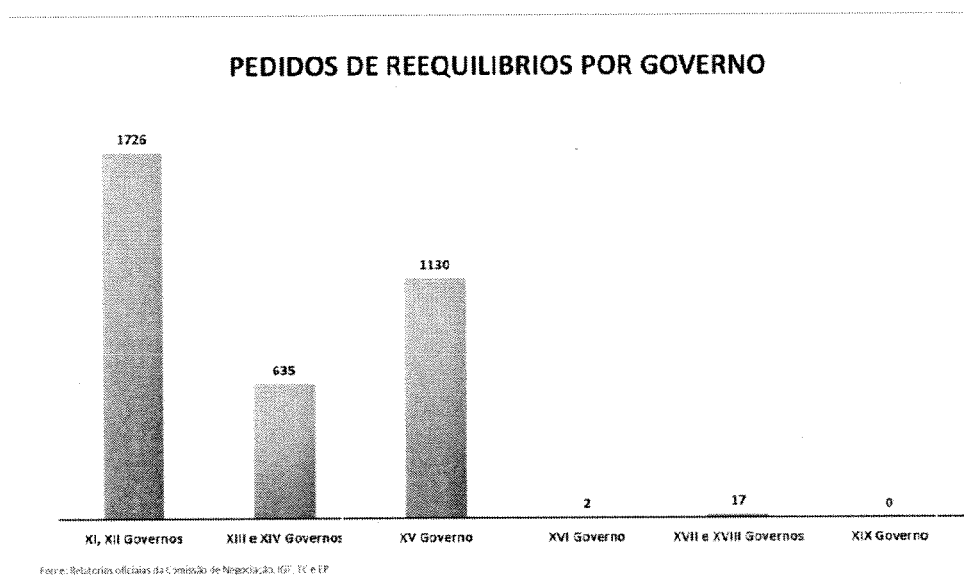
2005). As PPP de 3ª geração (lançadas depois de 2005) não geraram, até ao momento, qualquer sobrecusto.

A Comissão concluiu que as 4 decisões com maiores consequências em termos financeiros para o Estado, medidas pelos valores de reequilíbrio pedidos, foram:

- **Alteração tarifária** (isenção de pagamento de portagens no mês de agosto, introdução de descontos a utilizadores frequentes e de alteração do preço das portagens da Ponte 25 de Abril) **promovida em 1995 pelo XII Governo (Cavaco Silva), na Concessão Lusoponte** com um sobrecusto pedido de 1.726 milhões de euros;
- **Alteração de traçado, na Concessão SCUT Costa de Prata (Estarreja) por interesses locais, promovida em 2002 pelo XV Governo (Durão Barroso). Esta alteração é** responsável pela maior parte do pedido (519 milhões de euros) feito pela concessionária.
- Má gestão do processo de construção da Concessão Norte, através das alterações unilaterais introduzidas, do atraso na entrega de terrenos por dificuldades nas expropriações e das alterações ambientais são responsáveis pelos 483 milhões de euros pedidos pela PPP Norte, durante os Governos de António Guterres e Durão Barroso.
- **Alteração de traçado por exigências ambientais, promovida em 2002 pelo XV Governo (Durão Barroso), na Concessão Interior Norte** originou a principal responsabilidade do reequilíbrio de 377 milhões de euros.

A Comissão concluiu que os 3.510 milhões de euros de pedidos de reequilíbrio solicitados pelas concessionárias foram originadas por decisões dos seguintes Governos:

- Governos de Cavaco Silva originaram pedido de reequilíbrio no valor de 1.726 milhões de euros (49% do total);
- Governos de António Guterres provocaram pedidos no valor de 635 milhões de euros (18%);
- Governo de Durão Barroso originou pedidos no valor de 1.130 milhões de euros (32%);
- Governos de José Sócrates originaram pedidos de 17 milhões de euros (0,5%).



Responsabilidade na geração dos pedidos de reequilíbrio por Governo

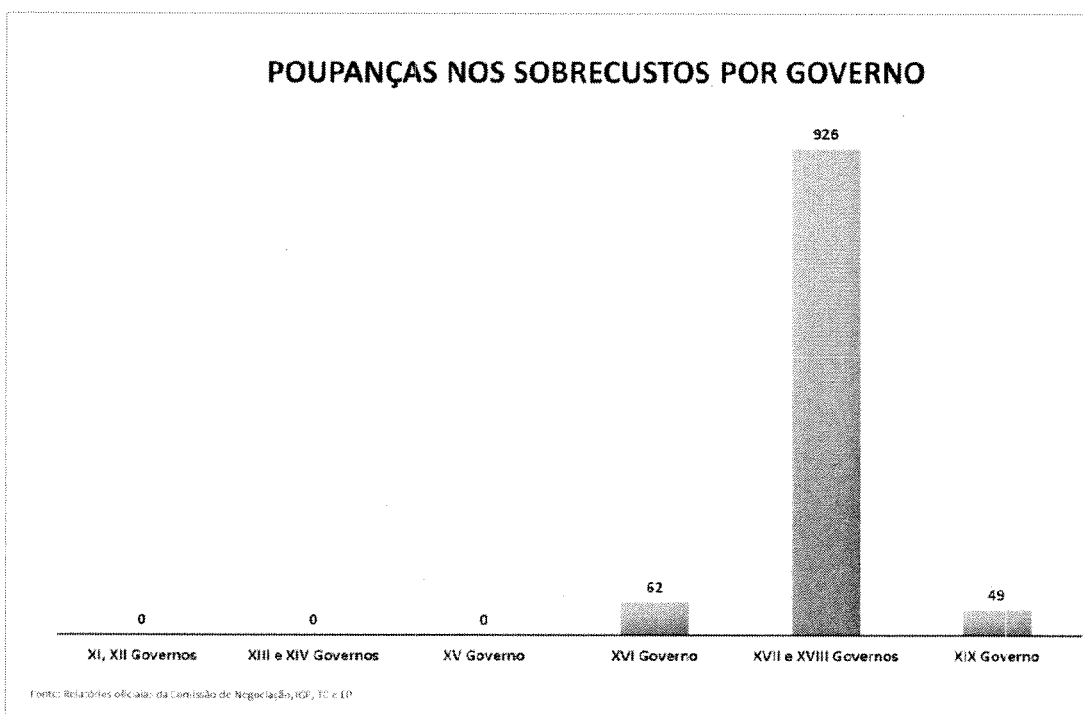
e.4) Poupanças obtidas

O Estado, através da negociação ou através da anulação de decisões que geraram pedidos de compensação, conseguiu reduzir em 1.003 milhões de euros os montantes financeiros de compensações originadas por alterações unilaterais, ambientais e expropriações.

O XVI Governo (Santana Lopes) conseguiu diminuir em 62 milhões de euros (6% do total) os pedidos de reequilíbrio.

Os XVII e XVIII Governos (José Sócrates) são responsáveis por uma poupança de cerca de 892 milhões de euros (89% do Total).

O XIX Governo (Passos Coelho) conseguiu diminuir em 48,5 milhões de euros (5% do total) os pedidos de reequilíbrio através do acordo celebrado em Março de 2012 com a Lusoponte. O XIX Governo anunciou poupanças obtidas em sede de renegociação com as concessionárias que até ao momento não provocaram alterações contratuais. Decorre o processo de obtenção das autorizações necessárias para se proceder às referidas alterações contratuais. A Comissão não teve acesso até esta data as minutas de alteração dos contratos. Em todo o caso, as alterações anunciadas têm impacto ao nível dos encargos correntes e não dos encargos gerados por processos de reequilíbrio.



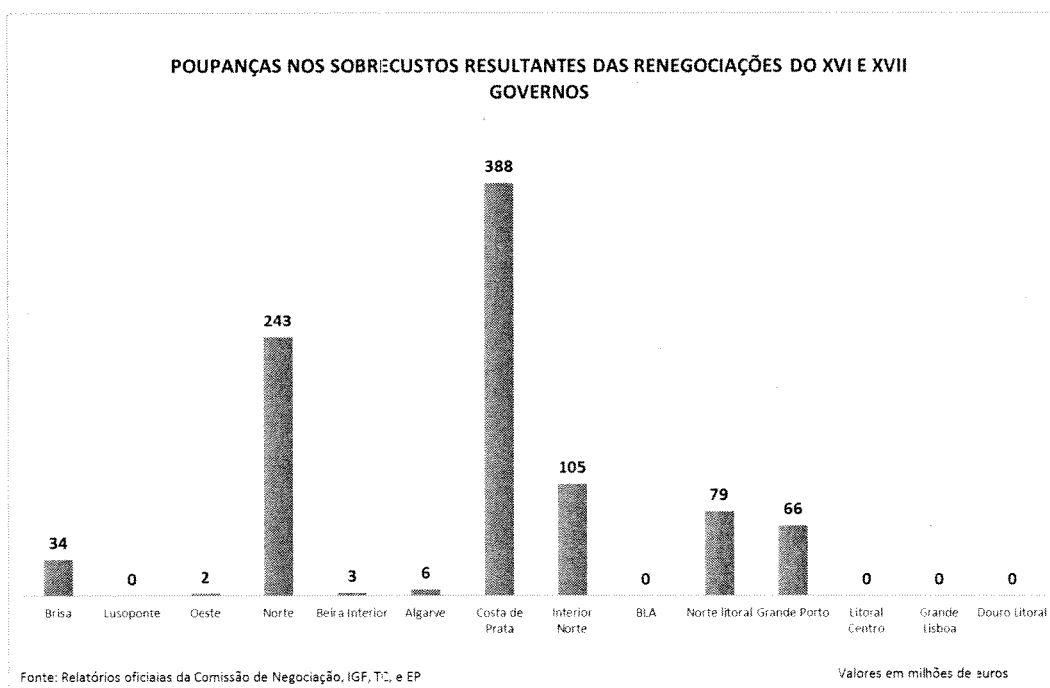
Evolução nas poupanças efectuadas por Governo

A Comissão concluiu que as principais poupanças obtidas em sede de acordos de reequilíbrio foram conseguidas com as seguintes acções:

- anulação, em 2006, da mudança de traçado em Estarreja e negociação concretizada, em 2010, pelos XVII e XVIII Governos (José Sócrates) que permitiram uma diminuição do pedido de reequilíbrio de 388 milhões de euros na PPP Costa de Prata;
- negociações, em 2006 e 2010, pelos XVII e XVIII Governos (José Sócrates) que permitiram uma diminuição do pedido de reequilíbrio de 243 milhões de euros na PPP Norte.
- negociações, em 2010, pelo XVIII Governo (José Sócrates) que permitiram uma diminuição do pedido de reequilíbrio de 105 milhões de euros na PPP Interior Norte;
- negociação, em 2010, pelo XVIII Governo (José Sócrates) que permitiu uma diminuição do pedido de reequilíbrio de 79 milhões de euros na PPP Norte Litoral;

- negociação, em 2010, pelo XVIII Governo (José Sócrates) que permitiu uma diminuição do pedido de reequilíbrio de 66 milhões de euros na PPP Grande Porto;
- negociação, em 2012, pelo XIX Governo (Passos Coelho) permitiu uma diminuição do pedido de reequilíbrio de 48,5 milhões de euros na PPP Lusoponte.

O Estado reduziu em 1.003 milhões de euros os pedidos de reequilíbrio.



Poupanças nos sobrecustos resultantes das renegociações do XVI e XVII Governos

A Comissão concluiu que ao contrário da percepção geral, até ao momento não houve qualquer sobrecusto pago a qualquer concessionária a título de compensação por variação no tráfego.

Aliás, a Comissão também confirmou que contratualmente não estão previstas compensações por variações no tráfego que resultem da normal actividade das concessionárias, ou seja aquilo que é vulgarmente noticiado que o Estado compensa as concessionárias por variações no tráfego não se verifica nas PPP rodoviárias.

e.5) Total de Sobrecustos

Em resumo, o Estado, com as PPP rodoviárias, já incorreu em sobrecustos de 5.080 milhões de euros, incluindo benefícios fiscais (778 milhões de euros), participações ao investimento (1.652 milhões de euros) e reequilíbrios acordados líquidos (2.507 milhões de euros) das PPP.

Recorde-se que os pedidos de reequilíbrio foram de 3.510 milhões de euros e foi possível por ações e renegociações de vários Governos diminuir esse valor para 2.507 milhões de euros.

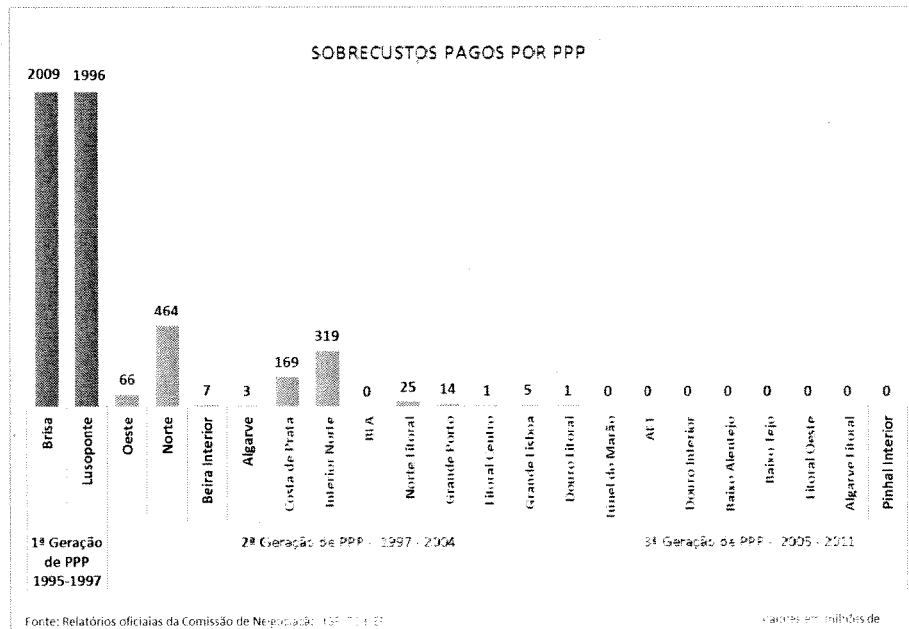
As PPP de 1ª geração, Brisa (2.009 milhões de euros) e Lusoponte (1.996 milhões de euros) são responsáveis por 4.005 milhões de euros, 79% do total, em função dos benefícios fiscais atribuídos à Brisa, das participações ao investimento à Brisa e à Lusoponte e da alteração tarifária da Lusoponte.

As PPP de 2ª geração, PPP SCUT e concessões de portagem real, lançadas antes de 2005, são responsáveis por 1.074 milhões de euros, 21% do total, em função das alterações unilaterais introduzidas, das alterações decorrentes de decisões ambientais e da má gestão do processo de expropriações que fez incorrer o Estado em sobrecustos.

A Comissão conclui ainda que as PPP de 3ª geração (lançadas depois de 2005) não atribuíram benefícios fiscais, não atribuíram participações ao investimento e transferiram o risco ambiental e o risco de expropriações para o parceiro privado. Adicionalmente, quer os Governos de José Sócrates quer o Governo de Passos Coelho, não introduziram alterações unilaterais que tivessem originado sobrecustos nestas PPP.

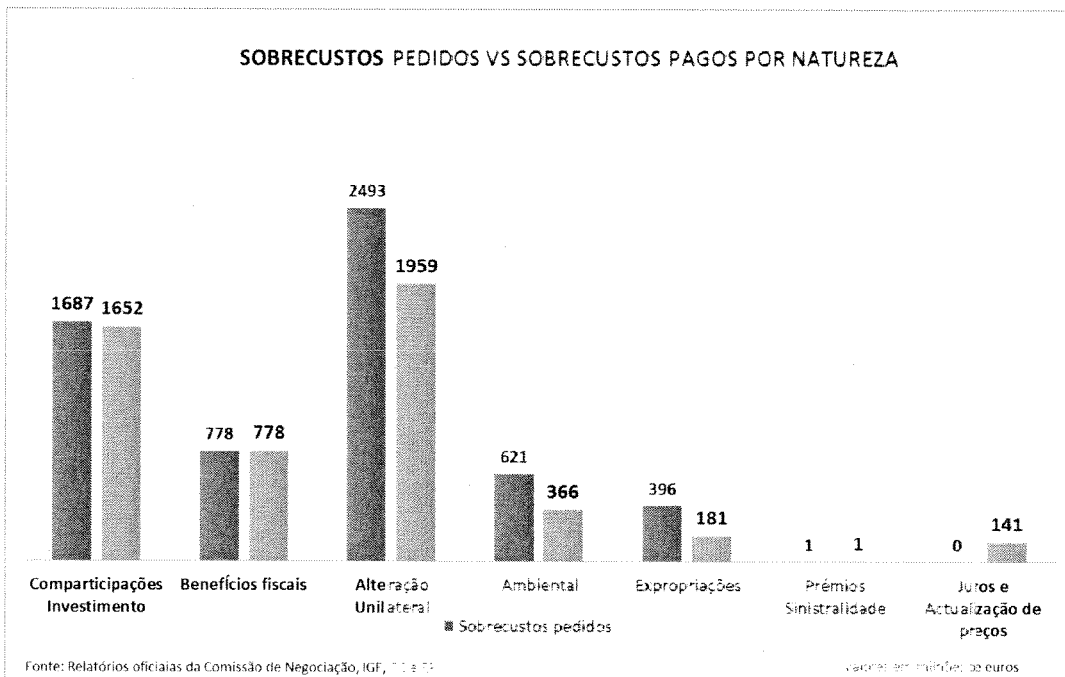
O gráfico seguinte elucida bem, que entre outras razões, o factor aprendizagem levou a uma melhoria clara no processo de gestão das PPP, eliminando os factores que anteriormente geraram mais de 5 mil milhões de sobrecustos ao Estado. Sublinha-se que nas PPP de 2ª geração já se tinha eliminado a atribuição de benefícios fiscais, e reduzido ao longo do tempo as participações ao investimento. **Nas PPP de 3ª geração, eliminou-se totalmente as participações ao investimento, bem como os principais factores que geraram sobrecustos nas PPP de 2ª geração:**

alterações unilaterais, decisões ambientais e atrasos no processo de expropriações.

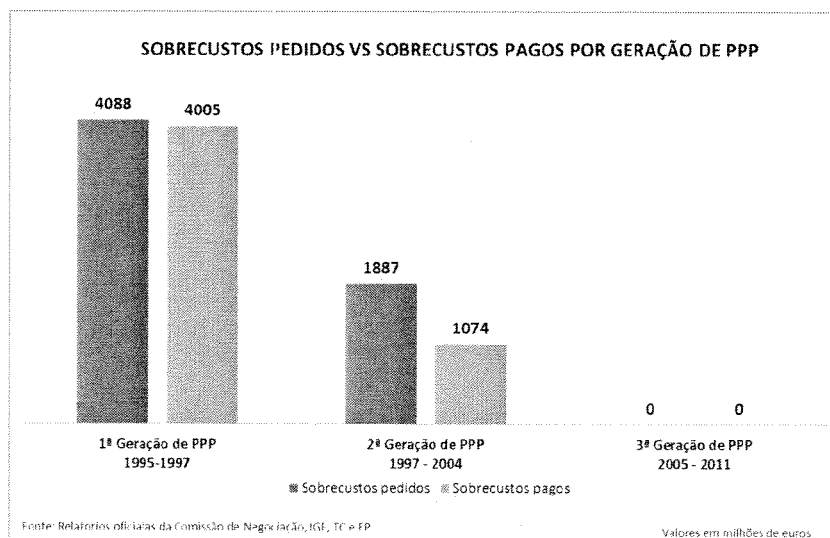


Sobrecustos pagos por PPP

As alterações unilaterais foram o factor que mais sobrecustos gerou, cerca de 39% do total, seguido das participações ao investimento (33%), dos benefícios fiscais (15%), das alterações ambientais (7%), das expropriações (4%) e dos juros (3%).



Comparação entre sobrecustos pedidos e pagos por natureza



Comparação entre os sobrecustos pedidos e pagos por geração de PPP

Em conclusão, **as acções que geraram sobrecustos nas PPP têm vindo a ser eliminados.**

As primeiras PPP, com contratos anteriores a 1998, geraram sobrecustos muito expressivos:

- 4.005 milhões de euros, por opção dos Governos de Cavaco Silva e dos Governos de António Guterres que atribuíram benefícios relevantes às concessionárias Brisa (2.009 milhões de euros) e Lusoponte (319 milhões) e pela alteração tarifária provocada na Lusoponte (1.677 milhões de euros) pelo Governo de Cavaco Silva.

As PPP lançadas entre 1998 e 2004:

- Diminuíram, e em alguns casos, eliminaram os benefícios atribuídos, gerando no entanto 208 milhões de euros de participações ao investimento;
- Mantiveram uma política de provocar alterações unilaterais que geraram 176 milhões de euros de sobrecustos;
- Tiveram uma deficiente gestão dos riscos ambientais e do risco de expropriações que provocaram 548 milhões de sobrecustos;
- Geraram 141 milhões de euros de juros.

As PPP lançadas depois de 2005:

- Não tiveram sobrecustos;
- Eliminaram os benefícios fiscais³⁵⁹ que no passado geraram 778 milhões de euros de perdas da receita fiscal;
- Eliminaram as participações ao investimento³⁶⁰ que no passado geraram 1.652 milhões de euros de custos;
- Eliminaram as alterações unilaterais³⁶¹ que no passado geraram sobrecustos de 1.959 milhões de euros;
- Transferiram, para o parceiro privado, o risco ambiental³⁶² que no passado gerou sobrecustos de 366 milhões de euros;

³⁵⁹ O XVII Governo, em 31 de Dezembro de 2005, não renovou os benefícios fiscais sucessivamente atribuídos e renovados entre 1972 e 2005.

³⁶⁰ Em todas as PPP lançadas pelo XVII Governo não há participações ao investimento. Nas renegociações ocorridas, nos XVII e XVIII Governos, eliminaram-se, sempre que possível, as participações ao investimento.

³⁶¹ Em todas as PPP lançadas pelo XVII Governo não houve alterações unilaterais.

³⁶² Todas as PPP lançadas pelo XVII Governo foram contratualizadas com o risco ambiental transferido para o parceiro privado.

- Transferiram, para o parceiro privado, o risco de expropriações³⁶³ que no passado gerou sobrecustos de 181 milhões de euros.

	Sobrecustos pedidos	Sobrecustos pagos
Comparticipações ao Investimento	1.687	1.652
Benefícios Fiscais	778	778
Alteração Unilateral	2.493	1.959
Ambiental	621	366
Expropriações	396	181
Prémios Sinistralidade	1	1
Juros e Actualização de preços	0	141
Total	5.975	5.079

Fonte: Relatórios oficiais da Comissão de Negociação, IGF, TC e EP

Nota: valores em M€

Resumo dos sobrecustos pedidos e sobrecustos pagos

Em resumo, o XI e o XII Governos (Cavaco Silva) e os governos anteriores são responsáveis por 3.969 milhões de euros de sobrecustos com as PPP.

O XIII e o XIV Governos (António Guterres) são responsáveis 748 milhões de euros de sobrecustos com as PPP.

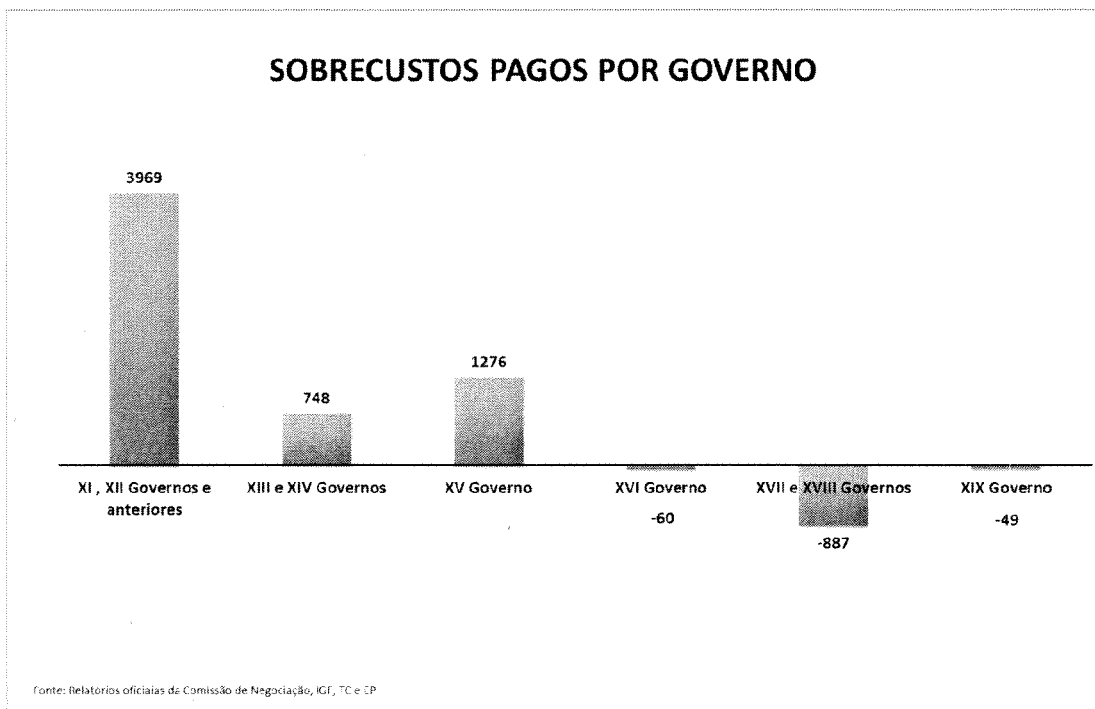
O XV Governo (Durão Barroso) é responsável por 1.276 milhões de euros de sobrecustos com as PPP.

O XVI Governo (Santana Lopes) é responsável por 60 milhões de euros de poupanças nos sobrecustos das PPP.

³⁶³ Todas as PPP lançadas pelo XVII Governo foram contratualizadas com o risco de expropriações transferido para o parceiro privado.

Os XVII e XVIII Governos (José Sócrates) são responsáveis por 867 milhões de euros de poupanças nos sobrecustos das PPP.

O XIX Governo (Passos Coelho) é responsável por 49 milhões de euros de poupanças nos sobrecustos das PPP.



Sobrecustos pagos por Governo

f) Encargos líquidos em 2005 e 2011

Apesar de existirem diversos relatórios oficiais que quantificam os encargos das PPP rodoviárias nenhum faz uma análise da evolução dos encargos ao longo do tempo.

A Comissão concentrou o seu trabalho, neste quesito, em interpretar os resultados dos diversos relatórios oficiais e em calcular a evolução desses encargos.

Começamos pela análise dos diversos relatórios oficiais, nomeadamente os Orçamentos de Estado dos XVI, XVII, XVIII e XIX Governos, os relatórios das Auditorias do Tribunal de Contas de 2005 e 2007 e o relatório do trabalho da Ernst & Young.

b.1) Valores inscritos nos Orçamentos de Estado

O primeiro Orçamento de Estado que inscreveu encargos com as PPP foi o OE de 2005. Os encargos inscritos pelo XVI Governo (Santana Lopes), no Orçamento de Estado de 2005³⁶⁴ para as Parcerias Público-Privadas rodoviárias, totalizavam 15.912 milhões de euros.

No OE de 2006, o XVII Governo (José Sócrates) inscreveu 15.758 milhões de euros de encargos das PPP rodoviárias.

No OE de 2007, o XVII Governo (José Sócrates) inscreveu 15.843 milhões de euros de encargos das PPP rodoviárias.

No OE de 2008, o XVII Governo (José Sócrates) inscreveu 16.981 milhões de euros de encargos das PPP rodoviárias.

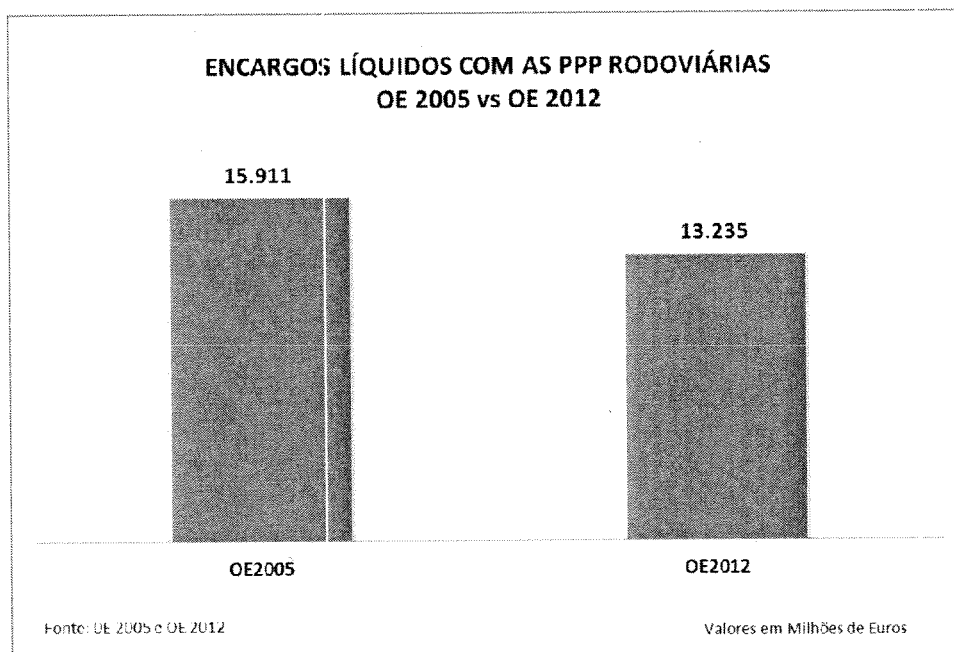
No OE de 2009, o XVII Governo (José Sócrates) inscreveu 25.463 milhões de euros de encargos das PPP rodoviárias.

Os OE de 2010 e 2011, elaborados pelo XVIII Governo (José Sócrates), alteraram a política de contabilização dos encargos das PPP, ao inscreverem nos encargos plurianuais os encargos e as receitas das infraestruturas até 2050, ou seja após o final dos atuais contratos. Para a análise que a Comissão fez da evolução dos encargos das PPP optámos por não considerar estes valores dos OE 2010 e 11, dado que a comparabilidade não estava assegurada.

No OE de 2012, o XIX Governo (Passos Coelho) inscreveu 13.235 milhões de euros de encargos das PPP rodoviárias.

No OE de 2012, o XIX Governo (Passos Coelho) inscreveu 11.455 milhões de euros de encargos das PPP rodoviárias.

³⁶⁴ Orçamento de Estado 2005, elaborado pelo XVI Governo, pág. 89.



Comparação entre os encargos líquidos previstos no OE2005 vs OE2012

Os encargos inscritos nos diversos Orçamentos de Estado, pelos XVI, XVII, XVIII e XIX Governos, demonstram uma evolução coerente, que começa, em 2005, com um valor de cerca de 16 mil milhões de euros (sem considerar reequilíbrios, essencialmente devido aos encargos das SCUT, que se mantêm nos orçamentos seguintes), com uma subida dos encargos, no OE de 2009, em virtude da inscrição no Orçamento de 8 novas Subconcessões (a concessão Autoestradas do Centro acabou por não se contratualizar) e uma descida nos OE seguintes em virtude das renegociações efectuadas e da introdução de portagens em 2010 e 2011. O valor dos encargos líquidos, em 2012, fixa-se em cerca de 13,2 mil milhões de euros. O OE de 2013 volta a registar uma descida nos encargos face à anunciada negociação efectuada em 2013 mas ainda não contratualizada.

A Comissão concluiu que os valores reportados em sede de Orçamento de Estado evidenciam claramente que os encargos líquidos futuros na transição do XVI Governo (Santana Lopes) para o XVII Governo (José Sócrates) eram de cerca de 15,9 mil milhões de euros e na transição do XVIII Governo (José Sócrates) para o XIX (Passos Coelho) eram de 13,2 mil milhões de euros.

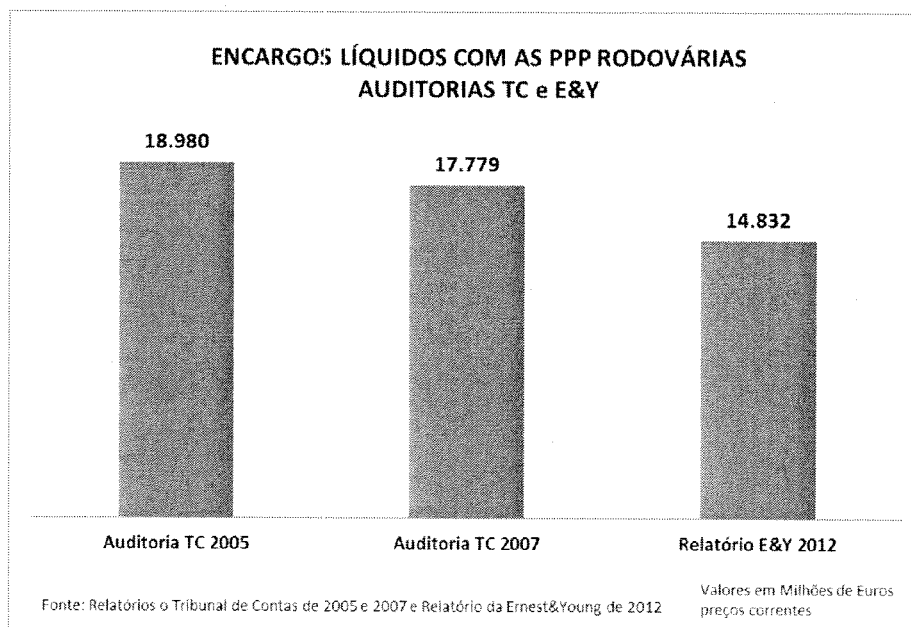
b.2) Valores inscritos nas Auditorias do Tribunal de Contas e na Auditoria da Ernst & Young

Na Auditoria do Tribunal de Contas de 2005³⁶⁵ os encargos do Estado com as PPP rodoviárias, foram calculados em 18.980 milhões de euros (inclui custo previsional com reequilíbrios).

Na Auditoria do Tribunal de Contas de 2007³⁶⁶ os encargos do Estado com as PPP rodoviárias, foram calculados em 17.779 milhões de euros. Nesta auditoria, o TC alterou a sua metodologia de cálculo deixando de estimar os encargos de pedidos de reequilíbrio que ainda não são responsabilidade do Estado.

Na auditoria feita pelo actual Governo, através da Ernst & Young³⁶⁷, com referência a 2011, foram calculados 14.832 milhões de euros de encargos.

Pela análise das diversas auditorias, conclui-se factualmente que **os encargos futuros com as PPP rodoviárias, estimados em 2011, são inferiores aos encargos futuros, estimados em 2005.**



³⁶⁵ Auditoria do Tribunal de Contas de 2005 "Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas", Relatório nº33/05, pág. 23.

³⁶⁶ Auditoria do Tribunal de Contas de 2007 "Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas" Relatório nº4/2007, pág. 13.

³⁶⁷ Estudo de 36 Contratos de Parcerias Público Privadas do Estado Português, Ernst & Young, Junho de 2012, pág. 51

Evolução nas poupanças efetuadas por sobrecusto - Comparação entre os encargos líquidos previstos com as PPP rodoviárias nas auditorias do TC de 2005 e 2007, e na auditoria da Ernst & Young de 2012

b.3) A Comissão registou o facto de quer na metodologia usada nos Orçamentos de Estado quer na metodologia usada nas auditorias de 2005, 2007 e 2012, a conclusão é semelhante, os resultados apresentados de encargos previstos com as PPP são inferiores em 2011 quando comparados com os encargos previstos em 2005.

Nota: no OE 2005, 06, 07, 08, 09, 12 e 13, nas auditorias do TC 2005, 07 e na auditoria da E&Y 2012 não se contabilizam as receitas e encargos depois do fim dos catuais contratos de concessão com privados.

b.4) Evolução dos Encargos por Governo

Os Governos de Cavaco Silva e anteriores geraram encargos nas PPP Lusoponte e Brisa de cerca de 4 mil milhões de euros em sobrecustos.

Os Governos de António Guterres geraram encargos com a contratação das PPP Norte, Oeste, Costa de Prata, Norte Litoral, Beira Litoral e Alta, Beira Interior, Interior Norte e Algarve, em rendas de 11,8 mil milhões de euros e com as decisões que provocaram sobrecustos de 0,7 mil milhões de euros, num total de 12,6 mil milhões de euros.

O Governo de Durão Barroso gerou encargos com a contratação das PPP Grande Porto e Litoral Centro, em rendas de 2,2 mil milhões de euros e com as decisões que provocaram sobrecustos de 1,2 mil milhões de euros, num total de 3,4 mil milhões de euros.

Os Governo de José Sócrates geraram encargos com a contratação das PPP Grande Lisboa, Douro Litoral, Túnel do Marão, Douro Interior, AE Transmontana, Pinhal Interior, Litoral Oeste, Baixo Tejo, Baixo Alentejo e Algarve Litoral, em rendas de 8,1 mil milhões de euros e com as decisões que provocaram receitas e eliminação de benefícios uma poupança de 9,3 mil milhões de euros e uma diminuição nos sobrecustos de 0,9 mil milhões de euros. O governo de José Sócrates gerou uma poupança global de 2 mil milhões de euros.

Em termos globais os encargos com PPP são de 18 mil milhões de euros:

- Encargos líquidos com rendas 13 mil milhões de euros;
- Encargos líquidos com sobrecustos 5 mil milhões de euros;
- Já foram pagos cerca de 5 mil milhões de euros;
- Nos próximos 30 anos serão liquidados os restantes 13 mil milhões de euros.

III – Riscos para o Estado

Quesito 11 a 15

a.1) Risco de Construção

A Comissão concluiu que o risco de construção, concepção e alargamento de estradas nas primeiras PPP lançadas em Portugal era partilhado. O Estado deteve parcialmente o risco de construção, isto é, o custo do Estado, com as participações financeiras ao investimento e com os custos de alargamento de autoestradas nas primeiras PPP era variável e não era determinável na data de assinatura do contrato.

