



Tribunal de Contas

► **Introdução, Conclusões, Desenvolvimento e Observações de Auditoria**

*Auditoria
ao Acordo Global
celebrado entre o
Estado
e a Lusoponte*



- Volume I -

Relatório nº 47/01 - 2ª Secção



RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 47/2001 - 2ª SECÇÃO

*Auditoria ao Acordo Global celebrado
entre o Estado e a Lusoponte*

– VOLUME I –

*Introdução, Conclusões, Desenvolvimento
e Observações de Auditoria*

Novembro 2001



ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

VOLUME I

*Introdução, Conclusões, Desenvolvimento
e Observações de Auditoria*

VOLUME II

*Documentos do Contraditório – Alegações do Concedente
e Análise dos Auditores do Tribunal de Contas*



FICHA TÉCNICA

Equipa de Auditoria

Chefe da Equipa de auditoria

Dr. António Garcia

Elementos da equipa de auditoria

Dr.ª Elisabete Rolim

Apoio Técnico

Consultor Jurídico

Dr. Carlos Pignatelli

Coordenação Geral

Dr.ª Gabriela Santos

Tratamento de texto e arranjo gráfico

Ana Salina



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

Relator:

Conselheiro Dr. Carlos Moreno

Adjuntos:

Conselheiro Dr. João Pinto Ribeiro

Conselheiro Dr. Manuel Raminhos Alves de Melo

Conselheira Dr^a Lia Olema Videira de Jesus Correia

Conselheiro Dr. Manuel Henrique de Freitas Pereira

Conselheiro Dr. José Alves Cardoso

Conselheiro Dr. António Avérous Mira Crespo

Conselheiro Dr. José de Castro Mira Mendes

Conselheiro Dr. Ernesto Luís Laurentino da Cunha



ÍNDICE

RELATÓRIO DE AUDITORIA AO ACORDO GLOBAL CELEBRADO ENTRE O ESTADO E A LUSOPONTE

VOLUME I

A	SUMÁRIO EXECUTIVO	1
I	INTRODUÇÃO.....	1
1	Conteúdo do Relatório e natureza e âmbito da auditoria	1
2	Objectivos gerais da Auditoria.....	1
3	Metodologias e procedimentos	2
4	As principais recomendações do TC constantes do anterior Relatório sobre a concessão Estado/Lusoponte.....	4
5	Breve referência ao Exercício do Contraditório	5
II	CONCLUSÕES GERAIS	6
6	Relativas ao novo Acordo-Quadro, de Julho de 2000	6
7	Referentes ao novo Acordo Global para a Reposição do Equilíbrio Financeiro	6
8	No tocante à evolução verificada entre 1995 e 2000 no modelo da concessão	7
9	Quanto aos custos das novas condições de financiamento da concessionária para o erário público.	8
10	Quanto à lógica e aos pressupostos de Reequilíbrio Financeiro subjacentes ao FRA Global.....	9
11	Quanto às contrapartidas financeiras da concessionária ao abrigo do novo FRA Global	9
12	No concernente ao Balanço global das contrapartidas financeiras à Lusoponte	10
B	DESENVOLVIMENTO E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	11
III	A REESTRUTURAÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO LUSOPONTE.....	11
13	O novo Acordo-Quadro celebrado em 2000	11
14	Caracterização dos aspectos fundamentais do novo Acordo-Quadro	12
IV	O ACORDO GLOBAL PARA A REPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO DA CONCESSÃO	15
15	O novo FRA Global.....	15
16	O Novo Reequilíbrio financeiro da concessão.....	16
17	O Novo Modelo financeiro – Caso Base	18



V	A EVOLUÇÃO VERIFICADA NO MODELO DA CONCESSÃO	18
18	O Modelo inicial da Concessão.....	19
19	O Modelo da Concessão resultante do 1ºAcordo de Reequilíbrio Financeiro – FRA 1	22
20	O Modelo da Concessão resultante do novo Acordo Global de 2000	24
21	Observações relativas à evolução do modelo financeiro Caso Base.....	26
VI	AS CONSEQUÊNCIAS FINANCEIRAS DO NOVO ACORDO GLOBAL PARA O ERÁRIO PÚBLICO .29	
22	Benefícios directos e indirectos.....	29
23	Consequências financeiras ligadas à alteração do prazo da concessão	29
24	Consequências financeiras ligadas à anulação da comparticipação da concessionária nos custos de manutenção da estrutura da Ponte 25 de Abril	31
25	Resumo das consequências financeiras directas do FRA–Global.....	32
26	As consequências das novas condições de financiamento para o erário público.....	35
VII	A LÓGICA E OS PRESSUPOSTOS DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO DA CONCESSÃO SUBJACENTE AO ACORDO GLOBAL	40
27	Principais flutuações do novo Modelo, face ao Caso Base original	40
28	Pressupostos subjacentes ao modelo financeiro FRA Global.....	41
29	As consequências financeiras da garantia de uma TIR estimada para o accionista de 11,43%.....	44
VIII	AS IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS GLOBAIS DA CONCESSÃO LUSOPONTE PARA O ESTADO	46
30	O encargo acumulado da Concessão na fase actual.....	46
C	DESTINATÁRIOS PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	47
31	Destinatários	47
32	Publicidade.....	47
33	Emolumentos.....	48



Relação de siglas:

SIGLA	DESCRIÇÃO
ACE	Acordo Complementar de Empresas
BEI	Banco Europeu de Investimento
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DL	Decreto-Lei
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRA	Financial Rebalance Agreement
GATTEL	Gabinete de Travessia do Tejo em Lisboa
IEP	Instituto de Estradas de Portugal
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
INTOSAI	<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
REF	Reequilíbrio Financeiro
SCC	Segundo Contrato de Concessão
TIR	Taxa Interna de Rentabilidade



Tradução de termos Anglo-Saxónicos
(Dicionário Inglês-Português da Porto-Editora)

TERMO	DESCRIÇÃO
<i>Bankability</i>	Projecto financiável pela banca
<i>Best Practices</i>	Práticas recomendáveis
<i>Cash Flows</i>	Fluxos financeiros
<i>Claims</i>	Reclamações
<i>Clawback</i>	Partilha de ganhos supra-normais
<i>Concession Company Costs</i>	Custos de reestruturação e operacionais da empresa concessionária
<i>Fee</i>	Encargos / Honorários
<i>Financial Costs Senior Debt</i>	Custos financeiros da dívida sénior
<i>Follow-up</i>	Acompanhamento
<i>Inflows</i>	Entrada de dinheiro no projecto
<i>Outflows</i>	Saída de dinheiro do projecto
<i>Payment profile</i>	Perfil do reembolso da dívida
<i>Project finance</i>	Financiamento com base no desempenho do projecto
<i>Target</i>	Alvo / Limite
<i>Upside</i>	Volume acima do limite superior de tráfego
<i>Value for money</i>	Valor do dinheiro considerando os critérios de eficiência, eficácia e economia



A SUMÁRIO EXECUTIVO

I INTRODUÇÃO

1 CONTEÚDO DO RELATÓRIO E NATUREZA E ÂMBITO DA AUDITORIA

Este relatório contém os resultados consolidados, não só da auditoria de *follow up* à realizada, em 1999, pelo Tribunal de Contas, ao então em vigor Modelo de Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão entre o Estado e a Lusoponte, e cujos resultados constam do Relatório de Auditoria n.º 31/2000, como os de uma nova auditoria de aprofundamento à negociação, celebração e consequências do novo Acordo-Global entre o Estado e aquela empresa, cujo processo culminou em Maio de 2000.

Sublinhe-se, desde já, que esta auditoria do Tribunal e, por consequência, o relatório que contém os seus resultados tem como **destinatário o concedente público e não a concessionária Lusoponte**, Sociedade Anónima de capitais privados, já que o Tribunal orientou a sua acção de controlo para o primeiro, por, como se afigura de meridiana clareza, ter reconhecido ser ao Estado que cabia defender, acautelar e proteger intransigentemente os interesses financeiros públicos e não à Lusoponte, a cujos representantes cabia, naturalmente, maximizar os interesses dos seus accionistas privados, como, aliás, o tinha já deixado perfeitamente explicitado nas Recomendações feitas ao Estado Concedente no seu Relatório de Auditoria n.º 31/2000, já citado.

2 OBJECTIVOS GERAIS DA AUDITORIA

A presente auditoria visou designadamente a análise das consequências jurídicas, económicas e financeiras decorrentes do novo Acordo celebrado entre o Estado e a Lusoponte, SA, no ano de 2000, na sequência do 2º contrato de concessão datado de Março de 1995.

A estrutura e o desenvolvimento dos trabalhos abrangeram os seguintes pontos:

- Caracterização dos aspectos fundamentais do novo Acordo-Quadro e do novo Acordo Global de Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão, que resultou do primeiro;
- Caracterização e apreciação da evolução sofrida pelo modelo da concessão, desde o seu início, com especial incidência nos novos termos de afectação de riscos entre o concedente e a concessionária, que resultaram do novo Acordo de 2000;



-
- Análise e caracterização dos pressupostos económicos e financeiros que passaram a estar subjacentes ao novo modelo Caso Base;
 - Análise das consequências financeiras do novo Acordo Global para o erário público, incluindo a quantificação das contrapartidas financeiras por ele proporcionadas à Lusoponte e a identificação do “Encargo global” da concessão, nesta etapa da sua evolução.

3 METODOLOGIAS E PROCEDIMENTOS

A auditoria em apreço foi desenvolvida tendo em consideração quer o Manual de Auditoria do Tribunal, quer as linhas e directrizes da INTOSAI, bem como os procedimentos e metodologias de controlo internacionalmente adoptados no domínio da auditoria a parcerias público privadas.

Para cobertura dos objectivos traçados, foram analisados designadamente os seguintes elementos:

- Relatório de Auditoria do Tribunal N°31/2000, aprovado em 1 de Junho de 2000, sobre a aplicação do anterior Modelo de Reposição do Equilíbrio Financeiro da concessão e respectivos acordos até então celebrados;
- Novo Acordo Quadro, celebrado em 2000, entre o Estado e a Lusoponte;
- Novo Acordo Global de Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão;
- Novo Modelo Financeiro – Caso Base;
- Modelo financeiro – Caso Base, anexo ao FRA 6;
- Contas e Relatórios de gestão da concessionária Lusoponte relativos aos exercícios de 1999 e 2000;
- Estudos do Banco Efisa, enquanto consultor técnico do Estado, para o apoiar na negociação com a concessionária, do novo Acordo Global;
- Artigos vários publicados na imprensa escrita;
- Processo remetido ao Tribunal para efeitos de fiscalização prévia, em 11 de Julho de 2001, devolvido ao representante do Estado concedente - IEP¹ - , em 19 de Julho de 2001, com o seguinte despacho dos Juizes de turno: “*para que os serviços esclareçam de forma inequívoca e documentada as questões seguintes:*”
 - a) *Quanto representa financeiramente a preços correntes e a preços descontados da inflação dos modelos Caso Base, a “reposição global do equilíbrio financeiro para a Concessionária”, indicando-se individualmente os valores correspondentes a “compensação directa”, “não participação nas despesas de manutenção da Ponte 25 de Abril” e “Prorrogação da Concessão pelo prazo efectivo de mais 7 anos”?*

¹ Até 30 de Abril de 2001, o concedente Estado era representado pelo GATTEL – Gabinete de Travessia do Tejo em Lisboa- entidade que foi extinta naquela data, de acordo com o D.L n° 71/2001, de 26/2, transitando as suas competências neste domínio para o IEP- Instituto de Estradas de Portugal



- b) *Quanto representa, nos termos acima referidos, a manutenção de uma taxa de IVA de apenas 5% em lugar dos 17% legalmente exigidos, que continua a representar um factor suplementar de reposição de equilíbrio financeiro em favor da Concessionária?*
- c) *Que riscos passam a ser atribuídos ao Estado Concedente nos termos do Acordo Global?*

E ainda, como consideram admissível (artigo 184.º do CPA) a estipulação de efeitos contratuais a data anterior à da formalização, conforme previsto no ponto 5.6 do Acordo e a subsequente remessa tardia a este Tribunal (artigo 81.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97).

Acresce que deverá ser prestada informação sobre cabimento de verba nos termos legalmente exigidos e ser remetido o Caso Base resultante do presente Acordo.

Deve igualmente ser remetida toda a documentação existente respeitante a este Acordo, nomeadamente estudos, pareceres, relatórios que conduziram e fundamentaram a elaboração do presente Acordo.”

No final do mês de Novembro de 2001, data do fecho do presente relatório, a situação do citado processo de visto prévio, encontrava-se como a seguir se sumaria.

O representante do concedente havia remetido, em 11 de Outubro de 2001, aos Serviços de Apoio Técnico da 1ª Secção do Tribunal, incumbidos da fiscalização preventiva, os documentos e informações solicitadas em Julho passado, ou seja, quase quatro meses depois.

O processo respectivo foi objecto de nova análise pelos serviços de visto prévio do TC, na sequência da qual foi de novo devolvido, nos termos que se transcrevem, e na data de 7 de Novembro de 2001:

“Processo n.º 2276/01, devolvido em sessão diária de visto, de 7 de Novembro de 2001, a fim de Vª Exª se dignar promover que:

Para que se esclareça como se reputa possível que:

- 1. Venha o Concedente a assumir riscos relativos ao refinanciamento, atento o disposto nas Bases XXIII, XIV e XCIV, das Bases Gerais da Concessão aprovadas pelo Dec.-Lei n.º 168/94, de 15 de Junho;***
- 2. O Caso Base venha a ser substituído, atento o n.º 3 da Base XCVI do mesmo diploma legal;***
- 3. Não tenha sido cumprida a exigência especial de forma prevista no art.º 251º do Dec.-Lei n.º 59/99, de 2 de Março;***
- 4. Tenha sido incluído no presente acordo e, por conseguinte, com reflexos nos montantes das compensações directas a suportar pelo Concedente – dado que são contabilizadas como custos de operação da Concessionária – despesas com estudos prévios ou de viabilidade da 3ª travessia sobre o Tejo e de participação anual na Fundação das Salinas do Samouco, que constituem despesas não relacionadas com o objecto da concessão. (cfr. a Análise do Cenário para o Acordo Global – Quarto Relatório Preliminar de 9 de Fevereiro de 2000 – do Banco Efisa, ponto 2, 4º parágrafo)”***



Em 22 de Novembro de 2001, data em que o presente processo de auditoria sobre a Plenário da 2ª Secção – composta por nove Juizes Conselheiros –, por decisão do Presidente do TC, tomada em 8 do mesmo mês e ano, aquando do seu agendamento para a Subsecção respectiva, – apenas integrada por três Juizes Conselheiros –, o processo de visto em causa continuava a aguardar resposta do concedente.

Note-se, todavia, que embora a 1ª e 2ª Secções do Tribunal tenham trocado toda a informação de que dispunham a este respeito, os processos de visto prévio e de auditoria correm termos separados, não visam os mesmos objectivos nem utilizam as mesmas metodologias.

4 AS PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES DO TC CONSTANTES DO ANTERIOR RELATÓRIO SOBRE A CONCESSÃO ESTADO/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.*”



5 BREVE REFERÊNCIA AO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

O Volume II do presente Relatório, e que dele faz parte integrante, espelha, com a **máxima amplitude**, o desenvolvimento e os resultados do processo contraditório; e fá-lo, cremos, com toda a **objectividade** e da forma **mais clara** possível, apesar da tecnicidade e da complexidade de certas matérias, ao menos para o leitor comum. Com efeito, não só se insere no Volume II, em toda a sua extensão e pormenor, **a resposta integral do Estado concedente** ao Relato inicial dos Auditores – consubstanciada em documento conjunto subscrito pelos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e das Obras Públicas, **até como por estes foi requerido** – como se lhe faz suceder **os comentários, de natureza exclusivamente técnica**, elaborados pelos Auditores do Tribunal a seu propósito.

Nesta referência preliminar ao exercício do contraditório, crê-se útil chamar a atenção para **dois aspectos** a que o Tribunal foi especialmente sensível.

O primeiro tem a ver com o conteúdo técnico da resposta do Estado concedente, já que os aspectos formais da mesma, tal como a sua parte mais política acabam por constituir fenómenos laterais e, portanto, de menor interesse para o que é fundamental em auditoria.

Ora, como se poderá facilmente verificar pela leitura dos comentários técnicos dos Auditores do Tribunal àquela resposta, constantes do Volume II, uma parte muito substancial das posições assumidas pelo concedente é **manifesta e claramente contrariada** pelos **documentos** que os Auditores do Tribunal haviam obtido, muitos dos quais produzidos pelos próprios **assessores técnicos do Estado**, nomeadamente o Banco Efisa, documentos esses que, nos seus comentários, os Auditores do TC **transcrevem**, por serem tecnicamente **coincidentes com o constante do seu Relato inicial, embora, tecnicamente divergentes** das posições ora apresentadas pelo concedente.

Esta circunstância e toda a demais prova e análise carreadas pelo Tribunal e que, aliás, **não se afastam** do que, no essencial, já constava do seu anterior Relatório de Auditoria n.º 31/2000, sobre esta mesma concessão, mas em fase anterior, conduziram o Tribunal **a manter**, mas, porventura, **a explicitar** neste seu Relatório, as mais importantes constatações e conclusões de auditoria inseridas no Relato inicial dos Auditores.

Todavia, e em segundo lugar, o Tribunal não deixou, de **fundo** e, até, de **forma** de considerar e sopesar, neste seu Relatório, tudo o que de pertinente encontrou na resposta do concedente. A qual vai, aliás, publicada na íntegra.



II CONCLUSÕES GERAIS

6 RELATIVAS AO NOVO ACORDO-QUADRO, DE JULHO DE 2000

Após a celebração, entre 1995 e 2000, de seis Acordos de Reposição do Equilíbrio Financeiro, entre o Estado concedente e a concessionária Lusoponte, S.A, o Governo decidiu celebrar com a Lusoponte um novo **Acordo-Quadro**, com os seguintes objectivos:

- **Fixação de uma política comercial diferenciada quanto às taxas de portagem a praticar na Ponte 25 de Abril**, para todo o período da concessão, na base do reconhecimento das características distintas das duas pontes.
- **Compatibilização de uma política de preços semicongelados** para a Ponte 25 de Abril com os pressupostos contratuais subjacentes **à equação financeira do modelo Caso Base**, através da celebração de um único acordo, ou seja, o **Acordo Global para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da concessão (FRA Global)**.
- **Cessação de todos os conflitos pendentes com a Lusoponte** designadamente as situações relativas a **trabalhos a mais** ocorridos durante a fase de construção da Ponte Vasco da Gama, bem como a **devolução** ao Estado, pela concessionária, do montante de **8,5 milhões de contos**, atribuído ao abrigo do FRA I.
- **Adaptação das condições de financiamento da concessão às novas realidades do mercado euro**, designadamente a **alteração dos anteriores contratos de financiamento** celebrados com as Instituições financeiras e a **aprovação de uma operação de refinanciamento** da concessionária Lusoponte junto do Banco Europeu de Investimento e de um novo sindicato bancário.

7 REFERENTES AO NOVO ACORDO GLOBAL PARA A REPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO

Os traços mais marcantes do novo modelo da concessão Estado/Lusoponte, em resultado da celebração do Acordo global para a reposição do equilíbrio financeiro da concessão, são os seguintes:

- **Consolidação quer do regime de diferenciação das taxas de portagem** a aplicar nas duas travessias, quer da **política comercial** referente à **Ponte 25 de Abril** em vigor desde o acordo FRA 1.
- **Fixação de um prazo fixo de 35 anos** para a duração da concessão, que deixou, assim, de variar em função **do volume de tráfego** alcançado nas duas travessias, ou seja, tornou-se **independente** dos **ganhos ou lucros** obtidos pela **concessionária**.



- **Prorrogação efectiva do prazo** da concessão por mais **7 a 11 anos**, em relação à duração estimada pela própria Lusoponte, segundo a qual, em resultado dos níveis de tráfego registados nas duas travessias, tal prazo deveria **expirar entre 2019 e 2023**, período em que se **atingiria o target de 2.250 milhões** de veículos.
- **Redução efectiva do risco geral do projecto** pela **anulação** da obrigação da concessionária participar nos **encargos de manutenção** da estrutura da **Ponte 25 de Abril** e do viaduto de acesso da margem norte do Tejo e pela **garantia de uma componente fixa de cash-flow, sem risco de tráfego**, a liquidar pelo concedente, entre 2001 e 2019, através do pagamento de rendas semestrais, no montante total de **61,372 milhões de contos**.
- **Redução dos riscos de refinanciamento para a concessionária**, com a integração de **novas condições de financiamento** no modelo de Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão.
- **Aceitação pelo Estado das consequências de alteração à lei geral**, no caso, à **lei fiscal, contrariando as boas práticas (best practices) de afectação de riscos de um project finance**, já que, caso se verifique um aumento percentual superior a 1 na taxa de IRC, constante do novo Caso Base, tal facto passa a gerar a atribuição de **compensações à concessionária**.

Da negociação e celebração deste acordo, em que o Estado não podia deixar de ser parte interessada na obtenção dos melhores resultados para o erário público, resultaram, todavia, vantagens para concessionária em três vertentes distintas. Assim, na vertente operacional do empreendimento, a Lusoponte beneficiou com a não participação nos encargos de manutenção da Ponte 25 de Abril, bem como, com a consolidação da política de compensações directas e com a dilação do prazo da concessão; na vertente financeira, a concessionária ganhou com a integração de novas condições de financiamento no modelo Caso Base; e na vertente fiscal, acabou por colher o benefício de uma taxa máxima de IRC a pagar ao fisco.

8 NO TOCANTE À EVOLUÇÃO VERIFICADA ENTRE 1995 E 2000 NO MODELO DA CONCESSÃO

As alterações ocorridas, desde o seu início, na concessão podem ser identificadas através de três modelos contratuais distintos, que representam, na realidade, **três sistemas diferenciados de repartição de riscos, de custos e de benefícios**, entre o **Estado e a Lusoponte**, a saber: o modelo delineado no Contrato de concessão inicial; o modelo inerente ao Acordo (FRA 1); e o modelo subjacente ao FRA Global.

No actual modelo, ou seja, no subjacente ao FRA global de 2000, a evolução observada nos termos de afectação de riscos veio acentuar ainda mais o desequilíbrio do contrato de concessão, em favor da concessionária, ao permitir transferir para o Estado riscos que, normalmente, caberiam à concessionária.



O resultado final das sucessivas mutações sofridas pela arquitectura contratual da concessão acabou por se traduzir na celebração de um Acordo que não defendeu da melhor forma o interesse público, já que dele decorrem consequências financeiras mais elevadas para o erário público e, também, para os utentes das duas travessias sobre o Tejo, e uma situação objectivamente mais favorável para concessionária.

9 QUANTO AOS CUSTOS DAS NOVAS CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO DA CONCESSIONÁRIA PARA O ERÁRIO PÚBLICO.

O montante de 61,3 milhões de contos, a pagar pelo Estado a título de compensações directas à concessionária, foi **calculado** com referência às **novas condições de financiamento** que representam, no **novo modelo Caso Base**, um **acréscimo de encargos financeiros** da ordem dos **66 milhões** de contos, em comparação com a **versão original do Caso Base**. Tal facto significa que o Estado concedente, na realidade, vai **compensar a concessionária** pelo **aumento de encargos financeiros** inscritos no **novo modelo Caso Base**, e **não pela exclusiva perda efectiva de receitas resultante da política do congelamento de portagens**.

A **alteração das condições de financiamento** da Lusoponte, **aprovada** pelo concedente e **reflectida no novo Caso Base**, consubstancia, na prática, uma **forma indirecta de compensar a concessionária** pelos **custos financeiros adicionais**, decorrentes quer da **alteração do perfil de reembolso do serviço da dívida**, quer da **nova tranche de financiamento para cobrir os custos adicionais da Ponte Vasco da Gama e outros custos de reestruturação da concessionária**. Ora tais **riscos e responsabilidades** deveriam ser sempre da **concessionária e não do concedente**

O **concedente**, ao consentir à **concessionária inscrever no novo modelo Caso Base** os **custos** relativos aos **novos termos de financiamento** da concessão, acabou por assumir, indirectamente, **riscos e encargos de financiamento da exclusiva responsabilidade da concessionária**, por via dos mecanismos de reposição do equilíbrio financeiro da concessão.

O concedente, de uma forma indirecta, e **contra o teor das próprias bases da concessão**, ao **assumir a cobertura de responsabilidades e de riscos**, no âmbito das actividades de **financiamento da concessão**, acabou por concorrer activamente para **perverter a lógica global de financiamento subjacente ao conceito *project finance***, que havia sido inicialmente perfilhado pelos contraentes.



10 QUANTO À LÓGICA E AOS PRESSUPOSTOS DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO SUBJACENTES AO FRA GLOBAL

O montante de 61,3 milhões de contos de compensação directa à Lusoponte, ao abrigo do FRA global, vai, na verdade, permitir à concessionária **antecipar receitas** de portagens **sem correr qualquer risco de tráfego**, pelo que a **manutenção** do valor mínimo da TIR accionista em **11,43%**, subjacente aos modelos anteriores, **se mostra inadequado ao actual perfil de risco do projecto, que passou a ser manifestamente inferior.**

O Estado, para além de ter aceite **suportar, indirectamente, custos de refinanciamento e outros custos operacionais da concessionária**, acabou, ainda, por **garantir uma rendibilidade anormal aos capitais de um grupo privado, situação incompreensível, tanto mais que, na actual conjuntura económica, as taxas de remuneração dos dinheiros dos contribuintes atingem valores inferiores à inflação.**

Forçoso será concluir que o que deve retirar-se da metodologia de reequilíbrio financeiro subjacente ao FRA Global é que o Estado concedente veio a compensar a concessionária por uma **perda de receitas** que não se restringe a uma mera **alteração do tarifário**, mas que resulta igualmente da manobra de **variáveis constantes do novo modelo Caso Base**, como sejam, os **acréscimos de custos da empresa concessionária (Concession Company Costs)**, o **aumento de encargos financeiros**, resultante das novas condições de financiamento, a **redução da taxa de inflação (que ajuda a diminuir a TIR)** e a introdução de outros **pressupostos menos realistas**, como uma **perda de 15% de receitas** devida ao sistema de descontos para o utilizador frequente e outra **perda de 17,75%** das receitas totais do segundo semestre de cada ano, resultante da isenção de portagens durante o mês de Agosto.

A **integração matemática** daqueles pressupostos no modelo financeiro, conjugada com a lógica de “reposição do equilíbrio dos modelos”, focalizada para o restabelecimento de valores mínimos de critérios chaves, desajustados do perfil de risco do projecto, contribuíram para **desequilibrar o contrato de concessão em favor da concessionária.**

11 QUANTO ÀS CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS DA CONCESSIONÁRIA AO ABRIGO DO NOVO FRA GLOBAL

Nos termos do novo FRA Global, as contrapartidas directas à concessionária, para reposição do equilíbrio financeiro da concessão, ascendem, a preços descontados das taxas de inflação, a cerca de 180 milhões de contos, isto é, o equivalente ao custo de uma nova travessia sobre o Tejo. Na verdade:

- o montante global de 61,32 milhões de contos, relativo a compensações directas a atribuir à concessionária, ente 2001 e 2019, representa, a preços descontados da taxa de inflação do novo modelo Caso Base, quase **50 milhões de contos**;



-
- a **prorrogação efectiva do prazo da concessão** em, pelo menos, **mais 7 anos**, deve contribuir, de acordo com o previsto no novo Caso Base, para um encaixe de receitas brutas de portagem pela concessionária da ordem dos **218,4 milhões de contos a preços correntes, o correspondente a 112,86 milhões de contos a preços descontados da taxa de inflação do modelo;**
 - Os encargos com a **manutenção da estrutura da Ponte 25 de Abril**, de que a concessionária passou a ficar isenta, representavam, nos termos do modelo original Caso Base, cerca de **32 milhões contos**, o correspondente a uma verba da ordem dos **19 milhões de contos a preços** descontados da taxa de inflação do respectivo modelo Caso Base.

O total das três precedentes parcelas, a preços descontados da inflação, atinge, com efeito, o valor de **181,9 milhões de contos**, o que, objectivamente, transforma o FRA Global num acordo prejudicial para o erário público e para os contribuintes.

O presente **Reequilíbrio Global** revela-se assim, **desajustado em duas vertentes fundamentais** :

- Não teve em consideração a **perda efectiva de receitas da concessionária**, resultante das modificações unilaterais introduzidas pelo concedente no modelo tarifário da portagens da Ponte 25 de Abril, que constituía o elemento decisivo a ter em conta na perspectiva da adequada defesa dos interesses financeiros públicos.
- Não previu mecanismos de **clawback a favor do Estado**, resultantes de **up-sides** de tráfego da concessionária.

12 NO CONCERNENTE AO BALANÇO GLOBAL DAS CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS À LUSOPONTE

Em termos de contrapartidas financeiras acumuladas à concessionária, desde o início do projecto, as mesmas atingirão, a preços actuais, valores próximos dos 240 milhões de contos. No estágio actual da concessão, esta elevadíssima verba, a suportar quer pelo concedente Estado, ou seja, pelos contribuintes, quer pelos utentes, no tocante a esta concessão, não pode, objectivamente, deixar de ser considerada como um muito pesado encargo para o erário público e mostrar que a lógica e a estrutura financeira iniciais do projecto foram completamente pervertidas, em razão de o Estado ter acabado por não poder ou não saber acautelar adequadamente os interesses financeiros públicos. O que se afigura, em particular, neste caso concreto, incompreensível, uma vez que o Estado, além do mais, já dispunha de uma acentuada experiência de negociação com a concessionária, conhecia bem toda a problemática em discussão e não podia ignorar o conteúdo, as conclusões e as recomendações do Relatório do Tribunal de Contas n.º 31/2000, sobre esta mesma concessão, no qual se havia insistentemente recomendado e, mesmo, incitado o Estado a defender e a acautelar intransigentemente os interesses financeiros públicos, em futuras negociações com a concessionária Lusoponte.



B DESENVOLVIMENTO E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

III A REESTRUTURAÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO LUSOPONTE

13 O NOVO ACORDO-QUADRO CELEBRADO EM 2000

Dando seguimento à política de congelamento dos preços das portagens na Ponte 25 de Abril, e após a celebração de seis acordos de reposição do equilíbrio financeiro, o Governo decidiu celebrar com a Lusoponte um novo **Acordo-Quadro**² que visou, essencialmente, atingir os seguintes **objectivos**:

- Estabelecer uma **política de taxas diferenciadas nas duas Pontes**, para todo o período da concessão, na base das características distintas de cada uma, por forma a permitir praticar um **tarifário mais baixo** na Ponte 25 de Abril e isentar os utentes desta Ponte do pagamento de portagens durante o mês de Agosto;
- Compatibilizar a prática de uma **política de preços semicongelados** na Ponte 25 de Abril com os pressupostos contratuais subjacentes à **equação financeira - Caso Base**, que materializa o denominado **equilíbrio financeiro** da concessionária, procurando remeter os fluxos de compensações directas a atribuir à concessionária, ao abrigo dos Acordos de Reequilíbrio Financeiro, para um único acordo, ou seja, para o novo **Acordo Global para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão (FRA Global)**;
- **Encerrar as contas e sanar os conflitos ainda pendentes entre o Estado e a Lusoponte**, à data do Acordo, designadamente situações relativas a **trabalhos a mais** ocorridos durante a fase de construção da Ponte Vasco da Gama, bem como a **devolução** ao Estado, por parte da concessionária, do montante de **8,5 milhões de contos** atribuído ao abrigo do FRA I;
- **Conceder autorização** à concessionária, por parte do Estado, para **alterar os contratos de financiamento** anteriormente celebrados por aquela com o Banco Europeu de Investimento e com a Banca comercial;
- **Aprovar uma operação de refinanciamento** da Lusoponte junto do Banco Europeu de Investimento e de um novo sindicato bancário.