As PPP lançadas pelo XV Governo (Durão Barroso) e pelo XVII Governo (José Sócrates) eliminaram este risco, transferindo-o na totalidade para o parceiro privado.



a.2) Risco Ambiental

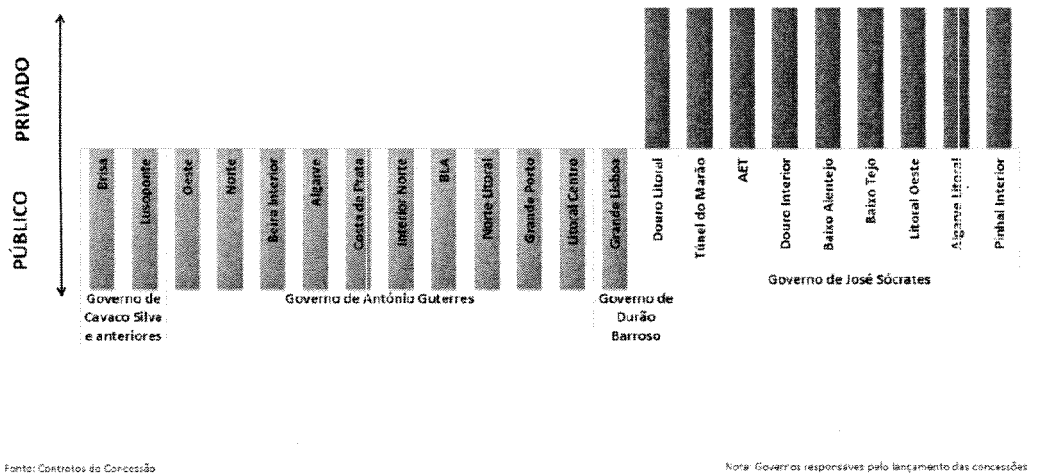
A Comissão conclui que o risco ambiental foi durante muito tempo integralmente assumido pelo Estado. Ao se lançar e contratar PPP sem a prévia obtenção das licenças ambientais, nomeadamente sem a Declaração de Impacte Ambiental (DIA), o Estado assumiu o risco de reequilibrar as concessionárias pelas alterações exigidas nos procedimentos ambientais.

Este risco provocou sobrecustos de 366 milhões de euros.

Os Governos de Cavaco Silva, António Guterres e Durão Barroso são responsáveis pela contratação de PPP sem transferir o risco ambiental para o parceiro privado.

O XVII Governo (José Sócrates) transferiu integralmente este risco para o parceiro privado em todas as concessões lançadas e contratadas depois de 2007.

RISCO AMBIENTAL POR CONCESSÃO E POR GOVERNO



a.3) Risco Expropriações

A Comissão concluiu que o Estado reteve a responsabilidade de executar as expropriações nas PPP lançadas pelo XIII e XIV Governos (António Guterres). Com esta decisão, o Estado ficou com o risco do custo das expropriações e expôs-se ao risco de compensar o parceiro privado pela não entrega dos terrenos expropriados nos timings contratualmente definidos.

Este risco provocou sobrecustos de 181 milhões de euros por reequilíbrios às concessionárias e provocou um custo expropriativo de cerca de 600 milhões de euros integralmente suportado pelo Estado.

O XI Governo (Cavaco Silva), o XV Governo (Durão Barroso) e o XVII Governo (José Sócrates) transferiram o risco de expropriações para o parceiro privado.

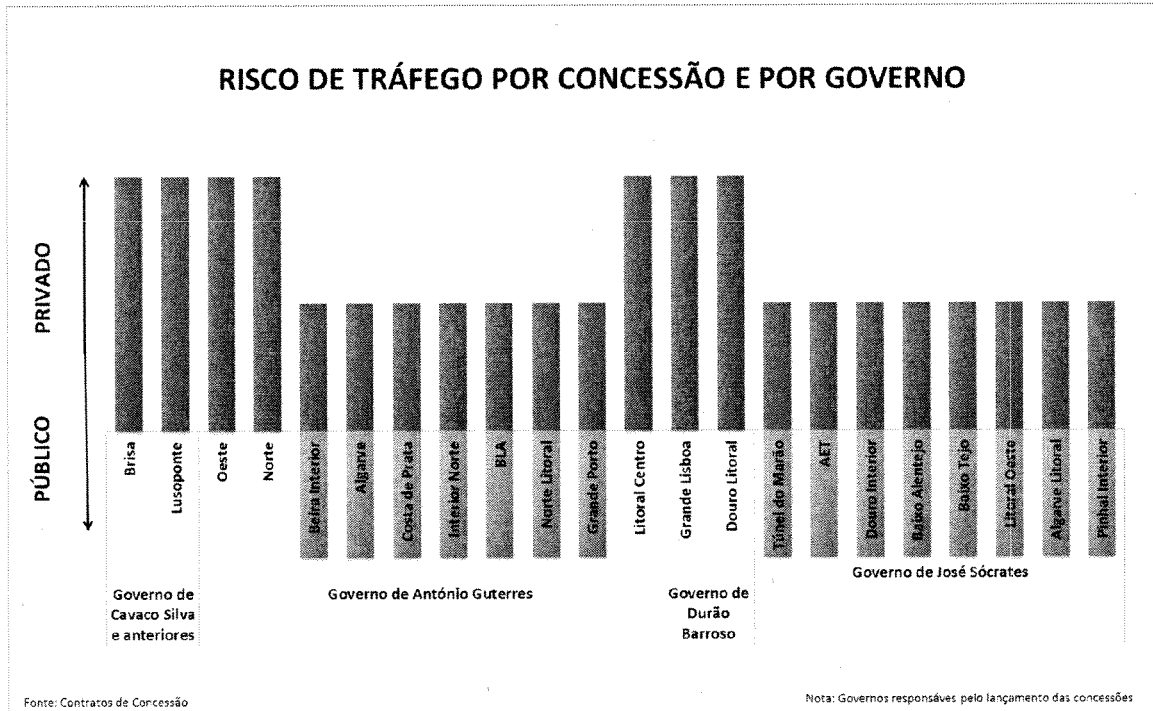


a.4) Risco de tráfego

A Comissão concluiu que:

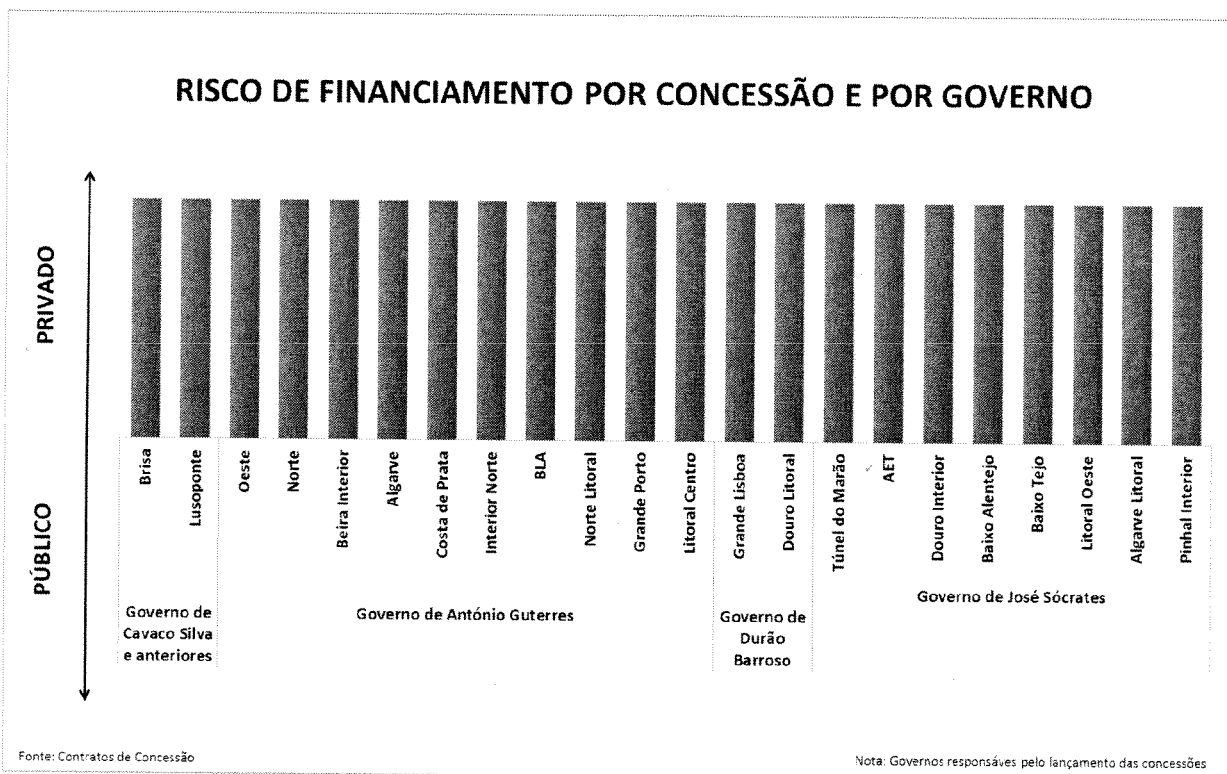
- As PPP de portagem real transferiram o risco de tráfego para o parceiro privado.
- As PPP SCUT transferiram de forma mitigada o risco de tráfego ao parceiro privado. Por outro lado, o parceiro público partilha o risco de procura ao ficar responsável pelo pagamento do tráfego ocorrido ao parceiro privado.
- Nas PPP lançadas depois de 2005, o risco de tráfego é transferido para o parceiro privado. Por outro lado, o parceiro público partilha esse risco ao usufruir das receitas de portagem.

- Com a introdução de portagens nas concessões SCUT, o risco de tráfego foi retido unicamente pelo parceiro público.



a.5) Risco de Financiamento

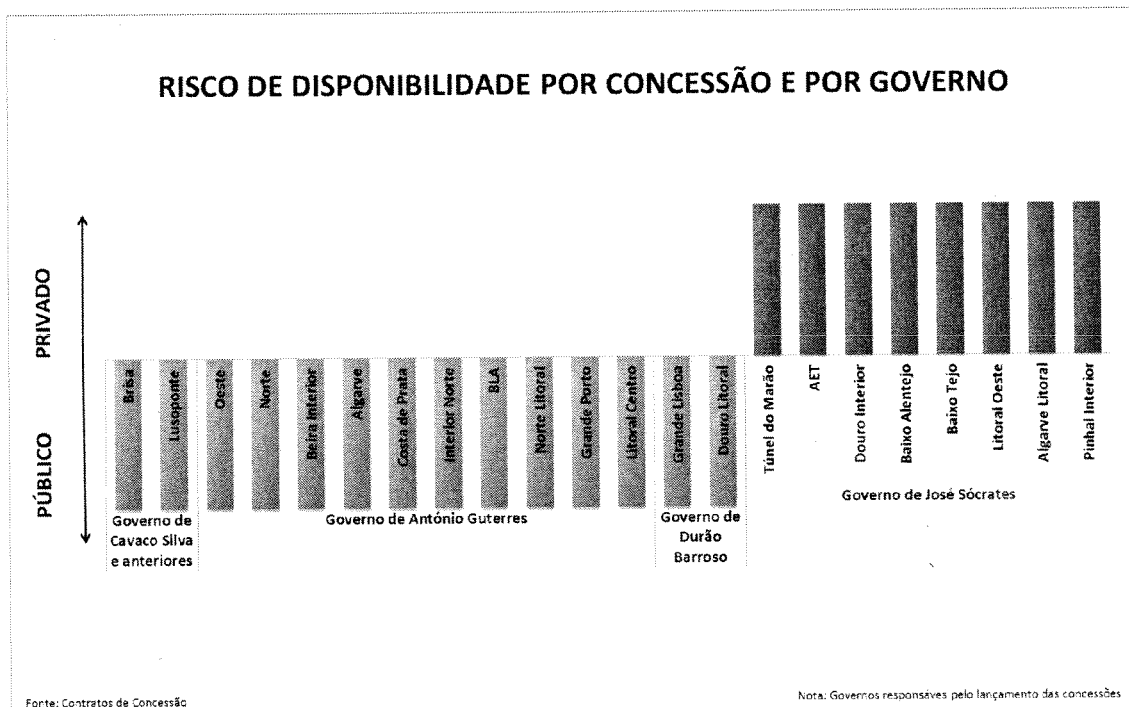
O risco de financiamento em todas as PPP é integralmente transferido para o parceiro privado.



a.6) Risco de Disponibilidade

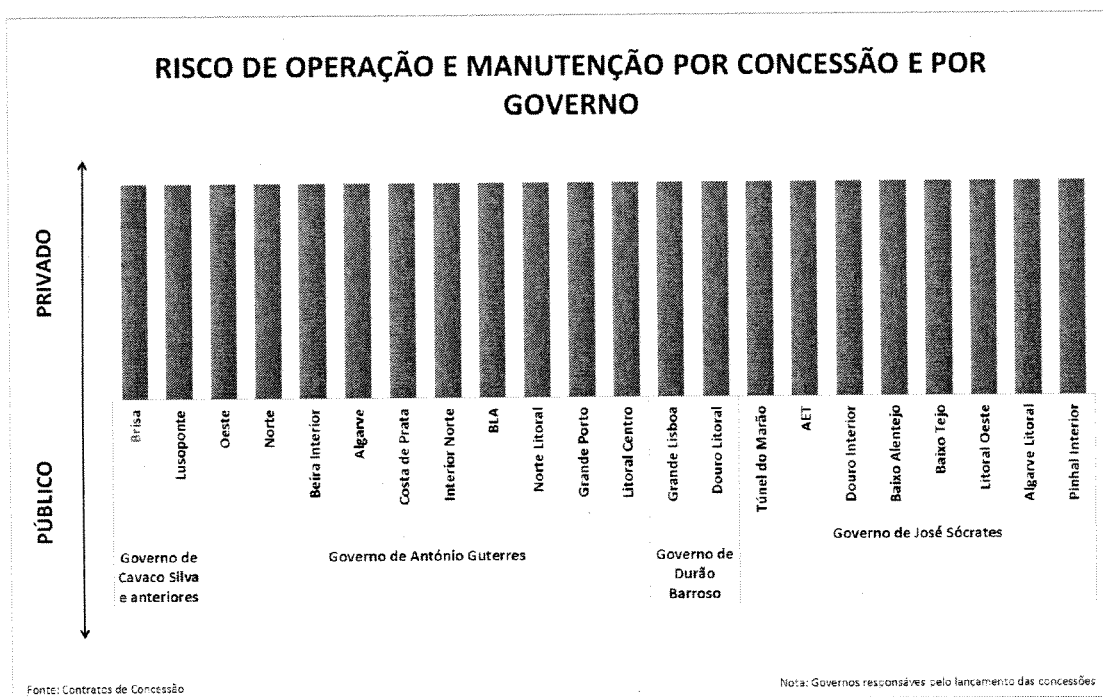
O risco de disponibilidade só foi integralmente transferido para o parceiro privado nas PPP lançadas pelo XVII Governo (José Sócrates).

Com a introdução de portagens nas concessões SCUT, os parceiros privados passaram a reter o risco de disponibilidade.



a.7) Risco de Operação e Manutenção

O risco de operação e manutenção em todas as PPP é integralmente transferido para o parceiro privado.



b) Resultados renegociações de 2010

Um dos aspetos centrais da análise da Comissão foi o impacto para o Estado das renegociações concretizadas em 2010.

A Comissão analisou detalhadamente os documentos remetidos pelos diferentes intervenientes e em longas sessões de trabalho questionou directamente alguns dos elementos envolvidos nas negociações.

A Comissão analisou os procedimentos administrativos associados ao processo e concluiu:

- A legislação em vigor foi cumprida.
- Todos os processos negociais foram precedidos da nomeação de uma Comissão de Negociação com elementos indicados pelo Ministério das Finanças e elementos indicados pelo Ministério das Obras Públicas. Os elementos indicados por ambos os Ministérios, Francisco Soares, Ernesto Ribeiro, Vítor Almeida, Rui Manteigas e Pedro Silva Costa, são destacados elementos da administração central, com largos anos de trabalho ao serviço público, nomeados por diversos Governos para funções semelhantes e com funções no dia-a-dia na Parpública, Estradas de Portugal e InIR.
- Existe um despacho de nomeação da comissão de negociação;
- Existem memorandos de entendimento com todos os concessionários que enquadram e definem os objectivos da negociação;
- Existem relatórios preliminares e finais que fundamentam a decisão.

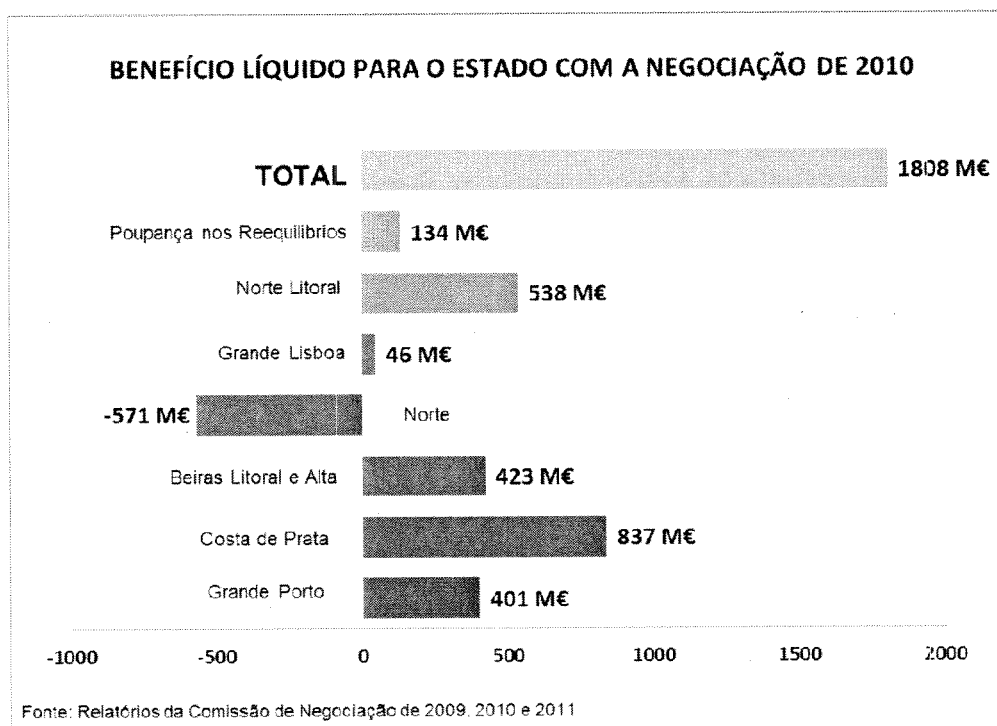
Relativamente aos resultados do processo negocial, a Comissão de Inquérito teve acesso aos relatórios das Comissões de Negociação, do InIR, da Inspeção Geral de Finanças, do Tribunal de Contas e da Ernst & Young.

b.1) Comissão de Negociação

O relatório da Comissão de Negociação (CN)³⁶⁸, sem considerar a Beira Litoral e Alta (BLA), apurou um diferencial no benefício líquido, para a EP, em valor actualizado

³⁶⁸ Relatório Final, Comissão de Negociação dos Contratos de Concessão do Grupo Ascendi, Junho de 2010, pág. 17.

líquido, de 1018 milhões de euros. O valor do diferencial do benefício da BLA foi apurado mais tarde, no montante de 656 milhões de euros³⁶⁹. O relatório evidencia ainda poupanças em cerca de 134 milhões de euros nos valores a pagar aos parceiros privados em consequência dos processos de reequilíbrio pendentes. **O total destes benefícios, de acordo com os relatórios da CN, é de cerca 1.800 milhões de euros, em valor actualizado líquido.**



Benefício líquido para o Estado com a negociação de 2010

b.2) InIR

O relatório do InIR teve 3 versões³⁷⁰. **O valor do diferencial no benefício líquido, para a EP, em valor actualizado líquido, apurado na última versão (Julho de 2011), é de 5.000 milhões de euros**, isto é, passa-se de um encargo, antes de negociações de 3.600 milhões de euros para um benefício, depois de negociações, de 1.400 milhões de euros, assim distribuído:

³⁶⁹ Relatório Final, Comissão de Negociação dos Contratos de Concessão SCUT Interior Norte, BLA, Beira Interior e Algarve, Setembro de 2011, pág. 105.

³⁷⁰ Notas Técnicas InIR, 1ª versão, novembro 2010, 2ª versão, novembro de 2010, 3ª versão, julho de 2011

- A Concessão Costa de Prata passa de um encargo de 594 milhões de euros para um benefício de 822 milhões euros, valor do diferencial apurado pelo InIR: 1.416 milhões de euros³⁷¹;
- A Concessão Beira Litoral e Alta passa de um encargo de 1.382 milhões de euros para um benefício de 746 milhões euros, valor do diferencial apurado pelo InIR: 2.128 milhões de euros³⁷²;
- A Concessão Norte Litoral passa de um encargo de 642 milhões de euros para um benefício de 695 milhões euros, valor do diferencial apurado pelo InIR: 1.337 milhões de euros³⁷³;
- A Concessão Grande Porto passa de um encargo de 984 milhões de euros para um encargo menor de 264 milhões euros, valor do diferencial apurado pelo InIR: 720 milhões de euros³⁷⁴;
- A Concessão Grande Lisboa passa de um saldo nulo para um encargo de 159 milhões euros, valor do diferencial negativo apurado pelo InIR: 159 milhões de euros³⁷⁵;
- A Concessão Norte passa de um saldo nulo para um encargo de 438 milhões euros, valor do diferencial negativo apurado pelo InIR: 438 milhões de euros³⁷⁶;

A divergência de valores, com a Comissão de Negociações, decorre em grande medida no facto de o InIR ter considerado quebras de tráfego de apenas 15% quando a Comissão de Negociação considerou valores superiores a 30%.

Efectivamente, os resultados apresentados pelo InIR de 5.000 milhões de euros favoráveis ao Estado, em valor actualizado líquido, divergem na sua grandeza, de forma substancial de todos os outros relatórios.

b.3) Inspeção Geral de Finanças

³⁷¹ cfr Notas Técnicas InIR, 3ª versão, julho de 2011, pág 15

³⁷² cfr Notas Técnicas InIR, 3ª versão, julho de 2011, pág 20

³⁷³ cfr Notas Técnicas InIR, 3ª versão, julho de 2011, pág 24

³⁷⁴ cfr Notas Técnicas InIR, 3ª versão, julho de 2011, pág 28

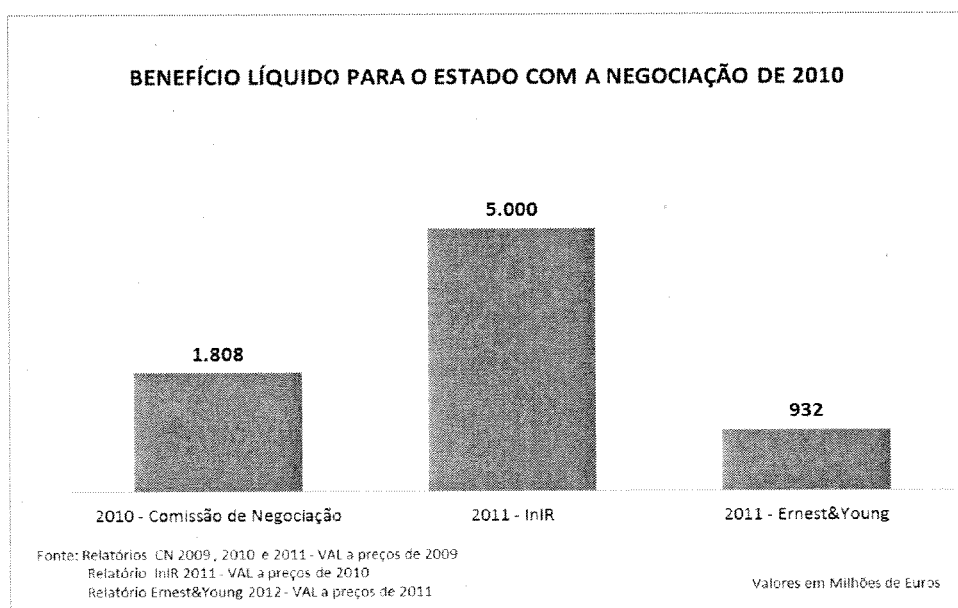
³⁷⁵ cfr Notas Técnicas InIR, 3ª versão, julho de 2011, pág 34

³⁷⁶ cfr Notas Técnicas InIR, 3ª versão, julho de 2011, pág 40

O relatório da IGF³⁷⁷ reconhece que as negociações para a introdução de portagens nas SCUT vão proporcionar receitas de portagens de 5,9 mil milhões de euros no período 2010-2025 ou 8,9 mil milhões de euros no período 2010-2030, a preços correntes. Assim **o relatório evidencia o resultado positivo das negociações ao verificar que os encargos, com as SCUT, passaram de 10,3 mil milhões de euros, no período 2010-2025, para 4,4 milhões de euros, no mesmo período,** (ou encargos de 12,7 para 3,7 mil milhões de euros, no período 2010-2030). Salienta-se que este relatório faz a análise a preços correntes e não uma análise a valor actualizado líquido como os relatórios da Comissão de Negociações e do InIR.

b.4) Ernst & Young

A Ernst & Young utilizou novas projecções de tráfego já incorporando o impacto da actual crise e da profunda quebra da procura em resultado da violenta política de austeridade praticada em Portugal. **Baseada nas previsões do OE 2012,** a Ernst & Young³⁷⁸ **estima um saldo global positivo da renegociação de 932 milhões de euros,** e com base nas novas previsões estima um benefício de 363 milhões de euros, em valor actualizado líquido.



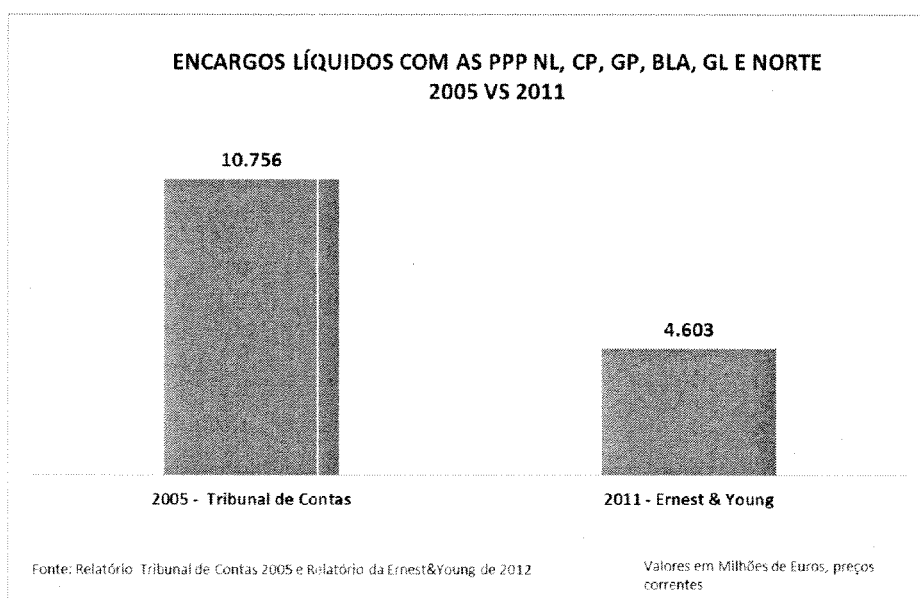
³⁷⁷ Auditoria da Inspeção Geral de Finanças à Estradas Portugal, Relatório nº842/2011, Junho 2011, anexo II, pág. 65

³⁷⁸ Estudo de 36 Contratos de Parcerias Público Privadas do Estado Português, Ernst & Young, Junho de 2012, pág. 125

Comparação do benefício líquido estimado pela Comissão de Negociação, pelos relatórios do InIR e pela Auditoria da Ernst & Young

b.5) Tribunal de Contas e Ernst & Young

Importa ainda referir que o Tribunal de Contas³⁷⁹ calculou, em 2005, antes das renegociações, que o total dos encargos líquidos previstos, para as Concessões SCUT Norte Litoral, SCUT Costa de Prata, SCUT Grande Porto, SCUT Beira Litoral e Alta e Concessão Norte, a preços correntes, era de 10.756 milhões de euros. Em 2012, após as renegociações, a Ernst & Young³⁸⁰, auditou e calculou o total dos encargos líquidos previstos, para as mesmas Concessões e para a Concessão Grande Lisboa, também a preços correntes, no montante de 4.603 milhões de euros.



Encargos líquidos previstos com as PPP rodoviárias até 2050, à data de 2005, antes das renegociações, e à data de 2011, após as negociações

Em conclusão, **os encargos líquidos das Concessões SCUT, acima referidas, e da Concessão Norte, recebidos pelo XVII Governo (José Sócrates), de acordo com a estimativa do Tribunal de Contas, eram superiores a 10,7 mil milhões de euros. Os encargos deixados pelo XVIII Governo, em 2011, para essas concessões e**

³⁷⁹ Auditoria do Tribunal de Contas de 2005 "Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas", Relatório nº33/05, pág. 18 e 20.

³⁸⁰ Estudo de 36 Contratos de Parcerias Público Privadas do Estado Português, Ernst & Young, Junho de 2012, pág. 53 e 54

para a Concessão Grande Lisboa, de acordo com a Ernst & Young, eram de 4,6 mil milhões de euros.

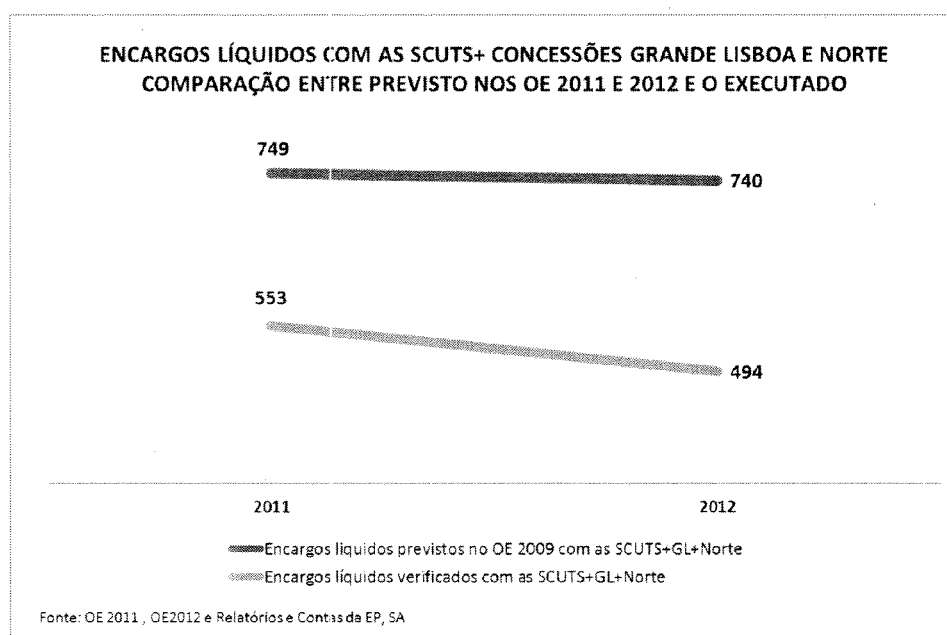
b.6) Resultados reais verificados em 2011 e 2012

Todos estes relatórios e auditorias, atrás citados, foram feitos com elementos previsionais. No entanto, as concessões em referência foram renegociadas em 2010, tendo produzido resultados, em 2011 e 2012.

Se analisarmos as previsões dos Orçamentos de Estado de 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009 verificamos que os encargos previstos são sempre superiores a 700 milhões de euros/ano, podendo atingir valores superiores a 750 milhões de euros/ano. O Orçamento de Estado de 2009 (OE anterior às renegociações), previa para 2011 e 2012, encargos líquidos que oscilavam entre 740 e 750 milhões de euros.

Os encargos líquidos reais, incluindo as Concessões Grande Lisboa e Concessão Norte, em 2011, foram 553 milhões de euros, e em 2012, 494 milhões de euros.

Isto é, em 2011, os encargos são inferiores em 12% aos verificados em 2010 e substancialmente inferiores às previsões para esse ano. O mesmo se verificou, em 2012, uma redução de 11%, face ao ano anterior, e uma diminuição expressiva face aos encargos previstos, antes das renegociações.



Comparação entre os encargos líquidos previstos com as SCUT e Concessões Grande Lisboa e Norte no OE2009 e os encargos líquidos verificados

Todos os relatórios publicados evidenciam, em consequência das renegociações de 2010, fortes ganhos para o Estado e os dados reais já verificados, em 2011 e 2012, confirmam plenamente esses ganhos.

A Comissão concluiu que os dados reais dos anos de 2011 e 2012 e os relatórios conhecidos das Comissões de Negociação, InIR, Inspeção Geral de Finanças, Tribunal de Contas e Ernst & Young apontam para um ganho da renegociação efectuada em 2010 que oscila, em valor actual, entre 363 milhões de euros (Ernst & Young com tráfegos revistos pós quebra da procura interna) e 5.000 milhões de euros (InIR).

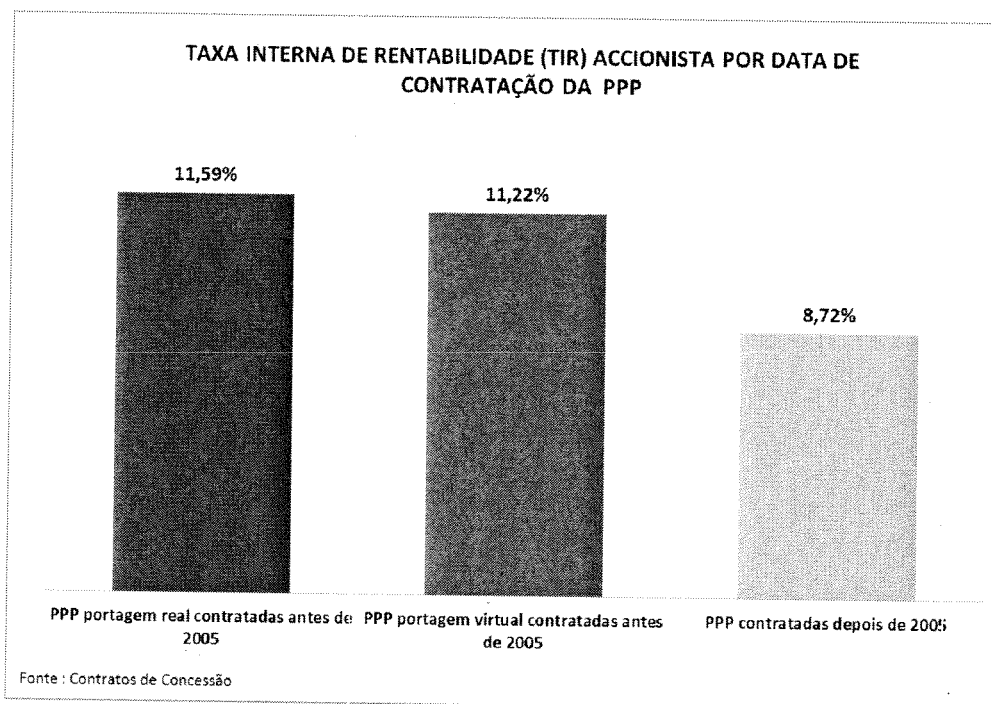
IV – Taxas de rentabilidade

Taxa Interna de Reantabilidade accionista

(Quesito 16 e 17)

A análise da evolução das Taxas internas de rentabilidade (TIR) constantes dos contratos de concessão nos seus casos base mostra claramente uma evolução positiva para o Estado. A TIR caso base é uma TIR estimada, sem garantia de realização efectiva, que serve de referência, se necessário, para a reposição do equilíbrio financeiro da concessão.

As concessões de portagem real, contratualizadas antes de 2005, tinham uma TIR accionista média (simples) de caso base de 11,59%, as concessões de portagem virtual (SCUT) uma TIR accionista média (simples) de 11,22% e as concessões, contratualizadas depois de 2005, uma TIR accionista média (simples) de 8,72%.

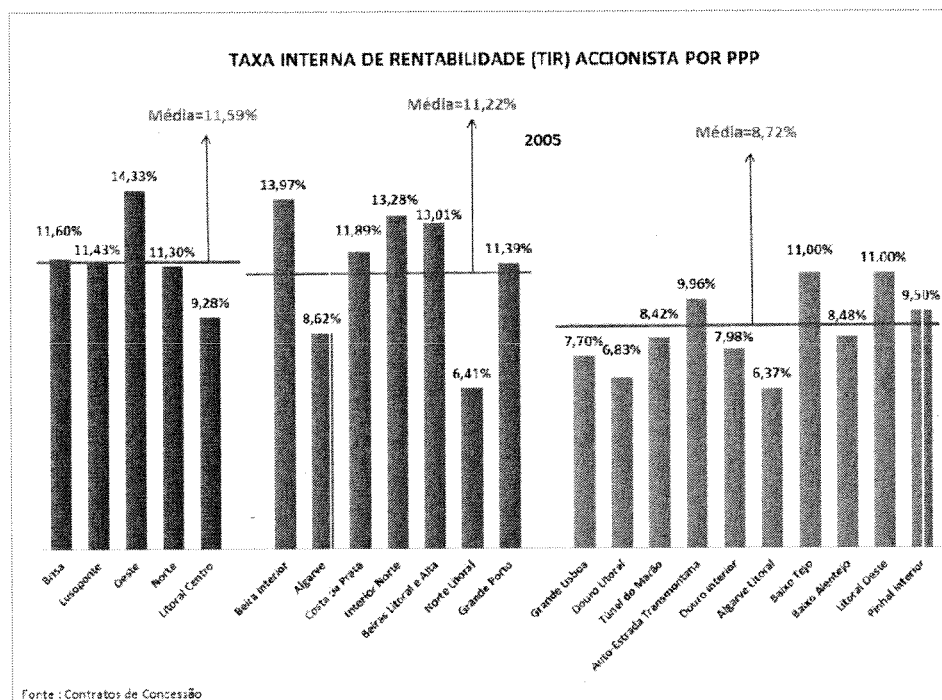


Taxa Interna de Rentabilidade (TIR) accionista por data de contratação da PPP

Nota: a única PPP que não tem um caso base no contrato de concessão é a Brisa. Para efeitos comparativos utilizou-se, para a Brisa, a TIR calculada pelo relatório do Citigroup³⁸¹.

Ou seja, as TIR caso base dos contratos assinados depois de 2005, são inferiores em 25% e 22%, respectivamente, face às TIR das concessões de portagem real e face às TIR das concessões SCUT contratadas antes de 2005.

³⁸¹ Citigroup Global Markets, European Toll Road Operators, Industry Focus, Dec. 2008, (pág. 3)



Taxa Interna de Rentabilidade (TIR) accionista por PPP

As TIR contratadas variam entre os mínimos de 5,59% (TIR renegociada da Concessão Norte) e 6,37 (TIR Caso base Algarve Litoral) e o máximo de 14,33% (TIR Caso base Concessão Oeste).

Se analisarmos as TIR contratadas por Governo obtém-se:

- Média TIR das PPP contratados nos Governos de Cavaco Silva: 11,5%;
- Média TIR das PPP contratados nos Governos de António Guterres 11,6%;
- Média TIR das PPP contratados nos Governos de Durão Barroso 10,3%;
- Média TIR das PPP contratados nos Governos de José Sócrates 8,7%.

Governos Responsáveis pela Contratação	PPP	TIR
Governos de Cavaco Silva e anteriores	Brisa	11,60%
	Lusoponte	11,43%
Sub-total		11,52%
Governos de António Guterres	Oeste	14,33%
	Norte	11,30%
	Beira Interior	13,97%
	Algarve	8,62%
	Costa de Prata	11,89%
	Interior Norte	13,28%
	BLA	13,01%
	Norte Litoral	6,41%
Sub-total		11,60%
Governo de Durão Barroso	Grande Porto	11,39%
	Litoral Centro	9,28%
Sub-total		10,34%
Governos de José Sócrates	Grande Lisboa	7,70%
	Douro Litoral	6,83%
	Túnel do Marão	8,42%
	AET	9,96%
	Douro Interior	7,98%
	Baixo Alentejo	6,37%
	Baixo Tejo	11,00%
	Algarve Litoral	8,48%
	Litoral Oeste	11,00%
	Pinhal Interior	9,50%
Sub-total		8,72%

Fonte: Contratos de concessão e Relatórios & Contas da EP,SA

Relativamente à comparação das TIR das PPP em Portugal com as praticadas internacionalmente veja-se os seguintes casos:

- Em 2008, um estudo de Robert Bain evidencia que a TIR accionista de projectos com Portagens Virtuais (shadow toll), no Reino Unido,

assinados entre 1993 e 2003, são superiores a 15% com máximos de cerca de 30%³⁸²;

- Em 2007, a Yescombe mostra que a TIR accionista nas PPP de mercados financeiros sofisticados e competitivos, Austrália, Reino Unido, Canadá e EUA eram tipicamente de 12% a 14%³⁸³;
- Em 2008, o Citigroup evidencia que a TIR accionista no sector das concessões rodoviárias, incluindo empresas como a Vinci, a Abertis, a Cintra, a Atlantia e a Brisa, era de 11,6 a 15%³⁸⁴;
- Em 2012, o National Audit Office do Reino Unido fez o levantamento das TIR accionista das PPP contratadas e em vigor no país, e apurou o intervalo de 12% a 15%³⁸⁵.

Podemos portanto concluir que em Portugal as TIR accionistas não são superiores às existentes nos países com mercados financeiros mais sofisticados e competitivos e que nos últimos anos os contratos celebrados têm reduções das TIR de 25% e 22% face aos contratos anteriores.

V - Outras temáticas abordadas pela Comissão

a) Existência de estudos

(quesito nº 23)

A Comissão não pode confirmar a existência ou não de estudos prévios ao lançamento de todas as PPP rodoviárias.

Confirmou, no entanto, relativamente às PPP lançadas depois de 2005 e existência de vários estudos técnicos, económicos e financeiros, nomeadamente os associados à avaliação de impacte ambiental, e os seguintes estudos associados ao processo de lançamento das subconcessões:

³⁸² Bain, Robert, Private Finance Rates of Return: Evidence from the UK's PFI Roads Sector, Institute for transport studies, University of Leeds, 2008

³⁸³ Yescombe, E.R., Public-Private Partnerships-Principles of Policy and Finance, Elsevier, Oxford, 2007 (pág. 103)

³⁸⁴ Citygroup Global Markets, European Toll Road Operators, Industry Focus, Dec. 2008, (pág 3)

³⁸⁵ National Audit Office (UK), HM Treasury Equity investment in privately financed projects, NAO London, Feb. 2012, (pág. 24)

Subconcessão Autoestrada Transmontana

- Análise de Viabilidade Financeira a 30 anos – Banco Efisa;
- Análise de Viabilidade Financeira a 75 anos – Banco Efisa;
- Estudo de Impactes Económicos Globais – Tis.pt;
- Estudo Integrado dos Impactes Económicos Globais – Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Subconcessão Douro Interior

- Análise de Viabilidade Financeira a 30 anos – KPMG;
- Análise de Viabilidade Financeira a 75 anos – KPMG;
- Estudo de Impactes Globais Económicos – KPMG e VTM;
- Estudo Integrado dos Impactes Económicos Globais – Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Subconcessão Baixo Tejo

- Análise de Viabilidade Financeira a 30 anos – Deloitte;
- Análise de Viabilidade Financeira a 75 anos – Deloitte;
- Estudo de Impactes Económicos Globais – Deloitte e Exacto;
- Estudo Integrado dos Impactes Económicos Globais – Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Subconcessão Litoral Oeste

- Análise de Viabilidade Financeira a 30 anos – Banco Efisa;
- Análise de Viabilidade Financeira a 75 anos – Banco Efisa;
- Estudo de Impactes Económicos Globais – Banco Efisa e Ws Atkins;
- Estudo Integrado dos Impactes Económicos Globais – Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Subconcessão Baixo Alentejo

- Análise de Viabilidade Financeira a 30 anos – KPMG;
- Responsável pelo Estudo Análise de Viabilidade Financeira a 75 anos – KPMG;
- Estudo de Impactes Económicos Globais – Tis.pt;

- Estudo Integrado dos Impactes Económicos - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Subconcessão Algarve Litoral

- Análise de Viabilidade Financeira a 30 anos – Deloitte;
- Responsável pelo Estudo Análise de Viabilidade Financeira a 75 anos – Deloitte;
- Estudo de Impactes Económicos Globais – Deloitte e Globalvia;
- Estudo Integrado dos Impactes Económicos Globais – Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Subconcessão Pinhal Interior

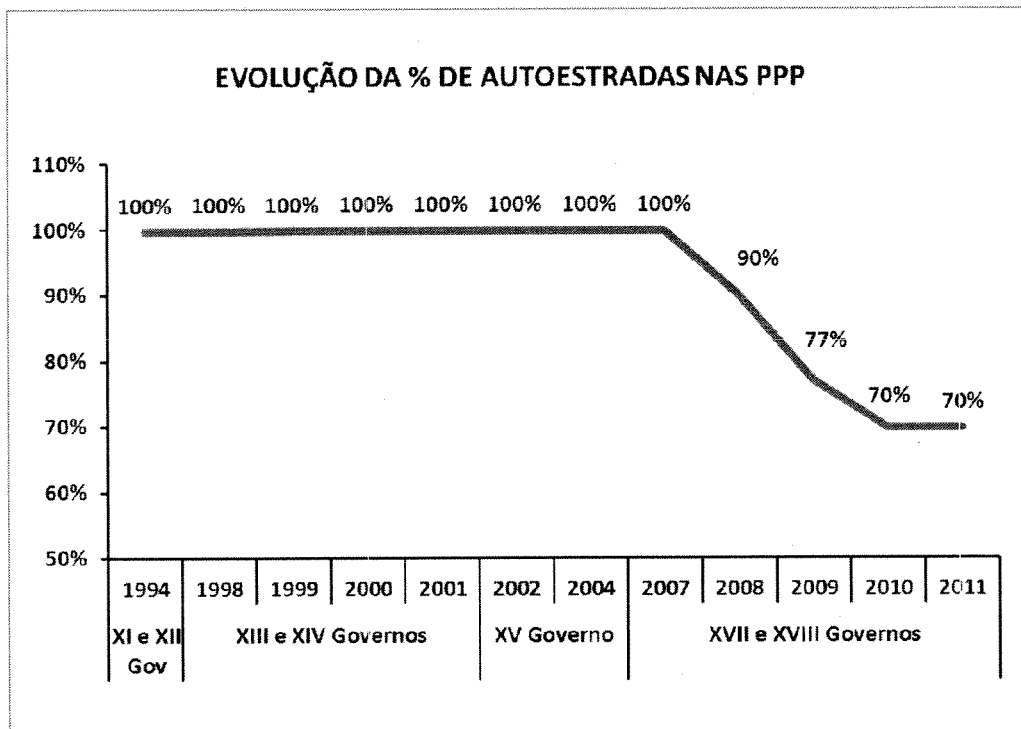
- Análise de Viabilidade Financeira a 30 anos – Price Waterhouse Coopers;
- Responsável pelo Estudo Análise de Viabilidade Financeira a 75 anos – Price Waterhouse Coopers;
- Estudo de Impactes Económicos Globais – Price Waterhouse Coopers e DHV;
- Estudo Integrado dos Impactes Económicos Globais – Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

b) Principais Indicadores sobre estradas incluídas em PPP

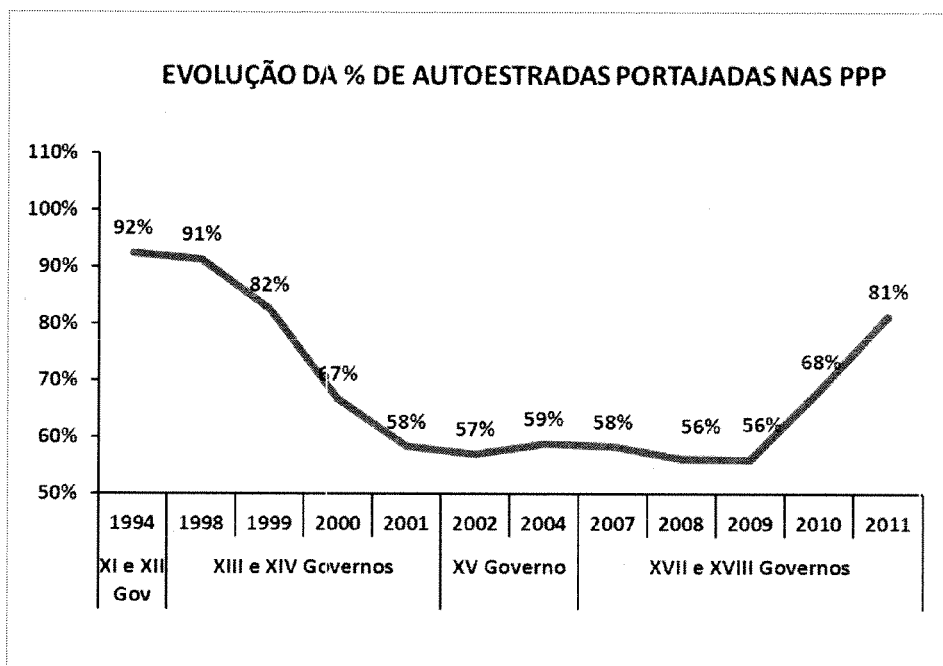
Governos Responsáveis pelo Lançamento	PPP	Km de autoestrada	Km estradas de proximidade	Km construção nova	Km conservação e requalificação	Km litoral	Km interior
Governos de Cavaco Silva e anteriores	Brisa	1110	4	1037	77	869	245
	Lusoponte	24	0	18	6	24	0
Governos de António Guterres	Oeste	170	0	81	89	170	0
	Norte	179	0	158	21	0	179
	Beira Interior	178	0	133	45	0	178
	Algarve	130	0	48	82	130	0
	Costa de Prata	106	0	66	40	106	0
	Interior Norte	156	0	118	38	0	156
	BLA	178	0	171	7	0	178
	Norte Litoral	116	0	48	68	116	0
	Grande Porto	55	0	38	17	55	0
Governo de Durão Barroso	Litoral Centro	105	0	60	45	105	0
	Grande Lisboa	24	0	24	0	24	0
Governos de José Sócrates	Douro Litoral	129	0	76	53	129	0
	Túnel do Marão	30	0	30	0	0	30
	AET	130	56	130	56	0	186
	Douro Interior	18	254	261	11	0	272
	Baixo Alentejo	124	220	124	220	0	344
	Baixo Tejo	60	10	32	38	70	0
	Algarve Litoral	0	273	187	86	187	86
	Litoral Oeste	19	90	85	24	19	90
Pinhal Interior	108	459	173	394	0	567	
Total		3149	1366	3098	1417	2004	2511

Fonte: Contratos de concessão e Relatórios & Contas da EP,SA

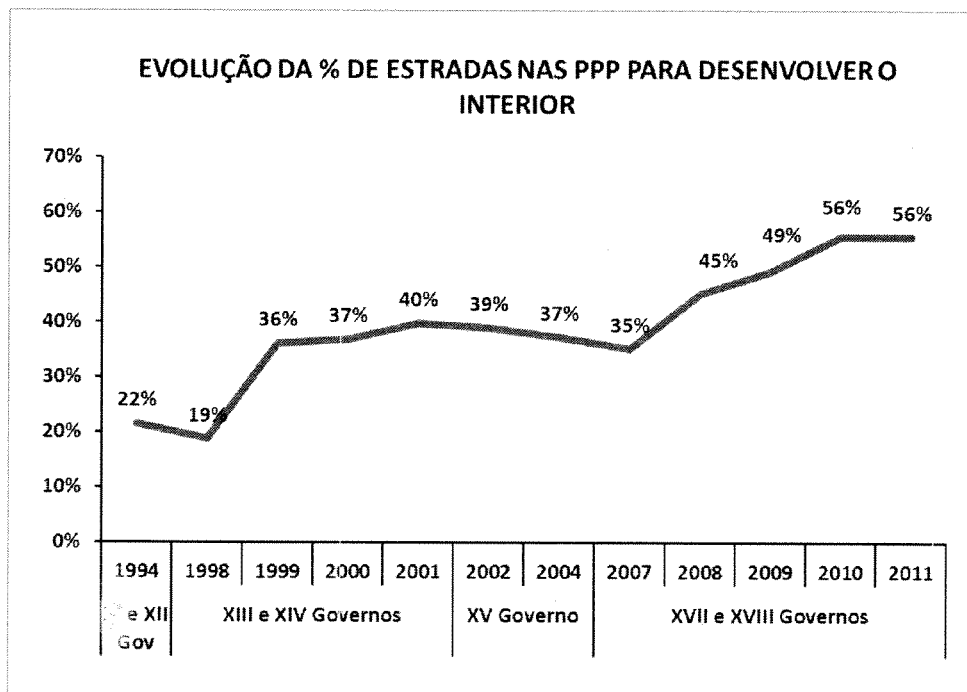
b.1) Evolução % de autoestradas



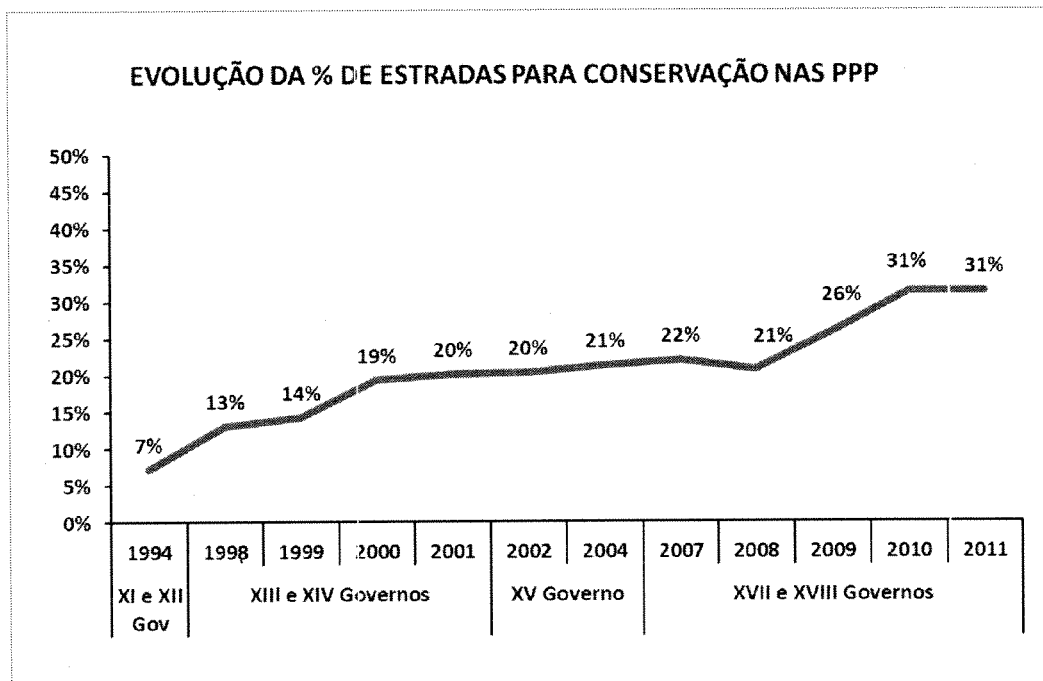
b.2) Evolução % autoestradas com portagem



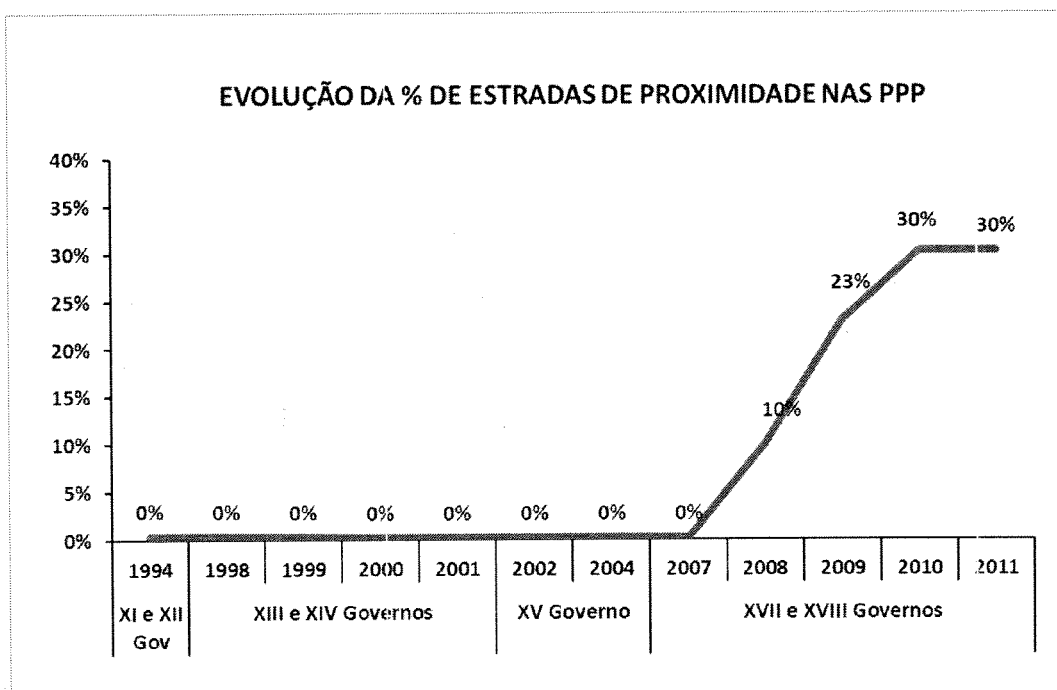
b.3) Evolução % de estradas no interior



b.4) Evolução % de estradas para conservação



b.5) Evolução % de estradas de proximidade



c) Vantagens PPP - Tribunal de Contas

Finalmente salienta-se as seguintes referências do **Tribunal de Contas** sobre PPP³⁸⁶:
"As PPP constituem uma oportunidade para os Estados desenvolverem múltiplas **infraestruturas** essenciais, **sem onerar** efectivamente a **dívida pública** e, simultaneamente, permitir uma diluição do respectivo esforço financeiro associados às elevadas despesas de capital dos projectos infraestruturais". Considera ainda o Tribunal de Contas, que "(...) tem havido, inequivocamente, uma consciencialização por parte de todos os Governos de que **as PPP podem apresentar vantagens que acabam por compensar seu maior custo financeiro** comparativamente ao custo de endividamento directo do Estado".

d) Comparador Público

Um dos temas muito referido nas sessões da Comissão de Inquérito foi a existência ou não de comparador público.

A Comissão apurou que o Comparador Público não foi previamente elaborado para nenhuma PPP do sector rodoviário. Apenas foi elaborado *a posteriori* para as PPP lançadas pelo XVII Governo (José Sócrates).

Os Governos à época alegaram que o Estado não tinha condições para elaborar o Comparador por não conhecer os custos de fazer gestão directa por ausência de referenciais públicos.

A Comissão também apurou que a questão da elaboração do Comparador Público tem merecido debate nas instâncias que acompanham as PPP. De facto, a EPEC publicou, em 2011, um relatório que reflecte sobre esta questão e onde faz uma avaliação crítica do Comparador Público salientando a importância de fazer estudos mais alargados que contabilizem outros benefícios que não apenas os financeiros.

"Many public authorities use **value for money** ("**VfM**") analyses to compare delivering an investment through a PPP with implementing it through a "conventional" procurement. These *ex-ante* VfM analyses usually focus on the financial costs (risk-

³⁸⁶ Auditoria do Tribunal de Contas de 2005 "Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas", Relatório nº33/05, pág. 37.

adjusted) of providing what is assumed to be an equivalent output. However, where **there are reasons to believe that the non-financial benefits of delivery under a PPP will be greater than under conventional procurement**, traditional VfM approaches will underestimate the benefits of PPPs. In fact, the incentives which are specific to PPP projects are specifically intended to deliver greater non-financial benefits than conventional procurements. Ignoring this issue could lead to an unwarranted bias against PPPs.

Most quantitative VfM analyses rely on a public sector comparator (“PSC”) test. This test is basically a risk-adjusted cost comparison between procurement options for delivering a service at specifically defined standards. **This cost-minimisation approach implicitly assumes the NFBs associated with the different delivery models are the same.** However, based on the design of PPP contracts and the incentive structures inherent in these contracts, **there are good reasons to believe that this may not be the case**.³⁸⁷

Não querendo a Comissão entrar na bondade destas questões técnicas conclui-se que:

- O Comparador Público deve ser elaborado para aferir da bondade da decisão de optar pelo modelo mais eficiente de contratação pública;
- Em Portugal, só as PPP rodoviárias lançadas pelo XVII Governo (José Sócrates) tiveram comparador público. A Comissão salienta, no entanto, que este só foi feito *a posteriori* e por exigência do Tribunal de Contas. Todos os Governos que lançaram PPP rodoviárias caíram no erro de o fazerem sem a emissão prévia do Comparador Público;
- O Comparador Público não quantifica os benefícios não financeiros pelo que a análise deve incluir todos os potenciais benefícios.

A Comissão apurou que esse era aliás o teor dos estudos prévios elaborados previamente ao lançamento das PPP depois de 2007.

e) Principais indicadores das Empresas Concessionárias

³⁸⁷ EPEC, The Non-Financial Benefits of PPPs – A review of concepts and methodology – June 2011

A Comissão analisou os Relatórios e Contas dos últimos cinco anos (2007-2011) de todas as empresas concessionárias de PPP rodoviárias e concluiu:

e.1) Sobre os Resultados Líquidos das empresas

- Em termos acumulados, no período 2007-2011, onze concessionárias tiveram lucro, nove tiveram prejuízo e duas tiveram um resultado nulo;
- As empresas que tiveram resultados positivos, no período em análise, acumularam um total de lucros de 1.760 milhões de euros, com uma média anual de 352 milhões de euros;
- As empresas que tiveram resultados negativos acumularam um total de prejuízos de 394 milhões de euros, com uma média anual de 79 milhões de euros;
- A empresa que teve mais lucro acumulado, no período em análise, foi a Brisa com 1.364 milhões de euros (78% do total dos lucros das concessionárias);
- A empresa que teve mais prejuízo acumulado, no período em análise, foi a Litoral Centro com 280 milhões de euros (71% do total dos prejuízos das concessionárias);

e.2) Sobre o custo dos Capitais Alheios

Custos com as linhas de financiamento: Entre 2007 e 2011 as empresas concessionárias pagaram às entidades financiadoras 2.600 milhões de euros em juros.

e.3) Sobre o custo dos Capitais Próprios

Dividendos

- Entre 2007 e 2011 sete empresas concessionárias distribuíram aos seus accionistas 1.160 milhões de euros de dividendos;
- A Brisa, nestes 5 anos, distribuiu 890 milhões de euros o que representa 76% do total de dividendos distribuídos por todas as empresas concessionárias.

f) Desvio nas receitas da Estradas de Portugal

Com a introdução de portagens em Dezembro de 2011 pelo XIX Governo (Passos Coelho) nas PPP Interior Norte, Beira Litoral e Alta, Beira Interior e Algarve o exercício

orçamental de 2012 é o primeiro exercício em que todas as concessões ex-Scut entregam as receitas de portagem à Estradas de Portugal.

O exercício orçamental de 2012, da responsabilidade do XIX Governo (Passos Coelho) evidencia um desvio significativo nas receitas apuradas pela Estradas de Portugal.

A Comissão analisou este facto e concluiu:

- A recessão económica provocada pela austeridade excessiva causou uma quebra acentuada no consumo interno com reflexos negativos no tráfego das nossas autoestradas (quebra superior a 20%) face ao valor estimado pelo XIX Governo;
- A suspensão e paragem das obras nas subconcessões e os atrasos verificados na execução dos troços contratados trouxe uma diminuição da receita de cerca de 30 milhões de euros face ao valor orçamentado pelo XIX Governo;
- A diminuição de 15% nas tarifas das autoestradas Scut provocou uma diminuição da receita face ao valor orçamentado pelo XIX Governo;
- A sobreorçamentação das receitas feita por ordem da Senhora Secretária de Estado do Tesouro e Finanças e do Senhor Secretário de Estado das Obras Públicas, de acordo com as instruções emanadas por mail de 11 de Outubro dirigido à administração da Estradas de Portugal ordenou o “aumento de receitas de portagem em 35 milhões de euros”

A estimativa receitas que consta no OE2012 é de 350 milhões de euros com IVA, o que equivale a 285M€ sem IVA. É este o valor que compara com as receitas recebidas pela EP de 212M€.

No entanto, o orçamento previa receitas de portagens de 30 M€ com as subconcessões, que não existiram, uma vez que com as renegociações do atual Governo, as obras foram suspensas e atrasadas.

Acresce, que como é público, em 11 de Outubro de 2011, a ex-Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças, atual Ministra das Finanças, mandou um mail à EP, solicitando o aumento em 35M€ nas receitas de portagem

Ora, retirando aos 285M€, 30M€ de receitas das subconcessões que não se verificaram devido às negociações deste Governo, e 35 M€ que resultam de uma

ordem unilateral à EP, o valor do Orçamento do Estado de 2012, com o qual se deve comparar as receitas de portagem recebidas é de 220M€. Ou seja, as receitas e portagens estão apenas 4% abaixo do valor estimado pela EP, e não 68% conforme foi referido nos trabalhos da Comissão.

A título de exemplo, as receitas nas autoestradas em 2012 tiveram todas uma queda superior a 10% (a Brisa caiu 11,5) face ao ano de 2011, devido à política de austeridade seguida por este Governo.

A Comissão concluiu pela prática de desorçamentação feita pela Secretaria de Estado do Tesouro e Finanças com a instrução dada na última hora para artificialmente empolar as receitas da Estradas de Portugal.

g) Comparação dos encargos Orçamentados versus Executados

A Comissão debruçou-se ainda sobre a análise da execução das verbas orçamentadas referentes às PPP rodoviárias.

A Comissão verificou que em sede de orçamento, nos encargos plurianuais, não estão registados, pela sua incerteza, os sobrecustos decorrentes dos pedidos de reequilíbrio financeiro. Assim na análise dos pagamentos executados face ao orçamentado a DGTF reporta anualmente os valores dos encargos correntes e os valores dos reequilíbrio acordado.

Em 2008, a DGTF, reportou que até 2007 ***“Tendo em conta o caso base, em todas as situações mencionadas os pagamentos do Estado têm ficado abaixo do previsto.”***³⁸⁸

Em 2009, a DGTF, reportou que:

“O valor total líquido dos encargos suportados pelo conjunto das PPP rodoviárias ficou em 56% das previsões constantes no relatório do Orçamento do Estado para 2008. Para este nível de cumprimento contribuíram duas situações particulares:

- *O recebimento, em Janeiro de 2008, da quantia de 207,6 M€ no âmbito da assinatura do contrato da subconcessão Douro Litoral celebrado no final de*

³⁸⁸ DGTF, Relatório Sobre Parcerias Público Privadas e Concessões – 2008, pág.10

2007;

- A limitação dos montantes pagos a título de reequilíbrios financeiros a 45,1 M€.

Se expurgarmos estes montantes aos valores previstos, obtêm-se um nível de execução de 97% face às previsões do relatório do Orçamento do Estado para 2008.

• **PPP Rodoviárias de portagem virtual:**

- Nível de execução global dos pagamentos efectuados face às previsões de 2008: 95%.
- Em geral, os valores realizados são inferiores aos previstos (tendência de queda do tráfego médio anual, acentuado pelo comportamento negativo nos últimos meses do ano)
- Face ao período homólogo, de entre os 74 troços da rede viária concessionada, em 59 verificou-se um volume de tráfego inferior ao constante do caso-base, (eventualmente justificado pela subida do preço dos combustíveis e pelo abrandamento da procura).
- Principais desvios: Norte Litoral e Grande Porto, com um nível de execução financeira de 145% e 77%, respectivamente. No caso da concessão Norte Litoral, o desvio deveu-se a um pagamento extraordinário de reequilíbrio de 21,8 M€, devido a atrasos nas aprovações ambientais e a alterações no traçado inicial. Quanto à concessão do Grande Porto, os atrasos na conclusão da obra determinaram uma renda inferior à estimada no caso-base.

Comparando os fluxos reais com os do caso-base das concessões rodoviárias com portagem virtual, observam-se os seguintes resultados:

- Globalmente verifica-se uma tendência dos pagamentos realizados ficaram abaixo do previsto (menos 2% aproximadamente)
- Nos casos das concessões SCUT Beira Interior, SCUT Norte Litoral e SCUT Algarve, os pagamentos excedem o previsto no caso-base: o tráfego real cifrou-se acima do caso base, agravado, relativamente às duas primeiras concessões, pelos valores pagos a título de reequilíbrios financeiros, a que atrás se referiu.

• **PPP rodoviárias de portagem real:**

- Receita decorrente da assinatura do contrato da concessão Douro Litoral,

- *Dois reequilíbrios financeiros: Lusoporte (13 M€), no âmbito da renegociação do contrato; Grande Lisboa (8,8 M€) devido a trabalhos adicionais nos lanços já existentes que foram integrados na concessão.* ³⁸⁹

Em 2010, a DGTF, reportou que:

“O valor total líquido dos encargos suportados pelo conjunto das PPP rodoviárias ficou em 98% das previsões para 2009.

Relativamente ao ano anterior, verificou-se um decréscimo (-2,2%) dos encargos líquidos pagos pelo Estado.

As variações anuais mais significativas foram as seguintes:

- *Norte Litoral e Grande Lisboa: desvios favoráveis nos encargos suportados de -34% e -78%, respectivamente, que são reflexo dos pagamentos extraordinários de reequilíbrios no ano anterior (não repetido em 2009 no caso do Norte Litoral e com expressão menor relativamente à concessão da Grande Lisboa);*
- *Lusoporte e Scut Interior Norte: aumento de encargos face ao ano anterior, justificado, no primeiro caso (+65%), pela renegociação do Contrato de Concessão com a Lusoporte, em Dezembro de 2008, e, no segundo caso (+18%), devido ao facto de 2009 ter sido o primeiro ano completo de exploração.*

Comparando os fluxos reais com os do caso-base das concessões rodoviárias com portagem virtual (Scut), observam-se os seguintes resultados:

- ***Globalmente, verifica-se uma tendência de os pagamentos realizados ficarem abaixo do previsto (menos 5%);***
- *Nos casos das concessões Scut Algarve e Costa de Prata, os pagamentos excederam o previsto no caso-base (15% e 3%, respectivamente), pelo facto de o tráfego real na Scut Algarve ter ultrapassado o valor considerado para o mesmo período e, quanto à Scut Costa de Prata, devido a ajustamentos efectuados nas tarifas.* ³⁹⁰

³⁸⁹ DGTF, Relatório Sobre Parcerias Público Privadas e Concessões – 2009, pág.7,8,9,10

³⁹⁰ DGTF, Relatório Sobre Parcerias Público Privadas e Concessões – 2010, pág.9,10,11,12

Em 2011, a DGTF, reportou que:

“O valor total líquido dos encargos suportados pelo conjunto das PPP rodoviárias ficou acima 28% das previsões para 2010, justificado pelos pagamentos de acordos celebrados e reequilíbrios financeiros derivados de alterações nos traçados das vias.

Relativamente ao ano anterior, verificou-se um acréscimo de 33% dos encargos líquidos pagos pelo Estado. As variações anuais mais significativas, face ao ano anterior, verificaram-se nas Concessões com regime de portagem real, Autoestrada do Norte, Concessão Oeste e Grande Lisboa.”³⁹¹

Em 2012, a DGTF, reportou que:

“O valor total líquido dos encargos suportados pelo conjunto das PPP rodoviárias ficou acima 30% das previsões para 2011, justificado, essencialmente, pela reposição do equilíbrio financeiro dos contratos, o que se traduz num acréscimo de 70% nos encargos líquidos pagos pelo Estado face ao ano anterior.

Os reequilíbrios financeiros decorreram, essencialmente, de alterações introduzidas aos contratos, os quais implicaram o pagamento de indemnizações pelo Estado Português, conforme consta do Quadro 3.1.3.4.

No caso do Grupo Ascendi (concessão Norte), o pedido de reequilíbrio derivou de factos ocorridos na fase de construção (2001 e 2002), nomeadamente devido a atraso nas expropriações, que eram responsabilidade do Estado, e imposições ambientais que obrigaram a alterações de traçado, com custos de construção superiores aos contratados. O Estado, por acordo fechado com a Concessionária em 2005, reconheceu o direito ao ressarcimento de apenas 252 milhões de euros, acrescidos dos respetivos juros financeiros num total de 268,2 milhões de euros.

O pedido de reequilíbrio da Norscut (Concessão Interior Norte), realizado em 2004 devido a alterações no traçado da via, resultou num acordo com o Estado, em 2008, no valor de 267 milhões de euros, igualmente acrescido dos respetivos juros, num total de 322,1 milhões de euros.

Tendo as concessionárias sido ressarcidas pelos valores acordados mediante um empréstimo bancário, o Estado procedeu em 2011 à liquidação daquela dívida junto

³⁹¹ DGTF, Relatório Sobre Parcerias Público Privadas e Concessões – 2011, pág.11,12

da Banca.

O Estado procedeu igualmente a pagamentos de investimentos nas concessões Túnel do Marão, Norte Litoral, Costa de Prata e Grande Porto. No primeiro caso, deriva da intervenção direta do Estado, que se substituiu à concessionária no suporte da obra do Túnel do Marão. Nos outros casos, resulta da liquidação por parte do Estado do financiamento dos equipamentos e sistemas de cobrança de portagens nestas vias, nomeadamente com a aquisição e instalação dos pórticos e dos respetivos sistemas informáticos de apoio.

O pagamento à Lusoponte deriva da aplicação do acordo de reequilíbrio financeiro estabelecido com o Estado e o valor de 11,5 milhões de euros pagos à Concessão Oeste resultam do alargamento do troço CRIL/Loures.”³⁹²

Em 2013, a UTAP, reportou, face ao 4º Trimestre de 2012, que:

“ No 4º trimestre de 2012, o montante de encargos líquidos pagos pelos parceiros públicos no âmbito dos contratos de PPP existentes ascendeu a 352 milhões de euros. Este montante reflete uma redução de 28% face ao período homólogo de 2011.

Em termos acumulados, no final do ano de 2012, registou-se uma diminuição significativa dos encargos líquidos (-41%), face ao ano anterior devida, exclusivamente, à redução dos encargos líquidos com as concessões rodoviárias (-56% face ao ano anterior). Note-se contudo que esta variação foi fortemente influenciada pelos pagamentos extraordinários ocorridos em 2011, relacionados com processos de reequilíbrio financeiro anteriormente negociados, mas cujo pagamento só ocorreu nesse ano.

Por outro lado, importa igualmente ter presente o efeito gerado pelas receitas de cobrança de portagem, muito mais significativas em 2012, com o sistema de cobranças a operar nas sete concessões ex-SCUT, diferentemente do que sucedeu em 2011, em que tal processo só se verificou em três ex-SCUT. A cobrança nas restantes quatro concessões só se iniciou em 8 de Dezembro de 2011, gerando um efeito pouco relevante nesse ano.

Face ao previsto no OE para 2013, os valores registados em 2012 conduziram a um desvio global de 8%, que será analisado em detalhe na análise sectorial dos fluxos

³⁹² DGTF, Relatório Sobre Parcerias Público Privadas e Concessões – 2012, pág.23,24 e 25

financeiros.