² Acordo celebrado em 3 de Julho de 2000, aprovado por Resolução do Conselho de Ministros n.º 25-B/2000, de 12 de Maio, publicada no Diário da República, 1ª série-B, n.º 111, de 13 de Maio de 2000.



Sublinhe-se que ficou ainda acordado que tudo o que não fosse modificado pelo novo Acordo-Quadro, manter-se-ia em vigor no modelo “reestruturado” da concessão.

14 CARACTERIZAÇÃO DOS ASPECTOS FUNDAMENTAIS DO NOVO ACORDO-QUADRO

As questões mais relevantes ligadas ao novo Acordo são seguidamente analisadas de forma sintética.

14.1 Reestruturação do financiamento da concessão

Nos termos da cláusula 74.1 do contrato de concessão, o concedente autorizou a Lusoponte a substituir os contratos de financiamento por novos contratos, com condições, nomeadamente no domínio das taxas de juro, **mais favoráveis à concessionária**.

O Acordo refere que esta operação de refinanciamento mereceu, previamente, o parecer favorável da Inspeção-Geral de Finanças, não obstante a mesma operação ter sido posta em causa, anteriormente, por um grupo de trabalho constituído pelo Gattel, por consultores externos e pela própria IGF. A questão colocada, aliás, por este grupo focalizava o problema do Concedente dever igualmente beneficiar de mecanismos contratuais de *clawback*, isto é, de **partilhar com a Lusoponte os ganhos anormais resultantes da redução das taxas de juro**, tanto mais que o Estado, enquanto parceiro do *Project Finance*, também tinha assumido riscos e custos, e, inclusivé, atribuído até uma verba de 8,5 milhões de contos à Lusoponte para a compensar e isso por ocasião de um aumento de taxas de juro, verificado em fase precedente à assinatura do contrato de concessão.

14.2 Reposição global do equilíbrio financeiro da concessão

A nova decisão governamental de introduzir uma modificação unilateral, agora válida para todo o período da concessão, ao regime das portagens na Ponte 25 de Abril, garantiu, desde logo, à concessionária o direito de aceder à reposição do equilíbrio financeiro da concessão, por forma a compensá-la pela **perda de receitas previstas no modelo financeiro Caso Base, entre 1 de Janeiro de 2001 e o fim da concessão**.

O novo Acordo explicita ainda que o montante de compensações directas a pagar pelo Estado à Lusoponte para repor o equilíbrio financeiro da concessão **não poderá exceder, em caso algum, 65 milhões de contos** e que essas compensações deverão ser **pagas em prestações semestrais, a 30 de Março e 30 de Setembro de cada ano**.

Por outro lado, a título de mecanismo **complementar** da reposição do equilíbrio financeiro, o Estado aceitou também modificar o prazo da concessão para um **prazo fixo de 35 anos**, a terminar às 24 horas do dia 24 de Março de **2030**.



A concessão deixou, assim, de ter um prazo variável, indexado a critérios de rendibilidade da concessionária, como o da obtenção de um *target* de 2.250 milhões de veículos, e passou a ter um prazo fixo, isto é **absolutamente independente do volume de tráfego** que as duas travessias atinjam até ao ano 2030.

Sublinhe-se que, tendo em consideração os estudos de tráfego da própria Lusoponte, o Estado acabou por prorrogar a concessão, em termos reais, em pelo menos mais sete anos do que os inicialmente previstos pela concessionária.

O Caso Base modificado em função deste novo acordo global (FRA Global), corresponderá ao Caso Base que irá servir de suporte à referida operação de refinanciamento do projecto.

14.3 Política tarifária e sistema de descontos para os utilizadores frequentes da Ponte 25 de Abril

O novo Acordo-Quadro prevê a obrigatoriedade da concessionária realizar uma campanha de marketing direccionada para os utentes da Ponte 25 de Abril, tendo como objectivo a adesão destes ao sistema de utilizadores frequentes, por forma a atingirem-se os objectivos referenciados no primeiro Acordo de Reequilíbrio Financeiro (FRA I), isto é, o **pressuposto** de que o **impacto** daquele sistema de descontos nas receitas de portagem da Ponte 25 de Abril, durante todo o período da concessão, **corresponderá a 15%**.

É que, actualmente, o impacto do referido sistema de descontos nas receitas da concessão não deixa de rondar os 8%.

Sublinhe-se que, não obstante estar prevista a devolução gradual ao Estado, por parte da Lusoponte, do diferencial verificado entre o grau de impacto negociado e o real, ou seja, da diferença entre 15% e 8%, a verdade é que as compensações atribuídas à concessionária têm tido por base a **perda virtual de 15%** das receitas da Ponte 25 de Abril.

A concessionária deverá, igualmente, nos termos desta cláusula, apresentar um estudo de viabilidade para taxas de portagem diferenciadas nas classes 1 e 2, tendo em vista preços mais elevados para veículos com um só ocupante e outros sistemas de diferenciação de portagens considerados razoáveis.

14.4 A devolução do montante de 8,5 milhões de contos

Nos moldes do novo Acordo-Quadro, a **devolução da verba de 8,5 milhões de contos**, atribuída ao abrigo do Acordo FRA 1, deverá ser efectuada através da **compensação parcial com os créditos da Lusoponte sobre o Estado**, resultantes de modificações unilaterais do projecto e de remedições de obra relativas à Ponte Vasco da Gama. Estes créditos da Lusoponte compreendem os valores das expropriações adicionais e da recuperação das salinas do Samouco, bem como das expropriações adicionais e dos trabalhos a mais na Praça de José Queirós, no nó de Sacavém e no nó do Sul. Por sua vez, o Estado desiste da acção de anulação do acórdão do Tribunal Arbitral, que o havia condenado a pagar, no âmbito do processo de expropriações e recuperação das salinas de Samouco, o montante de 1,2 milhões de contos.



O encontro de contas será efectuado em 2001 no primeiro pagamento a efectuar pelo Estado ao abrigo do FRA Global, no montante global de **4,812 milhões de contos**. Sublinhe-se que este valor corresponde ao valor liquido resultante do diferencial entre os créditos da Lusoponte sobre o Estado e o montante de 8,5 milhões de contos.

Refira-se ainda que o Estado e a Lusoponte acordaram que estes conflitos e litígios só ficarão **sanados após a obtenção do visto do Tribunal de Contas relativamente ao FRA Global**

14.5 Auto de vistoria da Ponte de Vasco da Gama

Pelo novo Acordo Global a concessionária compromete-se a corrigir as deficiências detectadas nos acabamentos da Ponte Vasco da Gama, por forma a que o Estado **receba definitivamente a obra**, em conformidade com a cláusula 54.5 do contrato.

14.6 Sistema de controlo de tráfego

Igualmente, pelo novo Acordo, a Lusoponte deverá manter à disposição do Instituto de Estradas de Portugal (IEP) o seu **sistema de controlo de contagem do tráfego** nas Pontes Vasco da Gama e 25 de Abril, assegurando o acesso imediato aos dados estatísticos de tráfego.

Sublinhe-se que só após a anulação da cláusula que indexava o termo da concessão a um volume fixo de tráfego, é que surgiu a preocupação, por parte do Estado, de passar a controlar o volume de tráfego nas duas pontes, tendo negociado com a concessionária uma cláusula para o efeito.

14.7 Terceira travessia do Tejo

Finalmente, nos termos do novo Acordo, caberá ainda à concessionária, ao abrigo de uma cláusula de exclusividade prevista no contrato de concessão, realizar o estudo de viabilidade necessário à tomada de decisão de construção de uma nova travessia do Tejo a jusante da Ponte de Vila Franca de Xira. Refira-se que este **trabalho**, a realizar pela concessionária, **não deverá gerar quaisquer encargos financeiros para o Estado**, nos termos do Acordo-Quadro.



IV O ACORDO GLOBAL PARA A REPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO DA CONCESSÃO

15 O NOVO FRA GLOBAL

Nos termos do novo Acordo-Quadro, a celebração de um FRA Global teve como principal objectivo compatibilizar o equilíbrio financeiro da concessão, isto é o novo regime de compensações a efectuar à concessionária pelo Estado, à luz das novas realidades do regime da concessão.

O **Acordo Global** acabou, assim, por constituir o **sétimo Acordo de Reequilíbrio Financeiro** celebrado entre o Estado e a Lusoponte.

As **principais modificações unilaterais agora introduzidas** pelo concedente no âmbito do Contrato do Concessão e dos Acordos de Reequilíbrio Financeiro, **para todo o período da concessão**, ou seja, até 24 de Março de 2030, são as que seguidamente se sumariam:

- As taxas de **portagem da Ponte 25 de Abril** manter-se-ão **congeladas** durante o período compreendido entre **1 de Janeiro de 2001 e 31 de Dezembro de 2001** nos montantes actuais líquidos de IVA, ou seja:

150\$/1,05 – veículos de classe 1
370\$/1,05 – veículos de classe 2
550\$/1,05 – veículos de classe 3
720\$/1,05 – veículos de classe 4

- A partir de **1 de Janeiro de 2002** as taxas de portagem a cobrar pela concessionária **nas duas pontes** corresponderão aos seguintes valores líquidos de IVA, expressos em euros:

Ponte 25 de Abril

1/ 1,05 – veículos de classe 1
2,55/1,05 – veículos de classe 2
3,75/1,05 – veículos de classe 3
4,85/1,05 – veículos de classe 4



Ponte Vasco da Gama

1,75/1,05 – veículos de classe 1

4,30/1,05 – veículos de classe 2

6,45/1,05 – veículos de classe 3

8,40/1,05 – veículos de classe 4

- As portagens a cobrar nas **duas** travessias serão **actualizadas anualmente** a partir de **1 de Janeiro de 2003** e até ao termo da concessão, tendo por base um factor de actualização correspondente à **evolução do IPC³**, sendo 2002 o ano 0, e o 2003 o ano 1.
- Na sequência da política comercial adoptada nos anteriores Acordos de Reequilíbrio Financeiro, **não serão cobradas portagens**, para **todo o período da concessão**, na **Ponte 25 Abril, durante o mês de Agosto de cada ano**.
- No âmbito do sistema de descontos, destaca-se a **eliminação do período de teste**, estabelecido para medição do **efeito do sistema de descontos** para os utentes da Ponte 25 de Abril, cujas **perdas de receita**, resultantes do impacto deste sistema, continuam a ser calculadas para um **máximo de 15%**, devendo, no entanto, realizar-se correcções de rendimentos anuais desde 1998 até 2030, inclusive, em função dos valores reais.

16 O NOVO REEQUILÍBRIO FINANCEIRO DA CONCESSÃO

Nos termos das bases de concessão, do respectivo contrato e do novo acordo, as **modificações unilaterais** introduzidas pelo concedente serão exclusivamente **compensadas, de uma forma completa e final para todo o período da concessão**, através dos seguintes mecanismos de reposição do equilíbrio financeiro:

- **Fixação de prazo** – a concessão passará a beneficiar de um **prazo de duração fixo**, de **35 anos**, terminando às 24 horas do dia 24 de Março de 2030.
- **Compensações directas** – o Estado concedente pagará à concessionária uma compensação directa, cujos encargos orçamentais totais ascenderão a **61,372 milhões de contos**, repartidos, anualmente, da forma que se apresenta no Quadro I seguinte.

³ Índice de preços no consumidor



COMPENSAÇÕES DIRECTAS A PAGAR PELO ESTADO

ANO	Montante (contos)	Montante (euros)
2001.....	4 812 000	24 002 154,80
2002.....	3 500 000	17 457 926,40
2003.....	3 800 000	18 954 320,09
2004.....	3 800 000	18 954 320,09
2005.....	3 500 000	17 457 926,40
2006.....	3 140 000	15 662 253,97
2007.....	4 140 000	20 650 232,94
2008.....	4 140 000	20 650 232,94
2009.....	4 140 000	20 650 232,94
2010.....	4 140 000	20 650 232,94
2011.....	3 700 000	18 455 522,19
2012.....	2 320 000	11 572 111,21
2013.....	2 320 000	11 572 111,21
2014.....	2 320 000	11 572 111,21
2015.....	2 320 000	11 572 111,21
2016.....	2 320 000	11 572 111,21
2017.....	2 320 000	11 572 111,21
2018.....	2 320 000	11 572 111,21
2019.....	2 320 000	11 572 111,21

Fonte: IEP

Os montantes anuais serão pagos em prestações semestrais, em escudos, até 30 de Setembro de 2001 e, em euros, a partir dessa data e até 2019, a 30 de Março e a 30 de Setembro.

Estes montantes foram calculados com referência ao Caso Base, por forma a repor pelo menos dois dos três critérios chave⁴. O novo acordo prevê ainda a possibilidade destes montantes sofrerem alguns **ajustamentos a partir de 2006**⁵ e ao longo do período da concessão, em função das **variações ocorridas (positivas ou negativas) na taxa legal de Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (taxa de IRC)**.

O Caso Base apenas será alterado caso as variações, positivas, ou negativas, da taxa de IRC sejam superiores a um ponto percentual.

⁴ Estes critérios correspondem à taxa interna de rendibilidade, ao rácio de cobertura do serviço da dívida e ao rácio de cobertura da vida do empréstimo

⁵ Data a partir da qual, de acordo com o Caso Base, a concessionária estará sujeita a liquidação de IRC



Sublinhe-se que os montantes de compensação, entre 2006 e 2019, serão aumentados ou reduzidos em função das variações positivas ou negativas ocorridas na taxa de IRC. Após 2019, o montante a receber ou a pagar, será calculado, no final, de cada ano com referência ao Caso Base, para todo o período da concessão, e por forma a repor pelo menos dois dos três critérios chave, de acordo com as variações da taxa.

- A concessionária **deixa de participar nas despesas de manutenção** da estrutura da **Ponte 25 de Abril** e do **viaduto de acesso** da margem norte do Tejo, a partir do **1º semestre de 2001**, inclusivé.

17 O NOVO MODELO FINANCEIRO – CASO BASE

Nos termos do novo Acordo Global, **o anterior Caso Base**, que constituía o anexo 9 do contrato de concessão, **é substituído** por um conjunto de **novas projecções financeiras e pressupostos**, que representam um **novo Caso Base**. Este passa a integrar as alterações e os pressupostos constantes do novo Acordo, nomeadamente as alterações aos contratos de financiamento.

V A EVOLUÇÃO VERIFICADA NO MODELO DA CONCESSÃO

As alterações ocorridas no modelo de concessão Estado/Lusoponte podem ser visualizadas e sumariamente caracterizadas em **três etapas** contratuais distintas, que representam, na realidade, **três sistemas diferenciados de repartição de riscos, de custos e de benefícios**, entre os dois principais contraentes, o Estado-concedente e a Lusoponte- concessionária, a saber:

- **Contrato de concessão inicial**
- **Acordo (FRA 1)**
- **Acordo-Quadro / FRA Global**



18 O MODELO INICIAL DA CONCESSÃO

Apresentam-se, seguidamente, alguns dos aspectos mais marcantes do modelo inicial da concessão.

O modelo inicial, não obstante beneficiar de uma comparticipação financeira do Estado na ordem dos 20 milhões de contos, configurava **um modelo auto-sustentável financeiramente**, no sentido de que os capitais afectos ao projecto pelos seus investidores, seriam recuperáveis e remunerados com base nos *cash-flows* do projecto, resultantes da **cobrança de portagens aos utentes das travessias**, e não através de compensações directas do Estado concedente, ou seja, **à custa do esforço financeiro dos contribuintes**.

O **prazo da concessão**, previsto no modelo inicial, era um **prazo variável**, indexado a um determinado **objectivo de volume de tráfego**, volume este que pressupunha uma rendibilidade aceitável, ou seja, um encaixe financeiro garantido, que teria como objectivo salvaguardar os interesses, quer da concessionária, quer do concedente. Com efeito, por um lado, a concessão não expirava sem que previamente aquele *target* fosse alcançado, e, por outro lado, havia a possibilidade das infra-estruturas reverterem, automática e gratuitamente mais cedo, para o concedente, o que seria vantajoso para o Estado e para os contribuintes.

Sublinhe-se, a este propósito, que a indexação da duração dos prazos de concessões a **volumes de tráfego ou a valores actuais de receitas** constitui uma das **boas práticas (*best practices*)**, utilizadas em modelos desta natureza, que tem até sido recomendada pelo FMI, como o melhor compromisso de **mitigação do risco de tráfego**, para salvaguarda dos **interesses dos intervenientes, público e privado**

O modelo inicial, por outro lado, acolhia o **princípio da equiparação do preço das portagens nas duas travessias**, não entrando, pois, em linha de conta com as suas características diferenciadas, ou seja, já que a Ponte 25 de Abril se apresenta mais como uma travessia interurbana e a Ponte Vasco da Gama como um ponto fundamental na ligação entre o Norte e o Sul do país.

Outro aspecto do modelo inicial a mencionar era o relativo à **manutenção e conservação da Ponte 25 de Abril**, já que a concessionária estava obrigada a **comparticipar nas despesas de manutenção** da estrutura da ponte e do viaduto de acesso na margem norte do Tejo, por uma verba anual fixa, a preços de Dezembro de 1992, no montante de **450 mil contos**, actualizável anualmente de acordo com o IPC.

No modelo inicial, por forma a solidificar e garantir a **bancabilidade (*Bankability*)** do projecto, o concedente tinha transferido a exploração da Ponte 25 de Abril para a concessionária, durante a fase de construção da Ponte Vasco da Gama, com o objectivo claro de aquela poder beneficiar das receitas de portagem daquela ponte. Igualmente, nos termos deste modelo contratual, **não tinha sido previsto qualquer tratamento fiscal especial** para as **receitas de exploração** desta Ponte, tendo as mesmas acabado por ser consideradas, para efeitos de tributação em IRC, como um **proveito normal de exploração**, para além de terem sido então objecto de uma **taxa de IVA normal, de 17%**, conforme previsto e recomendado pela Comissão Europeia.



Da mesma forma, inicialmente, **não havia sido previsto** qualquer **sistema de descontos** para os **utilizadores frequentes** das duas travessias, nem mesmo outros **sistemas de diferenciação de portagens** que visassem beneficiar certos tipos de utentes.

Um outro aspecto relevantíssimo do modelo inicial da concessão tinha a ver com o **risco geral de tráfego**, que constituía um **risco nuclear**, de elevado impacto na viabilidade do projecto, e **havia sido integralmente assumido pela concessionária**, em contrapartida de uma **garantia de exclusividade nos atravessamentos rodoviários a jusante da actual ponte de Vila Franca de Xira**. Esta situação configurou a atribuição de um **monopólio natural à Lusoponte**, reduzindo-lhe, assim, substancialmente, o risco de tráfego.

No modelo inicial, a concessionária assumia, igualmente, **o risco financeiro do projecto**, nomeadamente o **risco de obtenção dos fundos** necessários ao desenvolvimento das actividades que integravam o objecto da concessão e o **risco inerente às flutuações da taxa de juro**.

A concessionária, no âmbito deste modelo, **partilhava de certa forma** com o concedente o **risco de rescisão da concessão**, em resultado da ocorrência de um evento de força maior, na medida em que, havendo lugar à resolução do contrato, o concedente ficava responsável pelos montantes em dívida, ao abrigo dos contratos de financiamento, **mas não assumia** qualquer responsabilidade quanto aos **capitais investidos pelos accionistas da concessionária**.

No modelo inicial, os **riscos do Estado** correspondiam, fundamentalmente, aos casos em que a concessionária poderia aceder à **reposição do equilíbrio financeiro da concessão**, tais como:

- **modificações unilaterais** impostas pelo concedente com impacto negativo na concessão;
- ocorrência de casos de **força maior** (excepto no caso de rescisão da concessão);
- graves perturbações no **mercado cambial**;
- alterações legislativas, de **carácter específico**, com repercussões negativas na concessão, já que as **alterações à lei geral**, incluindo à **lei fiscal**, não davam à concessionária o direito de aceder à reposição do equilíbrio financeiro, o que constituía, aliás, uma *best practice* da metodologia de alocação de riscos, em projectos de parceria público privada;
- atraso na atribuição do **subsídio** da União Europeia;
- atraso na entrega dos **terrenos** a expropriar;
- alterações do concedente aos **estudos e projectos** e imobilização dos trabalhos em resultado de descoberta de património arqueológico ou histórico;



- deficiente **manutenção** ou não manutenção da Ponte 25 de Abril e do viaduto de acesso na margem norte do rio Tejo.

Nestas situações, a **reposição do equilíbrio financeiro da concessão** seria efectuada com referência ao modelo financeiro – **Caso Base**, que configurava o **equilíbrio financeiro da concessão**, isto é, o conjunto de projecções financeiras e de pressupostos macroeconómicos e microeconómicos com base nos quais os contraentes aceitaram, então, celebrar o contrato de concessão.

As **compensações a efectuar à concessionária** por eventuais **perdas de receitas**, em consequência de modificações unilaterais impostas pelo concedente, seriam **calculadas** com referência ao **desempenho matemático** de um modelo que **nada ou pouco tinha a ver com a realidade**, nomeadamente com variáveis chave como as projecções de tráfego, de custos de exploração, de valores de inflação, de rendibilidade dos capitais investidos pelos accionistas etc.

A **reposição do equilíbrio financeiro** tinha, assim, como objectivo **restabelecer os rendimentos iniciais**, denominados de “equilíbrio” da concessão, por forma a **repor** dois dos três **critérios considerados chave**, designadamente a **taxa interna de rendibilidade** dos capitais dos accionistas, o rácio de **cobertura anual do serviço da dívida** e o **rácio de cobertura da vida do empréstimo**.

As **modalidades de reposição do equilíbrio financeiro**, previstas, inicialmente, na concessão, incluíam:

- Prorrogação do **prazo** da concessão
- Aumento extraordinário das **taxas** de portagem
- Atribuição de **compensação directa** pelo concedente
- Uma **combinação** das modalidades anteriores, ou qualquer outra forma que viesse a ser acordada entre as partes

O Estado assumia, ainda, como **risco, neste modelo de concessão**, as consequências financeiras de um eventual **resgate** em nome **do interesse público**, cuja indemnização a atribuir à concessionária seria calculada com base nas **mais recentes projecções semestrais**, remetidas pela concessionária, ao abrigo das obrigações de informação contratuais, por forma a garantir a **TIR dos accionistas constante daquelas últimas projecções**.

Sublinhe-se que, ao contrário do esquema geral deste modelo, esta indemnização a pagar à concessionária tinha como cenário a reposição de rendimentos resultantes de projecções actualizadas (**valores actuais mais elevados**) e não dos **rendimentos projectados no Caso Base**, cujas projecções de tráfego, como é sabido, apresentavam nitidamente, por imposição dos Bancos, um **cariz nitidamente mais conservador ou defensivo**.



Acrescente-se que, em caso de resgate, o concedente assumiria todos os direitos e obrigações da concessionária emergentes dos subcontratos. Porém, só poderia resgatar a concessão após, decorridos pelo menos quatro quintos do prazo⁶ da concessão.

A **taxa interna de rentabilidade**, exigida no modelo inicial da concessão para o investimento dos accionistas, era de 11,43%, valor este que tinha em conta variáveis como o **custo da dívida bancária**, o **risco geral do projecto**, a **taxa de inflação** e, naturalmente, a **remuneração real** desejada para os **capitais próprios**.

Finalmente, não existia, no primitivo modelo da concessão, qualquer mecanismo de **clawback**, a favor do concedente **Estado**, que lhe permitisse **partilhar** com a concessionária **ganhos substancialmente anormais**, como por exemplo os resultantes de uma evolução mais favorável **da taxa de inflação** ou **dos encargos financeiros**.

19 O MODELO DA CONCESSÃO RESULTANTE DO 1º ACORDO DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO – FRA 1

O acordo FRA 1 constituiu um passo fundamental na evolução da concessão, dado que um dos seus traços vitais teve a ver com a **redução da auto-suficiência financeira** do modelo de concessão, em virtude da consagração de um **regime diferenciado** para o **tarifário** a praticar nas duas travessias.

Além disso, a **nova política comercial** imposta pelo concedente neste novo modelo da concessão passou a contemplar um **sistema de descontos** e a prever um **regime de isenção** de portagens nos **meses de Agosto para os utilizadores da Ponte 25 de Abril**.

Foi também no FRA I que o Estado concedente veio a aceitar o **acréscimo do risco geral** do projecto, motivado pela célebre contestação pública de 24 de Junho de 1994, o que acabou por **descaracterizar o modelo inicial**, conduzindo a **novos termos de afectação de riscos e introduzindo factores “desequilibrantes”** para o Estado.

Por outro lado, o que, na verdade, esteve, então, na base da atribuição à concessionária, pelo concedente, da verba de **8,5 milhões de contos**, foi uma **variação das taxas de juro que atingiu valores superiores aos previstos no Caso Base, num período antecedente à celebração do contrato**.

A cobertura pelo Estado do **risco da variação das taxas de juro** veio igualmente alterar substancialmente o **sistema de repartição de riscos** entre o concedente e a concessionária, que estava subjacente ao modelo de concessão inicial. Efectivamente, nos termos deste novo acordo, parte do risco de financiamento foi transferido para o Estado.

⁶ Sublinhe-se que este prazo, relativo ao modelo inicial da concessão, correspondia a um prazo variável, indexado a um determinado volume de tráfego (2.250 milhões de veículos)



A atribuição **regular de compensações** à concessionária, em consequência da perda de receitas inscritas no modelo financeiro Caso Base, **reduziu, em parte, o respectivo risco de tráfego**. Porém e em contraponto, a **política de congelamento** das portagens induziu um aumento do tráfego e, conseqüentemente, o **encurtamento para a concessionária do prazo de duração** da concessão, dado que este se encontrava indexado, como já referido, a um volume fixo de tráfego.

Neste mesmo FRA I, o **risco de força maior** passou a sofrer um **agravamento** notável, em termos de **implicações financeiras** para o Estado, quer em função de uma **nova contestação pública** similar à de Junho de 1994, quer em resultado de uma eventual **rescisão**, situação em que o Estado passaria a ser obrigado não só a liquidar todas as verbas em dívida ao abrigo dos contratos de financiamento, conforme previsto no modelo inicial, como, igualmente, teria de devolver a totalidade dos investimentos de capital realizados pelos accionistas, acrescidos de juros compostos a uma taxa anual real de 11,43%, para além de todos os custos de dissolução e liquidação da sociedade e os de desenvolvimento do projecto.

No FRA I, não obstante as compensações directas atribuídas à concessionária pelas perdas de receitas resultantes:

- da política de congelamento de preços de portagem na Ponte 25 de Abril;
- da introdução de um sistema de descontos para os utilizadores frequentes da Ponte 25 de Abril;
- da isenção de portagens durante o mês de Agosto, para os utentes daquela travessia;
- e da variação da taxa de juro e acréscimo do risco geral do projecto,

o concedente resolveu ainda introduzir, neste modelo, **mecanismos fiscais de compensação à concessionária**. Com efeito, esta passou a beneficiar de uma **taxa de IVA reduzida de 5%**, em contraponto com a taxa anterior de 17%, e de um **tratamento fiscal mais favorável para as receitas da Ponte 25 de Abril**, obtidas durante a **fase de construção da Ponte Vasco da Gama**, cujo objectivo foi o de **potenciar as compensações** a efectuar pelo Estado ao abrigo dos Acordos de Reequilíbrio Financeiro que posteriormente viessem a ser celebrados entre o concedente e a concessionária.

Nesta nova etapa do modelo da concessão, iniciada com o FRA 1 e finda com a celebração do **Acordo FRA VI**, não foram previstos, mais uma vez, quaisquer mecanismos de **clawback** a favor do Estado, não obstante a diminuição do risco geral do projecto, a evolução extremamente favorável verificada no volume de tráfego comparativamente ao previsto no modelo Caso Base e o nível de receitas reais ser significativamente superior aos rendimentos inscritos no modelo inicial Caso Base.



Finalmente, importa sublinhar que esta etapa do modelo ficou marcada pela atribuição à concessionária de compensações orçamentais no montante de **32,54 milhões de contos**, às quais se tem de adicionar o valor de cerca de **20 milhões de contos**, o que, tudo somado, atingiu o **montante de 52,54 milhões de contos, pagos pelo Estado à concessionária.**

20 O MODELO DA CONCESSÃO RESULTANTE DO NOVO ACORDO GLOBAL DE 2000

A celebração de um Acordo Global, em Abril de 2000, veio acrescentar uma nova etapa à evolução do modelo da concessão, e, mais uma vez, fixar **novos termos de afectação de riscos, de encargos e de benefícios** para os intervenientes público e privado deste projecto. Esta nova etapa ficou marcada pela elaboração de um **novo modelo financeiro Caso Base** que veio cortar com a metodologia contratual de reposição do equilíbrio financeiro anteriormente seguida, e que consistia em alterar exclusivamente as **variáveis afectadas do Caso Base original** sempre que houvesse lugar à reposição do equilíbrio financeiro da concessão, voltando a repor a situação original do modelo.

Antes de mais, atente-se no seguinte ponto.

Na **minuta** do Acordo Global refere-se que “ *as Partes acordam em fazer **reflectir as consequências do presente acordo no Caso Base que constitui o Anexo 9 do Contrato de Concessão, pelo que o mesmo é para todos os efeitos legais e contratuais substituído pelo conjunto de projecções financeiras que figuram em anexo ao presente acordo e que dele fazem parte integrante.***”

Porém no **aditamento** efectuado a este acordo, passou a referir-se que “ *as Partes acordam, para todos os efeitos legais e contratuais, **substituir o Caso Base que constitui o anexo 9 do Contrato de Concessão pelo conjunto de projecções financeiras que figuram em anexo ao presente acordo e que dele fazem parte integrante, as quais constituem o novo Caso Base, tendo já em consideração as alterações aos contratos de financiamento.***”

Isto significa que as consequências deste novo acordo já não são reflectidas no “Caso Base - Anexo 9”, conforme previsto nas Bases e no contrato de concessão, mas sim num novo Caso Base, que integra uma nova estrutura e novos pressupostos, que diferem substancialmente dos acordados no anterior Caso Base, nomeadamente quanto aos níveis de inflação esperados, aos volumes de tráfego previstos, às condições de financiamento, aos custos operacionais, etc.