Em termos de execução orçamental, os encargos com as PPP do sector rodoviário apresentaram um desvio de 12%. Este desvio deve-se essencialmente, a valores pagos pelo Estado, próximo do final do ano, relacionados com o pagamento dos investimentos efetuados em sistemas de cobrança de portagens, necessários para efetuar a respetiva cobrança nas ex-SCUT. Com efeito, expurgando o efeito destes investimentos, a execução orçamental teria ficado praticamente em linha com os valores orçamentados.”³⁹³

A Comissão concluiu que os valores orçamentados para fazer face aos pagamentos correntes têm sido superiores aos pagamentos verificados, assim aconteceu em 2007, 2008, 2009 e 2011. A exceção foi o ano de 2010 onde os pagamentos correntes foram superiores aos orçamentados e 2012 onde os pagamentos correntes foram em linha com o orçamentado.

Os exercícios de 2010, 2011 e 2012 foram influenciados pelos reequilíbrios acordados relativos aos factos que ocorreram entre 2001 e 2004. Apesar de terem sido pagos as concessionárias entre 2006 e 2008 estes reequilíbrios só foram registados pela DGTF a partir de 2010.

Esta conclusão, baseada nos relatórios emitidos pela DGTF, contraria inequivocamente a informação que o Estado tem vindo a sub orçamentar os encargos das PPP.

h) Memorando de Entendimento com a Troica

O MEMORANDO DE ENTENDIMENTO SOBRE AS CONDICIONALIDADES DE POLÍTICA ECONÓMICA (MoU) assinado em maio de 2011 entre o Governo e a TROICA, compreendia, no âmbito das Parcerias, as seguintes medidas:

«3.3. Melhorar o atual reporte mensal da execução orçamental, em base de caixa para as Administrações Públicas, incluindo em base consolidada. O atual perímetro de reporte mensal inclui o Estado, Serviços e Fundos Autónomos, a Segurança Social, as administrações regional e local e será progressivamente ampliado para incluir o SEE e

³⁹³ UTAP, Relatório Sobre Parcerias Público Privadas e Concessões – 4º Trimestre 2012, pág.10,11 e 12

as **PPP reclassificadas** no âmbito das Administrações Públicas. [T3-2011] 3.11.

Publicar um relatório abrangente sobre riscos orçamentais em cada ano como parte integrante do OE, começando com o OE para 2012. O relatório irá identificar os riscos orçamentais gerais e as responsabilidades contingentes, às quais o Estado possa estar exposto, incluindo todas as **Parcerias Público-Privadas (PPP)**, SEE e garantias prestadas aos bancos. [T3-2011]

3.13. Assegurar a implementação integral da nova Lei do Enquadramento Orçamental adoptando as necessárias alterações legais, incluindo à Lei das Finanças Regionais e à Lei das Finanças Locais: [T3- 2011] i. o perímetro da Administração Pública abrangerá o Estado, Serviços e Fundos Autónomos, a Segurança Social, o SEE e as **PPP reclassificadas** no âmbito das Administrações Públicas e as administrações local e regional.

3.17. Evitar entrar em qualquer novo acordo de **PPP** antes de finalizar a revisão das **PPP** existentes e as reformas legais e institucionais propostas. 3.18. Executar com a assistência técnica da CE e do FMI, uma avaliação inicial de, pelo menos, os 20 mais significativos contratos de **PPP**, incluindo as **PPP** Estradas de Portugal mais importantes, abrangendo uma área alargada de sectores. [final de agosto de 2011]

3.19. Recrutar uma empresa de auditoria internacionalmente reconhecida para a realização de um estudo detalhado das **PPP** com acompanhamento do Instituto Nacional de Estatística (INE) e do Ministério das Finanças e da Administração Pública. O estudo identificará e, onde praticável, quantificará as responsabilidades contingentes de maior relevo e quaisquer montantes relacionados que possam vir a ser pagas pelo Estado. Avaliará a probabilidade de quaisquer pagamentos pelo Estado relativos a responsabilidades contingentes e quantificará os respectivos montantes. O estudo, a ser finalizado até ao final de março de 2012, avaliará a viabilidade de renegociar qualquer **PPP** ou contrato de concessão, a fim de reduzir as responsabilidades financeiras do Estado. Todas as **PPP** e contratos de concessão estarão disponíveis para estas revisões. [T4-2011]

3.20. Pôr em prática um quadro legal e institucional reforçado, no âmbito do Ministério

das Finanças e da Administração Pública, para a avaliação de riscos ex-ante da participação em **PPP**, concessões e outros investimentos públicos, bem como a monitorização da respectiva execução. O Tribunal de Contas terá de ser informado desta avaliação de riscos ex-ante. Poderá ser prestada assistência técnica, se necessário. [T1-2012]

3.21. Melhorar o relatório anual sobre as **PPP** e as concessões preparado pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública em julho com uma avaliação abrangente dos riscos orçamentais derivados das **PPP** e das concessões. O relatório fornecerá informação e análise a nível sectorial. A revisão anual das **PPP** e concessões será acompanhada por uma análise dos fluxos de crédito canalizados para as **PPP** através dos bancos (empréstimos e títulos que não ações) por sector e uma avaliação do impacto na afectação de crédito de efeitos crowding out. Este último aspeto será realizado em conjunto com o Banco de Portugal. [T2-2012].»

i) Análise dos Fluxos de crédito às PPP

O relatório da DGTF reportou que:

“Em maio de 2012, o stock de empréstimos concedidos pelo sector financeiro residente às PPP ascendia a €4.1 mil milhões, um nível basicamente inalterado desde dezembro de 2011 e €600 milhões acima do registado em dezembro de 2010 (representando um acréscimo de 17%). Estes empréstimos foram na quase totalidade concedidos por bancos, com um montante negligenciável associado a outras instituições de crédito. Refira-se ainda que não tem havido vendas significativas destes créditos. A maturidade residual dos empréstimos é bastante longa, com quase 90 por cento dos empréstimos com maturidade residual entre 5 e 25 anos. Em termos sectoriais, de acordo com a classificação estatística, os empréstimos concentram-se nos sectores dos transportes, construção e atividades de consultoria e científicas. Por seu turno, em maio de 2012, o stock de empréstimos concedidos por não residentes a PPPs ascendia a €3.8 mil milhões, dos quais €2.9 mil milhões foram concedidos pelo BEI.”

Dada a ausência de um contra factual sólido, qualquer avaliação do impacto da concessão de crédito às PPPs sobre a afetação de crédito e sobre eventuais efeitos de crowding-out é necessariamente especulativa. Não obstante, a informação acima descrita permite a identificação de algumas ideias importantes neste âmbito.

Em primeiro lugar, importa sublinhar que os empréstimos concedidos pelo sector financeiro residente às PPPs ascendem a cerca de 3.7 por cento do total de empréstimos concedidos pelo sector financeiro às empresas não financeiras. Conjugando o peso relativamente pequeno destes empréstimos com a sua maturidade residual longa, é possível concluir que não será de esperar um impacto muito significativo destes empréstimos sobre a afectação global do crédito concedido pelo sector financeiro no futuro. Naturalmente, as maturidades longas destes empréstimos implicam que haverá alguma persistência na composição da distribuição do crédito, enviesada a favor da decomposição sectorial dos atuais empréstimos a PPPs. De facto, sendo os empréstimos de residentes genericamente de longo prazo e normalmente sem cláusulas de vencimento antecipado (exceto em caso de incumprimento), a possibilidade de redireccionar os fundos para outras aplicações no curto prazo só poderá advir da venda de empréstimos, sendo que esta possibilidade enfrenta diversas dificuldades na atual conjuntura.

Em segundo lugar, é importante notar que quase metade dos empréstimos totais a PPPs advém de não residentes. Apesar de não haver uma desagregação destes empréstimos por maturidade residual, o quadro 2 sugere que cerca de 75 por cento destes empréstimos são do BEI, pelo que deverão apresentar uma maturidade de longo prazo (partilhando assim as características acima referidas para os empréstimos concedidos pelo sector financeiro residente). Neste âmbito, importa referir que o reforço das exigências de colateral pelo BEI (em consequência do downgrade dos bancos portugueses) cria um risco potencial de crowding-out no caso de os bancos não conseguirem manter os seus buffers de colateral para financiamento junto do Eurosistema.

Em conclusão, num quadro em que os bancos reforçaram recentemente os seus níveis de capital e de liquidez – e na ausência de materialização de riscos

associados a potenciais desenvolvimentos adversos em termos de colateral e de vencimentos antecipados por bancos estrangeiros – não será de esperar que o stock de crédito concedido às PPPs tenha um impacto prospetivo significativo nos fluxos de crédito à economia.”

A Comissão concluiu que:

- **O crédito concedido às PPP representa apenas 3,7% do crédito concedido às empresas não financeiras;**
- **A maturidade destes financiamentos é longa;**
- **Quase metade dos empréstimos às PPPs advém de não residentes;**
- **Não será de esperar que o stock de crédito concedido às PPPs tenha um impacto prospetivo significativo nos fluxos de crédito à economia.**

j) Renegociações do XIX Governo (Passos coelho)

A comissão não teve acesso a documentação sobre estas negociações.

j.1) Processos de atribuição de multas às Concessionárias

A Comissão analisou os processos de atribuição de multas às concessionárias tendo concluído que a partir de meados de 2012 a Estradas de Portugal não adotou os procedimentos corretos para que as multas fossem aplicadas aos concessionário.

Transcrevem-se de seguida algumas citações das atas que suportam as conclusões acima descritas:

Audição do Dr. António Ramalho – Presidente da Comissão de Negociação dos Contratos de PPP Rodoviárias e Presidente da Estradas de Portugal

(...)

O Sr. Manuel Seabra (PS): Sr. Doutor, vou passar a um outro tema. O relatório e contas da Soares da Costa de 2008 diz que das angariações conseguidas no exercício de 2008 merece evidente destaque a subconcessão Autoestrada

Transmontana. Esta subconcessão Autoestrada Transmontana é objeto de uma renegociação, estando hoje o Sr. Doutor na qualidade de negociador pelo lado do Estado e tendo estado na qualidade de representante da concessionária do lado do financiador ao tempo.

O Sr. Doutor tem consciência que houve incumprimentos de prazos e incumprimentos de obra nesta concessão. Sabe se foram aplicadas multas à concessionária?

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — Sei. Foram.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — E foram cobradas?

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — O processo negocial foi introduzido dentro do sistema de pagamentos globais até ao final da concessão.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Mas foram cobradas? O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — Exatamente o que eu lhe disse, Sr. Deputado.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Estou a fazer-lhe uma pergunta, cuja resposta é «sim» ou «não». A sua resposta é um pouco «fuga para a frente».

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — Não, não, Sr. Deputado. Quanto aos pagamentos das operações, os memorandos são conhecidos e o pagamento de todas essas responsabilidades ficou como compensação dos pagamentos que só acontecem a partir de 2014, isto é, não havendo pagamentos e havendo dificuldades, obviamente, da parte das concessionárias, objetivamente essa circunstância verificou-se nesses termos.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Sr. Doutor, sei que foram fixadas três multas à concessionária pelo conselho de administração que imediatamente o antecedeu e sei que as multas foram fixadas no valor de 2,650 milhões de euros, mas sei também que não foram cobradas. Desconheço se, a partir do momento em que o Sr. Doutor assumiu o cargo de presidente do conselho de administração da Estradas de Portugal, foram ou não foram impostas mais multas à Autoestrada Transmontana.

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — Sr. Doutor, deixe-me dizer o seguinte: desde que eu assumi as responsabilidades como presidente do conselho de administração, ainda com o anterior conselho e posteriormente,

tivemos sempre a cautela de que as multas fossem configuradas como possíveis de serem pagas por desconto às necessidades de pagamento, mas obviamente não fizemos disso o nosso negócio. Isto é, o nosso negócio não passou a ser cobrar multas — que, aliás, não conseguiríamos cobrar — nem pôr processos — que, aliás, depois não conseguiríamos recuperar —, mas apenas, pura e simplesmente, fazê-los encaixar dentro das responsabilidades que o concessionário teria de suportar. Foi isso que fizemos.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Sr. Doutor, a tradição, até ao tempo, era cobrar as multas respeitando-se a infrações cometidas pela concessionária. Foi a prática até o Sr. Doutor entrar.

Foram fixadas três multas no valor de 2,650 milhões de euros. Até agora não foram cobradas. Diz-me o Sr. Doutor que estão a ser incluídas num pacote que há de ser gerido a final.

A partir do momento em que o Sr. Doutor entrou, os atrasos continuam e tanto continuam que a obra não está acabada e já devia estar.

Neste período, foram iniciados alguns processos com vista a aplicar multas à Autoestrada Transmontana?

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — Dentro deste período, não há justificação para lançar multas.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Mas a obra continua atrasada.

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — Não. Está dentro do quadro do memorando e dentro do quadro das negociações existentes.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Sim, mas no quadro contratual fixado e publicado... Esse é um quadro que nós não conhecemos. Não é público!

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — Não, não. O Sr. Deputado tem os MoU (Memorandum of Understanding). Pode saber nos MoU que há um prazo para a conclusão de trabalhos...

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Mas isso não são acordos. As concessionárias têm dito aqui que isso não são acordos, que não são contratos.

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — Mas têm até junho para o fazer.

Sr. Deputado, não vale a pena tentar...

O Sr. Manuel Seabra (PS): — O Sr. Doutor não acha pelo menos sensível que uma empresa de que foi presidente do conselho de administração ou administrador tenha sido perdoada em três multas ou, melhor, ainda não tenha conseguido cobrar três multas na qualidade de concedente por infrações que outros detetaram? E, mais do que isso, não tenha imposto a essa empresa, pelos atrasos que praticou em obra, as multas correspondentes a essas infrações?

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — Sr. Deputado, eu não gostaria de fazer este exercício para trás, mas a Transmontana foi sujeita, provavelmente, à maior multa que alguma vez foi cobrada pela Estradas de Portugal. Não quero que se interprete que, pelo facto de eu ter sido administrador não executivo da Estradas de Portugal, fui mais duro com a Transmontana do que fui.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Não. Estas multas são aplicadas antes de o Sr. Doutor lá chegar.

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — Não, as multas não são aplicadas antes de eu chegar. As multas são comunicadas à Transmontana depois. Peça-lhe imensa desculpa. O Sr. Deputado terá as informações da Estradas de Portugal antes e depois de eu ter chegado e, portanto, conseguirá seguramente essa informação com todo o rigor.

O que acontece nestes termos é que estas multas foram, elas próprias, incluídas no processo de renegociação. A partir do momento em que nós entramos no processo de renegociação, naturalmente o nosso negócio não são multas, é renegociar e encontrar soluções. E é exatamente isso que temos feito!

Aliás, deixe-me dizer que isso era prática comum da Estradas de Portugal. A Estradas de Portugal não andava a aplicar multas a toda a gente. Quando eu cheguei à Estradas de Portugal, havia vários atrasos em curso em várias obras e, naturalmente, essas obras não andavam permanentemente a ser multadas. Havia, sim, a preocupação...

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Mas esta tinha sido em 2,650 milhões de euros.

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — É uma multa de cerca de 2,5

milhões de euros que foi notificada à Transmontana e que foi incluída na negociação. E a Transmontana protestou fortemente. Aliás, iniciou por protestar judicialmente, para depois, pura e simplesmente, incluir no processo.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — O Sr. Doutor acha razoável que uma multa desse montante não tenha o seu problema clarificado? E, mais do que isso, não acha que as infrações que se sucedem — e que ainda hoje continuam, porque a obra não está acabada e já devia estar —, designadamente pelo atraso em obra, deviam merecer um tratamento com dignidade formal superior a essa coisa a que o Sr. Doutor chama «memorando»? Isso é uma coisa sem valor formal, é uma coisa informal que pode vir sendo adaptada, sendo alterada, que não está visada pelo Tribunal de Contas, não está assinada pelas partes e, portanto,...

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — Ó Sr. Deputado...! O Sr. Deputado está a fazer um exercício de intenções para o qual não estou disponível.

O que lhe estou a dizer é tão simples quanto isto: a multa foi cobrada... Isto é, a multa foi faturada, foi colocada no processo negocial, e foi colocada no processo negocial, desde que, como pode imaginar, o Memorando de Entendimento seja cumprido. Se o Memorando de Entendimento não for cumprido, a Soares da Costa imediatamente será acionada nessa multa. Existe isto em relação a todas as multas.

Para além disso, o Memorando de Entendimento determina um novo plano de trabalhos. Esse plano de trabalhos tem estado em curso, esse plano de trabalhos acaba em junho, nesse plano de trabalhos, como noutros sítios, temos sido atentos e cautelosos, porque o que queremos é a obra terminada e não a obra por terminar.

O caso da Transmontana tem sido um caso onde temos feito um esforço significativo para que a obra seja terminada. E esse é o objetivo. ”³⁹⁴

A comissão confirmou que a multa de 2,650 milhões de euros foi decidida e comunicada à Concessionária previamente à tomada de posse do Dr, António

³⁹⁴ Acta 71 - Audição do Dr. António Ramalho – Presidente da Comissão de Negociação dos Contratos de PPP Rodoviárias e Presidente da Estradas de Portugal, 12 de abril de 2013

Ramalho como Presidente do Conselho de Administração da Estradas de Portugal.

Posteriormente, apesar dos fortes atrasos não foram processadas mais multas.

Audição do Dr. Fernando Nogueira – Administrador da Scutvias, 13 de março de 2013

“O Sr. Renato Sampaio (PS): — Sr. Doutor, a Autoestrada Transmontana, de acordo com o plano de trabalhos em vigor, deveria estar concluída, quanto aos primeiros lanços, entre 8 de agosto de 2011 e 8 de setembro de 2012. Confirma?”

O Sr. Dr. Fernando Jorge Sales Nogueira: — Peço desculpa, Sr. Deputado, quais foram as datas?”

O Sr. Renato Sampaio (PS): — Entre em 8 de agosto de 2011, o primeiro lançaço, e 8 de setembro de 2012.

O Sr. Dr. Fernando Jorge Sales Nogueira: — Sim, confirmo.

O Sr. Renato Sampaio (PS): — Não está concluída, Sr. Doutor?”

O Sr. Dr. Fernando Jorge Sales Nogueira: — Não.

O Sr. Renato Sampaio (PS): — Já foram aplicadas multas?”

O Sr. Dr. Fernando Jorge Sales Nogueira: — Deixe-me dar nota sobre isso.

Faz parte do acordo, no que diz respeito à retirada dos lanços em questão, de que há pouco falámos, a obtenção de uma prorrogação do prazo para conclusão dos trabalhos.

A Sr.a Carina Oliveira (PSD): — (Por não ter falado ao microfone, não foi possível registar as palavras da oradora).

O Sr. Dr. Fernando Jorge Sales Nogueira: — Exato!

Já foi aplicada uma multa à concessionária de 2,65 milhões, que também faz parte do acordo. Para além disso, há uma penalidade por perda de receitas de portagem de 1 milhão de euros, que também faz parte integrante do acordo.

Se me permite, não quero deixar de referir o seguinte: as circunstâncias em que a Autoestrada Transmontana tem vindo a ser construída e desenvolvida são extremamente penosas para os acionistas e não resultam de incapacidades

apresentadas por eles. Os acionistas, neste momento, apesar de a obra não estar totalmente concluída, já realizaram a totalidade dos seus capitais. Os bancos e as instituições financeiras do nosso País, bem como as espanholas, têm vindo sucessivamente a criar dificuldades relativamente aos desembolsos, devido às circunstâncias em que o nosso País se encontra, à descida de rating. O BEI, nomeadamente, é soberano em termos de exigir determinadas condições para deixar prosseguir os desembolsos.

É devido à crise económica e financeira e ao impacto da descida de rating da República Portuguesa que as dificuldades em conseguir concluir os trabalhos dentro do que estava programado aconteceram. Não queria deixar de referir isto.”

Audição do Dr. Rui Luís Dias Pereira de Sousa – Administrador da SPER – Sociedade Portuguesa de Exploração Rodoviária, SA, 15 de março de 2013

A Sr.a Eurídice Pereira (PS): — Outra questão que foi aqui falada foi a das multas, e com isto termino.

Devo ter-me distraído por um momento mas, com seriedade, não entendi. Eu percebi mal ou o Sr. Doutor disse que nunca foram aplicadas multas rigorosamente nenhuma e que desconhece qualquer processo desses? Foi isto?! Sinceramente, devo ter-me distraído...

O Sr. Dr. Rui Luís Dias Pereira de Sousa: — Sim. Efetivamente, confirmo que não temos qualquer multa nas subconcessionárias.

A Sr.a Eurídice Pereira (PS): — Mas há um relatório da Estradas de Portugal que diz, relativamente aos incumprimentos, o seguinte: «Foram registadas notificações por 15 incumprimentos, destacando-se três situações que deram lugar à decisão de aplicação de multas, duas por atraso na entrada em serviço (...)» — e não vou especificá-las porque não tenho tempo — «(...) e uma por falta de condições de sinalização e segurança.

Os montantes finais ainda não estão determinados, pois as situações ainda não foram sanadas, sendo calculados por dia com referência de 10 000 euros, 20 000 euros e 25 000 euros.



Estes processos foram suspensos no âmbito do MoU».

Eu acho que o Sr. Doutor conhecia isto, não pode desconhecer. A pergunta que lhe faço é se é verdade que as multas que a Estradas de Portugal sancionou à concessionária Baixo Alentejo e Algarve Litoral foram agora suspensas pelo atual presidente.

O Sr. Dr. Rui Luís Dias Pereira de Sousa: — Não, o que eu referi foi que ainda não tinham sido aplicadas quaisquer multas e, portanto, não houve qualquer suspensão, porque elas não chegaram a ser efetuadas.

Recebemos, por diversas situações, algumas notificações de situações que teriam de ser reparadas e fomos interagindo com a EP em diversas situações, mas não temos qualquer notificação de multa.

A Sr.a Eurídice Pereira (PS): — Sr. Doutor, pode não vos ter chegado a correspondência; agora, não é possível que exista desconhecimento sobre isto.

Mas a questão nem é do vosso lado. A questão é esta: esta suspensão existe. Pergunto: por que é que este processo parou? É porque eu ouvi aqui alguma discussão que me deixou, de facto, confusa, mas, neste momento, já estou clarificada. O facto é este: este processo foi parado. Com o vosso conhecimento oficial ou oficioso, o facto é que este processo foi parado e tem de se perceber porquê.

Muito obrigada, Sr. Professor.

O Sr. Presidente: — Sr. Doutor, quer concluir?

O Sr. Dr. Rui Luís Dias Pereira de Sousa: — Não.”

j.2) Autoestrada Transmontana

A Comissão analisou o Caso Base da Concessão Auto Estrada Transmontana e verificou que os valores aí inscritos relativos à exploração, conservação e grandes reparações dos seguintes lanços IP4- Vila Real /Bragança e IP4 – Variante a Bragança objectos de transferência do privado para a Estradas de Portugal são de 130 milhões de euros.

O governo anunciou uma poupança de cerca de 80 milhões de euros.

A confirmar-se esta poupança verifica-se que o parceiro privado diminui os seus encargos em 130 milhões de euros que são transferidos para a Estradas de Portugal e o Estado diminui os pagamentos à concessionária em 80 milhões de euros.

k) Incompatibilidades

No decorrer dos trabalhos desta Comissão verificou-se a existência de uma indesejável mistura entre os interesses do estado e os interesses privados associados às PPP.

A Comissão detetou a existência de vários titulares de cargos públicos com responsabilidades relevantes na negociação e nos processos de decisão do Estado sobre as PPP que num passado recente tiveram responsabilidade em empresas e entidades financeiras envolvidas nos contratos de PPP.

A Comissão detetou igualmente a existência de vários ex-titulares de cargos públicos que actualmente desempenham funções de responsabilidade em empresas envolvidas nos contratos de PPP.

A Comissão detetou ainda a existência nas assessorias aos gabinetes dos ministérios da tutela de elementos com responsabilidades num passado recente em empresas e entidades financeiras com interesses nos contratos PPP.

Finalmente a Comissão detetou a existência de consultores a trabalhar para o Estado e para os privados nas PPP.

Transcrevem-se de seguida algumas citações das atas que suportam as conclusões acima descritas:

Audição com o Dr. Sérgio Monteiro – Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações no dia 1 de Fevereiro de 2013:

“O Sr. Manuel Seabra (PS): — Quero colocar-lhe uma segunda questão que é importante e que tem a ver com o seguinte: o Sr. Secretário de Estado foi durante muitos anos, já aqui disse, e com um currículo apreciável, dirigente da Caixa Geral de Depósitos. Na qualidade de representante da Caixa Geral de Depósitos outorgou vários contratos com o Estado.

Outorgou o contrato de Alta Velocidade Poceirão-Caia?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — À pergunta se eu outorguei enquanto representante da Caixa tenho dificuldade em lhe responder por falta de memória. Não sei se, enquanto representante da Caixa, todos os acionistas do consórcio Elos foram chamados ou não a outorgar o contrato. Se foram, então, sim.

Recordo, Sr. Deputado, que eu estava no Conselho de Administração da Elos - Ligações de Alta Velocidade, concessionária do TGV da infraestrutura de alta velocidade, enquanto representante do acionista Caixa Geral de Depósitos, do banco público — embora a título individual, mas em representação da Caixa Geral de Depósitos que era o acionista —, e que a Caixa Geral de Depósitos tinha pouco mais de 5% do capital da concessionária. É a única clarificação que quero fazer.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Outorgou, em nome da Caixa Geral de Depósitos, a subconcessão Túnel do Marão?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — A que contrato se refere, Sr. Deputado?

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Ao contrato de financiamento celebrado com a Estradas de Portugal.

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — É porque essa diferença não é despicienda.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Eu sei que não é despicienda, mas o contrato de financiamento, como sabe, também é um contrato principal, não é um anexo ao contrato principal.

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Para rigor dos conceitos devemos explicar que os contratos que nós outorgamos não são todos iguais. Há contratos que estabelecem os direitos e as obrigações do Estado e há outros contratos que são meros apoios financeiros.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Mas este foi celebrado com o Estado.

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — São meros apoios financeiros. Daí que (e eu estava a dizê-lo de memória), enquanto representante da concessionária, o único contrato que eu eventualmente possa ter outorgado — confesso que não me recordo se foram todos os acionistas a assinar ou se foram apenas os representantes, mas é irrelevante — foi um contrato de concessão, e a Caixa Geral de Depósitos estava representada, era o contrato da Alta Velocidade. Em

tudo o resto, não há outorga em contratos de concessão que estabelecem as obrigações do Estado, não há outorga no contrato de concessão de assinaturas minhas, simplesmente porque eu era funcionário da Caixa, eu não era representante do Estado!

O Sr. Manuel Seabra (PS): — O Sr. Secretário de Estado sabe melhor do que eu que há uma cláusula de step in em que o financiador se pode substituir à concessionária. Esse contrato é tão principal quanto o contrato principal e, ainda por cima, não é assinado como anexo, é assinado como contrato diretamente com o Estado, como o Sr. Doutor muito bem sabe.

Assinou o contrato anterior?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Posso fazer só um parêntese antes?

Sr. Deputado, temos uma diferença muito, muito grande de opinião relativamente ao papel de cada uma das partes nestes processos.

O Estado é o Estado!

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Estou a perguntar-lhe se assinou o contrato.

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — O Estado é o Estado! Portanto, dizer que o contrato de financiamento...

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Sr. Secretário de Estado, assinou ou não assinou?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Dizer que o contrato de financiamento tem a mesma importância é, do meu ponto de vista, colocar a questão de forma errada. Daí que, com este parêntese...

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Não tem a mesma importância. Assinou ou não assinou o contrato de financiamento?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Com este parêntese, Sr. Deputado, que até foi permitido por si, porque eu pedi-lhe para fazer este parêntese antes de lhe dar a resposta, dir-lhe-ia que o contrato de financiamento sim, foi assinado.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — E o contrato de financiamento do Pinhal Interior?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — O contrato de financiamento da subconcessão do Pinhal Interior também.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — E o contrato de financiamento do Litoral Oeste?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — O contrato de financiamento da subconcessão do Litoral Oeste também.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — E o contrato de financiamento do Baixo Tejo?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — O contrato de financiamento da subconcessão do Baixo Tejo também.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — E o contrato de financiamento do Baixo Alentejo?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — É o último que me pergunta? Eu só ia fazer uma observação, mas peço desculpa. Sim, também assinei.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Sr. Secretário de Estado, há de convir que quem faz as perguntas sou eu!

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Sem nenhuma dúvida! Peço-lhe desculpa. Não lhe dirigirei mais nenhuma pergunta.

Sim, assinei.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — E do Algarve Litoral?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Do Algarve Litoral também assinei o contrato de financiamento.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — E também assinou o contrato de financiamento do Hospital Vila Franca?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Também assinei o contrato de financiamento do Hospital Vila Franca.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — E também assinou o contrato de financiamento da parceria público-privada do Hospital de Loures?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Não lhe respondo com o mesmo grau de certeza, mas talvez sim.

Do Hospital de Braga, sim.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — E também assinou o contrato de financiamento do Hospital de Cascais?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Confesso que tenho ideia que não, mas a Caixa Geral de Depósitos terá assinado. Tenho ideia que não, mas a Caixa Geral de Depósitos assinou.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — E participou no financiamento das novas responsabilidades das concessões Ascendi Norte?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Quer fazer o favor de repetir a pergunta?

O Sr. Manuel Seabra (PS): — A Ascendi Norte, concessão Norte?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — A Caixa Geral de Depósitos assinou. Se eu assinei ou não, confesso que não sei. Mas a Caixa Geral de Depósitos assinou.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — E da SCUT Costa de Prata?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Também.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — E da SCUT Grande Porto?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — A Caixa Geral de Depósitos também assinou.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — E da SCUT Norte Litoral?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — A Caixa Geral de Depósitos também

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Sr. Secretário de Estado, não quero tirar conclusões abusivas — é aqui suportado pelos partidos da maioria —, mas para quem já qualificou Portugal como campeão europeu das PPP a única coisa que eu posso dizer é que o verdadeiro campeão europeu das PPP é o Sr. Secretário de Estado. Digo-lhe que é mesmo o «bola de ouro» das parcerias público-privadas em Portugal.”³⁹⁵

Audição do Dr. António Ramalho – Presidente da Comissão de Negociação dos Contratos de PPP Rodoviárias e Presidente da Estradas de Portugal

“O Sr. Manuel Seabra (PS): — (...)

O que é a narrativa do triângulo dourado? Quem são os vértices? São Sérgio

³⁹⁵ Acta 50 – Audição do Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Dr. Sérgio Monteiro, 1 de Fevereiro de 2013

Monteiro, atual Secretário de Estado das Obras Públicas, administrador da Caixa Geral de Depósitos e da CaixaBI, administrador da Elos, Pedro Gonçalves, administrador da Elos e administrador da Soares da Costa, e V. Ex.a, António Ramalho, administrador da Elos e da Soares da Costa.

Como é que se constrói, então, esta narrativa do triângulo dourado? Com Sérgio Monteiro na Secretaria de Estado das Obras Públicas. Quem nomeia Sérgio Monteiro para a Estradas de Portugal? Nomeia o Dr. António Ramalho. E quem nomeia Sérgio Monteiro para presidente da comissão de negociação de todas as concessões? Nomeia o Dr. António Ramalho. E quem é a empreiteira da Autoestrada Transmontana e Beira Interior? A Soares da Costa. De onde vem António Ramalho e Pedro Gonçalves? Da Soares da Costa. Quem é o empreiteiro do Baixo Alentejo e Algarve Litoral? É a Edifer. Quem é hoje o dono da Edifer? O fundo Vallis. Quem é o presidente do fundo Vallis? Pedro Gonçalves.

Gostava de começar este inquérito por lhe perguntar o seguinte: o Sr. Doutor foi administrador do Grupo Soares da Costa entre os anos 2008 e 2010?

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — Consta das declarações que fiz que fui administrador não executivo da Soares da Costa. E até posso dar-lhe as datas precisas: entre 2008 e 2010. Na altura desempenhava funções executivas como Presidente da UNICRE.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — E o presidente da comissão executiva do Grupo Soares da Costa era o Dr. Pedro Gonçalves?

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — Era o Dr. Pedro Gonçalves, presidente da comissão executiva.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Foi em 2008 que o Grupo Soares da Costa viu adjudicada a concessão Autoestrada Transmontana?

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — Julgo que sim. Deverá ter a data.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — O principal acionista da Autoestrada Transmontana é a Soares da Costa?

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — Exatamente.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — O Sr. Doutor foi nomeado pelo Dr. Sérgio Monteiro para negociar, entre outras, a concessão Autoestrada Transmontana?

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — Exatamente.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — E pela mesma nomeação está também a negociar as concessões Baixo Alentejo e Algarve?

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — Sim, Sr. Deputado.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — O Sr. Doutor, para além de outras funções, foi também administrador do Banco Comercial Português?

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — Há 20 anos que sou administrador da banca. Fui administrador de sete bancos em Portugal.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Entre os bancos envolvidos nos contratos de financiamento destas concessões está a Caixa Geral de Depósitos e o CaixaBI?

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — Por acaso, nunca fui administrador da Caixa Geral de Depósitos.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Não estou a perguntar isso, mas se a Caixa Geral de Depósitos está envolvida.

Confirma que o Dr. Sérgio Monteiro era o representante da CaixaBI no financiamento do consórcio Algarve Litoral e Baixo Alentejo, hoje pertencentes ao fundo Vallis?

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — Terá de perguntar ao Dr. Sérgio Monteiro, dado que eu não estava envolvido nessa negociação.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Não tem conhecimento disso?

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — Dr. Manuel Seabra, eu não ponho a minha reputação em discussão com V. Ex.a.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — O administrador executivo do fundo Vallis é o Dr. Pedro Gonçalves que, aliás, detém a Edifer, que, aliás, detém as concessões Baixo Alentejo e Algarve Litoral. Foi seu colega na administração do Grupo Soares da Costa e foi também, curiosamente, nomeado pelo Dr. Sérgio Monteiro para liderar a reestruturação dos transportes públicos de Lisboa e do Porto.

Finalmente, os administradores Pedro Gonçalves e António Ramalho consideraram, no seu relatório e contas de 2009, que o principal acontecimento para a empresa foi a pré-adjudicação da concessão do TGV à sociedade participada Elos, da qual Sérgio Monteiro era administrador em 2009.

O Sr. Dr. António Manuel Palma Ramalho: — Não tenho aqui os relatórios para lhe dar, mas acredito que sim.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Estou a citar.

Se isto fosse uma narrativa de uma peça televisiva, apareceria agora o narrador e dizia: «Confuso, Sr. Telespectador?» Provavelmente não, porque quem se senta à mesma mesa são agentes que ora são parceiros ora são antagonistas, ora são construtores ora são financiadores, ora são concedentes ora são concessionários, ora são públicos ora são privados. Enfim, é esta a narrativa do triângulo dourado.»³⁹⁶

Audição do Dr. Castro Henriques – Presidente da Comissão Executiva da Soares da Costa, 19 de dezembro de 2012

“O Sr. Manuel Seabra (PS): — Nessas negociações em que o Estado intervém, quem é o Estado? Quem é o ministério? Quem são os agentes do Estado?”

O Sr. Dr. António Castro Henriques: — É a Secretaria de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e a Secretaria de Estado do Tesouro ou a Secretaria de Estado das Finanças. Eu não tenho estado em reuniões com o Estado, só estive em reuniões com o próprio Secretário de Estado e com representantes da Secretaria de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. Mas há uma Secretaria de Estado do Ministério das Finanças envolvida, que é a Secretaria de Estado do Tesouro.

(...)

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Sr. Doutor, quem são os acionistas de referência da Elos, os acionistas principais?

³⁹⁶ Acta 71 - Audição do Dr. António Ramalho – Presidente da Comissão de Negociação dos Contratos de PPP Rodoviárias e Presidente da Estradas de Portugal, 12 de abril de 2013

O Sr. Dr. António Castro Henriques: — São os grupos Soares da Costa e Brisa, que colideram, têm a maior posição acionista, e — sem preocupação da ordem decrescente de participação social — o grupo brasileiro Odebrecht, que participa através da Bento Pedroso Construções, o grupo brasileiro Andrade Gutierrez, que participa através da sua construtora portuguesa Zagope, o grupo espanhol Iridium ACS Dragados, o grupo Lena, o grupo Edifer, que agora integrou um outro grupo empresarial através do fundo Vallis, o Banco Comercial Português e a Caixa Geral de Depósitos — estes dois com as posições acionistas mais pequenas.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Sei que, de alguma forma, já respondeu noutros momentos do inquérito, mas do ponto de vista do encadeamento é importante voltar a esta questão — e não respondeu propriamente à pergunta que lhe vou colocar, mas à seguinte: qual o acionista que o Sr. Doutor propôs para presidente da Elos?

O Sr. Dr. António Castro Henriques: — A Soares da Costa Concessões, SGPS.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Como já referiu, é também presidente da Soares da Costa.

O Sr. Dr. António Castro Henriques: — Sou presidente da comissão executiva da Soares da Costa e sou presidente da Soares da Costa Concessões, SGPS.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Sr. Doutor, em que outras parcerias público-privadas em Portugal está a Soares da Costa envolvida?

O Sr. Dr. António Castro Henriques: — Está envolvida na AE XXI, concessionária da Autoestrada Transmontana, que é uma infraestrutura em fase final de construção, e detém uma posição acionista de 50%; está envolvida na SCUTVIAS, concessionária da Autoestrada da Beira Interior, que está em fase de operação (...)

(...)

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Sr. Dr. Castro Henriques, quero saber se, neste momento, as SCUT Beira Interior e Autoestrada Transmontana (não quero saber o ponto da situação) estão ou não a ser renegociadas com a Estradas de Portugal.