Este novo modelo veio, assim, alterar um conjunto de variáveis exógenas, constantes do modelo original, e que se presumia não serem alteradas, até porque não tinham sido objecto de qualquer “modificação unilateral”. Os resultados e as implicações financeiras destes novos pressupostos para o interesse público serão analisados mais adiante.



Os traços mais importantes da evolução do modelo da concessão, resultantes do novo Acordo Global, podem resumir-se da forma que segue:

- Procede-se à **consolidação do princípio da diferenciação das taxas de portagem** a aplicar nas duas travessias e das **políticas comerciais** vigentes na **Ponte 25 de Abril** a partir do acordo FRA 1;
- Acorda-se num **prazo fixo de 35 anos** para a duração da concessão, **independentemente do volume de tráfego** verificado nas duas travessias, ou seja, **independentemente dos ganhos ou lucros** obtidos pela **concessionária**;

O mesmo é dizer que se oferece uma real e efectiva **prorrogação do prazo** da concessão, **entre 7 a 11 anos**, considerando o ano estimado pela própria Lusoponte para aquela expirar, de acordo com o modelo anterior. Com efeito, em resultado da evolução e dos níveis de tráfego registados nas duas travessias, segundo a concessionária, **atingir-se-ia o target de 2.250 milhões** de veículos, entre o **ano 2019 e o ano 2023, facto que, por si só, faria expirar o prazo da concessão**, na vigência do anterior modelo da concessão;

- Concede-se, ainda, uma **redução efectiva do risco geral de exploração**, com a eliminação da obrigação da concessionária suportar os encargos de manutenção da estrutura da Ponte 25 de Abril e do viaduto de acesso da margem norte do Tejo e a **garantia de uma componente fixa dos cash-flows** do projecto, **a liquidar pelo concedente**, entre **2001 e 2019**, através do pagamento de **rendas semestrais**, que ascendem, no total, a **61,372 milhões de contos**. A consolidação da política de compensações directas e o acentuado deslizamento do prazo da concessão vêm **minimizar**, significativamente, o **risco** de eventuais **flutuações de tráfego** nas duas travessias;
- Aceita-se, também, uma **redução do risco de financiamento para a concessionária**, com a integração de **novas condições de financiamento** no **novo modelo de reposição do equilíbrio financeiro da concessão**.
- Ao contrário das **boas práticas** e do que sucedia com o modelo anterior da concessão – ver supra n.º 18 – permite-se que as **alterações à lei geral**, nomeadamente à **lei fiscal**, passem também a constituir factos susceptíveis de gerarem **compensações à concessionária**. Com efeito, caso se verifique um aumento percentual superior a 1 na taxa de IRC, constante do novo Caso Base, tal situação permite **reduzir o risco fiscal** da concessionária, ao assegurar-lhe uma taxa máxima de tributação em IRC.



Com este novo acordo, negociado e celebrado entre o Estado e a Lusoponte, a concessionária acaba por beneficiar em três frentes: na vertente operacional do empreendimento, através da redução dos encargos de manutenção, com a consolidação da política de compensações directas e com a dilação do prazo da concessão; na vertente financeira, com a integração de novas condições de financiamento no modelo Caso Base; e, na vertente fiscal, por ter garantido, na prática, um limite máximo para a taxa de IRC.

Acresce que, o concedente também consentiu que a concessionária colhesse benefícios com os novos termos de afectação e de repartição de riscos constantes do modelo FRA 1, designadamente do sistema de cobertura dos riscos resultantes de eventos de força maior e, bem assim, da manutenção de uma taxa de IVA reduzida, como factor suplementar de reposição do equilíbrio financeiro da concessão.

Com efeito, e como já referido, o facto mais relevante deste novo Acordo respeita à elaboração de um novo modelo para a reposição do equilíbrio financeiro da concessão, o novo Caso Base, com novos termos de financiamento, o qual representa a nova equação matemática do equilíbrio financeiro da concessão.

E, desta vez, com condições e pressupostos **menos conservadores**, a julgar pelas **projeções de tráfego e pelos níveis de inflação** constantes do mesmo.

O novo Caso Base atribui um valor actual de receitas superior ao evidenciado no anterior Caso Base, pelo que se revela **mais vantajoso para a concessionária, em caso de um eventual novo congelamento de portagens, uma vez que o Estado terá, então, de compensar a Lusoponte por uma perda de receitas superior, resultante de projecções de tráfego menos conservadoras.**

21 OBSERVAÇÕES RELATIVAS À EVOLUÇÃO DO MODELO FINANCEIRO CASO BASE

Em primeiro lugar, deve sublinhar-se que, não obstante a constatação de projecções de tráfego menos conservadoras, de menores valores para a inflação esperada, de menores encargos operacionais, de condições de financiamento mais favoráveis e de um menor risco geral do projecto, verificou-se que a taxa interna de rendibilidade mínima exigida pelo investimento dos capitais dos accionistas continuou a manter-se nos primitivos 11,43%, o que não se afigura normal nem adequado à defesa equilibrada dos interesses financeiros públicos, face aos privados.

Não pode, aliás, deixar de se sublinhar que, neste caso concreto, o Estado concedente dispunha já de uma acentuada experiência de negociação com a concessionária, conhecia bem a problemática em causa e dispunha, até, de um anterior Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas sobre esta matéria, com incisivas conclusões e recomendações nomeadamente do domínio da intransigente defesa dos interesses financeiros públicos.



Com efeito, de forma genérica, a rendibilidade exigida para os capitais próprios, como é sabido, depende de um conjunto de parâmetros, tais como uma **taxa sem risco**, os **valores de inflação**, o **risco específico do projecto**, o **risco geral de mercado**, o **custo de oportunidade do capital** e, em geral, a **conjuntura económica e financeira global**.

Ora, se assim é, e se se verificou, indiscutivelmente, uma evolução positiva daqueles parâmetros, a taxa de rendibilidade cedida pelo Estado aos accionistas da Lusoponte **não teve em consideração, nem a performance do projecto, nem a conjuntura económica que então se verificava**.

Por outro lado, o concedente não ponderou devidamente os novos termos de afectação dos riscos do projecto.

Constata-se, por um lado, uma **inadequação dos valores mínimos dos critérios chave do Reequilíbrio Financeiro à nova realidade da concessão**, nomeadamente no que respeita à **manutenção** de uma TIR dos accionistas de **11,43%** e, por outro lado, um **aumento do valor mínimo do rácio de cobertura anual do serviço da dívida de 1,25 para 1,4**.

Ora, estes valores contribuem para **potenciar as contrapartidas financeiras do Estado à Lusoponte**, nos termos do novo Acordo Global de reposição do equilíbrio financeiro da concessão.

Não pode, também, deixar de se relevar o **facto de os níveis de desempenho do projecto, designadamente o volume de negócios da concessionária**, apresentados ao longo dos anos de **1998, 1999 e 2000**, revelarem **valores superiores** aos acolhidos no primitivo **modelo financeiro Caso Base**, o que significa que a concessionária **obterá, na realidade, uma TIR superior à assumida no modelo, não tendo o concedente providenciado** qualquer cláusula contratual de *clawback*, isto é, de partilha com a concessionária de ganhos manifestamente anormais para aquela.

O resultado da evolução da concessão e das sucessivas mutações sofridas pela sua arquitectura contratual, até à etapa actual, foi consumado com a celebração do **novo Acordo de 2000, que não defendeu da melhor forma os interesses dos contribuintes e dos utentes das duas travessias sobre o Tejo e que acabou por consolidar o desvirtuamento do modelo inicial de financiamento da Ponte Vasco da Gama concebido como um *project finance***.

Na verdade, a final, o Estado concedente tornou-se no mais importante e decisivo financiador da concessão, sem a explorar.

A evolução observada relativamente aos **novos termos de afectação de riscos** constantes do actual modelo de concessão, conforme o pode ilustrar o quadro seguinte, veio consolidar o **desequilíbrio do contrato de concessão, em favor da concessionária**, ao permitir transferir, para o Estado, **riscos que caberiam, em condições normais, à esfera de responsabilidade da concessionária**.

No Quadro II seguinte visa-se, pois, espelhar, de forma sintetizada, a evolução do modelo da concessão, caracterizando-a através de um conjunto de parâmetros chave. O quadro ilustra, entre outros aspectos, o **crescente agravamento dos custos e riscos para o Estado**:

II. QUADRO

SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DA CONCESSÃO

Parâmetros chave	Modelo inicial	Acordo FRA 1	Acordo global
Preço do contrato Taxas de portagem	Princípio da equiparação nas duas travessias	“congelamento portagens” P.25 Abril	Regime de diferenciação das taxas de portagem
Políticas comerciais (Ponte 25 de Abril)	Inexistentes	Descontos utentes isenção taxas (Agosto)	Descontos utentes isenção taxas (Agosto)
Benefícios fiscais	Isenção de retenção na fonte IRC ⁷	Receitas da P.25 Abril obtidas na construção da. P. Nova Redução do IVA de 17% para 5%	Receitas da P.25 Abril obtidas na construção da. P. Nova Manutenção do IVA reduzido de 5%
“Subsídios” Estado	20 milhões de contos	32,54 milhões de contos	61,3 milhões de contos
Variáveis exógenas Projeções tráfego	Conservadoras	Conservadoras	Novo Caso Base Menos conservadoras
Inflação média prevista	4,1%	4,1%	2,5%
Prazo da concessão	Volume de tráfego 2.250 milhões veículos (2019-2023)	Volume de tráfego 2.250 milhões veículos (2019-2023)	Prazo fixo de 35 anos (2030)
Riscos do Estado Risco de manutenção Ponte 25 de Abril	Partilha com Lusoponte	Partilha com Lusoponte	Assume integralmente através da REF
Risco de “taxa de juro”	Inexistente	Atribuição de 8,5 m.c	FRA global
Risco refinanciamento	Inexistente	Inexistente	FRA global
Risco de rescisão	Assume dividas banca	Divida banca + capital dos accionistas	Divida banca ⁸ + capital dos accionistas
Risco fiscal “IRC”	Inexistente	Inexistente	Assume através da REF
Risco geral Projecto “Lusoponte”	Elevado (protestos sociais)	Médio (aumento contratual das portagens)	Reduzido
TIR dos accionistas	11,43%	11,43%	11,43%
Clawback a favor do Estado	Inexistente	Inexistente	Inexistente
Value for Money Contrato - Estado	Razoável	Insuficiente	Muito insuficiente

⁷ Sobre os juros da banca estrangeira

⁸ Há um agravamento do risco de força maior dado que o concedente terá de assumir, em caso de rescisão, uma dívida de financiamento superior resultante das condições de financiamento do Acordo Global



VI AS CONSEQUÊNCIAS FINANCEIRAS DO NOVO ACORDO GLOBAL PARA O ERÁRIO PÚBLICO

22 BENEFÍCIOS DIRECTOS E INDIRECTOS

As contrapartidas financeiras proporcionadas à **Lusoponte** podem ser agrupadas em **duas categorias distintas**:

- **Categoria de benefícios directos**, que decorrem da activação dos mecanismos de reposição do equilíbrio financeiro no novo modelo Caso Base, nomeadamente a atribuição de **compensações directas**, a **prorrogação do prazo** da concessão e a **anulação da comparticipação** da concessionária nos custos de **manutenção** da estrutura da **Ponte 25 de Abril**.
- **Categoria de benefícios indirectos**, que resultam da **integração** de **novos termos de financiamento**, respectivos **encargos** e **outros custos** da concessionária no novo Caso Base, da **não consideração** de mecanismos de **clawback** a favor do Estado para performances superiores do projecto e da **manutenção** de uma **taxa de IVA reduzida**.

O montante global de **61,3 milhões de contos**, relativo a **compensações directas** a atribuir à concessionária pelo Estado, entre 2001 e 2019, representa, a valores **descontados** da **taxa de inflação de 2,5% constante do novo modelo Caso Base**, quase **50 milhões de contos**.

A atribuição de compensações pecuniárias tem constituído a modalidade preferida pelo Estado para a reposição do equilíbrio financeiro da concessionária, a fim de a compensar pela perda de receitas resultante da política do congelamento das taxas de portagem na Ponte 25 de Abril. **Contudo, as compensação directas à concessionária ao abrigo do FRA global, conforme se irá demonstrar mais adiante, acaba ram por atingir outros objectivos.**

23 CONSEQUÊNCIAS FINANCEIRAS LIGADAS À ALTERAÇÃO DO PRAZO DA CONCESSÃO

A **indexação do prazo** da concessão a um **limite fixo de tráfego** constituía uma das cláusulas da concessão que **mais salvaguardava os interesses do Estado** concedente, e que conseguiu manter-se mesmo após as profundas alterações introduzidas pelo FRA I no modelo inicial da Concessão.

Porém, com o novo Acordo Global a cláusula contratual que condicionava o termo da concessão à verificação, em ambas travessias, de um volume de tráfego total acumulado de 2.250 milhões de veículos, foi eliminada, vindo a **proporcionar à concessionária um aumento efectivo de 7 a 10 anos do prazo da concessão**. Esta prorrogação de prazo constitui, no entender do Tribunal, a **modalidade de reposição do equilíbrio financeiro** da concessão **mais lucrativa para a concessionária**.

Vejamo-lo, com a ajuda do Quadro III seguinte, que considera a hipótese do aumento do prazo da concessão pelo período mais curto de 7 anos.

III. QUADRO

RECEITAS BRUTAS ESTIMADAS PARA A PRORROGAÇÃO DA CONCESSÃO POR 7 ANOS

(“CENÁRIO MAIS PESSIMISTA”)

Modelo financeiro – novo Caso Base	FRA – GLOBAL	
Ano	Cash-flows Portagens (milhões contos)	
2024	31,09	
2025	32,52	
2026	33,98	
2027	35,49	
2028	37,06	
2029	38,83	
2030	9,43	
▪ Valor total a preços correntes	218,4	/ 1092 (milhões de euros)
▪ Valor descontado à taxa de inflação do modelo Caso Base anexo ao FRA global (2,5%)	112,86	/ 564,3 (milhões de euros)
▪ Valor descontado à taxa de inflação de 3,5%	90,4	/ 452 (milhões de euros)

Fonte: Novo Caso Base

Considerando uma alteração do prazo da concessão, em relação ao que era previsível antes da assinatura do novo Acordo Global, **de apenas mais 7 anos**, tal situação deverá contribuir, de acordo com o previsto no novo Caso Base, para a obtenção, pela concessionária, de um **encaixe adicional de receitas** de portagem da ordem dos **218,4 milhões de contos a preços correntes, o correspondente a 112,86 milhões de contos a preços descontados da taxa de inflação do modelo**.

Se porventura se pretender considerar, não a taxa de inflação do modelo, mas, antes, uma **taxa de inflação da ordem dos 3,5%**, o valor daquelas receitas representa, mesmo assim, cerca de **90 milhões de contos**.

Importa ainda sublinhar, como tem sido demonstrado, que os **valores previsionais de volume de tráfego** e de **receitas** inscritos no modelo tem ficado **aquém da real performance** do projecto, o que, para além de **permitir reforçar a sustentabilidade e a credibilidade dos valores apresentados no Quadro III**, ainda torna plausível admitir que, na realidade, as receitas da concessionária acabarão por vir a atingir montantes bem mais elevados.



24 CONSEQUÊNCIAS FINANCEIRAS LIGADAS À ANULAÇÃO DA COMPARTICIPAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA NOS CUSTOS DE MANUTENÇÃO DA ESTRUTURA DA PONTE 25 DE ABRIL

O terceiro mecanismo de reposição do equilíbrio financeiro, constante do Acordo Global, veio permitir à concessionária uma **redução efectiva dos seus custos operacionais**, através da anulação da sua comparticipação nas despesas de manutenção da estrutura da Ponte 25 de Abril.