O Sr. Dr. António Castro Henriques: — Como é público, não há, neste momento, uma negociação, mas decorrem processos negociais.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — O interlocutor nesses processos negociais é o Presidente da Estradas de Portugal?

O Sr. Dr. António Castro Henriques: — Sr. Deputado, só estou a responder, porque, realmente, não há nada a omitir.

A Autoestrada Transmontana está na fase final de construção e é uma subconcessão de que é concessionária a Estradas de Portugal. Portanto, quem tem que executar o contrato de concessão é a Autoestradas XXI, enquanto subconcessionária, e a Estradas de Portugal — a execução da concessão compete também à Estradas de Portugal.

(...).

O Sr. Manuel Seabra (PS): — (...) E a conclusão a que posso chegar é que — aliás, isso é público — a Autoestrada Transmontana está a ser renegociada pela Estradas de Portugal, cujo presidente lidera, ainda que de forma direta ou indireta, a negociação.

Diga-me uma coisa, Sr. Doutor: o atual Presidente da Estradas de Portugal foi administrador da Soares da Costa?

O Sr. Dr. António Castro Henriques: — Foi, sim. O Doutor António Ramalho foi administrador não executivo da Soares da Costa. Foi eleito em 2008 na mesma assembleia geral que eu e saiu quando foi nomeado administrador do Banco Comercial Português.

(...)

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Mas, então, convivendo até proximamente, posso informá-lo, Sr. Doutor, que, de facto, o Dr. António Ramalho, ex-administrador da Soares da Costa, portanto, seu colega no conselho de administração, foi nomeado em abril de 2012 pelo Secretário de Estado Sérgio Monteiro para negociar entre outras, e em nome do Estado, as PPP da Soares da Costa da qual foi administrador.

O Sr. Doutor pode confirmar-me se o atual Secretário de Estado das Obras

Públicas foi o responsável pela estruturação do financiamento da Elos e assinou o contrato de financiamento da Elos?

O Sr. Dr. António Castro Henriques: — O Dr. Sérgio Monteiro, enquanto diretor da Caixa – Banco de Investimento, teve um papel de acompanhamento do projeto do lado da CaixaBI e até chegou a ser membro do Conselho de Administração da Elos. Não sei que papel ele tinha na CaixaBI, se me perguntar exatamente que papel ele tinha enquanto diretor e, mais tarde, administrador, durante muito pouco tempo, da Caixa – Banco de Investimento.

Foi também membro do Conselho de Administração da Elos...

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Mas foi administrador da Elos?

O Sr. Dr. António Castro Henriques: — Pela Caixa, foi, sim.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Com quem, neste momento, o Estado há de renegociar, designadamente, a indemnização por despesas e custos incorridos, os tais custos dos swap e, enfim, toda a cadeia de indemnizações, compensações e despesas que são geradas pela não execução do contrato?

O Sr. Dr. António Castro Henriques: — (Por não ter falado ao microfone, não foi possível transcrever o início da frase do orador) ... que o Sr. Secretário de Estado está disponível para essa negociação. Já informei a Comissão de que, ao pedido de pagamento apresentado pela Elos, o Estado não respondeu. A seu momento, a Elos poderá ter que avançar para uma petição e para a abertura de um processo de arbitragem.

Portanto, se calhar, nunca chegarei a falar com o Sr. Secretário de Estado sobre o eventual ressarcimento dos custos e despesas. Se ele recebeu um pedido de pagamento, não respondeu...

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Desculpe interrompê-lo, mas, se há um interlocutor no Estado que diretamente responde pela execução de um determinado contrato, com quem é que o Sr. Doutor há de negociar senão com ele?

O Sr. Dr. António Castro Henriques: — Só negociarei com um contraparte que esteja disponível para negociar connosco. A Elos manifestou a sua disponibilidade...

(...)

O Sr. Manuel Seabra (PS): — E quero permitir-lhe, Sr. Doutor, que concorde com a seguinte conclusão: não houve conversações em nenhuma das PPP de que há pouco falei e também nesta em concreto nem com o Dr. António Ramalho, ex-administrador da Soares da Costa, nem com o Dr. Sérgio Monteiro, ex-administrador da Elos.

O Sr. Dr. António Castro Henriques: — Sr. Deputado, vou pedir-lhe que não procure baralhar-me.

Eu estava a falar da inexistência de qualquer negociação relativa ao ressarcimento dos custos e despesas que a Elos teve...

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Pois, Sr. Doutor, mas o conceito de negociação é muito lato.

O Sr. Dr. António Castro Henriques: — Não é lato, não!

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Por isso é que eu evolui para o conceito de conversação.

O Sr. Dr. António Castro Henriques: — Mas eu vou ser muito preciso na resposta a esta pergunta. Não há nenhuma negociação. Há contactos atinentes à eventual concretização da transferência do pacote financeiro — só e mais nada.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Com quem são?

O Sr. Dr. António Castro Henriques: — Com a Secretaria de Estado: com o Secretário de Estado e com os assessores do Secretário de Estado, naturalmente.”³⁹⁷

**Audição do Dr. Rui Luís Dias Pereira de Sousa – Administrador da SPER –
Sociedade Portuguesa de Exploração Rodoviária, SA, 15 de março de 2013**

“A Sr.^a Eurídice Pereira (PS): — Sr. Presidente, Sr. Doutor, tinha tantas questões para lhe colocar que estive a tentar limitar, mas não sei se vai resultar, sinceramente.

³⁹⁷ Acta 39 - Audição do Dr. Castro Henriques – Presidente da Comissão Executiva da Soares da Costa, 19 de dezembro de 2012

Sr. Doutor, quem são os acionistas das concessionárias do Baixo Alentejo e do Algarve?

O Sr. Dr. Rui Luís Dias Pereira de Sousa: — Sr.ª Deputada, temos um conjunto de quatro grupos acionistas, desde logo: o Grupo ACS, que é um grupo espanhol e que tem a maior percentagem nestas duas concessões, Baixo Alentejo e Algarve; depois, temos o Grupo Edifer, o Grupo Tecnovia e o Grupo Conduril.

São estas as quatro entidades que são acionistas, através de distintas empresas, nesta concessão.

A Sr.ª Eurídice Pereira (PS): — Quem são os acionistas da Edifer?

O Sr. Dr. Rui Luís Dias Pereira de Sousa: — Os acionistas nesta concessionária que representam o Grupo Edifer?

A Sr.ª Eurídice Pereira (PS): — Sim.

O Sr. Dr. Rui Luís Dias Pereira de Sousa: — São a Edifer Construções e a Edifer Investimentos, SGPS.

Portanto, são duas sociedades que participam nesta concessionária.

A Sr.ª Eurídice Pereira (PS): — O Fundo Vallis diz-lhe alguma coisa?

O Sr. Dr. Rui Luís Dias Pereira de Sousa: — Sim, o Fundo Vallis é, hoje em dia, a entidade acionista do Grupo Edifer e, portanto, é a entidade que controla hoje o Grupo Edifer.

A Sr.ª Eurídice Pereira (PS): — Quem são os acionistas do Fundo Vallis?

O Sr. Dr. Rui Luís Dias Pereira de Sousa: — Enfim, não tenho informação de detalhe sobre a estrutura acionista, mas, tanto quanto julgo saber, é um conjunto de instituições financeiras e de outros acionistas a título particular, mas não tenho informação de detalhe sobre esse assunto.

A Sr.ª Eurídice Pereira (PS): — O Sr. Doutor já nos disse há pouco quem eram os bancos financiadores e, portanto, não vou voltar a fazer-lhe essa pergunta, mas gostaria de saber quem é que liderava os consórcios financeiros, ou seja, quem era o banco líder ou o banco agente?

O Sr. Dr. Rui Luís Dias Pereira de Sousa: — No caso da subconcessão do Baixo Alentejo, é o BPI; no caso da subconcessão do Algarve, é a CaixaBI.

A Sr.^a Eurídice Pereira (PS): — De que o Dr. Sérgio Monteiro foi representante. Qual foi a percentagem de capitais próprios versus capitais dos bancos financiadores?

O Sr. Dr. Rui Luís Dias Pereira de Sousa: — No caso da subconcessão Algarve, a percentagem de fundos próprios dos acionistas é de 40% e, no caso da subconcessão Baixo Alentejo, a percentagem de fundos próprios é de 30%.

A Sr.^a Eurídice Pereira (PS): — Direi bem, então, que são os bancos as entidades recetoras da maioria dos fluxos financeiros envolvidos.

Sr. Professor, quem é que está a negociar a concessão Baixo Alentejo e a Algarve Litoral?

O Sr. Dr. Rui Luís Dias Pereira de Sousa: — As negociações, nos termos legais, decorrem com a comissão que, entretanto, foi nomeada em dezembro, a UTAP — Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos. É com essa entidade que estão a decorrer as negociações.

A Sr.^a Eurídice Pereira (PS): — Sob a alçada de?

O Sr. Dr. Rui Luís Dias Pereira de Sousa: — O Presidente da Comissão é o Dr. António Ramalho.

A Sr.^a Eurídice Pereira (PS): — O Sr. Professor confirma que o administrador executivo do Fundo Vallis é o Dr. Pedro Gonçalves?

O Sr. Dr. Rui Luís Dias Pereira de Sousa: — Sim, confirmo.

A Sr.^a Eurídice Pereira (PS): — Nomeado pelo Dr. Sérgio Monteiro, isto acrescento eu, para liderar a reestruturação dos transportes públicos de Lisboa e Porto e ex-administrador da Soares da Costa.

Sr. Doutor, nesta sucessão de questões que lhe coloquei, estamos a falar aqui de uma coisa muito objetiva e muito concreta, e não é por acaso: de interesses públicos e de interesses privados.

Qual é a apreciação que o Sr. Professor faz ao facto de os principais

responsáveis públicos, Dr. Sérgio Monteiro, enquanto Secretário de Estado e o Dr. António Ramalho, enquanto Presidente da Estradas de Portugal, terem sido anteriormente responsáveis das empresas concessionárias que estão a ser objeto de renegociação?

O Sr. Dr. Rui Luís Dias Pereira de Sousa: — Julgo que é natural. A vida das pessoas dá várias voltas e ninguém consegue antever as posições que vai ocupar e as mudanças que ocorrem por diversas ocasiões.

O que julgo saber é que para quem exerce cargos públicos existem leis de incompatibilidades e, portanto, quem exerce cargos em diversos níveis estará, seguramente, a cumprir essas limitações que a lei dispõe, pelo que sobre essa matéria não tenho grande informação adicional a acrescentar.”

Audição do Dr. Fernando Nogueira – Administrador da Scutvias, 13 de março de 2013

“O Sr. Renato Sampaio (PS): — Quem lidera o consórcio?

O Sr. Dr. Fernando Jorge Sales Nogueira: — Neste momento, eu assumo a presidência da subconcessão Transmontana, mas há acionistas que representam 50% dos capitais para um grupo e 50% para outro grupo.

O Sr. Renato Sampaio (PS): — O que perguntei foi quem é que lidera o consórcio, Sr. Doutor.

O Sr. Dr. Fernando Jorge Sales Nogueira: — Na altura do concurso, quem liderou o consórcio foi a Soares da Costa. Mas, reitero, com um sócio, digamos, com alguém que, no consórcio, também representava 50%.

O Sr. Renato Sampaio (PS): — O Sr. Doutor está, neste momento, a negociar a Autoestrada Transmontana e a SCUT Beira Interior. Quem é o representante do Estado que preside a essas negociações?

O Sr. Dr. Fernando Jorge Sales Nogueira: — Deixe-me dar-lhe uma nota. De facto, sou administrador da SCUTVIAS — Autoestradas da Beira Interior, e sou representante da SCUTVIAS nas negociações com o Estado, bem como na Transmontana é o Dr. António Ramalho.”

Sobre a Ernst & Young

“O Sr. Bruno Dias (PCP): — (...) Como estou no limite do meu tempo, aliás, já o ultrapassei, agradecendo a tolerância do Sr. Presidente, deixo uma última nota sobre a consideração da Ernst & Young no concurso para a auditoria. Ou seja, havia uma questão que tinha de ser colocada, o tribunal arquivou o processo, sabemos que a questão está juridicamente ultrapassada, mas há uma avaliação política sobre o potencial conflito de interesses — não jurídica, mas política — da Ernst & Young pelo papel que teve, ao longo dos anos, de apoio e assessoria de empresas que agora veio auditar.

Não sei se alguma das empresas potenciais ou possíveis para fazer este trabalho estava completamente à margem de todo e qualquer trabalho em Portugal, mas é por isso que a pergunta pretende ser honesta, Sr. Secretário de Estado: qual a avaliação política do potencial conflito de interesses da Ernst & Young na auditoria que foi encomendada pelo Estado português?

Muito obrigado pela tolerância, Sr. Presidente.

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Muito obrigado, Sr. Deputado.

(...)

Sobre a questão da Ernst & Young, o Sr. Deputado referiu a avaliação política e disse: «Bom, eles estiveram a fazer auditoria a algumas das empresas privadas com as quais, eventualmente, prestam outros serviços.» Eles não fizeram auditoria. O relatório é um repositório de informação e tira um conjunto de conclusões, o que é uma coisa completamente diferente. Dizer que num processo negocial que já está terminado as TIR aumentaram em dois pontos percentuais antes e depois, tudo responsabilidade do Governo anterior, é um facto, não é uma auditoria feita a coisa nenhuma.

O Sr. Bruno Dias (PCP): — Mas há uma avaliação, há recomendações, há uma ideia...

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — As recomendações são baseadas em factos que não estão sujeitos a auditoria, Sr. Deputado.

Só lhe queria dizer que não há nenhum conflito entre o que foi feito antes e depois, porque houve um levantamento de dados e, com base nesses dados e verificada a insustentabilidade do modelo,... Porque essa também é técnica, não deveria ser política, Sr. Deputado. Quando temos um diferencial tão grande entre receitas e despesas, temos um problema orçamental. Portanto, mediante essa avaliação técnica, eles fizeram-nos um conjunto de recomendações. Não me parece que haja qualquer tipo de incompatibilidade.”

Resposta ao questionário da CI PPP, de 29.04.2013 pela assessora Dr^a Teresa Falcão

(...)

(pergunta 3) – Em que procedimentos tomou parte, de que forma e em que datas, enquanto colaboradora do escritório de advogados Vasco Vieira d’Almeida&Associados, direta ou indiretamente à LUSOPONTE ou algum dos seus acionistas, no relacionamento desta com o Estado Português?

De setembro de 1999 a novembro de 2008, fui advogada júnior e sénior na sociedade de advogados ADen & Overy LLP, em Londres, integrando o Departamento de Project Finance. Nessa qualidade, participei em inúmeras operações bancárias e de financiamento de projetos, no estrangeiro e em Portugal.

No primeiro semestre de 2000, participei, enquanto advogada júnior e apenas de forma pontual e esporádica, na operação de refinanciamento da Concessão Lusoponte, na qual esta concessionária foi assessorada pela Allen a Overy LLP.

(pergunta 4) – Confirma que foi autora do parecer técnico, enquanto assessora jurídica do Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, que fundamentou o despacho da tutela que mandou pagar 4.4 milhões de euros a título de compensação à Lusoponte, quando esta já havia cobrado as portagens, na ponte 25 de Abril, no mês de Agosto?

Confirmando que fui autora da nota informativa, datada de 11 de novembro de 2011, enquanto assessora jurídica do Secretário de Estado das Obras Públicas,

Transportes e Comunicações, que fundamentou o despacho do Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações de 21 de novembro de 2011, através do qual este instruiu a EP a proceder à liquidação à Lusoponte da quantia em falta com vista a perfazer o montante total da prestação do Estado Português fixada no FRA VIII para 30 de Setembro desse ano, acordo ao tempo em vigor entre o Estado Português e a Lusoponte.

Finalmente, a Comissão considera lesivo dos interesses do Estado o Despacho nº 6760/2013 do Sr. Secretário de Estado das Finanças Manuel Luís Rodrigues que nomeou para funções na Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) um consultor do Banco Espírito Santo de Investimento (BESI), em regime de comissão de serviço, pelo período de três anos. Ou seja, num manifesto conflito de interesses, é nomeado para a Unidade encarregue das negociações com os parceiros privados um quadro de um dos principais acionistas e financiador das PPP. O referido despacho também informa que o consultor, ao fim de 3 anos a conhecer como o Estado trabalha, regressará ao seu empregador BESI.

I) Contingentes

Um dos assuntos que a Comissão mais analisou foi a matéria levantada pela auditoria do Tribunal de Contas sobre a existência de acordos entre os Bancos Financiadores as Subconcessionárias e a Estradas de Portugal.

Veja-se a este propósito o que o Tribunal de Contas afirmou:

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

269. Veja-se, a título de exemplo, o teor da carta do banco financiador relativa à subconcessão do Algarve Litoral, onde se refere o seguinte: “a) Todos os pagamentos a efetuar pelo concedente ao abrigo do Caso Base que constitui o

Anexo 5 ao Contrato de Subconcessão (conforme alterado pela Cláusula Segunda (Caso Base) da Minuta do Contrato Reformado – o “Caso Base Modificado”), seja qual for a respetiva natureza e fundamento são considerados como receita da subconcessionária para todos os efeitos do Contrato de Subconcessão, dos Finance Documents, ou dos documentos que os substituam em caso de Refinanciamento da Subconcessão; □b) O referido na alínea (a) aplica-se, designadamente e sem reservas ou condições, à rubrica identificada como “compensação contingente” no Caso Base Modificado; □c) O pagamento das verbas respeitantes a essa “compensação contingente” ocorrerá nas datas indicadas na Cláusula 71.14 do Contrato de subconcessão e pelos precisos montantes inscritos na linha 3841 da folha “4. Semestrelly Inputs do referido Caso Base Modificado e detalhados no Anexo II à presente;”

398

Esta posição do Tribunal de Contas foi veementemente contestada por alguns dos envolvidos na emissão e recepção das cartas referidas pelo Tribunal de Contas.

Atente-se às seguintes opiniões dos envolvidos na emissão e recepção da carta citada pelo Tribunal de Contas relativa à PPP Algarve Litoral.

Acta 50 – Audição do Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Dr. Sérgio Monteiro

“O Sr. Manuel Seabra (PS): — Sr. Presidente, gostaria de começar por deixar ao Sr. Secretário de Estado, cuja presença naturalmente agradeço e saúdo, a seguinte questão: uma das questões levantadas pela auditoria do Tribunal de Contas sobre as parcerias público-privadas foi a da existência de contratos paralelos no valor de 705 milhões de euros. Aliás, essa auditoria diz que foi detetada a existência de acordos entre os bancos financiadores, as subconcessionárias e a Estradas de Portugal, consagrando compensações contingentes num montante de 705 milhões de euros.

Há uma carta da CaixaBI relativa à subconcessão Algarve Interior — tenho-a aqui e, se quiser, posso juntá-la nesta audição — que foi emitida com a

assinatura do Sr. Dr. Sérgio Monteiro, que, aliás, já aqui disse que era representante da Caixa.

A pergunta que lhe quero deixar é: tendo sido o Sr. Secretário de Estado, na altura funcionário da Caixa, outorgante nesse contrato que o Tribunal de Contas determina como acordo paralelo ou com compensações contingentes, o que entende rigorosamente sobre esta qualificação do Tribunal de Contas?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Sr. Deputado, aproveito também para o saudar.

Julgo que a pergunta que me faz — e desculpe a observação que vou fazer a seguir — enferma de um erro formal: eu não outorguei contrato nenhum!

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Posso juntar a carta. Se o Sr. Doutor entender que devo juntar, junto. Está aqui: é um contrato assinado por si.

Então, o que é que o Sr. Secretário de Estado assinou?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — O início da pergunta que fez estava correto. O Sr. Deputado disse que eu assinei uma carta. Aí estava correto. Não o corrigiria...

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Uma carta com quatro remetentes?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Não o corrigiria, se tivesse dito que eu assinei uma carta. Até porque os contratos... Lá está! É mais uma vez esta confusão entre os papéis. Os contratos são assinados pelo Estado, seja através do representante onde delega essa competência, no caso, a Estradas de Portugal, seja o Estado diretamente.

Neste caso, quem assinou o contrato de concessão e o aditamento ao contrato de concessão foi a Estradas de Portugal e a concessionária.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Sr. Secretário de Estado, tenho aqui a carta, assinada por quatro pessoas, a que o Tribunal de Contas chama «acordo paralelo» e «contrato paralelo».

Portanto, o que o Sr. Secretário de Estado me está a dizer é que o Tribunal de Contas se enganou na qualificação deste elemento como contrato?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Aquilo que lhe disse foi que assinei uma carta, na qual, enquanto representante de todos os bancos... Se vir a carta — e julgo que se referia à subconcessão Algarve Litoral e não à subconcessão Algarve Interior

—, na qual o CaixaBI atua na qualidade de banco agente...

(...)

O Sr. Manuel Seabra (PS): — O Sr. Secretário de Estado, quando assinou essa carta, pretendia obter um ganho adicional para o banco?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Peço-lhe imensa desculpa, mas eu ainda não tinha terminado a minha resposta. Peço-lhe desculpa por isso. Não quero que interprete mal.

la dizer que «outorgante de contrato» não é uma expressão juridicamente correta. Não que eu seja jurista. Mas isso não é uma carta, é uma espécie de ofício. O banco agente envia um ofício, ao qual pede o acordo, dizendo: «Os bancos dizem OK a estas alterações e, dizendo OK a estas alterações, pedem a confirmação.» Portanto, a função de banco agente não é mais do que ser o repositório daquelas que são as correspondências recebidas e as correspondências enviadas.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Sr. Doutor, os 705 milhões de euros de que fala o Tribunal de Contas nos contratos contingentes resultam de instância sua, ou seja, dos diferentes bancos.

Quando elaborou estas cartas e as endereçou, pensava estar a obter ganhos adicionais para os bancos ou não? E obteve ou não obteve?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Sr. Deputado, mais uma vez lhe digo que o banco agente não tem nenhuma outra função que officiar a posição do grupo de bancos relativamente a um pedido que foi feito pela concessionária e pela subconcessionária.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — O seu banco obteve ganhos adicionais com os contratos paralelos?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Sr. Deputado, não sei a que contratos se refere. Se está a falar de qualquer correspondência...

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Aos de auditoria do Tribunal de Contas, a que o Tribunal de Contas chama contratos e o Sr. Doutor chama cartas.

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Sr. Deputado não pode haver dois

entendimentos... *Eu não sou jurista, mas talvez os juristas possam resolver esta questão. O documento chama-se «carta de consentimento». O banco que assina fá-lo na qualidade de banco agente. O banco agente é uma definição que decorre dos diversos contratos que são documentos do projeto. A definição diz que «banco agente é o representante...*

O Sr. Manuel Seabra (PS): — *Resolvemos o problema simplesmente: o seu banco obteve ou não ganhos adicionais com essas cartas?*

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — *Julgo, Sr. Deputado, mais uma vez, que a questão que quer colocar não é exatamente a que colocou.*

O que o Sr. Deputado me quer dizer é o seguinte: há um conjunto de documentos que são anexos a esta carta, com minutas, que foram assinados mais tarde. O papel de banco agente é o de oficial a posição do grupo de bancos relativamente a um pedido da concessionária e da subconcessionária.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — *Dou de barato que seja o que o senhor quiser. O seu banco ganhou ou não ganhou dinheiro com isto?*

O Sr. Bruno Dias (PCP): — *Um pouco de calma talvez seja aconselhável.*

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — *Eu ia secundar o Sr. Deputado Bruno Dias, dizendo que o esclarecimento cabal destas matérias exige de todos muito rigor na forma como as perguntas e as respostas são colocadas e por isso é que procuro ter muito cuidado na formulação que faço.*

Vamos recapitular: não tenho qualquer contrato. Os contratos de concessão são celebrados entre duas partes: a concessionária e a subconcessionária. Os bancos deram o acordo a uma alteração a esse contrato, mas que não é outorgado pelos bancos. E o banco agente não tem poderes de representação para substituir os bancos do sindicato, é um mero oficiador.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — *(Por não ter falado ao microfone, não foi possível registar as palavras do orador).*

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — *Está a perguntar-me a mim? Em que qualidade, peço desculpa?*

O Sr. Manuel Seabra (PS): — *(Por não ter falado ao microfone, não foi possível*

registar as palavras do orador).

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — *Eu, enquanto representante do banco, não ganhei dinheiro nenhum, obviamente.*

O Sr. Manuel Seabra (PS): — *Ó Sr. Secretário de Estado, estamos a falar português!*

Estou a perguntar-lhe se o banco ganhou algum dinheiro com estes acordos, com estas cartas, chame o que quiser! Ganhou ou não ganhou?

O Tribunal de Contas fala em 705 milhões de euros e o senhor tem de me dizer se ganhou, se tirou ou não vantagem e quanto tirou!

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — *Tanto quanto é do meu conhecimento, Sr. Deputado, e indo à questão, porque acho que essa é a pergunta de fundo, ninguém ganhou dinheiro algum com esses contratos!*

O Sr. Manuel Seabra (PS): — *Não preciso de mais nada. Acabou de contrariar o acórdão do Tribunal de Contas que diz que o Estado pagou 705 milhões de euros a mais com isto. Isso basta-me e vou juntar a carta!*

Demorou, no entanto, 3 minutos, Sr. Secretário de Estado, e eu tenho de gastar os meus 8 minutos com grande parcimónia e não é nada fácil!”³⁹⁹

Na mesma audição o Secretário de Estado voltou a reiterar:

“O Sr. Fernando Serrasqueiro (PS): — *Estamos a falar das cartas de assentimento.*

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — *Posso garantir-lhe que as consent letters não são contratos.”*

Também com o deputado Bruno Dias confirma que as Cartas referidas são Cartas de Consentimento e não contratos...

“O Sr. Bruno Dias (PCP): — *Ainda dentro dessa matéria da assessoria*

³⁹⁹ Acta 50 – Audição do Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Dr. Sérgio Monteiro, 1 de Fevereiro de 2013

financeira, há pouco foi referido aquilo que designou por cartas de conforto, cartas de consentimento. Peço-lhe até que me ajude a retomar a designação que utilizou. Pareceu-me que era carta de consentimento.

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — De consentimento, inteiramente de acordo. De conforto é uma coisa diferente.

É carta de consentimento, é consent letter.

O Sr. Bruno Dias (PCP): — Muito bem. As cartas de consentimento que têm sido apontadas e muitas vezes referidas nos debates como os tais contratos paralelos que aparecem depois do contrato de concessão ou, melhor dizendo, no contrato de subconcessão Estradas de Portugal. E temos os vários casos que citou também: Autoestrada Transmontana, Túnel do Marão, etc.

Ora, aquilo que o Tribunal de Contas apontou de forma crítica nesse pagamento referido de pouco mais de 700 milhões de euros no quadro dessas ditas cartas de consentimento, a questão que se coloca tem a ver com o contexto em que isso surge.

Lembro-me de, nessa altura, penso que nesta mesma sala, estar sentado onde o senhor está o Dr. Almerindo Marques. Na altura, tinha acabado de ser recusado pelo Tribunal de Contas o visto prévio dos contratos e lembro-me de ter perguntado ao Dr. Almerindo Marques se era verdade o que estava a ser noticiado, ou seja, que a solução para aquele problema passaria por voltar à primeira forma, isto é, antes daquela best and final offer (BAFO) que tinha sido rejeitada por ser superior à versão inicial. Portanto, voltava tudo à primeira forma, fechava-se o contrato assim e um dia, mais tarde, havia de aparecer uma alteração contratual que passaria pela criação das condições mais favoráveis, digamos assim, para alguém, que dispensaria, nessa outra etapa mais à frente, o visto prévio do Tribunal de Contas. Ou seja, voltamos à primeira forma que depois, quando colocarmos aqui aquilo que não nos deixam colocar, nessa altura, já não temos de pedir visto prévio. E a resposta que tivemos na altura foi muito enigmática. Foi uma coisa — e não quero colocar palavras na boca do Dr. Almerindo Marques — do género «o futuro a Deus pertence».

Ora, é nesse contexto que aparecem, designado por uns, cartas de consentimento ou, designado por outros, contratos paralelos. Não vou agora,

aqui, dizer qual a formulação a que adiro.

A questão que coloco é se o banco, se os concessionários, se o Estado, se a Estradas de Portugal, ou seja, as partes daquele processo, estavam ou não perante uma solução de contingência, diria, premeditada relativamente a esses contratos de subconcessão. Agora, olhando retrospectivamente para aquela época, a resposta que ouvimos nesta reunião da parte do Sr. Dr. Sérgio Monteiro tem uma consonância (é preciso registar) significativa com a explicação do Dr. Paulo Campos, pois ambos dizem que não há aqui contrato paralelo nenhum, dizem que é tudo com a maior transparência não havendo nada de invulgar no processo e que não há nenhum pagamento para além daquilo que era suposto nos contratos iniciais, que tem a ver com os riscos financeiros que estava identificados naquela altura.

Ora, há uma questão cruzada com esta e que tem a ver, depois, com as renegociações — e, aqui, entro na fase em o senhor agora, como governante, assume a tutela política do setor e acompanha o processo de renegociação. Ou seja, há uma questão que não é, digamos assim, considerada, que não aparece. Trata-se da tal alteração estrutural do ponto de vista do modelo de financiamento, isto é, passarmos do modelo de pagamento do Estado às concessionárias em função do volume de tráfego para o modelo de pagamento em função da disponibilidade, em que temos assim encargos previsíveis. Esta passagem do modelo é anterior à sua tomada de posse.

O que pergunto é se na renegociação que é feita sob a sua égide ou durante a sua governação esta questão não aparece, se o identificar este facto como uma alteração profunda não aparece. E quero insistir neste ponto: quer em relação aos contratos de 2010 quer em relação aos contratos da sua governação — os processos lançados em 2012 e que ainda não estão concluídos inteiramente, segundo me parece — esta realidade parece passar ao lado de toda a discussão. Não será de pôr em causa o próprio modelo de parceria e de contratação? Por que é que isto não aparece? Por que é não apareceu? É uma questão que gostaria de deixar.

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Sr. Deputado, as matérias são vastas e procurarei responder a todas, não sem antes fazer um comentário, dizendo que, pelo

respeito que tenho, e é sincero, pela sua honestidade intelectual, tenho pena que não dê a sua opinião sobre se aquilo é uma carta de consentimento ou se é um contrato paralelo. Porque uma consent letter, uma carta ou um ofício onde um banco agente envia a resposta de todos os bancos a uma determinada questão tem de ser uma carta de consentimento, não pode ser outra coisa.

Mas este é um pormenor que não releva para a minha resposta.

O Sr. Bruno Dias (PCP): — Só registei a consonância nessa explicação com o Dr. Paulo Campos, porque enquanto governante ou enquanto financiador havia, de facto, convergência na leitura que nos trouxe.

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Na carta de consentimento. É, de facto, uma carta de consentimento.

Mas vamos à questão de fundo, nessa matéria, porque acho que é também à volta dessa questão que estavam as perguntas do Deputado Manuel Seabra, no início. Ele zangou-se um pouco comigo, porque entendia que eu estava a não querer responder a uma matéria em relação à qual não há nenhuma questão a responder. Mas penso que a sua pergunta enquadra de forma mais correta a questão de fundo.

A questão de fundo parece-me ser a seguinte: face aos contratos que tinham recusa de visto, o contrato reformado é ou não melhor, do ponto de vista substancial, para a Estradas de Portugal? A convicção profunda que tenho é que o contrato reformado é melhor para a Estradas de Portugal, por dois motivos simples.

Em primeiro lugar, porque — e vamos falar em números redondos, para tornarmos a coisa mais clara — o contrato inicial dizia que a Estradas de Portugal tinha de pagar 100 e o contrato reformado diz que a Estradas de Portugal tem de pagar 80 e pagará mais 20 se um determinado evento não acontecer, que é o refinanciamento, até uma determinada data. Portanto, no estrito plano formal, o contrato reformado é melhor para a Estradas de Portugal — e, assim, para o Estado — do que o contrato original.

Vamos agora a outra questão, que é a seguinte: o contrato original tinha sido chumbado pelo Tribunal de Contas. Portanto, faltava saber se, sendo melhor, o

contrato reformado era suficiente para resolver a questão do vício detetado pelo Tribunal de Contas.

Qual era, portanto, a condição para que aqueles 20 milhões de euros se efetivassem, ou não? A condição era acontecer o refinanciamento. E, na matéria do refinanciamento, havia ainda um aspeto que, do meu ponto de vista, é também importante. E é importante, no rigor dos princípios, no rigor técnico e na total honestidade intelectual que procuro colocar neste debate, dizer que o modelo de partilha de benefício para esses 20 milhões de euros era também mais favorável para o Estado. Ou seja, aqueles primeiros 20 milhões de euros, os tais que estavam em excesso neste exemplo simples de 100, 80/20, eram totalmente capturados pela Estradas de Portugal num processo de refinanciamento, em vez de haver a típica partilha de benefícios de 50/50 no caso de um refinanciamento. Portanto, este é o segundo aspeto onde o contrato reformado era melhor.⁴⁰⁰

Finalmente em resposta ao Deputado Pedro Filipe Soares o Secretário de Estado dá a sua opinião e nega que os “pagamentos contingentes” tivesse sido uma forma para contornar a não atribuição de visto do Tribunal de Contas.

“O Sr. Pedro Filipe Soares (BE): —

(...) o Tribunal de Contas disse foi que, se iam mudar condições, então, mudavam-se para todos e fazia-se novamente um concurso, desde o início, para, de forma mais aberta, toda a gente poder dar opinião. De forma simples, foi isto que o Tribunal de Contas disse. Mas não foi isto que aconteceu. O que aconteceu foi que a Estradas de Portugal, as subconcessionárias e todos os bancos, toda a parte financeira deste processo, através destas compensações contingentes, arranjou uma forma de chegar ao mesmo fim, isto é, de ter o mesmo resultado para o Estado que o Tribunal de Contas não tinha aceite e, mesmo assim, andar para a frente.

Não nega o que estou a dizer?

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Veementemente, nego! O que o Sr. Deputado

⁴⁰⁰ Acta 50 – Audição do Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Dr. Sérgio Monteiro, 1 de Fevereiro de 2013

está a dizer é que o Banco Europeu de Investimento, a Caixa Geral de Depósitos e todos os outros bancos do sistema, mas, para exemplo, estes servem, arranjam uma forma de contornar um determinado aspeto e, isto, nego-o veementemente, Sr. Deputado! Nego-o, veementemente!

O Sr. Pedro Filipe Soares (BE): — *Sr. Doutor, sabia os motivos do veto do Tribunal de Contas, sim ou não?*

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — *Sabia eu, como qualquer português informado, porque o acórdão era público.*

O Sr. Pedro Filipe Soares (BE): — *Sabia que isso decorria da não aceitação da justificação de degradação financeira para alterar o que eram os encargos financeiros para o Estado, sim ou não?*

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — *A fundamentação do Tribunal de Contas era a de que o VAL sobre o qual foi feito o contrato era superior ao VAL inicial,...*

O Sr. Pedro Filipe Soares (BE): — *Certíssimo!*

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — *... ou seja, estava intuído que não tinha aceite a interpretação feita pela Estradas de Portugal do caderno de encargos, de que uma alteração de circunstâncias permitia um acréscimo desse mesmo encargo, mas o fundamento formal era esse.*

O Sr. Pedro Filipe Soares (BE): — *Sr. Doutor, como lhe disse, aprecio a sua precisão nas palavras, mas isto já é mais brincar com eufemismos, porque «estava intuído que não tinha aceite»... O senhor sabia que não tinha aceite, sabia que eram esses os motivos! Não quero acreditar, não tenho, sequer, a sobrançeria de acreditar que, nas suas competências, não tinha percebido exatamente o que estava em cima da mesa!*

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — *E, por estar em cima da mesa, significa o quê, Sr. Deputado?*

O Sr. Pedro Filipe Soares (BE): — *Que o Tribunal de Contas não aceitou estes novos contratos por não aceitar a justificação, porque exigia que fosse novamente a um espaço mais alargado de opinião, para outros poderem também entrar nesta questão.*

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — Não aceitou, porque as regras do caderno de encargos não foram cumpridas — é estritamente isto —, nomeadamente no que diz respeito aos encargos para o Estado, que foram maiores na altura da contratação do que na altura da entrega da proposta inicial.

O Sr. Pedro Filipe Soares (BE): — E o resultado final, para ultrapassar isso, foi arranjar uma nova formulação de contrato, que não altera o VAL do segundo contrato. Mas o que o Tribunal de Contas diz é que foi enganado, porque não lhe chegou a informação e também porque, na realidade, a informação que está em falta representa uma degradação das condições financeiras. E até diz mais, porque diz, concretamente, que a degradação que existe passou do lado que não foi aceite para entrar como compensações contingentes.

O Sr. Dr. Sérgio Monteiro: — O que o Sr. Deputado disse há pouco foi que tinha havido um acordo entre todos, que foi encontrada uma forma de contornar uma determinada coisa e isto nego-o veementemente, olhos nos olhos! Não houve forma nenhuma de encontrar solução nenhuma para coisa nenhuma!⁴⁰¹

Audição do Dr. Rui Luís Dias Pereira de Sousa – Administrador da SPER – Sociedade Portuguesa de Exploração Rodoviária, SA, 15 de março de 2013

“A Sr.ª Eurídice Pereira (PS): — Sr. Professor, na auditoria do Tribunal de Contas, ponto 268, é referido que foi detetada a existência de acordos entre os bancos financiadores, as subconcessionárias e a EP, consagrando compensações contingentes no montante de 705 milhões de euros; no ponto 269 (e passo a citar), é referido o seguinte: «Veja-se, a título de exemplo, o teor da carta do banco financiador relativa à subconcessão do Algarve Litoral (...)».