Os encargos estimados pela concessionária com a manutenção desta estrutura, a partir de 2001, constam do modelo financeiro Caso Base, anexo ao FRA VI e são apresentados no Quadro IV que segue.

IV. QUADRO

CUSTOS DE MANUTENÇÃO DA PONTE 25 DE ABRIL PARA A LUSOPONTE

Ano	Milhões de contos
2001	0,78
2002	0,82
2003	0,87
2004	0,91
2005	1,21
2006	0,96
2007	1
2008	1,24
2009	1,11
2010	1,12
2011	1,16
2012	1,22
2013	1,30
2014	1,32
2015	1,73
2016	1,78
2017	2,32
2018	1,54
2019	1,62
2020	1,68
2021	2,01
2022	1,82
2023	1,90
2024	0,49
Valor total a preços correntes	31,91 / 159,6 (milhões de euros)
Valor actual descontado da inflação média estimada no Caso Base – FRA VI (4,1%)	18,86 / 94,3 (milhões de euros)

Fonte : Caso Base, anexo ao FRA VI

Os encargos para a manutenção da estrutura da Ponte 25 de Abril representavam, nos termos do anterior Caso Base, cerca de **32 milhões contos**, correspondentes a um verba da ordem dos **19 milhões de contos, a preços descontados da taxa de inflação de 4,1%**, prevista no anterior modelo Caso Base (FRA VI).

Esta modalidade de reposição do equilíbrio financeiro, ao permitir gerar **economias de custos** à concessionária, consubstancia, em termos reais, um **aumento efectivo dos cash-flows** do projecto correspondente àquele montante de **32 milhões de contos ou de 19 milhões de contos**, se descontado da taxa de inflação do modelo do FRA VI..

25 RESUMO DAS CONSEQUÊNCIAS FINANCEIRAS DIRECTAS DO FRA–GLOBAL

No Quadro V que segue condensam-se as consequências financeiras directas do Acordo Global de Reequilíbrio Financeiro.

V. QUADRO

IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS DIRECTAS DO ACORDO GLOBAL DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO

(Milhões de contos)

Contrapartidas directas introduzidas na Reposição do equilíbrio financeiro	Valores descontados da taxa de inflação dos respectivos modelos financeiros
Compensações orçamentais directas a pagar à concessionária sob a forma de rendas semestrais entre 2001 e 2019	50 / 250 (milhões de euros)
Prorrogação prazo (+ 7 anos de receitas brutas de portagem a cobrar aos utentes das travessias)	113 / 565 (milhões de euros)
Anulação da comparticipação da concessionária na manutenção da estrutura da Ponte 25 de Abril	19 / 95 (milhões de euros)
Total atribuído	182⁹ / 910 (milhões de euros)

Fonte: Caso Base, novo Caso Base e Portaria n.º 1014/2001 de 7 de Junho

As contrapartidas directas Brutas da concessionária, nos termos da reposição do equilíbrio financeiro da concessão e dos pressupostos conservadores dos modelos financeiros Caso Base e novo Caso Base, ascendem, a preços descontados das taxas de inflação dos respectivos modelos, a cerca de 180 milhões de contos, o equivalente ao custo de uma nova travessia sobre o Tejo. Mesmo considerando uma taxa de inflação de 3,5%, este valor, ainda assim, representaria cerca de 156 milhões de contos.

Se tivermos em consideração que, no modelo de refinanciamento - FRA VI, a perda efectiva de receitas acumuladas de Portagem da Ponte 25 de Abril totalizava, entre 2001 e 2023, cerca de 126,8 milhões de contos, constata-se em relação ao valor global bruto de Reequilíbrio uma compensação excessiva da concessionária em prejuízo do erário público

⁹ Este valor foi calculado para as taxas de inflação constantes dos respectivos modelos financeiros. Sublinhe-se que o mesmo não teve em consideração nem os efeitos fiscais relativos à tributação do IRC, nem a perda de receita de IVA para o Estado, pelo facto de este ter alterado a taxa de IVA de 17% para 5%, em favor da concessionária.



O **Quadro VI**, que se segue, estabelece uma **análise comparativa** entre os **rendimentos** projectados no **modelo inicial Caso Base**, ou seja os rendimentos contratuais a que a concessionária **tinha inicialmente direito**, para efeitos da **reposição do equilíbrio financeiro** da concessão, e os **novos rendimentos negociados**, no âmbito do **FRA Global**, e que a concessionária perspectiva obter, de acordo com os pressupostos económicos e financeiros inseridos no **novo Caso Base**.

Sublinhe-se que para poder comparar aqueles rendimentos, no quadro seguinte, teve-se a preocupação de evidenciar os cash-flows de rendimentos de portagem correspondentes ao modelo original Caso Base, **porém subtraídos dos encargos de manutenção da estrutura da Ponte 25 de Abril inscritos no respectivo modelo**.

VI. QUADRO

COMPARAÇÃO ENTRE OS RENDIMENTOS OPERACIONAIS PREVISTOS NO ANTERIOR CASO BASE E OS INSCRITOS NO NOVO CASO BASE

Anterior Caso Base vs Novo Modelo (FRA global)

(milhões de contos)

Ano	FRA VI (Cash-flows) modelo original Caso Base	FRA Global (Cash-flows) Portagens+compensações (Estado)	
2001	12,67	12,33	
2002	14,3	12,95	
2003	15,94	14,8	
2004	17,37	15,54	
2005	18,55	16,35	
2006	19,55	16,91	
2007	21,14	18,63	
2008	22,17	19,33	
2009	23,66	20,18	
2010	25	21,07	
2011	26,25	21,51	
2012	27,67	21,05	
2013	29,1	21,13	
2014	30,9	22,83	
2015	32,41	23,78	
2016	34,04	24,7	
2017	35,57	25,64	
2018	38,43	26,63	
2019	40,55	27,66	
2020	43,03	26,39	
2021	45,01	27,47	
2022	47,73	28,58	
2023	50,46	29,74	
2024	13,02	31,09	
2025		32,52	
2026		33,98	
2027		35,49	
2028		37,06	
2029		38,83	
2030		9,43	
Valor total a preços correntes	684,92	714,4	+29,48
Valor total descontado das respectivas taxas de inflação dos modelos	398,60	472,54	+73,94 / 369,7 (milhões de euros)

Fonte: Caso Base, anexo ao FRA VI e Novo Caso Base



O quadro precedente permite constatar a existência de um diferencial de quase 74 milhões de contos, entre o valor dos *cash-flows* projectados no novo modelo Caso Base e os inscritos no modelo anterior do Caso Base anexo ao FRA VI, diferencial esse que apenas vai resultar em benefício da concessionária.

Note-se que só o valor das receitas de portagem, descontado da inflação, no novo modelo, ascende a 423 milhões de contos, **o que representa mais 10 milhões de contos**, em comparação com o valor dos mesmos rendimentos inscritos no modelo Case Base anterior anexo ao FRA VI, o qual atingia apenas 413 milhões de contos.

Isto significa que o novo Caso Base apresenta **rendimentos de exploração, superiores naquele montante** de 74 milhões de contos, em comparação com os rendimentos inscritos no modelo anterior de tal Caso Base.

Dito de outro modo, numa óptica financeira, partindo objectivamente dos pressupostos constantes dos dois modelos financeiros, o concedente, no novo modelo, proporcionou, **em termos de rendimento operacional actual, um valor adicional** à concessionária de **quase 74 milhões de contos**.

Os diferenciais apresentados, quer a preços correntes, quer a preços constantes, no Quadro VI, provam, de forma simples, que o **valor global de Reequilíbrio atribuído à concessionária** (compensação directa + não pagamento do Fee ao IEP + prorrogação do prazo da concessão), permitiu **compensá-la para além da mera perda efectiva de receitas de portagem na Ponte 25 de Abril**.

O facto da Lusoponte poder passar a dispor deste acréscimo de rendimento operacional deve-se fundamentalmente à utilização, no novo Caso Base, de projecções de tráfego menos conservadoras e às compensações directas do concedente.

O Estado, ao negociar e ao dar o seu acordo, não só para a concessionária reflectir no novo Caso Base um avultado acréscimo de encargos financeiros, em comparação com os previstos no anterior Caso Base, como, ainda, para beneficiar da inscrição no modelo de outros custos operacionais da sua responsabilidade, incorreu numa situação de falha técnica ou de incapacidade negocial que teve como resultado a oneração dos dinheiros públicos, sem contrapartida para os contribuintes e, portanto, com prejuízo para o erário público.

Sublinhe-se que, nos termos da Resolução de Conselho de Ministros que aprovou o novo Acordo-Quadro, considerou-se de interesse a adaptação das condições de financiamento da concessão às novas realidades do mercado do euro, pelo que se veio a autorizar um refinanciamento da Lusoponte junto do Banco Europeu de Investimento e de novo sindicato bancário.

O concedente, ainda, nos termos daquele novo Acordo, acedeu a que todas estas alterações aos contratos de financiamento fossem reflectidas nas projecções financeiras que constituem o novo Caso Base.



A alteração dos contratos de financiamento permite à **concessionária obter condições mais vantajosas** em termos de **taxas de juro** e do **perfil de reembolso do serviço da dívida**. Com efeito, o **alargamento do prazo de financiamento** conjugado, quer com o **aumento** do montante resultante de **uma nova *tranche* de financiamento**, quer com os respectivos **custos de financiamento**, conduzem, em termos de **Caso Base**, a um **agravamento de encargos financeiros**, na ordem dos **66 milhões contos**.(vidé Quadro VII)

Sendo assim, as compensações directas de **61,3 milhões de contos** atribuídas à concessionária foram **calculadas com referência** a este **elevado acréscimo de encargos financeiros** inscrito no **novo Caso Base**, o que significa que o concedente veio proporcionar, **de uma forma indirecta**, à Lusoponte, com base no novo Acordo Global de Reposição do Equilíbrio Financeiro, a **cobertura de riscos e encargos de refinanciamento que descaracterizam e desvirtuam totalmente o conceito de *project finance***, uma vez que a **responsabilidade e o ónus da actividade de financiamento ou refinanciamento deste modelo de concessão** deveria, em termos normais e de acordo com as boas práticas, correr por conta da **sociedade veículo e nunca ser assumido pelo Estado**.

Daqui resulta que os **pagamentos semestrais**, no montante global de **61,3 milhões de contos**, a efectuar pelo concedente à concessionária, ao abrigo do novo FRA Global, acabaram por, de **forma indirecta**, se poderem reconduzir a **compensar a concessionária** pelas **novas condições de financiamento**, traduzidas na **inscrição na rubrica “*Financial Costs Senior Debt*”** de uma verba global de cerca de **124,5 milhões de contos**, diluída ao longo do período compreendido entre 2000 e 2021, e não a compensá-la, **exclusivamente**, pela **efectiva perda de receitas** resultantes do **regime de diferenciação de taxas de portagem e respectivas políticas comerciais** a aplicar na Ponte 25 de Abril.

26 AS CONSEQUÊNCIAS DAS NOVAS CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO PARA O ERÁRIO PÚBLICO

Entre as novas condições de financiamento **aprovadas pelo concedente**, no novo Acordo-Quadro, está incluída a aprovação de uma operação de refinanciamento da concessionária, cujos objectivos, segundo memorando apresentado pela concessionária ao GATTEL, em 3 de Maio de 1999, eram os seguintes:

- **Aumentar a dívida sénior da Lusoponte**, tendo em vista a cobertura de **custos adicionais de construção e de reestruturação da própria concessionária**, estimados pela empresa em **cerca de 24 milhões de contos**.
- **Ajustar o perfil da dívida (encargos financeiros e amortizações) aos *cash-flows* gerados no projecto**, tendo em vista compatibilizar esta nova estrutura de financiamento com:
 - **O novo perfil de risco da operação**, após a conclusão da construção da Ponte Vasco da Gama;
 - **As actuais condições de mercado**.



Sublinhe-se que, o refinanciamento da concessão, na óptica da Lusoponte, teve como objectivo fundamental:

- **a redução do envolvimento accionista**, nomeadamente, através da redução dos seus suprimentos, a realizar durante a fase de exploração do empreendimento;
- melhoria do valor actual líquido do projecto, ou seja, **a melhoria da rendibilidade accionista**.

No âmbito desta proposta de refinanciamento, foi igualmente apresentado pela concessionária um acordo a celebrar com o ACE construtor, através do qual a concessionária reconhecia a responsabilidade pelos **custos adicionais de construção** incorridos pelo ACE, no **montante mínimo de cerca de 17 milhões de contos** e que a mesma se dispunha a reclamar junto do concedente.

Em Janeiro de 2000, o concedente dá o primeiro sinal de cedência, ao enviar à concessionária um ofício no qual condiciona a aprovação da operação de refinanciamento à alteração de determinados termos e condições, no âmbito de uma negociação global das questões pendentes ligadas à concessão, nomeadamente a relativa à devolução da verba de 8,5 milhões de contos, entre outras já atrás referenciadas.

Com efeito, anteriormente, esta operação de refinanciamento e de alteração dos contratos de financiamento tinha sido objecto de um **parecer negativo** por parte de uma comissão constituída por elementos do GATTEL, da IGF e por consultores, o qual expressou com clareza a opinião de que **“o refinanciamento, nos termos propostos pela Lusoponte, só beneficia a concessionária e perpetua o desequilíbrio contratual do SCC** (segundo contrato de concessão) **em favor da concessionária; “** (Reunião de 27/12/99 – GATTEL).



Os encargos financeiros associados às novas condições de financiamento da concessionária podem ser comparados com os compromissos anteriores inscritos no Caso Base FRA VI através do **Quadro VII** seguinte:

VII. QUADRO

COMPARAÇÃO ENTRE OS ENCARGOS FINANCEIROS INSCRITOS NO MODELO CASO BASE (FRA VI) E OS CONSTANTES DO NOVO CASO BASE (FRA GLOBAL)

ENCARGOS FINANCEIROS (preços correntes)

Caso Base (FRA VI)		Novo Caso Base (FRA Global)
Ano	Montantes (milhões contos)	Montantes (milhões contos)
2000	6,16	8,69
2001	5,83	6,61
2002	5,71	7,49
2003	5,47	7,66
2004	5,21	7,54
2005	4,88	7,41
2006	4,61	7,49
2007	4,24	7,41
2008	3,83	6,80
2009	3,39	6,60
2010	2,92	6,14
2011	2,40	5,80
2012	1,83	5,43
2013	1,20	5,05
2014	0,58	4,55
2015	0,15	4,07
2016	-	3,56
2017	-	3,01
2018	-	2,43
2019	-	6,99
2020	-	0,69
2021	-	3,08
TOTAL	58,41	124,5

Fonte:

Diferencial positivo de encargos financeiros do novo FRA Global

66 milhões contos
/ 330 milhões euros



Esta verba de 66 milhões de contos, apurada no Quadro anterior, corresponde ao **montante adicional de encargos financeiros, imputados indirectamente ao Estado**, por via da reposição do equilíbrio financeiro, nos termos das **novas condições de financiamento** da concessão, **aprovadas pelo concedente** através do novo Acordo-Quadro, e que não podem deixar de ser consideradas objectivamente **desfavoráveis para o erário público, já que o Estado terá de suportar verbas adicionais sem contrapartidas efectivas**.

O que não pode, pois, deixar de se relevar, como auditor público externo, a este propósito, é que o Estado, por via dos **mecanismos de reposição do equilíbrio financeiro**, constantes do **novo Acordo Global**, acabou por **suportar um aumento de 66 milhões de contos de encargos financeiros**, resultantes seja de modificações efectuadas nos **termos de financiamento da dívida sénior já existente**, seja da introdução de uma **nova tranche de financiamento** de cerca de **24 milhões de contos** para cobertura de **custos adicionais da Ponte Vasco da Gama, seja de outros custos da Lusoponte, os quais constituem, claramente, responsabilidades da concessionária e não do concedente**.

A título ilustrativo, o montante de cerca de **130 milhões de contos de receitas de portagem**, garantidos à concessionária com a prorrogação da concessão em relação ao que ela própria tinha previsto, e a sua dispensa de continuar a pagar os encargos de manutenção da estrutura da Ponte 25 de Abril seriam, em **termos de valor**, contrapartidas adequadas para o **concedente** compensar a concessionária pela **perda de receitas** resultante do **actual regime de diferenciação de taxas de portagem** das **duas travessias** e das **políticas comerciais da Ponte 25 de Abril** impostas pelo concedente.

Na realidade, o ajustamento do modelo original Caso Base com a introdução de projecções de tráfego menos conservadoras e de um prazo fixo de 35 anos para a duração da concessão, teria, objectivamente, bastado para dar lugar a um novo modelo *ceteris paribus*¹⁰, que garantiria o equilíbrio financeiro à concessionária.

Importa sublinhar que aquele montante adicional de encargos financeiros, inscrito no novo Caso Base, **não confere à concessionária o direito à reposição do equilíbrio financeiro da concessão**.

Assim sendo, a alteração das condições de financiamento da Lusoponte, aprovada pelo concedente, veio consubstanciar **uma forma indirecta, note-se, de compensar a concessionária pelos custos financeiros adicionais** decorrentes da **alteração do perfil de reembolso do serviço da dívida (amortizações e juros) e da nova tranche de financiamento**.

¹⁰ Mantendo todas as outras variáveis do modelo inalteráveis, condições de financiamento, valores mínimos dos critérios chave, custos operacionais, etc.



Com efeito, se, por um lado, é certo e óbvio que a concessionária não podia deixar de ser compensada pelas modificações unilaterais introduzidas pelo concedente na política de preços da concessão, por outro, surge como inexplicável que o concedente negocie e aceite ser fortemente penalizado por alterações às condições de financiamento, as quais acabam por configurar uma espécie de modificações unilaterais, mas agora impostas pela concessionária e do seu evidente interesse.

A este propósito, o Tribunal não pode deixar de recordar o disposto nas Bases da Concessão XXIV e LXXI :

*“Constituindo a obtenção do financiamento necessário ao desenvolvimento das actividades integradas na concessão uma das responsabilidades que incumbem à concessionária, as obrigações do concedente em matéria de financiamento limitam-se ao estabelecido na base seguinte, (atribuição do subsídio da UE), **não assumindo qualquer outra responsabilidade nem cobrindo qualquer outro risco nesta matéria.**”*

*“As autorizações ou aprovações a emitir pelo concedente nos termos das bases LXIX e LXX, (aprovação e autorizações de alterações aos subcontratos da concessão) ou suas eventuais recusas **não implicam a assunção de quaisquer responsabilidades pelo concedente, nem exoneram a concessionária do cumprimento cabal e atempado das obrigações**”*

Ora, a verdade é que o concedente, de **forma indirecta e sem ter em conta o que consta das bases da concessão** citadas, acabou por **assumir responsabilidades e cobrir riscos, no âmbito das actividades de financiamento da concessão, as quais, de todo em todo, lhe não podiam nem deviam ser imputáveis.**



VII A LÓGICA E OS PRESSUPOSTOS DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO DA CONCESSÃO SUBJACENTE AO ACORDO GLOBAL

27 PRINCIPAIS FLUTUAÇÕES DO NOVO MODELO, FACE AO CASO BASE ORIGINAL

As **principais flutuações** ocorridas em componentes fundamentais do **novo modelo**, comparativamente ao **Caso Base original** representam-se no **Quadro VIII** seguinte:

VIII. QUADRO

PRINCIPAIS ALTERAÇÕES DO CASO BASE ORIGINAL

CASO BASE	NOVO MODELO
	<ul style="list-style-type: none">• Redução dos custos operacionais• Redução da taxa de inflação• Aumento do volume de tráfego previsto• Aumento do prazo da concessão• Redução do tarifário• Aumento das compensações• Aumento dos encargos financeiros

Sublinhe-se que as variações ocorridas em variáveis chave do novo modelo para a reposição do equilíbrio financeiro da concessão **não resultaram exclusivamente de modificações unilaterais do concedente, nem somente da interferência dos mecanismos de reposição do equilíbrio financeiro.**

As flutuações ocorridas naquele grupo de variáveis tiveram reflexos distintos no cálculo do montante de compensações directas a atribuir à concessionária. Isto é, a assunção, também por parte do Estado concedente, de determinados pressupostos económicos e financeiros, veio a contribuir para empolar significativamente os montantes de compensações directas a pagar à concessionária.



Com o acordo do Estado concedente, a concessionária acabou, assim, por beneficiar, comparando a situação actual com a do modelo original Caso Base, de uma **redução efectiva de custos operacionais**, de um **aumento de receitas** por via de uma prorrogação do **prazo da concessão** e de uma **cobertura de encargos financeiros adicionais por parte do concedente**, conforme se evidencia no **Quadro IX** seguinte:

IX. QUADRO

CONSEQUÊNCIAS FINANCEIRAS DAS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELO NOVO CASO BASE

Valores descontados da inflação dos respectivos modelos (milhões de contos)

Contrapartidas	Caso Base FRA VI 2001-2024	FRA Global 2001-2030	Desvio
Receitas portagem	413	423	+10 / 50 m. euros
Encargos financeiros	46	99	+53 / 265 m. euros
Custos operacionais	66	49	-17 / 85 m. euros
Compensações do Estado	-	50	+50 / 250 m. euros

Atente-se em que o desvio verificado na rubrica “encargos financeiros” foi, na realidade, quase compensado, na totalidade, pelo montante de compensações directas atribuído pelo Estado.

Os movimentos ocorridos nas principais componentes de Reequilíbrio Financeiro permitiram gerar, por via do Acordo Global, um acréscimo de rendimento de cerca de **24 milhões de contos, favorável à concessionária**. (10 +17 +50 – 53). Este resultado permite demonstrar, também, e da mesma forma como se demonstrou através do Quadro VI, que o novo Acordo conduziu objectivamente a uma **sobre-compensação da concessionária**.

28 PRESSUPOSTOS SUBJACENTES AO MODELO FINANCEIRO FRA GLOBAL

Para o cálculo do montante das compensações directas, a atribuir à concessionária, nos termos do novo Acordo Global, destacam-se, entre outros, os seguintes pressupostos:

- TIR (objectivo) de 11,43% a preços de 31 de Dezembro de 1992
- Prazo de concessão de 35 anos fixo.
- FRA VI no valor de 4,24 milhões de contos (inclui o impacto financeiro da área de serviço, no montante de 1,2 milhões de contos).
- Prazo de pagamento do FRA Global : 19 anos.
- Portagens na Ponte 25 de Abril em 2000 e 2001 mantidas aos preços actuais.



-
- Aumento de Portagens, em 2002, na Ponte 25 de Abril, para 1 Euro para a classe 1 e para as restantes classes proporcionalmente, e, posterior evolução de acordo com o IPC, com arredondamento para os 5 cêntimos de Euro superior.
 - Não cobrança de Portagens no mês de Agosto na Ponte 25 de Abril até ao final do prazo da concessão.
 - Sistema do utilizador frequente alterado por forma a atingir 15% das receitas da concessionária em 2002.
 - Não recebimento pela concessionária de qualquer montante relativo a reclamações.
 - Pagamento de créditos (avaliados pela Lusoponte em 8,5 milhões de contos) contra o reembolso dos 8,5 milhões de contos atribuídos no âmbito do FRA I
 - Não pagamento de encargos ao IEP, relativos à manutenção da estrutura da Ponte 25 de Abril a partir de 2001(inclusive).
 - Portagens da Ponte Vasco da Gama, a partir de 2002 (inclusive), a evoluir de acordo com o IPC com arredondamento para os 5 cêntimos de Euro superior.
 - Novo modelo Caso Base (“Modelo de Refinanciamento”) como modelo base de cálculo do FRA Global, que integra as novas condições de financiamento da concessão e uma actualização das projecções de tráfego.
 - Aumento dos custos da sociedade concessionária (*concession company costs*), no montante de meio milhão de contos, repartido entre o primeiro e segundo semestres de 2001, correspondente ao encargo com os projectos relativos à terceira travessia.
 - Aumento dos custos da sociedade concessionária em 20.000 contos anuais referentes à participação da Lusoponte na Fundação das salinas de Samouco.
 - Taxa de inflação de 2,5%
 - Taxa de IVA de 5%
 - Taxa de IRC de 32% (acrescida de derrama municipal) inalterada para todo o período da concessão.

Sublinhe-se que, segundo um estudo do Banco Efisa, consultor técnico do concedente, a não assunção dos custos adicionais da concessionária, relativos aos projectos da terceira travessia e da participação nas salinas de Samouco, reduziria a compensação do Estado de 61,3 para 57 milhões de contos.

Embora a concessionária assuma como pressuposto não receber quaisquer montantes de compensação devido a reclamações, na verdade ao ter-se inscrito uma tranche adicional de 24 milhões de contos, para fazer face a custos adicionais de obras na Ponte Vasco da Gama e outros custos da concessionária, acabou-se por **imputar esses custos, indirectamente, ao Estado, através do FRA Global.**

Relativamente a esta questão, não pode deixar de se citar, pela sua meridiana clareza, a seguinte passagem do Quarto relatório preliminar, de 9 de Fevereiro de 2000, do Banco EFISA, **consultor técnico do Estado concedente para este novo Acordo com a Lusoponte.**

“É de salientar que quaisquer custos adicionais em que a concessionária incorra por via do Acordo Global e que sejam repercutidos no modelo, estarão na realidade a ser suportados pelo concedente, uma vez que conduzirão a uma redução da TIR accionista e consequentemente a um aumento do FRA único. É o caso dos custos referentes aos projectos da Nova Travessia e da participação na Fundação das Salinas de Samouco.



Sublinhe-se que, nos termos do Acordo-Quadro, os custos da concessionária associados ao desenvolvimento de **estudos** relativos à **Terceira Travessia do Tejo, não deveriam gerar encargos financeiros para o Estado**, facto que os mecanismos de cálculo dos montantes de reposição do equilíbrio financeiro da concessão **contradizem**, com gravosas consequências financeiras para o Estado, no elevado montante de cerca de meio milhão de contos.

Com efeito, a **forma de apuramento** do montante de **61,3 milhões de contos** e a respectiva mecânica contratual de reequilíbrio financeiro da concessão que figura no novo Caso Base, anexo ao Acordo Global, poderá ser melhor explicada, através do seguinte Quadro X:

X. QUADRO

PRESSUPOSTOS CHAVE DO REEQUILÍBRIO FINANCEIRO SUBJACENTES AO FRA GLOBAL

FRA Global vs Caso Base original

Variáveis chave a compensar pelo Estado no novo modelo Caso Base	“Factores de compensação” utilizados pelo concedente no novo modelo
<ul style="list-style-type: none">• Perda de rendimentos de portagem• Aumento encargos financeiros¹¹• Aumento dos custos da concessionária• Redução da taxa de inflação de 4,1 para 2,5	<ul style="list-style-type: none">• projecções de tráfego menos conservadoras• Aumento efectivo do prazo• Redução dos custos de manutenção
Valores mínimos dos Critérios chave: TIR- 11,43% Loan life cover ratio- 1,64 Annual Debit Service cover ratio- 1,4	Saldo a compensar : 61,32 milhões de contos / / 306,6 milhões de euros

As referidas “variáveis a compensar” configuraram **factores de penalização** para o **Estado**, no sentido em que concorreram para o **agravamento do montante** de **61,3 milhões de contos** de compensação directa a atribuir à concessionária.

O **efeito financeiro** das flutuações ocorridas nas denominadas “**variáveis a compensar**”, traduziu-se numa **redução efectiva da TIR de 11,43% dos accionistas**, cuja reposição conduziu, logicamente, a um **aumento da verba** a atribuir a título de Reequilíbrio financeiro da concessão.

O **desajustamento dos valores mínimos dos critérios chave**, face à **nova realidade do projecto**, a **introdução de novos custos da concessionária**, a **redução da taxa de inflação**, e o **custo dos novos termos de financiamento** constituíram factores desequilibrantes do rendimento da concessão, cujos efeitos financeiros, nos termos do novo modelo, permitiram **potenciar o montante de compensações directas a atribuir à concessionária pelo Estado**.

¹¹ Estes encargos resultam também do perfil do reembolso do empréstimo (*payment profile*) subjacente à opção 4 das taxas do BEI e da dívida Sénior B, constante no novo modelo, cujas taxas de juro variam entre 7,55% e 9,31%



Refira-se que o critério chave – **rácio de cobertura anual do serviço da dívida** – passou de um **valor mínimo de 1,25 (Caso Base original)** para um **valor de 1,4 no novo modelo**. Este **aumento da margem de cobertura do serviço da dívida** por parte dos *cash-flows do projecto*, imposto pelos Bancos, veio, naturalmente, **agravar** o referido **montante de compensação directa** a atribuir pelo Estado à concessionária.

Note-se, todavia, que, em relação às contrapartidas, a **utilização de projecções de tráfego menos conservadoras** para o cálculo do montante de compensações directas a atribuir à concessionária, ao abrigo do novo modelo Caso Base, teve um **efeito positivo para o Estado**, no sentido em que permitiu reduzir aquele montante a suportar pelo Estado.

Por outro lado, saliente-se que as **perdas de rendimento de portagem**, resultantes do **sistema de desconto para o utilizador frequente** e da **isenção do pagamento** destas durante o **mês de Agosto**, atingem, nos termos do novo modelo Caso Base, um valor da ordem dos **24%** das receitas globais da concessão, **o que se afigura pouco realista**.

Em suma, o **agravamento das contrapartidas e compensações** à concessionária ao longo dos acordos de Reequilíbrio Financeiro e, muito especialmente do FRA Global, constituem, substancialmente, o **resultado de manobras sobre variáveis**, nomeadamente a introdução de **pressupostos objectivamente inaceitáveis**, face aos princípios que **nortearam o modelo inicial de financiamento do projecto**, bem como de outros demasiadamente **conservadores e penalizantes para o Estado**.

29 AS CONSEQUÊNCIAS FINANCEIRAS DA GARANTIA DE UMA TIR ESTIMADA PARA O ACCIONISTA DE 11,43%

Não obstante o já referenciado **desajustamento** do valor mínimo deste critério chave, à luz do **novo perfil de risco** do projecto em apreço e da actual conjuntura económica, a **fixação da TIR** como **pressuposto intocável e inalterável** do novo modelo, não pode deixar de ser objecto dos seguintes comentários:

- A TIR accionista, na sua essência, reflecte o produto ou o resultado estimado da interacção de um conjunto de variáveis, exógenas e endógenas, projectadas num modelo financeiro, que terá como objectivo medir a rendibilidade estimada do investimento accionista, através de uma **relação matemática** entre a projecção dos cash-flows despendidos (*out flows*) e os obtidos (*in flows*) pelos accionistas, ao longo de todo o período da concessão. Portanto, a TIR deveria configurar **um output** e nunca **um input** ou **um pressuposto**.