Ora, se analisarmos o acordo referido, a carta do banco relativa à subconcessão de referência, verificamos que ela foi emitida pela Caixa — Banco de Investimento (tenho uma cópia da carta aqui comigo, penso que a reconhece, porque lhe foi endereçada), com a assinatura do Dr. Sérgio Monteiro e dirigida ao Sr. Professor. Vou fazer entrega da cópia da carta que tenho comigo, mas, porque não tenho mais nenhum exemplar, pedia à Mesa o favor de, se fosse

⁴⁰¹ Acta 50 – Audição do Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Dr. Sérgio Monteiro, 1 de Fevereiro de 2013

possível, tirarem fotocópia, o que agradeço.

Apesar de constar no papel, confirma o Sr. Professor que o Dr. Sérgio Monteiro, atual Secretário de Estado, foi o emissor da carta que o Tribunal de Contas denomina «acordo paralelo de compensações contingentes» e que o Sr. Professor foi o recetor?

O Sr. Dr. Rui Luís Dias Pereira de Sousa: — *Bem, não vi a carta em pormenor, mas julgo saber que carta menciona e, sobre esse assunto, gostava de dizer, com toda a clareza, que não estamos a falar de nenhuma carta nem de nenhum acordo paralelo.*

Aquilo que eu gostava de explicar a esse respeito é muito simples e é o seguinte: os contratos de concessão são contratos onde as entidades financiadoras suportam uma parte importante, fundamental, do financiamento destes projetos. E, portanto, os bancos financiadores são uma entidade com interesse direto nestas concessões, porque emprestam o dinheiro a longo prazo e querem ter a garantia de que, durante o período da concessão, o projeto vai gerar receitas que lhes permitem ressarcir o dinheiro que os bancos emprestaram.

Isto para dizer que qualquer documento contratual numa concessão, e dado o envolvimento que os bancos têm nestes projetos, qualquer alteração a esses contratos que os bancos aprovaram tem que, evidentemente, ser também aprovada pelos bancos financiadores.

O que é aconteceu? Aconteceu que, formalmente, os bancos têm que aprovar as alterações às minutas do contrato reformado que, então, ocorreu e tão simplesmente a carta a que, julgo, a Sr.^a Deputada estava a fazer referência é uma carta que deverá chamar-se consent letter, ou seja, uma carta de consentimento, em que os bancos formalmente aprovam...

A Sr.^a Eurídice Pereira (PS): — *Sr. Professor, peço desculpa por interrompê-lo, mas quero perguntar-lhe o seguinte: quem é que assinou essa carta em nome da CaixaBI?*

O Sr. Dr. Rui Luís Dias Pereira de Sousa: — *Então, a carta está assinada... Está aqui o nome! Julgo que... É factual, não é? Já não... Exatamente: Sérgio*

Monteiro e Daniel Santos.”

m) SWAPS

Nas audições efectuadas sobre a PPP Alta Velocidade a Comissão ficou a saber que afinal o Estado, em 2013, acabou por fazer um contrato “Swap” ao transferir para a Parpública o contrato de financiamento da Elos – Alta Velocidade e ao passar a deter a responsabilidade que até esse momento era da concessionária. Efectivamente o Sr. Ministro das Finanças anunciou, em 5 de fevereiro deste ano, que passou a deter os direitos e as responsabilidades da linha de financiamento da Elos-Alta Velocidade. Ao tomar esta decisão o Estado assumiu também o contrato “swap” associado a esta linha de financiamento.

Veja-se as seguintes transcrições das actas desta Comissão

“O Sr. Manuel Seabra (PS): — Sr. Presidente, Sr. Dr. António Castro Henriques, agradeço-lhe a disponibilidade.

Já percebi que a Elos faz uma conta que atira, agora, mais ou menos para 159 milhões de euros de despesas e de custos incorridos com o processo de concurso. Quanto a swaps, a ver vamos, decorrerá do tempo e do que as circunstâncias impuserem.

Há neste momento, evidentemente, uma interlocução com o Governo. Qual é a fase negocial? Em que fase do negócio com o Governo é que o Sr. Doutor considera estar?

O Sr. Dr. António Castro Henriques: — Sr. Deputado, agradeço a sua pergunta.

Decorrem negociações entre as entidades financiadoras e participantes no swap — porque há uma entidade que participa no swap e não é financiadora — e o Governo, representante do Estado, quanto à transferência ou assunção do pacote de financiamento por uma entidade pública. Portanto, decorrem negociações (posso dizer que já não são contactos) para a assunção do pacote de financiamento e de risco de cobertura de taxa de juro por uma entidade pública.

(...)

O Sr. Fernando Serrasqueiro (PS): (...) Uma última questão tem a ver com os swap, com a garantia de juros. Falou que seriam diferentes entidades a concedê-los e creio

ter ouvido terem sido dois bancos. Pergunto, se não é sigilo, quais são esses dois bancos envolvidos nesta garantia de juros.

O Sr. Dr. António Castro Henriques: — Começo por responder a esta última pergunta. Não é sigilo, porque constam da documentação submetida os contratos de financiamento e os contratos de cobertura de risco de taxa de juro.

Os bancos participantes no contrato de cobertura de risco de taxa de juro são os três bancos financiadores portugueses — Caixa Geral de Depósitos, Banco Comercial Português e Banco Espírito Santo — e o banco Santander. Portanto, são quatro os participantes no swap. E difere dos bancos participantes na garantia ou na tranche de financiamento local pela participação do Santander, que não participava nem na garantia ao BEI nem no financiamento na tranche local. Portanto, o Santander só participa no swap.”⁴⁰²

n) Reembolso dos Bancos financiadores

A Comissão também não pode deixar de registar, que à semelhança do já verificado na PPP do Túnel do Marão, em que o Estado fez um desembolso para que as entidades financiadoras fossem reembolsadas dos empréstimos dados à concessionária, também no caso da Elos Alta Velocidade o Estado decidiu transferir a linha de financiamento da concessionária para a Parpública. Desta forma assegurou que as entidades financiadoras fossem ressarcidas dos custos que já tinham incorrido com o “swap”. Registe-se que em ambos os casos o Dr. Sérgio Monteiro era um dos responsáveis das entidades financeiras envolvidas e foi um dos decisores por parte do Estado que permitiu o ressarcimento destas entidades.

Atente-se ao extracto da seguinte acta:

“O Sr. Manuel Seabra (PS): — Sr. Presidente, Sr. Dr. António Castro Henriques, agradeço-lhe a disponibilidade. Já percebi que a Elos faz uma conta que atira, agora, mais ou menos para 159 milhões de euros de despesas e de custos incorridos com o

⁴⁰² Acta 39 - Audição do Dr. Castro Henriques – Presidente da Comissão Executiva da Soares da Costa, 19 de dezembro de 2012

processo de concurso. Quanto a swaps, a ver vamos, decorrerá do tempo e do que as circunstâncias impuserem.

Há neste momento, evidentemente, uma interlocução com o Governo. Qual é a fase negocial? Em que fase do negócio com o Governo é que o Sr. Doutor considera estar?

O Sr. Dr. António Castro Henriques: — Sr. Deputado, agradeço a sua pergunta. Decorrem negociações entre as entidades financiadoras e participantes no swap — porque há uma entidade que participa no swap e não é financiadora — e o Governo, representante do Estado, quanto à transferência ou assunção do pacote de financiamento por uma entidade pública. Portanto, decorrem negociações (posso dizer que já não são contactos) para a assunção do pacote de financiamento e de risco de cobertura de taxa de juro por uma entidade pública.

O Sr. Manuel Seabra (PS): — Quem era a entidade que facultava a utilização destes 690 milhões de euros?

O Sr. Dr. António Castro Henriques: — O Banco Europeu de Investimento, por um lado, para 600 milhões: 300 em risco próprio e 300 como garantia de bancos comerciais portugueses, incluindo o Banco Santander Portugal, o Banco Comercial Português, o Banco Espírito Santo e a Caixa Geral de Depósitos. Portanto, 300 em risco do próprio Banco Europeu de Investimento e 300 com cobertura de garantias destes quatro bancos. E os 90 por um consórcio bancário português, que incluiu a Caixa Geral de Depósitos, o Banco Comercial Português e o Banco Espírito Santo.

(...)

Os contratos de cobertura de risco de taxa de juro mantêm-se válidos.

O que está em negociação, para responder à sua pergunta, finalmente — e estamos nessa fase do processo —, é que o Estado ou uma entidade pública assumam este financiamento remanescente, cerca de 600 milhões de euros, e os contratos de risco de taxas de juro para finalidades próprias.”

E efetivamente assumiu, conforme o anúncio do Sr. Ministro das Finanças Vítor Gaspar⁴⁰³ “Confirma-se que a Par pública assinou no passado dia 22 de janeiro com o Banco Santander, o BCP, o BES e a CGD um contrato de financiamento no montante de €600M. Trata-se do aproveitamento, por parte desta empresa

⁴⁰³ Resposta do Ministro Vítor Gaspar à TVI em 5 de Fevereiro de 2013

pública, das facilidades de crédito subjacente ao projeto de alta velocidade – Troço Poceirão-Caia , entretanto cancelado na sequência da recusa de visto pelo Tribunal de Contas ao contrato de concessão celebrado entre o Estado Português e a empresa ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A. (“ELOS”).”⁴⁰⁴

o) Alta Velocidade

No processo de concurso da linha de Alta Velocidade Poceirão Caia a Comissão não pode deixar de registar o papel desempenhado pelo Dr. Sérgio Monteiro.

A Comissão verificou que o Dr. Sérgio Monteiro como membro de um consórcio privado foi:

- Vogal do Conselho de Administração da Sociedade Concessionária da Linha de Alta Velocidade Poceirão-Caia, Elos, Ligações de Alta Velocidade, SA;
- Vogal do Conselho de Administração Elos, Operação e Manutenção. SA;
- Vogal do Conselho de Administração da Caixa BI – Accionista da Sociedade Concessionária Elos;
- Co-Responsável pela Proposta Financeira do Consórcio Elos;
- Co-Responsável pela alteração da proposta do Consórcio da primeira para a segunda fase que provocou os problemas de admissibilidade da proposta da segunda fase. Registe-se que as razões que levaram à alteração da proposta da primeira para a segunda fase foi o aumento do custo financeiro solicitado pelos financiadores liderados pela Caixa BI;

A Comissão verificou que o Dr. Sérgio Monteiro como Secretario de Estado dos Transportes foi:

- Responsável pela decisão de não inscrever verbas no OE 2012 para o projeto de Alta Velocidade;
- Emissor do despacho para a Refer impedindo a empresa de recorrer da decisão do Tribunal de Contas⁴⁰⁵. Registe-se que os principais argumentos

⁴⁰⁴ Acta 39 - Audição do Dr. Castro Henriques – Presidente da Comissão Executiva da Soares da Costa, 19 de dezembro de 2012

⁴⁰⁵ Informação nº11/2012/TEF do Gabinete do SEOPTC e despacho do Sr. Secretário de Estado

usados pelo Tribunal de constas para considerar o contrato ilegal foram a alteração da proposta feita da primeira para a segunda fase do consórcio Elos e a não comportabilidade orçamental;

- Co-responsável da transferência da Linha de financiamento do consórcio privado para a Parública com transferência dos custos de Swap associados;
- Co-Responsável da negociação da indemnização à empresa Elos.

6. Conclusões

Sobre a utilização do modelo PPP

Na Europa:

Entre 1990 e 2012:

1. **O modelo de PPP foi um modelo muito utilizado** tendo-se concretizado **1602 Parcerias Público Privadas, em 24 países, com um investimento aproximado de 301 mil milhões de euros**⁴⁰⁶;
2. Concretizaram-se em média 70 PPP por ano com um valor médio de investimento por projeto de 188 milhões de euros⁴⁰⁷;
3. O país que mais PPP desenvolveu foi o Reino Unido com 996 contratos (62,2% do total europeu), seguido da Espanha com 158 contratos (9,9%), a França com 132 contratos (8,2%) e a Alemanha com 102 contratos (6,4%)⁴⁰⁸;
4. Em valor de investimento o Reino Unido é de longe o país que mais recorreu a PPP, investindo 48,5% do total europeu, seguido da Espanha, com 11,4% e da França com 10,1%⁴⁰⁹;
5. No Reino Unido foram contratadas 997 PPP, com um investimento de 170 mil milhões de euros. Tradicionalmente o sector dos transportes é o grande

⁴⁰⁶ Andreas Kappeler and Mathieu Nemoz, Public-Private Partnerships in Europe – Before and during the financial crisis, European Investment Bank, July 2010;
European PPP Expertise Centre, Market Update - Review of the European PPP Market in 2010, European Investment Bank and European commission, April 2011;
European PPP Expertise Centre, Market Update - Review of the European PPP Market in 2011, European Investment Bank and European commission, March 2012;
European PPP Expertise Centre, Market Update - Review of the European PPP Market in 2012, European Investment Bank and European commission, March 2013.

⁴⁰⁷ idem

⁴⁰⁸ idem

⁴⁰⁹ idem

- responsável pela contratualização de PPP e no Reino Unido 60% dos contratos, entre 1995/99, eram de transportes;
6. Fora do Reino Unido, o sector dos transportes representa 76% dos projectos e o sector rodoviário foi responsável por três quartos destes projectos;
 7. Relativamente ao impacto dos fluxos financeiros das PPP, o Banco Europeu de Investimentos⁴¹⁰ concluiu: “In all countries PPP investment flows represent less than one percent of GDP. Figure 6 suggests that PPPs are of macroeconomic significance only in Greece, Portugal, the UK and, to some extent, Spain and Ireland. Greece is in fact characterised by a small number of large PPP projects. The countries with the largest increase of PPPs relative to GDP over the past five years are Ireland, Spain, the UK and, in relative terms, France, Germany and Italy.”

Nos últimos 3 anos - 2010 a 2012:

8. Foram celebrados 262 contratos de PPP, em 16 países, com um investimento de cerca de 48 mil milhões de euros;
9. As PPP no sector dos transportes representaram 55% do total investido, a educação 13%, o ambiente 8%, e a segurança 8%;

Em Portugal:

10. Entre 1999 e 2012, foram contratualizadas 36 Parcerias Público Privadas com um investimento total de 20,9 mil milhões de euros, 22 no sector rodoviário, 10 no sector da saúde, 3 no sector ferroviário e 1 no sector da segurança. No sector rodoviário e ferroviário estão activas 24 PPP;
11. Portugal contratualizou 2,8% dos projetos de PPP europeus representando 6,8% do total do investimento europeu em PPP;
12. Entre 2010 e 2012 foram contratualizadas 2 PPP tendo sido anulado um dos dois contratos celebrados, o contrato ferroviário Poceirão-Caia;
13. O valor máximo anual registado nos relatórios da DGTF relativo a fluxos financeiros de PPP corresponde a 0,8% do PIB anual;

⁴¹⁰ Andreas Kappeler and Mathieu Nemoz, Public-Private Partnerships in Europe – Before and during the financial crisis, European Investment Bank, July 2010, page 16

Em suma:

14. O Reino Unido, em número de projectos e em valor de investimento, é o país que mais utilizou o modelo PPP. Não há nenhum país com fluxos de investimento em PPP superior a 1% do PIB. Portugal posiciona-se no grupo de países que mais utilizou PPP mas longe dos líderes Reino Unido, França e Espanha;
15. O modelo de PPP é um modelo utilizado em toda a Europa;
16. Foi utilizado massivamente no Reino Unido, Espanha e França, que em conjunto representam 69% do número total de projectos e 70% do valor total investido em PPP. Portugal fez 2,8% do número total de projectos e investiu, em termos percentuais, 6,6% do total europeu;
17. O investimento em PPP, em Portugal, é em termos médios de 0,5% do PIB anual.

Sobre as vantagens e desvantagens das PPP:

18. A União Europeia, nomeadamente através da Comissão promove e incentiva o recurso às PPP, nomeadamente porque “as PPP podem: **melhorar a realização dos projectos (...), melhorar a relação custos-benefícios das infra-estruturas (...), repartir os custos do financiamento das infra-estruturas ao longo da vida do activo (...), reduzir os custos totais dos projectos (...), reforçar os esforços em matéria de sustentabilidade, inovação e investigação e desenvolvimento (...)**”⁴¹¹;
19. No entanto, as PPP são um modelo contratual complexo, pouco flexível e de longa duração. O Estado perde graus de liberdade, fica exposto ao poder do parceiro privado, em caso de necessitar alterar o contrato, e assume, em última instância, os riscos de ter que assegurar um serviço que por definição é público e que está temporariamente a ser prestado por privados;
20. Um dos principais benefícios das PPP, repartição dos custos do financiamento das infra-estruturas ao longo da vida do activo, só existe pela decisão das

⁴¹¹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Mobilizar o investimento privado e público com vista ao relançamento da economia e à mudança estrutural a longo prazo: desenvolver parcerias publico-privadas - COM/2009/0615 final <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0615:PT:NOT>



entidades estatísticas de contabilizar o investimento público em função dos fluxos de caixa e o investimento privado em função da vida do ativo. Esta decisão empurra na prática os Estados para a solução PPP.

Em síntese:

21. As PPP são um modelo que pode trazer benefícios ao Estado se este assegurar uma correta repartição dos riscos, a sua estabilidade contratual e um acompanhamento eficaz;
22. **A contratação com recurso às Parcerias Público Privadas é uma contratação incerta quanto aos encargos globais para o Estado se este promover alterações unilaterais ou retenha riscos relevantes para si.**

Responsabilidade lançamento de parcerias:

Por governo:

23. **A primeira PPP lançada em Portugal foi a PPP da Nova Travessia do Tejo em 1992 pelo XI Governo de Cavaco Silva;**
24. **O XIII e o XIV Governos de António Guterres lançaram 10 PPP rodoviárias e 2 ferroviárias;**
25. **O XV Governo de Durão Barroso, no orçamento de 2004, lançou um grande programa de Parcerias Público Privadas que incluía 18 novas PPP, das quais 5 novas PPP rodoviárias e 3 novas PPP ferroviárias. Devido à demissão de Durão Barroso o programa foi executado parcialmente com a concretização do lançamento de 2 PPP Rodoviárias;**
26. **O XVII Governo de José Sócrates lançou 8 PPP rodoviárias e uma ferroviária.**

Responsabilidade do lançamento de autoestradas:

27. **Todas as infraestruturas rodoviárias concessionadas em PPP estão previstas no Plano Nacional Rodoviário aprovado por unanimidade pelo Parlamento em 1999;**

28. Foram construídos, estão em construção e/ou são operados **através de PPP 3.149 km de autoestrada;**
29. **Não estão concessionados, através de PPP, a privados, para construção e/ou exploração 127 km de autoestrada (4% do total);**

Por governo:

30. O X, XI e XII **Governos de Cavaco Silva são responsáveis pelo lançamento de 1177 km de autoestrada (37% do total) incluídos em PPP, numa média anual de 122 km lançados;**
31. O XIII e XIV Governos de **António Guterres são responsáveis pelo lançamento de 1000 km (32% do total) incluídos em PPP, numa média anual de 156 km lançados;**
32. O XV Governo de **Durão Barroso é responsável pelo lançamento de 119 km de autoestrada (3% do total) incluídos em PPP, numa média anual de 60 km lançados;**
33. O XVII e XVIII Governo de **José Sócrates é responsável pelo lançamento de 428 km de autoestrada (14% do total) incluídos em PPP, numa média anual de 68 km lançados.**

Das recomendações europeias e institucionais:

34. O modelo de PPP tem vindo a ser largamente promovido pela União Europeia e pelo Banco Europeu de Investimento.
35. O incentivo foi largamente reforçado no contexto da resposta à crise despoletada em 2008, nomeadamente através **Comunicação da Comissão - Mobilizar o investimento privado e público com vista ao relançamento da economia e à mudança estrutural a longo prazo: Desenvolver parcerias público-privadas⁴¹² e através do Plano de Relançamento Económico⁴¹³**
36. A Comissão Europeia defendeu que ***“O investimento em projectos de infraestruturas é um meio importante para manter a actividade económica***

⁴¹² COM/2009/0615 final, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Mobilizar o investimento privado e público com vista ao relançamento da economia e à mudança estrutural a longo prazo: desenvolver parcerias publico-privadas – Bruxelas, Setembro 2009.

⁴¹³ COM(2008)800 final, Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu - Plano de relançamento da economia europeia, Bruxelas, 26 de Novembro de 2008

durante a crise e apoiar um regresso rápido a um crescimento económico sustentável. As PPP podem proporcionar formas eficazes para realizar projectos de infraestruturas”.

Entre as vantagens apontadas às PPP pela Europa salienta-se ***“Repartir os custos do financiamento das infraestruturas ao longo da vida do ativo, reduzindo desta forma as pressões imediatas sobre os orçamentos públicos e permitindo antecipar em vários anos a conclusão dos projetos de infraestruturas”.***

37. O Plano de Relançamento Económico apresentado por Durão Barroso, em 2008, assentava em dois pilares ***“O primeiro pilar consiste numa importante injeção de poder de compra na economia destinada a fomentar a procura e a estimular a confiança (...) O segundo pilar assenta na necessidade de orientar a acção de curto prazo com vista a reforçar a competitividade da Europa a longo prazo (...) O plano inclui um programa abrangente que visa orientar a acção para os investimentos “inteligentes”. Por investimento inteligente entende-se (...) e investir em infra-estruturas e interconexões com vista a promover a eficiência e a inovação.”***
38. O tribunal de Contas refere ***“As PPP constituem uma oportunidade para os Estados desenvolverem múltiplas infraestruturas essenciais, sem onerar efetivamente a dívida pública e, simultaneamente, permitir uma diluição do respectivo esforço financeiro associados às elevadas despesas de capital dos projectos infraestruturais”;***
39. Os Conselhos de Ministros, dos diferentes governos em Portugal têm justificado a sua opção de recorrer ao modelo PPP com as seguintes razões: transferência do risco de construção, financiamento e exploração⁴¹⁴, acelerar a execução do PRN e apelar à participação no investimento da iniciativa privada⁴¹⁵, assegurar os princípios da coesão territorial, da solidariedade intergeracional e da eficiência na utilização de recursos escassos, contribuir para o combate à sinistralidade rodoviária e captar investimento estrangeiro e privado⁴¹⁶;

⁴¹⁴ Decreto-Lei nº220/92, 15 de Outubro, abertura de concurso público da concessão Travessias do Tejo.

⁴¹⁵ Decreto-Lei nº9/97, 10 de Janeiro, abertura de Concursos Públicos para as concessões Norte e Oeste.

⁴¹⁶ Resolução Conselho Ministros nº89/2007, 14 de Junho, Definição dos Princípios Gerais do Sector Rodoviário.

Questão do comparador público:

40. O comparador público deve ser elaborado para aferir da bondade da decisão de optar pelo modelo mais eficiente de contratação pública;
41. Em Portugal, só as PPP rodoviárias lançadas pelo XVII Governo (José Sócrates) tiveram comparador público. A comissão salienta no entanto que este só foi feito *a posteriori* e por exigência do Tribunal de Contas. Todos os governos que lançaram PPP rodoviárias caíram no erro de o fazerem sem a emissão prévia do Comparador Público;
42. O comparador público não quantifica os benefícios não financeiros pelo que a análise deve incluir todos os potenciais benefícios.

Encargos do Sector:

Encargos líquidos das PPP rodoviárias:

43. O primeiro Orçamento de Estado que inscreveu encargos com as PPP foi o OE de 2005, os encargos inscritos, pelo XVI Governo (Santana Lopes), no Orçamento de Estado de 2005⁴¹⁷ para as Parcerias Público-Privadas (PPP) rodoviárias, totalizavam 15.912 milhões de euros.
44. No OE de 2008 o XVII Governo (José Sócrates) inscreveu 16.981 milhões de euros de encargos das PPP rodoviárias.
45. No OE de 2012 o XIX Governo (Passos Coelho) inscreveu 13.235 milhões de euros de encargos das PPP rodoviárias.
46. No OE de 2013 o XIX Governo (Passos Coelho) inscreveu 11.455 milhões de euros de encargos das PPP rodoviárias.
47. Os encargos líquidos futuros na transição do XVI Governo (Santana Lopes) para o XVII Governo (José Sócrates), eram de cerca de 15,9 mil milhões de euros e na transição do XVIII Governo (José Sócrates) para o XIX (Passos Coelho) eram de 13,2 mil milhões de euros.
48. De acordo com a Auditoria do Tribunal de Contas de 2005⁴¹⁸, os encargos do Estado com as Parcerias Público-Privadas rodoviárias foram calculados em 18.980 milhões de euros (inclui custo previsional com reequilíbrios).

⁴¹⁷ Orçamento de Estado 2005, elaborado pelo XVI Governo, pág. 89.

⁴¹⁸ Auditoria do Tribunal de Contas de 2005 "Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas", Relatório nº33/05, pág. 23.

49. Na Auditoria do Tribunal de Contas de 2007⁴¹⁹, os encargos do Estado com as Parcerias Público-Privadas rodoviárias, foram calculados em 17.779 milhões de euros.
50. Na auditoria feita pelo atual Governo, através da Ernst & Young⁴²⁰, com referência a 2011, foram calculados 14.832 milhões de euros de encargos.
51. Considerando o último valor reportado pelo XIX Governo de 11.455 milhões de euros (OE 2013), nos próximos 30 anos, em média as PPP representam encargos anuais de 381,5 milhões de euros, ou seja 38 euros por cada português em cada ano.
52. A comissão concluiu que os valores reportados em sede de Orçamento de Estado evidenciam claramente que os encargos líquidos futuros na transição do XVI Governo (Santana Lopes) para o XVII Governo (José Sócrates) eram de cerca de 15,9 mil milhões de euros e na transição do XVIII Governo (José Sócrates) para o XIX (Passos Coelho) eram de 13,2 mil milhões de euros.

Financiamento privado das PPP:

- 53. A maioria dos capitais aportados aos projetos PPP em Portugal são capitais das entidades financeiras (capitais alheios) numa proporção que varia entre 60% a 85% dos capitais totais envolvidos.**
- 54. Os acionistas aportam aos projetos capitais (próprios) numa proporção que varia entre 15% a 40% do total.**

Custo dos capitais próprios (TIR)

Evolução do custo:

55. As TIR contratadas variam entre os mínimos de 5,59% (TIR renegociada da Concessão Norte) e 6,37% (TIR Caso base Algarve Litoral) e o máximo de 14,33% (Caso base Concessão Oeste).
56. Se analisarmos as TIR contratadas por Governo obtém-se:

⁴¹⁹ Auditoria do Tribunal de Contas de 2007 "Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas" Relatório nº4/2007, pág. 13.

⁴²⁰ Estudo de 36 Contratos de Parcerias Público Privadas do Estado Português, Ernst & Young, Junho de 2012, pág. 51

- Média TIR das PPP contratados nos Governos de Cavaco Silva: 11,5%;
- Média TIR das PPP contratados nos Governos de António Guterres 11,6%;
- Média TIR das PPP contratados nos Governos de Durão Barroso 10,3%;
- Média TIR das PPP contratados nos Governos de José Sócrates 8,7%;

Comparabilidade com outros mercados:

57. Em 2012, o National Audit Office do Reino Unido fez o levantamento das TIR acionista das PPP contratadas e em vigor no país, e apurou o intervalo de 12% a 15%⁴²¹. Outros estudos de referência referem nos mercados sofisticados e competitivos TIR entre 12% a 14%⁴²², entre 11,6 a 15%⁴²³ e superiores a 15%⁴²⁴.
- 58. Podemos portanto concluir que em Portugal as TIR acionistas não são superiores às existentes nos países com mercados financeiros mais sofisticados e competitivos.**

Custo dos capitais alheios:

59. A margem das linhas de financiamento contratadas em Portugal está em linha com a margem das linhas de financiamento europeias.
60. Na europa, os custos das linhas de financiamento têm margens *spread* que variaram em média, em 2010⁴²⁵, entre 2,4% e 2,75%, em 2011⁴²⁶ entre 2,3% e 2,75% e em 2012⁴²⁷ entre 3% e 3,5%. O valor mínimo obtido foi em 2011 de 1,7% e o valor máximo foi 4,5%, em 2012. As maturidades (prazo) das linhas de financiamento ultrapassam em média 20 anos.

⁴²¹ National Audit Office (UK), HM Treasury Equity investment in privately financed projects, NAO London, Feb. 2012, (pág. 24)

⁴²² Yescombe, E.R., Public-Private Partnerships-Principles of Policy and Finance, Elsevier, Oxford, 2007 (pág. 103)

⁴²³ Citygroup Global Markets, European Toll Road Operators, Industry Focus, Dec. 2008, (pág 3)

⁴²⁴ Bain, Robert, Private Finance Rates of Return: Evidence from the UK's PFI Roads Sector, Institute for transport studies, University of Leeds, 2008

Yescombe, E.R., Public-Private Partnerships-Principles of Policy and Finance, Elsevier, Oxford, 2007 (pág. 103)

Citygroup Global Markets, European Toll Road Operators, Industry Focus, Dec. 2008, (pág 3)

⁴²⁵ European PPP Expertise Centre, Market Update - Review of the European PPP Market in 2010, European Investment Bank and European commission, April 2011, pág.4

⁴²⁶ European PPP Expertise Centre, Market Update - Review of the European PPP Market in 2011, European Investment Bank and European commission, March 2012, pág.4

⁴²⁷ European PPP Expertise Centre, Market Update - Review of the European PPP Market in 2012, European Investment Bank and European commission, March 2013, pág.3

61. Em Portugal, nos contratos assinados em 2009 e 2010, já depois da crise financeira de 2008, a margem varia entre 1,6% e 2,75%. A maturidade média é de 22,7 anos.
62. O financiamento obtido para as PPP representa um “significativo valor económico, designadamente, em termos de *pricing* e da maturidade dos empréstimos, sendo que na atual conjuntura o Estado português não obtém condições financeiras similares”.
63. As entidades financiadoras através dos contratos de financiamento mitigam os riscos que incorrem através da imposição de obrigações, nomeadamente elevados custos de montagem e “contratos swaps” e a imposição de custos vários às concessionárias;
64. Os contratos de financiamento têm uma estrutura jurídica e contratual complexa, opaca, inflexível, pouco transparente e não escrutinável
65. Essa opacidade ficou também evidente na recusa da Caixa Geral de Depósitos em responder ao inquérito desta comissão.

Captação de recursos financeiros para a nossa economia:

66. O programa de PPP em Portugal atraiu os principais bancos internacionais que investem no sector.
67. O financiamento foi disperso por várias entidades financeiras de diversos mercados de origem.
- 68. A maioria do financiamento foi obtido externamente tendo as PPP contribuído para o financiamento da economia portuguesa e das empresas portuguesas.**
69. O Banco Europeu de Investimento é um parceiro privilegiado do investimento em PPP em Portugal.

Evolução do Princípio utilizador/pagador:

70. Com a construção das autoestradas SCUT a percentagem de km portajados diminuiu para cerca de 57%. Nos últimos anos, com a introdução de portagens nas SCUT e com o lançamento das novas PPP o número de km de autoestradas portajadas passou a ser de 81%

Rigor na gestão

Sobrecustos

Benefícios Fiscais

71. A comissão concluiu que o valor dos benefícios fiscais atribuídos à Brisa foi de **778 milhões de euros.**

Comparticipações ao investimento

72. O Estado atribuiu participações ao investimento no montante de **1.652 milhões de euros, tendo a Brisa beneficiado de 1.126 milhões de euros (68% do total), a Lusoponte 319 milhões de euros (19%), a Norte 170 milhões de euros (10%), a Oeste 33 milhões de euros (2%) e a Grande Lisboa 5 milhões (0%).**
73. A responsabilidade do XII Governo (Cavaco Silva) foi de **319 milhões de euros, valor da participação ao investimento na PPP Lusoponte e a do XIII e XIV Governos (António Guterres) é de 203 milhões de euros, valor da participação ao investimento na PPP Norte e PPP Oeste.**

Pedidos de reequilíbrio solicitados

74. Nos acordos de reequilíbrio celebrados as concessionárias solicitaram **3.510 milhões de euros, dos quais 1.831 milhões de euros, cerca de 52%, nas PPP de 1ª geração (Brisa e Lusoponte) e 1.678 milhões de euros, cerca de 48%, nas PPP de 2ª geração (concessões lançadas entre 1997 e 2005). As PPP de 3ª geração (lançadas depois de 2005) não geraram, até ao momento qualquer sobrecusto.**
75. **As 4 decisões com maiores consequências em termos financeiros para o Estado, medidas pelos valores de reequilíbrio solicitadas, foram:**
- **Alteração tarifária promovida em 1995 pelo XII Governo (Cavaco Silva), na Concessão Lusoponte com um sobrecusto pedido de 1.726 milhões de euros;**

- **Alteração de traçado, por interesses locais, promovida em 2002 pelo XV Governo (Durão Barroso), na Concessão SCUT Costa de Prata (Estarreja), 519 milhões de euros.**
 - **Má gestão do processo de construção da Concessão Norte é responsável pelos 483 milhões de euros pedidos pela PPP Norte, durante os Governos de António Guterres e Durão Barroso.**
 - **Alteração de traçado por exigências ambientais, promovida em 2002, pelo XV Governo (Durão Barroso), na Concessão Interior Norte, 377 milhões de euros;**
76. Decisões dos Governos de Cavaco Silva originaram pedidos de reequilíbrio no valor de 1.726 milhões de euros (49% do total);
77. Decisões dos Governos de António Guterres provocaram pedidos no valor de 635 milhões de euros (18%);
78. Decisões do Governo de Durão Barroso originaram pedidos no valor de 1.130 milhões de euros (32%);
79. Decisões de Governos de José Sócrates originaram pedidos de 17 milhões de euros (0,5%).

Poupanças obtidas em sede de negociação:

80. O Estado reduziu em 1.003 milhões de euros os montantes financeiros de compensações originadas solicitados pelas concessionárias.
81. O XVI Governo (Santana Lopes) diminuiu em 62 milhões de euros (6% do total) os pedidos de reequilíbrio.
82. Os XVII e XVIII Governos (José Sócrates) são responsáveis por uma poupança obtida de cerca de 892 milhões de euros (89% do total).
83. O XIX Governo (Passos Coelho) diminuiu em 48,5 milhões de euros (5% do Total) os pedidos de reequilíbrio através do acordo celebrado em Março de 2012 com a Lusoponte.

Total de Sobrecustos PPP Rodoviárias:

84. **O Estado com as PPP rodoviárias já incorreu em sobrecustos de 5.080 milhões de euros, incluindo benefícios fiscais (778 milhões de euros),**

comparticipações ao investimento (1652 milhões de euros) e reequilíbrios acordados líquidos (2.507 milhões de euros).

85. As PPP de 1ª geração, Brisa e Lusoponte são responsáveis por 4.005 milhões de euros, 79% do total, em função dos benefícios fiscais atribuídos à Brisa, das participações ao investimento à Brisa e à Lusoponte e da alteração tarifária da Lusoponte.
86. As PPP de 2ª geração, PPP SCUT e concessões de portagem real lançadas antes de 2005, são responsáveis por 1.074 milhões de euros, 21% do total, em função das alterações unilaterais introduzidas, das alterações decorrentes de decisões ambientais e da má gestão do processo de expropriações que fez incorrer o Estado em sobrecustos
87. A Comissão conclui ainda que as PPP de 3ª geração (lançadas depois de 2005) não atribuíram benefícios fiscais, não atribuíram participações ao investimento e transferiram o risco ambiental e o risco de expropriações para o parceiro privado. Adicionalmente quer os XVII e XVIII Governos (José Sócrates) quer o XIX Governo (Passos Coelho) não introduziram alterações unilaterais que tivessem originado sobrecustos nestas PPP.
88. As alterações unilaterais foram os factores que mais sobrecustos gerou, cerca de 39% do total, seguido das participações ao investimento (33%), dos benefícios fiscais (15%), das alterações ambientais (7%), das expropriações (4%) e dos juros (3%).

Benefícios sociais e criação de emprego:

89. As infraestruturas rodoviárias e ferroviárias adequadas são condição necessária para a existência de territórios competitivos, não discriminados, com igualdade de oportunidades.
90. O desenvolvimento económico e social do País está estreitamente ligado à existência de boas infraestruturas de transporte proporcionando externalidades positivas, quer para as famílias quer para as empresas.
91. No caso das famílias contribui para o aumento do seu bem-estar. Quanto às empresas permite a obtenção de ganhos de produtividade, contribuindo, também, para a promoção, quer do emprego, quer do investimento privado. O

impacto destes investimentos traduz-se também numa base fiscal mais alargada e, portanto, em benefícios fiscais futuros para o Estado.

92. A Comissão considera que o esforço feito em dar igualdade de oportunidade a vastas zonas do interior, que durante anos e anos foram abandonadas, com ausência de investimento público e privado, criando injustiças e discriminação negativa das suas populações e territórios, provocando perda de competitividade e não permitindo a fixação de investimento e a criação de emprego, é de inteira justiça.
93. A avaliação dos benefícios económicos e sociais são fundamentais para que qualquer conclusão possa ser tirada sobre o mérito ou demérito das PPP de infraestruturas em Portugal.
94. A Faculdade de Economia de Coimbra calculou, para o conjunto das PPP rodoviárias lançado depois de 2005, um benefício líquido para a sociedade de 8.739 milhões de euros.
95. Adicionalmente, o mesmo estudo apurou uma geração de emprego directo de cerca de 20.000 postos de trabalho envolvendo 1.179 empresas. A população beneficiada é de 3.225.000 pessoas e estima-se uma redução na sinistralidade em 32%.