- O Estado, contudo, ao fixar, nos termos do FRA Global, uma **TIR accionista de 11,43%**, em articulação com a introdução de outras variáveis e pressupostos que espelham aumentos reais de custos da concessionária, está, na verdade, a assumir tais encargos, através da atribuição de um **compensação directa superior à que a concessionária teria direito, caso se considerasse apenas o efeito da perda de rendimento das portagens.**
- Assim, a **reposição de perdas da TIR accionista**, resultantes de **factos alheios** ao concedente, **repercutidos no novo modelo Caso Base**, que, na realidade, **não configuram “modificações unilaterais” nem “eventos de força maior”**, acaba por **desvirtuar** o modelo de financiamento *project finance*, para além de **não ser socialmente aceitável** que o **Estado suporte encargos que caberiam sempre à concessionária assumir**, nos termos da presente arquitectura contratual da concessão em apreço.

Sublinhe-se que o Banco Efisa, que, uma vez mais, se cita, até porque foi escolhido pelo Estado para o assessorar tecnicamente neste dossier, **recomendou ao concedente** a utilização de cenários de reposição alternativos, **tendo em consideração a obtenção de uma rentabilidade justa para os accionistas e adequada ao perfil de risco do projecto.** Um cenário apontado pelo Banco Efisa foi a utilização de **uma TIR de 10,86%**, valor obtido no modelo de refinanciamento do Caso Base original, anexo ao FRA VI, vidé o Relatório Preliminar - Banco Efisa, de 22 de Janeiro de 2000, do qual nos permitimos transcrever o que se segue:

“3.7 Cenários alternativos”

“O Banco Efisa considera que este valor (o de uma TIR de 10,86%) seria um bom ponto de partida para uma contra-proposta a apresentar pelo concedente, uma vez que seria esta a rentabilidade obtida pelos accionistas da Lusoponte no caso de o concedente autorizar a operação de refinanciamento e de as portagens na Ponte 25 de Abril aumentarem para o nível da Ponte Vasco da Gama.”

“...A atribuição de uma compensação superior, que lhe garantisse uma rentabilidade mais elevada, face a um perfil de risco inferior, estaria a sobre-premiar a concessionária, desequilibrando a relação risco-rentabilidade em seu favor e em claro prejuízo do erário público.”

Refira-se ainda, com base nos pressupostos do novo modelo Caso Base, que o já citado Banco Efisa (consultor do concedente) procedeu ao cálculo da compensação a atribuir à concessionária, para um período de 10 anos, de forma a alcançar a referida taxa de rendibilidade de 10,86%. **O valor calculado foi de 37,75 milhões de contos.**

Ora, o que não pode deixar de se concluir, a este respeito, é que esta proposta de compensação correspondia, para o concedente, a uma poupança de quase 24 milhões de contos, face à verba atribuída de 61,32 milhões de contos.



VIII AS IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS GLOBAIS DA CONCESSÃO LUSOPONTE PARA O ESTADO.

30 O ENCARGO ACUMULADO DA CONCESSÃO NA FASE ACTUAL

O Quadro XI seguinte permite evidenciar, de uma forma sintética, o **encargo global da concessão Lusoponte**, que corresponde à soma das contrapartidas atribuídas e a atribuir pelo Estado àquela concessionária, na **fase actual** do modelo da concessão.

XI. QUADRO

CONTRAPARTIDAS GLOBAIS DA CONCESSÃO

	Montantes (milhões de Contos)
Comparticipação inicial do Estado	20
Compensações directas	(valores correntes)
FRA I	18,12
FRA II	0,98
FRA III	0,76
FRA IV	4,85
FRA V	3,59
FRA VI	4,24
Acordo global	(valores descontados da inflação)
Compensações directas	49,7
Prorrogação do prazo da concessão	112,9
Anulação da participação na manutenção da estrutura da P.25 de Abril	18,86
Total	233,9 / 1170 (milhões de euros)

No modelo de Concessão Lusoponte, as contrapartidas financeiras directas totais a cargo do Estado e dos utentes, em benefício da concessionária, atingirão, a preços actuais, valores da ordem dos 240 milhões de contos.

Este esforço financeiro será repartido entre os **contribuintes** e os **utentes das travessias** que terão obrigatoriamente de **pagar taxas de portagem até ao ano 2030**. Estes últimos assumirão tal esforço na sua dupla qualidade de utentes e de contribuintes.

Finalmente, refira-se que à concessionária foi ainda atribuído o benefício de uma taxa de IVA reduzida de 5%, que se mantém em vigor desde o acordo FRA 1, como **factor suplementar de reposição do equilíbrio financeiro**. A redução desta taxa de 17% para 5%, considerando os rendimentos de portagem constantes do novo modelo Caso Base, coloca em jogo **12% das receitas** de portagem da concessão, que representam, a valores actuais, aproximadamente **50 milhões de contos, de que a concessionária beneficia, por liquidar apenas 5% de IVA ao Estado**.



C DESTINATÁRIOS PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

31 DESTINATÁRIOS

Deste Relatório são remetidos exemplares às seguintes entidades:

- Á Assembleia da República e, concretamente:
 - ao seu Presidente;
 - à Comissão de Economia, Finanças e Plano;
 - aos líderes de todos os Grupos Parlamentares.

- Ao Governo, através dos Gabinetes dos:
 - Ministro das Finanças;
 - Ministro do Equipamento Social.Ambos ouvidos em sede de contraditório.

- Ao Instituto de Estradas de Portugal – IEP –, enquanto organismo público designado para representar o Estado concedente e igualmente ouvido em sede de contraditório.

- À Lusoponte, SA, a título de mera cortesia , uma vez que é a concessionária da concessão auditada, mas não foi objecto desta auditoria do Tribunal, que se limitou ao agir do concedente.

- Ao Representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal de Contas, nos termos do disposto pelo n.º 2 do artigo 55º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

32 PUBLICIDADE

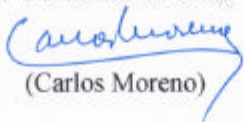
Após cumpridas as diligências relativas à entrega de exemplares dos Volumes I e II deste Relatório aos destinatários antes discriminados, devem os mesmos, em tempo oportuno e pela forma mais adequada, ser objecto de divulgação junto dos diversos meios de Comunicação Social.

De igual modo, e no mais curto período de tempo possível, devem os Volume I e II deste Relatório ser inserido no *site* do Tribunal de Contas na Internet, com uma chamada especial para o anterior Relatório de Auditoria do Tribunal n.º 31/2000, que versou também sobre a problemática da concessão Estado/Lusoponte.

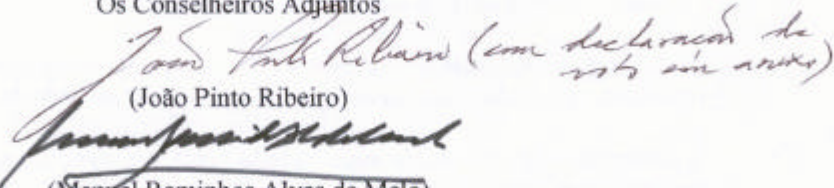
33 EMOLUMENTOS

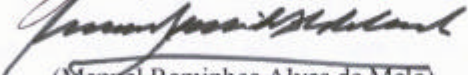
Nos termos do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal de Contas são devidos emolumentos por parte do Instituto de Estradas de Portugal – IEP –, na qualidade de organismo público incumbido, pelo Governo, de representar o Concedente, no montante de 3.050.000\$00 (três milhões e cinquenta mil escudos).


Tribunal de Contas, em 22 de Novembro de 2001.

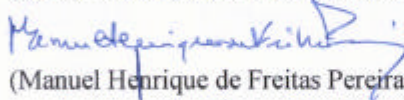
O Conselheiro Relator

(Carlos Moreno)


Os Conselheiros Adjuntos


 (com declaração de voto em anexo)
(João Pinto Ribeiro)



(Manuel Raminhos Alves de Melo)

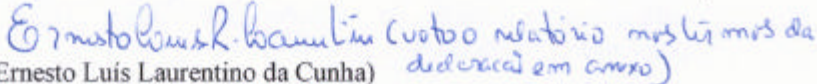

(Lia Olema Videira de Jesus Correia)

 (com a declaração de voto em anexo)
(Manuel Henrique de Freitas Pereira)


(José Alves Cardoso)


(António Avérous Mira Crespo)

 (com a declaração de voto em anexo)
(José de Castro Mira Mendes)

 (voto relativo nos termos da declaração em anexo)
(Ernesto Luís Laurentino da Cunha)



Tribunal de Contas

Gabinete do

Juiz Conselheiro João Pinto Ribeiro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Voto a conclusão de que o Acordo Global entre o *Estado* e a *Lusoponte* aponta para um desequilíbrio financeiro a favor da concessionária, e consequente prejuízo para o erário público, com os seguintes fundamentos:

- os dados disponíveis do relatório, designadamente, no que respeitam a contrapartidas financeiras do *Estado*, perda da receita relacionada com o congelamento de portagens no período 2001-19, custos alheios ao projecto (nova *Travessia do Tejo*, *Salinas de Samouco...*), revelam um desequilíbrio financeiro a favor da concessionária, não obstante argumentação em sentido contrário da concedente, mas com insuficiente fundamentação ao quantificar algumas das opções tomadas.
- O Acordo Global representa uma evolução nas relações entre o *Estado* e a *Lusoponte* onde o risco para esta assume importância decrescente, o que se devia traduzir numa *TIR* inferior à actualmente mantida (11,43%).
- Há a inclusão no novo Caso Base de custos que se afiguram estranhos ao projecto, como os referentes à *Terceira Travessia do Tejo* e à questão relacionada com as *Salinas de Samouco*, cuja importância não se vislumbra como decisiva para pôr em causa a conclusão fundamental do Relatório.

Lisboa, 23 de Novembro de 2001

O JUÍZ CONSELHEIRO


(João Pinto Ribeiro)



Tribunal de Contas

Declaração de voto

Ponderados os elementos disponíveis, voto favoravelmente o relatório no tocante à conclusão – que, aliás, me parece a mais importante – de que o chamado Acordo Global celebrado entre o Estado e a Lusoponte revela desequilíbrio em favor da concessionária e em desfavor do Estado concedente, e, portanto, com prejuízo para o erário público, pelas seguintes razões:

- a) Manutenção de uma taxa interna de rendibilidade de 11,43 %, que não parece justificar-se em face do perfil de risco actual do projecto, não se encontrando cabalmente explicada a razão por que não foi considerada a alternativa de uma taxa de 10,86%, que, nos termos de estudo efectuado por consultor técnico do Estado concedente, permitiria assegurar à concessionária a rendibilidade que esperava e apenas esta;
- b) Inclusão no novo Caso Base de custos referentes aos projectos da denominada Terceira Travessia do Tejo e da participação da concessionária nas Salinas de Samouco.

Em relação a outras considerações e conclusões do relatório ou não fui convencido totalmente da sua pertinência ou, como é o caso dos denominados “mecanismos fiscais de compensação”, quer em termos de IRC quer em termos de IVA, discordo mesmo delas, mas isso não invalida que subscreva a aludida conclusão geral de que existindo elementos que apontam no sentido de não terem sido devidamente acautelados os interesses financeiros do Estado concedente, não foi demonstrado o contrário.

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



Tribunal de Contas

Juiz Conselheiro Mira Mendes

DECLARAÇÃO DE VOTO

Acompanho a declaração de voto do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Freitas Pereira acrescentando que, face às várias dezenas de milhões de contos em questão, esperar-se-ia que o Concedente tivesse dilucidado de modo sucinto e nítido, no exercício do contraditório, as questões suscitadas, em lugar de ter fornecido uma resposta extensa e de baixo poder explicativo.

Lisboa, 22 de Novembro de 2001

O Juiz Conselheiro,



(José de Castro de Mira Mendes)



Tribunal de Contas

Juiz Conselheiro Ernesto Cunha

Declaração de Voto

Voto o presente relatório nos seguintes termos:

1. É minha convicção face à análise que fiz dos elementos constantes do relatório e, bem assim, dos resultantes do contraditório, dos estudos dos consultores do Banco Ifisa e Finantia não terem sido suficientemente acautelados os interesses patrimoniais do Estado. Julgo haver indícios suficientes que permitem concluir de forma inequívoca existir um desequilíbrio financeiro a favor da concessionária Lusoponte que se traduz num prejuízo global para o erário público. O comportamento negocial do concedente é em minha opinião passível de um juízo público de censura.
2. A intensidade e o grau da censura, relativamente a duas situações mencionadas no relatório e materialmente significativas, sempre ficaria porém dependente do resultado de verificações que não foram consideradas no âmbito da presente auditoria. É o caso de :
 - a) Operações de compensação de créditos ao Estado prevista no nº 5 da Resolução nº 25/2000, no montante de 8.500 contos com alegados créditos da concessionária alegadamente resultantes de modificações unilaterais impostas pelo concedente não totalmente discriminadas identificadas e quantificadas no relatório.
 - b) A cobertura financeira dada na tranche de 24 milhões de contos no contexto da operação de refinanciamento, entre outras, a situações não suficientemente discriminadas identificadas e quantificadas no relatório, tais como alegadas reclamações da concessionária num alegado montante de 17 milhões de contos, operações de reestruturação da empresa e alegadas correcções de deficiências na recepção definitiva da obra.



Tribunal de Contas

Juiz Conselheiro Ernesto Cunha

3. Ambas as operações ascendem ao total de 32 milhões de contos dos quais 30 milhões de contos se destinam a resolver litígios emergentes da gestão e execução do subcontrato de construção da Ponte Vasco da Gama. Ter-se-ia a meu ver justificado um exame exaustivo e circunstanciado de todas as situações litigiosas resultantes da finalização da construção e da recepção definitiva da obra, em ordem a determinar a sua efectiva existência, apurar os seus montantes, a sua razoabilidade, plausibilidade e exigibilidade nos planos técnico financeiro e jurídico financeiro, recorrendo, se necessário, a peritos e consultores externos no domínio da engenharia e arquitectura, designadamente especialistas em construção de pontes. Igualmente se justificaria examinar e rever criteriosamente todos os processos de reclamação pendentes, face ao disposto no Capítulo XXI, BASE XCIV e seguintes das Bases de Concessão aprovadas pelo Decreto Lei nº 168/94, de 15 de Junho, (quer na fase pré-contenciosa, quer na fase contenciosa) avaliando quais as posições assumidas pelos peritos e pelos advogados do Estado nos processos pré-contenciosos judiciais ou arbitrais, quais as possibilidades de ganhos de causa para o Estado nesses processos, e, com que fundamentos técnicos, jurídicos e financeiros o Estado aceitou transigir e/ou desistir naqueles processos, em que era demandado pela concessionária. O que também não resulta minimamente clara, das alegações do concedente no processo de contraditório, que alias revelam uma fundamentação pobre e deficiente. A realização destas verificações seria, a meu ver, fundamental para se poder densificar de forma mais consistente o grau de censura ao modo como terão sido ou não acautelados os interesses patrimoniais do Estado no âmbito das situações acima referenciadas em 2. a) e b). E conseqüentemente só assim poderia acompanhar plenamente e totalmente o juízo formulado no relatório a pags. 44 que “todo o processo negocial, teve como resultado a oneração dos dinheiros públicos, sem contrapartida para os contribuintes e, portanto com prejuízo para o erário público”.



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

Juiz Conselheiro Ernesto Cunha

4. Isto sem prejuízo ser minha convicção que o saldo final do contrato de concessão Lusoponte ser desfavorável ao Estado e haver consequentemente em termos globais um prejuízo para o erário público. Não tenho porém, por assente, sem uma verificação exaustiva de todas as situações de litígio emergente do subcontrato de construção da Ponte Vasco da Gama, que tenha havido quanto a todas as situações uma oneração de dinheiros públicos, sem contrapartidas efectivas . Ou seja que tais situações correspondem a pagamentos de trabalhos a mais ou não realizados ou realizados sem qualquer fundamentação técnica, jurídica e financeira. É que gostaria de ter certezas nesta matéria .


(Cons. Ernesto Cunha)