Segurança Rodoviária:

96. **As novas infraestruturas rodoviárias deram uma fortíssima contribuição para a diminuição em cerca de 50% das vítimas mortais em Portugal, entre 2004 e 2012, o que representa uma poupança, em 2012, face a 2004, de 562 vidas.**

Incompatibilidades:

97. A Comissão detetou a existência de vários titulares de cargos públicos com responsabilidades num passado recente em empresas e entidades financeiras com interesses nos contratos de PPP;
98. A Comissão detectou igualmente a existência de vários ex-titulares de cargos públicos que actualmente desempenham funções com responsabilidades em empresas com interesses no sector das PPP;

99. Detectou a existência nas assessorias aos gabinetes dos ministérios da tutela de elementos com responsabilidades num passado recente em empresas e entidades financeiras com interesses nos contratos PPP;
100. Detectou ainda a existência de consultores a trabalhar para o Estado e para os privados nas PPP.
101. A Comissão considera lesivo dos interesses do Estado o Despacho nº 6760/2013 do Sr. Secretário de Estado das Finanças, Manuel Luís Rodrigues, que nomeou para funções na Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) um consultor do Banco Espírito Santo de Investimento (BESI), em regime de comissão de serviço, pelo período de três anos. Ou seja, num manifesto conflito de interesses, é nomeado para a Unidade encarregue das negociações com os parceiros privados um quadro de um dos principais acionistas e financiador das PPP. O referido despacho também informa que o consultor, ao fim de 3 anos a conhecer como o Estado trabalha, regressará ao seu empregador BESI.

Matriz de riscos

Risco de Construção:

102. O risco de construção, concepção e alargamento de estradas nas primeiras PPP lançadas em Portugal era partilhado.
103. As PPP lançadas pelo XV Governo (Durão Barroso) e pelo XVII Governo (José Sócrates) eliminaram este risco, transferindo-o na totalidade para o parceiro privado.

Risco Ambiental:

104. O risco ambiental foi durante muito tempo integralmente assumido pelo Estado. Ao lançar-se e contratar PPP sem a prévia obtenção das licenças ambientais, nomeadamente sem a Declaração de Impacte Ambiental (DIA) o Estado assumiu o risco de reequilibrar as concessionárias pelas alterações exigidas nos procedimentos ambientais.
105. Este risco provocou sobrecustos de 366 milhões de euros.

106. Os Governos de Cavaco Silva, António Guterres e Durão Barroso são responsáveis pela contratação de PPP sem transferir o risco ambiental para o parceiro privado.
107. O XVII Governo (José Sócrates) transferiu integralmente este risco para o parceiro privado em todas as concessões lançadas e contratadas depois de 2007.

Risco Expropriações:

108. O Estado reteve a responsabilidade de executar as expropriações nas PPP lançadas pelo XIII e XIV Governos (António Guterres). Com esta decisão o Estado ficou com o risco do custo das expropriações e expôs-se ao risco de compensar o parceiro privado pela não entrega dos terrenos expropriados nos *timings* contratualmente definidos.
109. Este risco provocou sobrecustos de 181 milhões de euros por reequilíbrios às concessionárias e provocou um custo expropriativo de cerca de 600 milhões de euros integralmente suportado pelo Estado.
110. O XI Governo (Cavaco Silva), o XV Governo (Durão Barroso) e o XVII Governo (José Sócrates) transferiram o risco de expropriações para o parceiro privado.

Risco de tráfego:

111. As PPP de portagem real transferiram o risco de tráfego para o parceiro privado.
112. As PPP SCUT transferiram de forma mitigada o risco de tráfego ao parceiro privado. O parceiro público partilhou o risco de procura ao ficar responsável pelo pagamento do tráfego ocorrido ao parceiro privado.
113. Nas PPP lançadas depois de 2005 o risco de tráfego é transferido para o parceiro privado. O parceiro público partilha esse risco ao usufruir das receitas de portagem.
114. Com a introdução de portagens nas concessões SCUT o risco de tráfego foi retido unicamente pelo parceiro público

Risco de Financiamento:

115. O risco de financiamento em todas as PPP é integralmente transferido para o parceiro Privado.

Risco de Disponibilidade:

116. O risco de disponibilidade só foi integralmente transferido para o parceiro privado nas PPP lançadas pelo XVII Governo (José Sócrates).
117. Com a introdução de portagens nas concessões SCUT, os parceiros privados passaram a reter o risco de disponibilidade.

Risco de Operação e Manutenção:

118. O risco de operação e manutenção em todas as PPP é integralmente transferido para o parceiro privado.

Neutralidade fiscal

119. A introdução do princípio da neutralidade fiscal relativo ao IRC nos Concursos da Grande Lisboa e Douro Litoral, pelo XV Governo (Durão Barroso) e nos contratos renegociados pelo XVII Governo (José Sócrates), permitiu eliminar o principal “benefício sombra” dos privados nestes contratos;
120. O estado até ao momento já ganhou 150 milhões de euros no contrato Lusoponte e cerca de 450 milhões de euros nos contratos Norte Litoral, Costa de Prata, Grande Porto, Beira Litoral e Alta e Norte.

Transparência e disponibilização da informação:

121. Apesar de existir muita informação produzida pelos diversos organismos do Estado verifica-se que ela está dispersa, é complexa, em alguns casos não coincidente e não abrange todas as vertentes necessárias a um bom escrutínio público.
122. A Comissão considera que um dos erros mais graves deste dossier foi a incapacidade do Estado em assegurar a possibilidade de um escrutínio público

efetivo e adequado de todos os elementos administrativos e processuais sobre contratação, alterações contratuais, negociações, reequilíbrios financeiros e monitorização de contratos de concessão e de PPP

Análise PPP a PPP

PPP de Primeira Geração (Brisa e Lusoponte):

123. Os contratos Brisa e Lusoponte revelaram-se pouco adaptados às necessidades. Foram sistematicamente alterados, por praticamente todos os Governos, num contexto nem sempre favorável aos interesses do Estado.
124. Apesar de serem contratos cujo financiamento se sustenta no sistema de portagem real e de envolver no seu objecto as infraestruturas rodoviárias com maior procura pelos utilizadores tal não evitou que o Estado incorresse em avultados encargos.
125. Vieram mesmo a revelar-se os contratos que mais encargos geraram ao Estado.

Brisa:

126. Ao longo da concessão Brisa o Estado desempenhou diversos papéis (concedente, regulador, acionista, gestor e fiscalizador) tornando esta concessão numa concessão imperfeita do ponto de vista da contratação pública via PPP;
127. O Estado já alterou as Bases da Concessão Brisa dez vezes. A partir do XI Governo (I Governo de Cavaco Silva) todos os Governos, com exceção do XVI, procederam a alterações contratuais.
128. **O contrato inicial tinha uma duração de 25 anos terminando em 1997. Sete Governos tomaram a decisão de alargar o prazo da concessão Brisa em mais 38 anos num total de 63 anos, até 2035.**
129. **O alargamento sucessivo dos prazos de concessão é uma prática prejudicial ao Estado. Não promove a concorrência e a transparência. Não maximiza o potencial encaixe financeiro do Estado.**

130. As alterações contratuais provocaram um crescimento exponencial da rede Brisa em 724 km, passando de um total de 390 km, no início do contrato para um total de 1114 km. Os Governos de Cavaco Silva e António Guterres são responsáveis pelo aumento de 96% dos km, 316 km e 380 km respetivamente.
131. Apesar da concessão Brisa ser de portagem real, o Estado, no contrato original, assumiu encargos, com a atribuição de comparticipações ao investimento e perdas de receita fiscal, com a atribuição de benefícios fiscais. A receita de portagens, no contrato original, é totalmente captada pela concessionária.
132. Os utilizadores têm contribuído, anualmente, entre 2003 e 2012, em função da utilização das autoestradas, com receitas de portagem para a concessionária entre 501 milhões de euros e 540 milhões de euros.
133. O Tribunal de Contas, em 2003, identificou os benefícios fiscais e as comparticipações financeiras como os dois principais factores de custo, para o Estado, nesta concessão. Recomendou *rever os fundamentos que determinam a concessão dos benefícios fiscais e promover que a comparticipação direta ao investimento seja reduzida ou até eliminada.*
134. O Estado atribuiu, à concessionária, um regime de benefícios fiscais que vigorou entre 1972 e 2005. O XVII Governo (José Sócrates) foi o único, neste período, que não renovou, à concessionária Brisa, o regime de benefícios fiscais tendo eliminado, em 2008, a cláusula em questão. A Inspeção Geral de Finanças calculou em 778 milhões de euros o valor dos apoios públicos concedidos em benefícios fiscais a partir de 1997.
135. O Estado atribuiu comparticipações ao investimento da Brisa no valor total de 1.126 milhões de euros. O XVII Governo (José Sócrates) eliminou a cláusula contratual das comparticipações ao investimento terminando com uma prática que durou décadas
136. O Estado atribuiu, à Brisa, compensações por alterações unilaterais no valor de 105 milhões de euros.
137. **No total**, o Estado já prolongou o contrato de concessão à Brisa em mais 38 anos e atribuiu **2.009 milhões de euros**, em benefícios fiscais, em comparticipações ao investimento e em alterações unilaterais.

138. Em 2008, com a eliminação das participações ao investimento o Estado transferiu para o privado o risco parcial de construção a que estava exposto;
139. Em 2008, introduziu-se o princípio de partilha de benefícios, através da partilha de benefícios das actividades complementares e através da partilha de receitas, que permitirá ao Estado o recebimento de 772 milhões de euros de receitas;
140. A concessionária tinha a obrigação de construir o alargamento da A4 – Águas Santas-Ermesinde durante o 2º Semestre de 2012⁴²⁸. A multa por cada semestre em atraso pode atingir 22,75 milhões de euros.
141. Apesar do atraso ser já muito significativo e tendo em conta que as obras de alargamento ainda não se iniciaram até ao momento, o ministro da tutela, Ministro da Economia – Álvaro Santos Pereira incorreu na falta de não sancionar a concessionária por incumprimento do previsto quer no Acordo Global quer na Base XXVII do Contrato de Concessão.
142. **A negociação com a BRISA, em 2008, ficou incompleta como reconhece o ex- Secretário de Estado das Obras Públicas, Dr. Paulo Campos, que apesar do seu esforço na renegociação a BRISA continua a ter “rentabilidades fortíssimas”.**
143. **A Comissão entende que o Estado deve renegociar o contrato de concessão BRISA por forma a defender ainda mais o interesse público.**

Lusoponte:

144. **A concessão Lusoponte constitui-se como um dos piores exemplos de concessões tradicionais com portagem real que acarretam encargos para o Estado;**
145. A Comissão entende que **a escolha do modelo e a reparação dos trabalhos feita pelo Governo de Cavaco Silva não acautelou os interesses do Estado, nomeadamente:**
- **Ao atribuir a exclusividade** de todas as travessias rodoviárias;
 - **Ao consignar as receitas do Estado na Ponte 25 de Abril ao parceiro privado;**

⁴²⁸ cfr. Ponto 3 da Base XXVII das Bases do Contrato de Concessão da Brisa.

- **Ao assinar, o contrato de concessão em simultâneo com o primeiro Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão⁴²⁹.**
 - **Ao revelar total impreparação, imprudência e alheamento das condições objectivas em que se podia desenrolar a parceria.**
146. O Governo de Cavaco Silva atribuiu à Lusoponte **uma comparticipação financeira de 319 milhões de euros.**
147. **A Concessão Lusoponte, em 18 anos de existência, foi renegociada por 9 vezes tendo a primeira renegociação (FRA I) ocorrido na mesma altura da assinatura do contrato de concessão e a última (FRA IX) em 29 de Março de 2012.**
148. A decisão do Governo de Cavaco Silva de alterar a política tarifária na Ponte 25 de Abril gerou, nos primeiros 7 **Acordos de Reposição do Equilíbrio Financeiro**, encargos adicionais diretos de **468 milhões de euros⁴³⁰** e incorreu em compensações indiretas de **160 milhões de euros,⁴³¹** por transferência para o Estado dos encargos de manutenção e de **1.098 milhões de euros⁴³²**, através da transferência para o privado de receitas, por alargamento do prazo de concessão, num total global de **1.726,4 milhões de euros.**
149. Na história das PPP portuguesas o **Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro VIII, assinado pelo XVII Governo (José Sócrates)**, é o primeiro em que o saldo financeiro global é favorável ao Estado, **151 milhões de euros.**
150. **O Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro IX, assinado pelo XIX Governo (Passos Coelho)** gerou um **ganho financeiro para o Estado de 48,5 milhões de euros.**
151. **A Comissão no entanto, concluiu que a decisão do atual Governo, no Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro IX, não defendeu os interesses do Estado, prejudicou os utilizadores (em cada travessia paga**

⁴²⁹ Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão Travessias do Tejo, Alcochete, 24 de Março de 1995;

⁴³⁰ Soma de todas as compensações diretas previstas nos Acordos REF I, II, III, IV, V, VI e Acordo Global

⁴³¹ Cfr. Tribunal de Contas, Relatório da Auditoria nº47/01, Novembro de 2001, pág. 9, ponto 11; e "The Lusoponte Concession: Case Study. Net Present Value of Government Transfers and Risk Allocation Analysis", Vera-Cruz Pinto, Eduardo João Baltazar. School of Business and Economics, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa;

⁴³² Cfr. Tribunal de Contas, Relatório da Auditoria nº47/01, Novembro de 2001, pág. 9, ponto 11; e "The Lusoponte Concession: Case Study. Net Present Value of Government Transfers and Risk Allocation Analysis", Vera-Cruz Pinto, Eduardo João Baltazar. School of Business and Economics, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa;

- no mês de agosto, no valor de 1,60 euros, o utilizador paga 0,73 euros não justificados) e beneficiou injustificadamente a Lusoponte em pelo menos 40,5 milhões de euros.
152. A Comissão considera ainda que **o procedimento adotado para a negociação do Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro IX**, não preencheu os requisitos legais.
153. **A Comissão provou que houve um processo de negociação**, que a negociação foi vasta e incluiu diversos pontos, nomeadamente a introdução de portagens, a devolução do pagamento em excesso feito pelo Estado durante 2011, a introdução da TIR, a alteração da taxa de IRC-derrama, e a Taxa Siev, que na negociação intervieram pelo menos o InIR, através do membro do Conselho Diretivo com o pelouro da regulação, Eng.º Alberto Moreno e através do Diretor de Regulação e Concessões, Dr. Rui Neves Soares e a assessora do Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas, Dr.ª Teresa Falcão, que propôs ao Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas a sua aprovação.
154. **A Comissão concluiu que**, nesta negociação, **o Estado comportou-se de forma negligente, evidenciando uma impreparação e desconhecimento das matérias em análise, dependendo tecnicamente e mostrando uma proximidade questionável com o privado e sobretudo manifestando um total desconhecimento sobre como se calcula a compensação em causa**. Ora foi precisamente esta **sucessão de erros e de impreparação** que levou à assunção, pelo Estado, de uma decisão que **o prejudica**, no mínimo, em cerca de **40 milhões de euros**.
155. A Comissão concluiu ainda que esta situação só ocorreu porque os titulares do **Ministério das Finanças** e do **Ministério da Economia** não cumpriram o **Decreto-Lei nº141/06** que obriga à constituição de uma Comissão de Negociação.
156. O contrato da Lusoponte gerou até ao momento aos contribuintes, em valor nominal, sobrecustos, diretos e indiretos líquidos no montante de **1.996 milhões de euros**.
157. As sucessivas alterações feitas ao contrato alteraram o equilíbrio necessário neste tipo de contratos.

158. **A Comissão entende que o Governo deve reequacionar a renegociação do contrato de concessão Lusoponte com o objetivo de reequilibrar a favor do Estado os termos desequilibrados desta parceria.**

159. As concessões tradicionais com portagem real de primeira geração trouxeram, ao contrário do que seria normal, encargos muito avultados ao Estado, mais de 4.005 milhões de euros ao Estado.

160. Nas concessões de primeira geração não há partilha de benefícios dos privados com o Estado. O XVII Governo (José Sócrates) introduziu no Contrato com a Brisa partilha de benefícios de actividades conexas e partilha de receitas de portagem.

PPP de segunda geração (Lançadas entre 1998 e 2004):

161. As PPP de segunda geração foram maioritariamente lançadas pelos XIII e XIV Governos (António Guterres) e pelo XV Governo (Durão Barroso).

162. As concessões denominadas Sem Custos para os Utilizadores (SCUT) têm um elevado custo para os contribuintes.

163. Modelo com estrutura inflexível que gerou enormes dificuldades ao processo de introdução de portagens.

164. O risco ambiental, o risco de expropriações e as alterações unilaterais geraram nas PPP de segunda geração 1.071 milhões de euros de sobrecustos.

Renegociações de PPP de segunda geração em 2010:

165. A Comissão de Negociação calculou, nos relatórios emitidos, que o total dos benefícios para a Estradas de Portugal é de cerca 1.800 milhões de euros, em valor actualizado líquido.

166. O InIR⁴³³ apurou que **o valor do diferencial no benefício líquido, para a EP, em valor actualizado líquido é de 5.000 milhões de euros.**

167. Com base no OE 2012 a Ernst & Young⁴³⁴, em valor atual líquido, **estima um saldo global positivo da renegociação de 932 milhões de euros.** Com base nas novas projecções de tráfego, que já incorpora o impacto

⁴³³ Notas Técnicas InIR, 3ª versão, julho de 2011,

⁴³⁴ Estudo de 36 Contratos de Parcerias Público Privadas do Estado Português, Ernst & Young, Junho de 2012, pág. 125

- da atual crise e da profunda quebra da procura em resultado da violenta política de austeridade praticada em Portugal, a Ernst & Young estima um benefício de 363 milhões de euros, em valor atualizado líquido.
168. A IGF evidencia que os encargos, com as SCUT, passaram de 10,3 mil milhões de euros, no período 2010-2025, para 4,4 milhões de euros, no mesmo período, a preços correntes.
169. Tribunal de Contas⁴³⁵ calculou, em 2005, que os encargos líquidos das Concessões SCUT Norte Litoral, SCUT Costa de Prata, SCUT Grande Porto, SCUT Beira Litoral e Alta e Concessão Norte, a preços correntes, era de 10.756 milhões de euros. Em 2012, após as renegociações, a Ernst & Young⁴³⁶, calculou o total dos encargos líquidos previstos, para as mesmas Concessões e para a Concessão Grande Lisboa, também a preços correntes, no montante de 4.603 milhões de euros.
170. Os benefícios da renegociação de 2010, calculados pelas diferentes entidades, são positivos e variam, em valor atual, entre 363 milhões de euros 5.000 milhões de euros e em valor nominal ultrapassam os 6 mil milhões de euros.
171. A Comissão apurou ainda que o valor previsto de encargos no Orçamento de Estado de 2009 (OE anterior às renegociações), para 2011 e 2012, oscilava entre 740 e 750 milhões de euros.
172. Os encargos líquidos reais incluindo as Concessões Grande Lisboa e a Concessão Norte, em 2011, foram 553 milhões de euros, e em 2012, 494 milhões de euros.
173. Ou seja, em resultado das renegociações, em 2011, o encargo reduziu cerca de 187 milhões de euros e, em 2012, reduziu cerca de 256 milhões de euros

⁴³⁵ Auditoria do Tribunal de Contas de 2005 "Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas", Relatório nº33/05, pág. 18 e 20.

⁴³⁶ Estudo de 36 Contratos de Parcerias Público Privadas do Estado Português, Ernst & Young, Junho de 2012, pág. 53 e 54

PPP de 3ª Geração (lançadas depois de 2005):

174. O XVII Governo (José Sócrates) nas PPP lançadas depois de 2005 não atribuiu benefícios fiscais e comparticipações ao investimento e não provocou alterações unilaterais ao objecto.
175. Em consequência de uma transferência efetiva e cumulativa dos riscos de projeto, construção, incluindo os riscos ambientais e de expropriações, financiamento, operação e conservação, bem como do risco de tráfego e/ou do risco de disponibilidade da via para o parceiro privado não se geraram sobrecustos ou reequilíbrios a favor do parceiro privado.
176. Em todas as PPP de terceira geração os privados assumem o risco de tráfego.
177. Os custos de construção das PPP já concluídas é inferior ao contratado.
178. A média das taxas de rentabilidade (TIR) é inferior à média das PPP de segunda geração e inferior à média das PPP de primeira geração.
179. A média do custo de construção por km das PPP de terceira geração é muito inferior ao custo médio por km das restantes PPP.
180. O Estado nestas PPP dispõe de flexibilidade em proceder livremente à introdução de portagens, sem necessidade de renegociar os contratos de concessão;
181. O lançamento em simultâneo de vários procedimentos concursais tornou a sua gestão complexa, arriscada e difícil.

Renegociações do XIX Governo:

182. Não foram disponibilizados a esta Comissão os relatórios das atuais comissões de negociação ou as alterações contratuais acordadas.
183. A Comissão prova que o Estado não processou as multas contratuais devidas por atrasos na abertura de lanços nomeadamente nos casos da Autoestrada Transmontana, Baixo Alentejo e Algarve Litoral. Os montantes máximos das multas incorridas e não processadas é da ordem das várias dezenas de milhões de euros.
184. A comissão prova que a transferência de risco de manutenção de estradas do parceiro privado para o parceiro público é prejudicial ao Estado, pois abandona um financiamento contratado em condições difíceis de igualar,

porque paga sobrecustos ao parceiro privado e porque vai fazer os trabalhos com um custo superior à poupança obtida.

Principais erros cometidos com as PPP:

185. Lançamento sem consensualização prévia, nomeadamente com os autarcas e representantes da sociedade civil, sem prévia aprovação das diversas entidades exigíveis e sem os estudos necessários. Principais exemplos deste erro:

- Decisão do Governo de Cavaco Silva em alterar a política tarifária na Ponte 25 Abril - Lusoponte;
- Decisão do Governo de António Guterres em lançar as PPP SCUT sem declaração de impacte ambiental (DIA)
- Decisão de todos os Governos, em adotar o modelo PPP sem elaborar o Comparador Público.

186. Excessiva utilização da figura das alterações unilaterais em consequência de uma deficiente maturação dos projetos, da incapacidade do Estado em gerar consensos e da cedência aos lóbis e interesses locais.

Principais exemplos deste erro:

- Decisão do Governo de Cavaco Silva em alterar a política tarifária na Ponte 25 Abril - Lusoponte;
- Decisão do Governo Durão Barroso em alterar o traçado da Costa de Prata em Estarreja;
- Decisão ambiental do Governo Durão Barroso em alterar traçado na Interior Norte.

187. Introdução de portagens em infraestruturas fundamentais para a competitividade e para a coesão territorial e igualdade de oportunidades.

Principais exemplos deste erro:

- Introdução de portagens nos corredores de acesso à Europa;
- Introdução de portagens em territórios economicamente desfavorecidos.

188. Uso excessivo do prolongamento dos prazos dos contratos de concessão em ambiente não competitivo. Principais exemplos deste erro:
- Decisão de vários Governos em prolongar o contrato Brisa de 25 para 63 anos;
 - Decisão do Governo de António Guterres em prolongar o contrato Lusoponte de 2019 para 2030;
 - Decisão do Governo de Santana Lopes em prolongar o contrato concessão Norte em 7 anos.
189. Falta de estabilidade contratual. O Estado em demasia e nem sempre por boas razões promove sucessivas alterações contratuais em ambiente não competitivo. Principais exemplos deste erro:
- Decisões de vários Governos - todos os contratos de PPP foram alvo de alterações, alguns com uma diferença de poucos meses;
 - Decisão de Cavaco Silva em alterar a política tarifária Lusoponte – Na data da assinatura do contrato assina-se em simultâneo o acordo que o altera.
190. Alargamento do conceito SCUT para estradas onde tal não se justifica: O aproveitamento em excesso do conceito de autoestradas sem custos para o utilizador acabou por se revelar um erro fatal para o próprio conceito.
191. Política tarifária dependente dos concessionários, não transparente, anti concorrencial e sem critérios económicos subjacentes.
192. Decisões tomadas em função da questão financeira e não em função da economia, das pessoas e do desenvolvimento.
193. Construção em excesso nalgumas zonas e carência de infra estruturas noutras zonas. O PRN em alguns distritos do litoral atinge percentagens de execução de 100% e em alguns distritos do interior está pelos 50%

194. Excesso de investimento em infraestruturas em algumas regiões em contraponto de falta de investimento em infraestruturas noutras regiões.

7. Recomendações

Face às conclusões apuradas pela presente Comissão de Inquérito, afigura-se essencial proceder à elaboração de algumas recomendações em matéria de PPP, são elas as seguintes:

a) Contributo das PPP

- i. **Recomendação:** Contribuição das Concessionárias e das Entidades Financiadoras das PPP para o esforço coletivo da sociedade portuguesa através de todas as formas possíveis ao alcance do Estado,

b) Transparência

- i. **Recomendação:** Criar no Parlamento um “Observatório das PPP”, que permita, entre outros objetivos, o escrutínio público adequado de todos os elementos administrativos e processuais sobre contratação, alterações contratuais, negociações, reequilíbrios financeiros e monitorização de contratos de concessão e de PPP. Por forma a não criar novos organismos entregar a missão do Observatório à UTAO.
- ii. **Recomendação:** Tornar obrigatório o envio para o Parlamento da documentação necessária para o efeito.

c) Consensualização do Programa de Investimentos em Infraestruturas

- i. **Recomendação:** Tornar obrigatório a apresentação anual da Lei de Programação das Infraestruturas, com a programação a 5 anos.
- ii. Para projetos de concessão e PPP com investimentos ou receitas concessionadas e ou encargos superiores a 100 milhões de euros, apresentação prévia ao parlamento dos seus fundamentos, encargos, e forma de financiamento.
- iii. Revisão do Plano Rodoviário Nacional.

d) **Contabilização Investimento Público**

- i. **Recomendação:** Na defesa de um investimento público que promova o desenvolvimento, o crescimento e o emprego, recomendar a revisão dos seus critérios de contabilização.

e) **Relatórios anuais sobre PPP**

- i. **Recomendação:** Emissão pela UTAO de relatórios de análise da evolução dos encargos com as PPP

f) **Restrições à contratação de consultores e seu registo de interesses**

- i. **Recomendação:** Criar um regime de incompatibilidades à contratualização de consultores. Tornar obrigatório e limitativo da capacidade de contratar o registo de interesses prévio e *a posteriori*, por um período de 3 anos, do consultor.

g) **Regime de incompatibilidades**

- i. **Recomendação:** Criar um regime efetivo de incompatibilidades de interesses à entrada e à saída de cargos e funções no estado.
- ii. **Recomendação:** Revogação do Despacho nº 6760/2013

h) **Multas**

- i. **Recomendação:** As entidades gestoras e fiscalizadoras devem processar obrigatoriamente as multas contratuais quando ocorridos e verificados os factos que as justificam. O perdão de multa tem que ser justificado e obter a aprovação do Ministério das Finanças e Ministério da tutela sectorial. O Parlamento, o Tribunal de Contas e a Inspeção Geral de Finanças devem ser previamente notificados do processo de anulação de multa.

i) **Estabilidade Contratual e Alterações Unilaterais**

- i. **Recomendação:** O Estado deve promover a estabilidade contratual e limitar severamente as alterações unilaterais.

j) Aumento da Receita das Estradas de Portugal

- i. **Recomendação:** Estimular a procura pelas infraestruturas rodoviárias e ferroviárias nomeadamente através de uma política tarifária que incentive a sua utilização e de uma política económica que estimule a procura interna.

k) Sobre as Renegociações

- i. **Recomendação:** Incluir no Relatório da Comissão de Negociação, com carácter de obrigatoriedade, capítulo com descrição dos riscos transferidos para parceiro público e quantificação dos encargos associados a essa transferência.

l) Comparador Público

- i. **Recomendação:** Revisão e aprofundamento das regras relativas ao processo de escolha da decisão de investimento público no que se refere às normas relativas à elaboração do Comparador Público (CSP), por forma a ultrapassar as atuais insuficiências e fragilidades;
- ii. Inclusão na sua elaboração da avaliação dos benefícios não financeiros;

m) Tribunal de Contas

- i. **Recomendação:** Remeter relatório e solicitar apreciação ao Acordo Reequilíbrio IX da Concessão Lusoponte.

n) Linhas de financiamento

- i. **Recomendação:** Renegociação das linhas de financiamento com o objetivo de tornar a sua estrutura contratual mais simples, transparente e com menores custos.

Do mesmo modo, importa assumir aqui várias das recomendações apresentadas, em diversos documentos, à presente Comissão de Inquérito pelo Grupo de Trabalho para a Reavaliação das PPP e Concessões, pelo Tribunal de Contas e pela Ernest &

Young. Ainda que algumas já tenham visto a sua implementação iniciada pelos Governos de José Sócrates e Pedro Passos Coelho cumpre aqui elenca-las.

Recomendações do Grupo de Trabalho para a Reavaliação das PPP e Concessões

1. Neutralidade orçamental

Os projectos em que as receitas para o Estado igualem ou excedam as suas despesas, para o seu ciclo de vida do projecto, a sua participação financeira seja concebida e contratada por forma a que desde o início os pagamentos que lhe incumbam sejam iguais, no tempo e em montante, aos recebimentos, directos e indirectos, que ele obtém com a adjudicação da PPP/Concessão. Desta forma estará assegurada a neutralidade orçamental do projecto. O impacto do mesmo nas contas do Estado seria assim nulo ao longo do período de recuperação do custo para o Estado (e positivo depois disso), o que só por si garante a comportabilidade orçamental.

2. Divulgação da avaliação

Deve haver uma maior divulgação, ano a ano, da informação relativa à obtenção dos benefícios directos e indirectos traçados para cada PPP/Concessão. Sugerem também que seja designado o organismo (existente ou a criar) responsável: i) pela selecção e adequação das metodologias de avaliação; ii) pela recolha e tratamento da informação relevante para a avaliação; e iii) pela divulgação, em especial, dos resultados e a sua comparação com os objectivos traçados ex ante.

3. Distribuição temporal de encargos

Na medida do necessário e razoável, o Estado deve renegociar os contratos existentes por forma a evitar criar um esquema de pagamentos em que o seu esforço financeiro não esteja distribuído temporalmente de forma equilibrada.

4. Compatibilidade de incentivos

Na medida do necessário e razoável, o Estado deve renegociar os contratos existentes procurando que os pagamentos de serviço (relacionados com a efetiva utilização da infraestrutura) formem a remuneração accionista e que eventuais futuros pagamentos por disponibilidade sejam, em montante, limitados a assegurar a cobertura do serviço de dívida e, nas Parcerias que não gerem receitas, o custo da operação e manutenção. Esta prática contribuiria para induzir comportamentos e interesses mais alinhados no sucesso e qualidade de serviço de uma PPP/Concessão por parte do Estado e dos accionistas.

5. Pagamento residual

No caso de Parcerias que tenham exclusivamente pagamentos por disponibilidade, deve ser adoptado um esquema que contenha um pagamento residual, a efectuar no último ano da PPP/Concessão, que sirva para formar uma parte da remuneração accionista dos parceiros privados e que mantenha, por isso, estes parceiros com relevantes interesses económicos e financeiros até ao fim do prazo da PPP/Concessão.

6. Pagamento residual e relançamento de uma Parceria

Na determinação do pagamento residual de uma concessão de acordo com a Recomendação anterior, deve o Estado avaliar ex ante o potencial encaixe financeiro de relançamento dessa concessão e tomar este valor como limite máximo daquele pagamento residual.

7. Comprovação da comportabilidade orçamental

A comprovação da comportabilidade orçamental deve ser feita, no caso das PPP/Concessões do Estado, pelo serviço competente do Ministério das Finanças, que por esta razão deve estar profundamente envolvido ou pelo menos muito próximo da definição e acompanhamento da política orçamental, e portanto conhecedor em detalhe da programação financeira plurianual do Sector Público Administrativo e sua cenarização a longo prazo.

8. Visto do Tribunal de Contas

Na esteira de idêntica recomendação do Tribunal de contas, sugerem que, no caso das PPP/Concessões, a fiscalização prévia / visto do TC incida desde logo sobre as minutas dos contratos, evitando-se eventuais consequências financeiras de uma recusa de visto sobre contratos já celebrados e em execução.

9. Taxa de desconto

Recomenda que, com periodicidade anual, se possa proceder à revisão dos pressupostos que fundamentam a determinação da taxa de desconto para efeitos do cálculo do Valor Actual Líquido dos encargos para o Estado numa PPP/Concessão. Da mesma forma, devem ser feitas revisões intercalares sempre que a evolução das condições subjacentes à fixação deste taxa o determinem.

10. Comparador do Sector Público

Devem ser fixadas normas para a elaboração dos Comparadores do Sector Público, que determinem a composição deste, a forma geral como devem ser avaliadas as externalidades e, se as houver, as modalidades de fixação da taxa de desconto, de modo a garantir a homogeneidade de pressupostos na elaboração dos Comparadores. O Comparador do Sector Público deveria constituir um instrumento condicionador do lançamento de uma PPP/Concessão e conformador da sua existência e execução. É ainda recomendado que a entidade que zelar pela existência e actualidade destas normas seja a mesma entidade no final da Recomendação 2.

Recomendações constantes do estudo elaborado pela Ernest & Young

A Ernest & Young recomenda a revisão do caso base seguida de medidas de saneamento financeiro da concessão, em que as concessionárias se encontrem em situação de falência técnica e com fortes indícios de inviabilidade económica e/ou incapacidade de reembolso da dívida bancária. Fazendo a distinção entre concessões recentes e concessões maduras e analisando cada concessão que se encontra nesta situação e sugerindo formas concretas de efectuar esta revisão.

O Estudo levado a cabo faz ainda outras recomendações para reduzir o esforço financeiro do Estado, dividindo as iniciativas em Projectos (iniciativas de médio/longo

prazo de maior complexidade organizacional, processual e/ou tecnológica) e Quick wins (iniciativas de curto prazo com um nível de esforço organizacional, processual e/ou tecnológico reduzido), a saber:

Projectos:

1. Centralização de responsabilidades sobre criação e acompanhamento de PPP

Instituir um modelo de referência no que respeita à preparação, desenvolvimento, contratação e gestão das PPP em Portugal, prevendo responsabilidades centralizadas, uniformização de procedimentos e estabelecendo fluxos de comunicação formais entre a entidade centralizadora e as outras entidades envolvidas nos processos.

2. Scorecard para avaliação do acompanhamento de PPP

Implementar um modelo de scorecard para avaliação e classificação das parcerias no que diz respeito ao seu acompanhamento por uma unidade centralizadora (ou outra com responsabilidades de gestão), que permita uma visão transversal da situação actual das mesmas.

3. Plataforma de gestão contratual

Desenho e implementação de um sistema integrado de gestão de contratos de PPP, que possibilite o registo e a actualização atempados de informação contratual, e reflecta formalmente as atribuições e responsabilidades em vigor, bem como os fluxos de informação e comunicação e mecanismos de monitorização instalados.

4. Plano de avaliação e incentivos para Gestores de contrato

Desenvolvimento de um plano de avaliação, incentivos e integração de pacotes de compensações salariais, directamente relacionados com a avaliação do desempenho dos Gestores de Contrato.

Quick Wins:

1. Inovação no processo de *Procurement*

Introdução de mecanismos inovadores e diferenciadores no processo de *procurement* e na relação com o mercado e potenciais parceiros.

Early Supplier Involvement: envolvimento e desafio dos *players* de mercado em fases iniciais do processo como sejam a definição de políticas, o desenho de projectos e o estabelecimento de estratégias de *Procurement*, de forma a captar o máximo de sinergias no cruzamento, alinhamento e integração de ideias e soluções. Este envolvimento poderá passar pela organização de *workshops* e conferências junto dos potenciais parceiros, sendo particularmente relevante a criação de oportunidades para PME, pelo seu potencial de inovação e criatividade.

Concept viability: consultas de mercado com carácter pragmático e de teste à eficiência e eficácia operacional de soluções, que permitam aos eventuais parceiros a elaboração de estimativas mais precisas e *hand-on* das oportunidades e constrangimentos operacionais e financeiros, e uma preparação atempada que possibilite uma melhor resposta a solicitações futuras de propostas.

Orientação para resultados: especificação e definição de *outputs* e resultados desejados, que convide e desafie o mercado ao desenvolvimento de ideias e soluções, traçando metodologias individuais para atingir objectivos.

2. Uniformização dos contratos de PPP

Desenvolvimento de mecanismos de *standardização* de contratos de PPP, considerando a transversalidade dos requisitos contratuais exigidos para PPP, e as especificações e imposições sectoriais, nomeadamente através de:

Elaboração de Templates contratuais e *checklists* de procedimentos concursais que garantam o alinhamento dos pressupostos do Caderno de Encargos com as alterações decorridas e formalizadas em fase de esclarecimentos concursais, e a sua transposição integral para o Contrato.

Manutenção de um registo completo e actualizado de alterações ao Caderno de Encargos e variações autorizadas ao serviço prestado e contratualizado, que auxilie na correcta gestão do desempenho financeiro, e forneça um *audit trail* sustentado de alterações contratuais.

Harmonização (potencialmente sectorial) de cláusulas contratuais críticas, como sejam:

- Parâmetros de desempenho;
- Obrigatoriedade de reporte;
- Níveis mínimos de qualidade;
- Retenção / transferência de risco;
- Grau de abertura / bloqueio à actuação da Entidade Pública Gestora.

Introdução de mecanismos de revisão periódica dos parâmetros de desempenho / níveis de serviço contratualizados, que considere a reformulação e redesenho dos parâmetros em virtude da evolução da conjuntura e das condições externas à PPP, e da verificação da inadaptação e inadequação dos parâmetros estipulados.

3. Manual de gestão de contratos de PPP

Elaborar, aprovar e divulgar pelas Entidades Públicas Gestoras (unidade centralizadora ou outras com responsabilidades de acompanhamento) um Manual que formalize as práticas de referência no que respeita às responsabilidades e actividades inerentes à gestão do contrato de PPP.

4. Programa de acompanhamento anual de PPP

Implementar, no contexto da monitorização prevista contratualmente para cada parceria, e considerando a envolvente de gestão do contrato (unidade centralizadora ou entidade pública gestora), um plano de curto prazo que preveja as acções de acompanhamento / auditoria de uma forma operacional e sistematizada.

5. Plano de formação para Gestores de Contrato

Promover a formação contínua dos Gestores de Contrato (sejam eles colaboradores da unidade centralizadora ou técnicos nomeados noutras entidades), enquadrando a aquisição de conhecimentos especializados numa envolvente de maior comunicação com pares e parceiros privados através da promoção de acções conjuntas.

Recomendações constantes dos relatórios de auditoria do Tribunal de Contas

Relatório n.º 15/2012 – 2.ª Secção (Auditoria ao modelo de gestão, financiamento e regulação do setor rodoviário)

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

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

- O Estado/Parceiro público deverá assegurar que os processos de reequilíbrio financeiro sejam realizados tendo em conta o Caso Base atualizado, nos mais diversos parâmetros macro e microeconómicos. Naquele modelo financeiro deverão ser, também, incluídas todas as receitas da parceria, quer para efeitos de reequilíbrio financeiro, quer para efeitos de partilha de benefícios com Estado/Parceiro Público.
- O Estado deverá renegociar, projeto a projeto, atento o respetivo perfil de risco, as remunerações acionistas que se encontram acima da média do praticado no mercado, tendo em vista a minimização dos encargos para os contribuintes.
- Face à atual conjuntura macro económica, o Estado deverá renegociar os contratos de PPP, no sentido de reduzir as respetivas taxas internas de rentabilidade acionista que se situam, em média, acima de 10%.
- Deverão ser equacionados, no futuro, mecanismos contratuais mais eficientes de partilha de benefícios (*clawback*), de modo a reduzir os “benefícios sombra” das concessionárias, que acabam por potenciar as rendibilidades acionistas sem qualquer contrapartida para o Estado.
- Para o cálculo dos montantes de reposição do equilíbrio financeiro da parceria devem ser, também, considerados e equacionados todos os benefícios sombra do parceiro privado.
- O Estado, por via da E.P., S.A., deverá, no âmbito das concessões de portagem real, evitar trocar receitas de portagem por pagamentos por disponibilidade, de modo a não onerar os contribuintes pelos défices de tráfego das concessionárias que venham a ocorrer.
- Por questões de controlo e transparência, o Estado deverá identificar, de forma clara e inequívoca, todas as componentes e respetivos pressupostos que concorram para o apuramento do encargo líquido com as diversas PPP rodoviárias.
- Igualmente, por questões de transparência, deverá ser obrigatória a reorçamentação plurianual dos encargos públicos com as concessões rodoviárias do Estado, cujas responsabilidades recaem, no atual Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário (NMGFSR), sobre a E.P., S.A., contribuindo, deste modo, para o crescente endividamento e insustentabilidade financeira desta empresa.

- O Estado deverá, igualmente, acautelar uma sobrevalorização da estimativa de receitas de portagem que concorram para o cálculo do encargo líquido com as PPP rodoviárias.
- O Estado deverá publicitar os estudos, as avaliações e os contratos relativos aos projetos de PPP, bem como os resultados das suas negociações, com o objetivo de melhorar e aumentar a transparência da gestão pública das PPP.
- O Estado deverá adotar um modelo de regulação mais independente, transparente, eficiente e eficaz, separando as funções de regulador das funções de gestão de contrato e de representante do Estado concedente.
- O Estado deverá reforçar os recursos e competências de regulação económica e financeira das infraestruturas rodoviárias, bem como as suas competências em matéria de fiscalização e exercício dos poderes sancionatórios.
- A Entidade reguladora deverá proceder, regularmente, à avaliação integrada do desempenho das concessionárias por contrato, nos domínios do “desempenho financeiro”, da “qualidade do serviço prestado” e do “grau de cumprimento do contrato”, incluindo, ainda, uma análise de risco, na ótica do concedente.

Relatório n.º 11/2012 – 2.ª Secção (Auditoria ao contrato de concessão Fertagus)

Tendo em consideração as principais observações e conclusões da auditoria, o Tribunal formulou ao **Governo** as seguintes recomendações:

- Deverão dispor dos meios técnicos e humanos que permitam assegurar uma gestão e fiscalização do contrato mais eficaz nas suas diversas valências.
- Deverão ser promovidas as diligências necessárias no sentido de ser criada uma entidade que assegure a responsabilidade global pela gestão do contrato em todas as suas valências.

Relatório n.º 22/2011 – 2.ª Secção (Metro Sul do Tejo - Auditoria de seguimento)

Tendo em consideração as principais observações e conclusões da auditoria, o Tribunal entendeu formular as seguintes recomendações:

Ao Governo:

- O Estado deverá introduzir, no âmbito da renegociação do contrato de concessão do MST, mecanismos mais rigorosos e eficazes de controlo de tráfego que permitam minimizar os impactos da fraude ao pagamento de bilhetes no equilíbrio económico e financeiro do contrato.
- O Estado deverá reforçar os meios técnicos e humanos que permitam assegurar uma gestão e fiscalização do contrato mais eficaz nas suas diversas valências.
- No âmbito do lançamento de uma PPP, o Estado Concedente deverá alicerçar as suas decisões em estudos de procura mais credíveis e conservadores e os projetos devem ser fundamentados através de rigorosos estudos de viabilidade económica e social.
- De igual modo, deve o Estado Concedente proceder, sistematicamente, à contínua reavaliação dos riscos decorrentes de qualquer processo de negociação ou de renegociação de contratos de PPP, no sentido de poderem aferir o respectivo impacto no seu esforço financeiro.
- Atentos os elevados compromissos assumidos para as gerações futuras, o lançamento e contratação de projetos em regime de PPP deverá ser objeto de consensos alargados ao nível de todas as partes interessadas (*Stakeholders*).

Relatório n.º 10/2008 - 2.ª Secção (AUDITORIA À GESTÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS – Concessões Rodoviárias)

À luz das conclusões e observações de auditoria, bem como do desenvolvimento do contraditório, o tribunal formulou as recomendações seguintes, dirigidas a todos os intervenientes, incluindo a EP e as tutelas governamentais, na gestão e controlo das PPP:

- O reforço dos meios e das competências técnicas das entidades que assumem responsabilidades no âmbito da gestão dos contratos de PPP
- No âmbito do *outsourcing*, o estabelecimento de critérios para avaliação do trabalho dos consultores e a implementação de mecanismos tendo em vista uma maior internalização dos conhecimentos por parte das entidades do sector público.

- O estabelecimento de uma metodologia/*check list* uniforme e coerente para o desenvolvimento de programas de fiscalização e vistorias, quer durante a fase de construção quer na fase de exploração.
- O reforço da fiscalização dos parâmetros qualitativos nucleares que afectam o desempenho do serviço prestado pelas concessionárias.
- A avaliação global da qualidade do serviço prestado pelas concessionárias, nomeadamente, através da publicação de rankings de qualidade e de satisfação dos utentes.
- O accionamento dos mecanismos contratuais de penalização das concessionárias, em caso de incumprimento contratual.
- A realização do controlo aos mecanismos de pagamento do contrato associados à sinistralidade e disponibilidade das vias.
- A implementação de um modelo formal de gestão dos riscos de contratos de PPP.
- A concretização de um sistema de reporte público, nomeadamente através da elaboração e publicação de relatórios de ponto de situação sobre cada concessão.
- A elaboração e publicação, ao nível do sector público, de *guide lines* para as diversas áreas e valências da contratação e gestão de projectos de PPP.
- O prosseguimento, sobretudo, no âmbito dos novos contratos, da implementação de mecanismos de partilha de benefícios financeiros.
- O reforço das *due diligence*, no âmbito do processo de audição dos *stakeholders*, tendo em vista minimizar potenciais processos de REF.

Relatório n.º04/2007 - 2.ªSecção (AUDITORIA AOS ENCARGOS DO ESTADO COM AS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS – Concessões Rodoviárias e Ferroviárias - Seguimento das Recomendações)

Não obstante a evolução globalmente positiva, sobretudo a nível legislativo, a gestão das PPP, por parte do Estado, continuou ainda marcada pelas deficiências estruturais atrás identificadas, pelo que o TC formulou as seguintes Recomendações.

AO GOVERNO:

- Constituição de um sistema de recolha e divulgação da experiência acumulada

Deverá ser implementado um sistema que periodicamente identifique, recolha, estude, sistematize e divulgue a experiência do Estado com a contratação em PPP, nomeadamente com enfoque na vertente de gestão.

- Afixação e divulgação de linhas de orientação

Linhas de orientação esclarecedoras, sobre tarefas essenciais à contratação em PPP, deverão ser desenvolvidas e divulgadas pelos organismos potencialmente interessados. Tal poderá contribuir para uniformizar o entendimento e aplicação dos conceitos e boas práticas, nomeadamente as já subjacentes à legislação em vigor. Tais linhas de orientação não devem, por outro lado, ser susceptíveis de ser tomadas pelos destinatários, com o grau de obrigatoriedade das normas legislativas, devendo manter-se a adequada flexibilidade quanto ao que for tecnicamente aplicável e se mostre capaz, com racionalidade económica, de defender melhor o interesse público. A título de exemplo, e entre outras, cita-se a elaboração do comparador público, a prévia modelização da resposta do mercado, ou, ainda, a elaboração dos documentos que se destinam a formalizar os processos de aquisição.

- Maior estabilidade contratual

A contratação em PPP pressupõe estabilidade contratual a longo prazo, bem como a adequada ponderação da configuração e do modelo a seguir. Nomeadamente, quando se trate de projectos infraestruturantes, a fase de estudo das PPP deve identificar e prever o contexto em que possam vir a ser alteradas as respectivas condições, não só para adequadamente prever e quantificar os riscos envolvidos e acautelar as respectivas consequências, nomeadamente financeiras, como ainda para permitir, tempestiva e transparentemente, estruturar os comportamentos dos agentes económicos interessados.

Relatório nº 46/06 - 2ª Secção (AUDITORIA AO METRO SUL DO TEJO)

À luz do constante do presente Relatório e ouvidos os auditados, o Tribunal formulou as seguintes Recomendações:

- O Estado deverá, previamente ao lançamento de uma parceria público privada, obter os licenciamentos e as autorizações indispensáveis, por parte das

autarquias e outras entidades, de modo a não condicionar o bom desenvolvimento do projecto.

- O Estado deverá definir, oportuna e claramente, todas as valências do projecto que pretende lançar, evitando a indefinição de prestações contratuais, que possam contribuir para a geração de processos de reequilíbrio financeiro onerosos para o erário público
- O Estado deverá evitar, na medida do possível, a concepção de modelos de PPP, que impliquem uma efectiva transferência do risco da procura para o Parceiro Público, como se verifica actualmente na concessão MST
- O Estado deverá reforçar os meios técnicos e humanos, bem como a autonomia de gestão das entidades públicas que assumem responsabilidades pela monitorização e controlo de grandes projectos públicos.
- O Estado deverá avaliar o trabalho realizado pelas comissões de acompanhamento ou negociação que nomeia, tendo em vista aferir do grau de eficiência e eficácia destas no âmbito dos respectivos processos.

Relatório nº 34/05 - 2ª Secção (Concessões Rodoviárias em Regime de Portagem SCUT - Follow-Up)

A positiva evolução exposta nos pontos anteriores não obsta à necessidade do enquadramento legal poder ser melhorado ou complementado e a que novas medidas de gestão sejam necessárias, razão pela qual são ainda formuladas as seguintes recomendações:

- As competências e as equipas de monitorização e gestão dos contratos de PPP das entidades públicas contratantes devem ser reforçadas de forma a manterem-se na esfera do Estado competências essenciais para a preparação, lançamento, contratação e monitorização das PPP;
- Os encargos adicionais com as PPP9 deverão ser objecto de previsão em termos orçamentais. Por outro lado os encargos do Estado deverão constar dos orçamentais plurianuais desde o ano em que estiver previsto o respectivo lançamento. Desta forma, contribuir-se-á para assegurar uma estimativa mais credível do custo efectivo dos contratos de PPP e a respectiva sustentabilidade em termos orçamentais;

- De acordo com a legislação em vigor, em fases iniciais do processo conducente à formação de uma PPP dever-se-á elaborar um adequado “comparador público”. Da mesma forma, as autorizações e licenciamentos necessários ao bom desenvolvimento dos projectos devem ser obtidas previamente à adjudicação;
- O Estado deverá rever, agilizar e simplificar os procedimentos de contratação pública das PPP tendo em vista reduzir os *timings* de adjudicação dos contratos de PPP;
- Deve ser procurada uma maior articulação da parte de todas as entidades públicas relevantes, mesmo para além das contempladas directamente no Decreto-Lei N.º 86/2003, nomeadamente as das áreas do ambiente e autárquica. Tal deverá reflectir-se numa maior coerência da gestão global pelo Estado, ao longo de todo o ciclo de vida de cada PPP.
- Tendo como objectivo minimizar o custo da componente de financiamento e, assim, reduzir o custo efectivo da respectiva PPP para o Estado, deverão ponderar-se e estudar-se novas soluções alternativas de financiamento das PPP. Esta análise deverá abranger não só a consideração de novos mecanismos contratuais, tal como já acontece, mas também a inovação ao nível das fontes e das estruturas de financiamento dos projectos.
- O Estado deverá proceder a uma análise criteriosa e limitar substancialmente, no âmbito dos processos de REF, as imposições do sistema financeiro (os denominados “efeitos Caso Base”), bem como todos os outros custos indirectos¹⁰ que extravasam o prejuízo efectivo directamente relacionado com os eventos elegíveis para efeitos de REF. Para tanto deve regular os processos de REF por forma a reduzir a margem actualmente deixada para acordo ou contencioso. Nesse sentido, deverá também reforçar a monitorização de forma a que possa validar, ou invalidar as pretensões de REF das concessionárias também com base nos desempenhos entretanto conseguidos relativamente ao caso base.
- Todas as modificações unilaterais introduzidas pelo Estado Concedente aos contratos de PPP deverão ser precedidas de uma adequada quantificação dos encargos adicionais envolvidos, tendo em vista aferir da sua razoabilidade e racionalidade económica à luz da defesa dos interesses financeiros do Estado.

- O Estado deverá condicionar as sistemáticas pretensões de “obras adicionais” provenientes das autarquias e populações a uma análise custo-benefício evitando deste modo que sucessivas alterações aos projectos venham a onerar o esforço financeiro do Estado no âmbito destes contratos. Por outro lado, tal subverte o princípio da estabilidade das peças processuais as quais devem manter-se inalteradas.
- Nos procedimentos de contratação, a existência de critérios de risco para apreciação de propostas que permitam relativizar parâmetros já estabelecidos deve estar convenientemente enunciada e a sua utilização convenientemente especificada no programa de concurso. Não deverá, assim, ser deixada qualquer margem a dúvidas sobre o respectivo âmbito e aplicação.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 33/O5 (ENCARGOS DO ESTADO COM AS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS: Concessões Rodoviárias e Ferroviárias)

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

- O Estado deverá reforçar as competências e as equipas de monitorização e gestão dos contratos de PPP das entidades públicas contratantes de modo a evitar a sua dependência do *outsourcing* (consultores);
- Os encargos adicionais com as PPP (expropriações, reequilíbrios financeiros e outros) deverão ser objecto de previsão em termos orçamentais de modo a assegurar uma estimativa mais credível do custo efectivo dos contratos de PPP e nesta perspectiva evitar a suborçamentação;
- Os compromissos financeiros com os contratos de PPP deverão ser objecto de inscrição nos mapas orçamentais plurianuais desde o ano em que estiver previsto o seu lançamento, independentemente de se preverem ou não quaisquer pagamentos;
- O Estado deverá dar cabal cumprimento às disposições legais constantes do Decreto-Lei 86/2003, nomeadamente quanto à obrigatoriedade de proceder à elaboração de um adequado “comparador público” e de obter previamente à

adjudicação as autorizações e licenciamentos necessários ao bom desenvolvimento dos projectos;

- O Estado deverá rever, agilizar e simplificar os procedimentos de contratação pública das PPP tendo em vista reduzir os *timings* de adjudicação dos contratos de PPP;
- Tendo como objectivo minimizar o custo da componente de financiamento e, ássim, reduzir o custo efectivo da respectiva PPP para o Estado, este deverá ponderar e estudar, entre outras, as vantagens e desvantagens das seguintes soluções:
 - Facilitar o acesso das concessionárias ao mercado de capitais;
 - Concessão de financiamentos estatais a custos mais reduzidos;
 - Integrar o elenco accionista das SPV;
 - Realização de concursos específicos para a componente de financiamento das PPP, à semelhança do que se verifica no Reino Unido;
 - Incorporar no custo do contrato de PPP os benefícios do refinanciamento;
 - Assunção de riscos de variação de taxa de juro por parte do Estado;
 - Concessão de garantias de financiamento por parte do Estado para a fase de construção (em situações muito especiais);
 - Introdução de uma componente de pagamento do contrato de PPP em função da disponibilidade do serviço;
 - Introdução de prazos variáveis indexados a targets de rendimentos (ex. valor actual dos *cash flows*).
- O Estado deverá proceder a uma análise criteriosa e limitar substancialmente, no âmbito dos processos de REF, as imposições do sistema financeiro (os denominados “efeitos Caso Base”), bem como todos os outros custos indirectos que extravasam o prejuízo efectivo directamente relacionado com os eventos elegíveis para efeitos de REF. Neste contexto recomenda-se que:
 - O Estado regule os processos de REF, com especial ênfase nos mecanismos cálculo e compensação, de forma a limitar os efeitos financeiros associados à rigidez dos modelos – Caso Base. Neste contexto, o Estado deverá aferir da razoabilidade dos critérios-chave

das REF (TIR accionista, RCASD, RVE), quando comparados com outros menos penalizantes, nomeadamente o custo de capital e a TIR do projecto.

- O Estado deverá proceder a uma rigorosa monitorização do desempenho dos projectos de forma a considerar eventuais “ganhos” decorrentes de desempenhos das concessionárias acima das expectativas do Caso Base nos respectivos processos de REF.
- Todas as modificações unilaterais introduzidas pelo Estado Concedente aos contratos de PPP deverão ser precedidas de uma adequada quantificação dos encargos adicionais envolvidos, tendo em vista aferir da sua razoabilidade e racionalidade económica à luz da defesa dos interesses financeiros do Estado;
- O Estado deverá condicionar as sistemáticas pretensões de “obras adicionais” provenientes das autarquias e populações a uma análise custo-benefício evitando deste modo que sucessivas alterações aos projectos venham a onerar o esforço financeiro do Estado no âmbito destes contratos.

Relatório nº 31/05 - 2ª Secção (Follow-up da Concessão FERTAGUS)

Do resultado de follow-up efectuado à concessão Fertagus, constatou-se que as recomendações formuladas no Relatório n.º 24/2002 do TC tiveram, na sua grande maioria, acolhimento. No entanto, tendo sido identificadas algumas áreas de risco, julga-se pertinente a formulação das seguintes recomendações:

- Recomendação 1: Nos processos de PPP, dever-se-á recorrer, sempre, ainda que existam dificuldades, ao respectivo comparador público, tendo em vista identificar o VFM potencial do contrato em apreço.
- Recomendação 2: Reiterando a recomendação já anteriormente formulada, por questões de transparência, os contratos celebrados com eventuais consultores que coadjuvem o Estado em sede de avaliação de propostas ou de negociação, devem contemplar cláusulas que impeçam, posteriormente, após a adjudicação, a participação daqueles como consultores ou financiadores dos concessionários.
- Recomendação 3: Relativamente à presente concessão, o Estado concedente deverá, em tempo útil, identificar e definir as soluções alternativas que permitam fazer face a eventuais necessidades adicionais de material

circulante. Nesse âmbito deverá ter em conta a minimização não só dos impactos directos sobre o Estado, mas também dos indirectos, nomeadamente os que decorram do envolvimento de entidades por si detidas ou participadas.

- Recomendação 4: Nos processos de PPP, sem prejuízo das competências das restantes entidades intervenientes, dever-se-á reforçar as competências e valências, tidas por nucleares, bem como a autonomia das entidades que venham a assumir contratualmente a representação do Estado e que desempenhem funções de relevância na monitorização e controlo das respectivas concessões.
- Recomendação 5: No âmbito das PPP, previamente à aceitação de quaisquer condições contratuais, o Estado deverá definir todas as operações que, pela sua parte, necessite de montar para satisfazer as condições contratuais, ou para gerir o risco delas emergente.

Relatório nº 14/03 - 2ª Secção (Auditoria às concessões rodoviárias em regime de portagem SCUT)

Tendo em atenção o conteúdo e as conclusões do presente relatório bem como as respostas das entidades ouvidas em sede de exercício do contraditório, o Tribunal de Contas formula as seguintes recomendações:

- Sempre que esteja em causa o financiamento de projectos públicos mediante recurso ao *Project Finance*, o Estado deve fazer a demonstração de que tal solução acarreta *value for money*, em relação à opção de financiamento tradicional, via orçamento de Estado, fazendo preceder o lançamento destes modelos de uma avaliação da respectiva economia, eficiência e eficácia, bem como da análise da respectiva sustentabilidade financeira, em termos orçamentais;
- De igual modo, previamente ao lançamento de projectos públicos mediante recurso a estas formas de parceria, deve o Estado definir claramente os objectivos e os resultados a atingir com tais projectos;
- Por outro lado, quando opte por tais modelos, deve o Estado munir-se das capacidades técnicas e negociais necessárias, criando, por exemplo, comités independentes dotados de competências ao nível da assessoria técnica,

jurídica, financeira e de coordenação geral, de forma a poder negociar em paridade com o sector privado;

- Atendendo à importância dos encargos financeiros no custo de financiamento em *Project Finance*, deve o Estado utilizar fontes de financiamento alternativas, de menor custo, como é o caso dos empréstimos obrigacionistas, por forma a minimizar os seus custos com estes modelos de parceria;
- Já no que respeita ao processo de concurso, deve o Estado providenciar para que os critérios de apreciação das propostas sejam compostos por um *trade off* de preço e qualidade e não por critérios exclusivamente financeiros;
- Deve, ainda, promover que as propostas sejam rigorosamente avaliadas de acordo com os requisitos e critérios técnicos do concurso, devendo as mesmas, para passarem à fase das negociações, cumprir cabalmente as exigências do PC e CE, por forma a serem respeitados os princípios da igualdade, da competitividade e da concorrência;
- O Estado deve também prover para que seja sempre estabelecido um *pricing* para os riscos de cada projecto que assume, por forma a aferir-se o verdadeiro custo da parceria e a poder-se, assim, comparar os projectos, em termos de preço efectivo;
- Acresce que o Estado deve criar mecanismos de controlo orçamental que permitam aferir do envolvimento financeiro decorrente, quer das obrigações contratualizadas, quer daquelas que resultam da matriz de riscos;
- O Estado deve promover que os aspectos relacionados com a vertente ambiental sejam abordados na fase mais incipiente possível, antes mesmo do lançamento dos concursos relativos a cada projecto, por forma a minimizar os custos dos reequilíbrios financeiros;
- Finalmente, o Estado deve reforçar as suas capacidades de monitorização, acompanhamento e gestão destes contratos, nomeadamente, nas áreas de controlo que incidem sobre a avaliação do desempenho das concessionárias, com especial ênfase para os aspectos relacionados com o ambiente e a segurança. A monitorização e o desempenho das concessionárias deve ter lugar, não apenas com o início da prestação do serviço, mas também, durante a fase de construção do projecto.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 24/2002 - 2ª SECÇÃO (Auditoria à concessão da travessia do Eixo Ferroviário Norte-Sul - Estado/Fertagus)

Tendo em conta o conteúdo do relatório da presente auditoria e, em particular, as suas conclusões, bem como as respostas recebidas na sequência do exercício do contraditório, o Tribunal entende formular as seguintes **mais importantes recomendações**:

- A opção *Project Finance*/PFI, enquanto jogo de custos, benefícios, riscos e recompensas entre os diversos intervenientes, deverá consubstanciar uma solução de valor acrescentado para o erário público e não constituir apenas uma mera transferência do financiamento para o sector privado por razões exclusivamente orçamentais. Nestes termos, revela-se de extrema utilidade a elaboração de um *outline business case*, ou seja um documento que permita demonstrar e justificar os benefícios do financiamento privado em relação à opção tradicional de financiamento (via Orçamento de Estado).
- O Estado concedente deverá limitar, na medida do possível, a sua exposição ao risco geral dos projectos, assumindo fundamentalmente os riscos de regulação e os designados riscos políticos, ou seja, as modificações unilaterais. Os riscos devem ser, em regra, repartidos de forma equilibrada, entre os diversos intervenientes, por forma a atingir o desejável *value for money*. O financiamento tipo *Project Finance* deverá fundamentalmente alicerçar-se nas expectativas de rendimento do projecto e não em garantias do Estado, que conduzam este a assumir riscos e imprevistos da concessão de índole comercial, em prejuízo do erário público.
- As taxas internas de rendibilidade dos promotores de uma Parceria Público Privada devem ser adequadas ao perfil de risco do projecto, ou seja, o Estado não deverá proporcionar rendibilidades accionistas excessivas em relação ao mercado. O Tribunal recomenda que o Estado, quando intervier em projecto de parceria com o sector privado, que também assume responsabilidades e riscos, deverá assegurar, contratualmente, mecanismos de *clawback*, por forma a partilhar e a beneficiar de rendimentos supra-normais (*upsides*) dos promotores. Por outro lado, em cumprimento do princípio da proporcionalidade, o Tribunal recomenda que, no futuro, as *third revenues* (receitas acessórias da

concessão) sejam consideradas para efeitos de reposição do equilíbrio financeiro dos concessionários.

- Tendo em consideração a importância que assume o risco de tráfego em projectos de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias, revela-se determinante o desenvolvimento de estudos de tráfego que cimentem a idoneidade das projecções apresentadas pelos diversos concorrentes. Os fluxos de tráfego do modelo financeiro (Caso Base) devem ser cuidadosamente analisados e testados por peritos e consultores de tráfego, uma vez que a utilização de projecções de tráfego sobreoptimistas poderá acarretar elevados custos para o erário público e, deste modo, comprometer o sucesso da Parceria Público Privada para o Estado.
- A fixação do prazo num contrato de concessão deve respeitar o princípio da proporcionalidade, isto é, o prazo estipulado deve ter em conta o desempenho financeiro do projecto, nomeadamente o período necessário para o concessionário se ressarcir do esforço de investimento, a uma taxa de remuneração adequada. Neste contexto, o Tribunal alerta para a conveniência, em certos casos, da utilização, por parte do Estado, de prazos de concessão variáveis, indexados a metas (*targets*) de rendimentos accionistas, como solução de valor acrescentado para mitigação do risco geral do projecto.
- Por outro lado, o Tribunal recomenda a criação sistemática de comités independentes dotados de competências ao nível da assessoria técnica, jurídica e financeira e de coordenação geral, tendo em vista o apetrechamento de capacidades técnicas e negociais do Estado para a celebração de modelos contratuais tipo *Project Finance* com o sector privado. Neste sentido, o Estado deverá reforçar as suas capacidades de monitorização, acompanhamento e gestão destes contratos, nomeadamente nas áreas de controlo que incidem sobre a avaliação do desempenho dos concessionários.
- Finalmente, por questões de transparência, os contratos celebrados com eventuais consultores, que coadjuvem o Estado na fase de avaliação das propostas, devem contemplar cláusulas que impeçam, posteriormente, após a adjudicação, a participação daqueles como consultores ou financiadores dos concessionários.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 21/2002 – 2ª. Secção (Auditoria ao desenvolvimento de investimentos com recurso a Parcerias e Iniciativas Públicas)

Partindo das conclusões base da auditoria e dos resultados de primeiro nível, formulam-se as seguintes recomendações:

1. O quadro normativo deve ser interpretado ou clarificado por forma a não excluir as PPP como parcerias. As parcerias público-privadas não devem ser excluídas do POE. Não só porque é esse o entendimento de parcerias na comunidade internacional e, portanto, no POE, como também porque as PPP vêm constituindo um poderoso instrumento de política económica, cada vez mais utilizado em países como os EUA, a Inglaterra, a Suécia e a Alemanha e em organizações internacionais como a ONU. As PPP são o veículo mais adequado para fazer mobilizar o capital, a gestão e a técnica privada para sectores até aqui explorados ineficientemente ou menos eficientemente pela Administração Pública. Importa clarificar se podem ser beneficiários das PIP entidades com fins lucrativos, já que o entendimento corrente de que este instrumento lhes está vedado não tem reflexo na actual redacção do regulamento. O próprio conceito de PIP – Parceria e Iniciativa Pública carece de uma melhor caracterização e definição.
2. Deve ser procurado um maior equilíbrio nos fundos aplicados segundo os objectivos definidos para as parcerias.
3. Não deve ser excluída a contratualização de proveitos pela rendibilidade adicional induzida em anos subsequentes. Esta é aliás uma boa forma de controlar e avaliar o sucesso dos projectos.
4. É tecnicamente aconselhável a redução dos incentivos , relativamente ao previsto, segundo o grau de insucesso dos projectos, assim se responsabilizando mais seriamente os parceiros na análise da sua viabilidade.
5. O limite dos incentivos a fundo perdido para certas despesas, nomeadamente para intangíveis, feiras, exposições e desfiles parece excessivo face ao regime comunitário aplicável às PME, que fixa o limite de 50%, e, ainda assim, só para a primeira participação.
6. O Regulamento deve prever e regular o procedimento negocial inicial em que o promotor privado apresenta uma proposta a uma entidade pública ou em que uma entidade pública delibera apresentar uma proposta, de molde a que fiquem

asseguradas no processo a não discriminação, a igualdade e a isenção na escolha de parceiros ou na aceitação de uma proposta de parceria.

7. O Plano Estratégico das Parcerias e Iniciativas Públicas deve ser revisto de modo a poder cumprir devidamente a sua função, nomeadamente a missão que lhe é cometida pelo artigo 5º – n.º 1 “in fine” do Regulamento – “definir sinteticamente prioridades e objectivos a prosseguir”. Deve além disso ser concertado com os planos sectoriais das diferentes direcções gerais e institutos do Ministério da Economia, por forma a que todo o processo de candidatura de torne fácil e transparente para todos os candidatos.

8. A intervenção da Comissão de Análise, prevista no artigo 9º do Regulamento, deve ser obrigatória, sendo mesmo o seu parecer positivo condição “sine qua non” para que o projecto possa ser agendado e apreciado pela Unidade de Gestão, sempre que a entidade promotora do projecto seja também o organismo competente para a sua apreciação.

9. As avaliações, intermédia e final, dos projectos devem ser rigorosas e efectuadas por entidade externa idónea e independente, escolhida ou, pelo menos, sancionada pela Área de Fiscalização do POE, ainda que continue sendo suportada pelo orçamento do projecto.

10. Deve ser posto particular cuidado na selecção da bateria de indicadores, com especial relevo para os indicadores de rendibilidade. Estes devem ser sancionados e fiscalizados pela Área de Fiscalização do POE.

11. A emissão de ordens de pagamento deve ser um “output” do sistema informatizado designado por Sistema de Informação do POE, o que faculta a conferência informatizada da generalidade das condições necessárias a essa emissão.

12. Quando os documentos de quitação sejam OPI – Ordens de Pagamento Internacional ou cheques, deve ser anexa ao dossier de despesa uma declaração de um responsável que ateste terem sido passados em nome do emitente da factura.

13. Em nenhuma circunstância devem ser efectuados pagamentos sem factura ou documento que a substitua e/ou sem recibo, salvo nos casos legalmente permitidos. A identificação das facturas e recibos na listagem de despesas deve ser completa e atempada.

14. Devem ser estabelecidas normas de controlo interno que assegurem um acompanhamento e controlo sobre a economia, eficiência, e eficácia das despesas

elegíveis e não elegíveis dos projectos, incluindo a responsabilização nominal pela selecção de fornecedores e prestadores de serviços. Devem ser efectuadas pontual e aleatoriamente análises de eficiência sobre a selecção de fornecedores e prestadores de serviços e sobre os preços e quantidades dos serviços e bens consumidos.

15. Devem ser nomeados os grupos técnicos de acompanhamento ou então revisto esse aspecto do quadro normativo.

16. Os custos dos serviços prestados pelos OCC devem ser estimados e imputados aos projectos.

17. Deve ser reforçada a competência e os meios da Área de Fiscalização do POE (pelo menos no que toca às PIP). Especificamente: deve ser reforçada a sua competência técnica, a sua iniciativa e a sua dinâmica; deve ser-lhe atribuída a responsabilidade de sancionar e controlar a bateria de indicadores e o sistema de avaliação dos projectos; pontualmente deve promover auditorias internas, atravessando os diversos projectos em cada etapa da sua execução.

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 47/2001 - 2ª SECÇÃO (Auditoria ao Acordo Global celebrado entre o Estado e a Lusoponte)

Dado que, como referido, o presente Relatório espelha, também, os resultados de uma auditoria de **follow up** à que consta do Relatório do Tribunal de Contas n.º 31/2000, torna-se conveniente e necessário recordar, nesta parte preliminar, as mais **importantes recomendações** então formuladas pelo Tribunal e que tiveram como **destinatário o Estado concedente**, o qual, à data, se encontrava já envolvido, oficialmente, na negociação e celebração de um **novo Acordo Global** com a Lusoponte.

Assim, o TC, após relevar que *“não é sua missão intervir na decisão política, nem é seu objectivo participar ou corresponsabiliza-se, a qualquer título, pelos actos de gestão dos dinheiros públicos”* entendeu recomendar ao Estado-Administração e ao Estado-concedente o que se segue, mediante transcrição:

- *“que na concretização do novo Acordo-Quadro tenha sempre presente (...) as **substanciais e pesadas consequências financeiras** que, para o erário público, resultaram do relacionamento entre o concedente e a concessionária, entre finais de 1995 e 2000”;*

- “que na concretização e, posteriormente, na execução do novo Acordo-Quadro tudo seja feito pelo Estado para que **não sejam novamente desvirtuados os princípios que presidiram e moldaram, inicialmente, a opção, neste caso concreto, por este Project Finance (...)**”;
- “que no novo relacionamento entre o Estado e a Lusoponte, o **Estado procure activamente (...)** até adoptando uma **postura criadora**, assumir uma posição de **intransigente e permanente defesa e acautelamento dos interesses financeiros públicos**, já que o Tribunal não pode deixar de considerar legítimo e normal que a Lusoponte, enquanto empresa privada que é, continue a tudo fazer para potenciar a defesa dos seus interesses (...)”
- “que o **Estado mantenha o Tribunal permanentemente informado** de toda a evolução que, em termos de negociação, de concretização e de execução, o novo Acordo-Quadro venha a ter, futuramente.”

Relatório nº 31/2000 - 2ª Secção (Auditoria à aplicação do Modelo Contratual e aos Acordos de Reposição do Equilíbrio Financeiro)

Tendo em conta tudo o que consta deste Relatório e, em particular, das suas conclusões, que aqui se dão como reproduzidas;

Considerando que, tendo a auditoria coberto o período que findou em Dezembro de 1999, mas que, posteriormente, vieram a público notícias e declarações respeitantes à celebração de um novo acordo global entre o Estado e a Lusoponte, o que foi genericamente confirmado ao Tribunal, pelo Governo, em Abril transacto, e tomou forma tangível no Comunicado do Conselho de Ministros, de 12 de Maio de 2000, que tornou pública a aprovação pelo Governo da “minuta do Acordo-Quadro a celebrar entre o Estado e a Lusoponte, Concessionária da Travessia do Tejo, SA”;

Esclarecendo que os factos, as situações e os documentos que, nos primeiros cinco meses do ano 2000, foram referidos ou publicitados a propósito das negociações entre o Estado e a Lusoponte, ainda que aludidos no presente Relatório, não foram, porém, objecto desta auditoria do Tribunal;

Relevando que não é sua missão intervir na decisão política, nem é seu objectivo participar ou coresponsabilizar-se, a qualquer título, pelos actos de gestão dos dinheiros públicos, o Tribunal entende, à luz de tudo o que precede, formular as

seguintes recomendações genéricas ao Estado-Administração e ao Estado-concedente:

3.1 Que na concretização do novo Acordo-Quadro tenha sempre presente tudo o que consta deste Relatório e suas conclusões, em especial no que toca às substanciais e pesadas consequências financeiras que para o erário público resultaram do relacionamento entre o concedente e a concessionária, entre finais de 1995 e 2000, como ficou demonstrado pelo Tribunal;

3.2 Que na concretização e, posteriormente, na execução do novo Acordo-Quadro tudo seja feito, pelo Estado-concedente e pelo Estado-Administração, para que não sejam novamente desvirtuados os princípios que presidiram e moldaram, inicialmente, a opção, neste caso concreto, por este *Project Finance*, e que não apontavam, seguramente, para o marcante esforço financeiro que o Orçamento do Estado acabou por ter de suportar nestes últimos 5 anos e está sobejamente quantificado e provado neste Relatório do Tribunal.

3.3 Que no novo relacionamento entre o Estado-concedente e a concessionária Lusoponte, o Estado procure activamente, por todas as formas e meios legítimos e até adoptando uma postura criadora, assumir uma posição de intransigente e permanente defesa e acautelamento dos interesses financeiros públicos, já que o Tribunal não pode deixar de considerar legítimo e normal que a Lusoponte, enquanto empresa privada que é, continue a tudo fazer para potenciar a defesa dos seus interesses ou, dito de outro modo, maximizar a criação de valor para os seus accionistas.

3.4 Que quer o Estado-Administração quer o Estado-concedente mantenham o Tribunal e, permanentemente informado de toda a evolução que, em termos de negociação, de concretização e de execução, o novo Acordo-Quadro venha a ter, futuramente. Se antes nada for comunicado, o Tribunal estimaria que, no prazo de 6 meses, o Governo lhe remetesse um ponto concreto e detalhado da situação, acompanhado da pertinente documentação, no tocante, em particular, à evolução de toda a problemática analisada no presente Relatório.

Palácio de S. Bento, 8 de Julho de 2013

Os Deputados,

Euclides Pereira
Álvaro Cordeiro

Rui Paulo Figueiredo
Fernando Louçã
Ricardo Sá Pereira