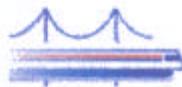




Tribunal de Contas

**Auditoria
à concessão
da travessia
do Eixo Ferroviário
Norte-Sul**

(Estado/Fertagus)



- ▶ **Sumário Executivo**
- ▶ **Relatório**
- ▶ **Anexo**



Relatório nº 24/02 - 2ª Secção



RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 24/2002 - 2ª SECÇÃO

*Auditoria à concessão da travessia
do Eixo Ferroviário Norte-Sul
(Estado/Fertagus)*

Junho 2002



FICHA TÉCNICA

Equipa de Auditoria

António Garcia
Carmo Antunes
Umbelina Pires

Coordenação do Departamento de Auditoria IX/SPE

Gabriela Santos (Auditora Coordenadora)

Tratamento de texto e arranjo gráfico

Ana Salina



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

Relator:

Conselheiro Dr. Carlos Moreno

Adjuntos:

Conselheiro Dr. José de Castro de Mira Mendes

Conselheiro Dr. José Alves Cardoso



ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

A

SUMÁRIO EXECUTIVO

(Introdução, Conclusões e Recomendações)

B

RELATÓRIO

(Corpo do Relatório, Destinatários, Publicidade e Emolumentos)

C

ANEXO

(Respostas dos Auditados)



ÍNDICE

RELATÓRIO DE AUDITORIA À CONCESSÃO DA TRAVESSIA DO EIXO FERROVIÁRIO NORTE-SUL
(ESTADO/FERTAGUS)

A. SUMÁRIO EXECUTIVO	1
I. INTRODUÇÃO	1
1. Natureza e âmbito da acção	1
2. Objectivos da auditoria	1
3. Metodologias utilizadas	2
4. Desenvolvimento do Contraditório	3
II. CONCLUSÕES GERAIS	4
5. Preliminar	4
5.1. Quanto ao modelo da Concessão	4
5.2. Quanto ao processo de concurso	4
5.3. Quanto ao prazo da Concessão	4
5.4. Quanto à taxa de utilização	5
5.5. Quanto ao Risco de Tráfego, como risco nuclear da concessão	5
5.6. Quanto ao projecto de extensão do serviço concessionado a Setúbal	5
5.7. Quanto à performance do projecto	6
5.8. Quanto à qualidade do serviço Fertagus	6
III. RECOMENDAÇÕES	7
B. RELATÓRIO	9
IV. ANTECEDENTES DO PROJECTO	9
6. Objectivos e caracterização genérica do Projecto	9
V. O PROCESSO DE CONCURSO	13
7. O concurso para adjudicação de material circulante	13
8. O concurso para adjudicação da exploração do serviço de transporte ferroviário	13
9. Metodologia de avaliação/decisão da comissão	14
10. O concorrente escolhido	15
11. A fase de negociações – alterações ocorridas entre a minuta do contrato e o contrato final	17
12. Breve apresentação da entidade adjudicatária vencedora do concurso	18



VI. MODELO CONTRATUAL DO PROJECTO	19
13. A “Arquitectura” contratual	19
14. Cláusulas e questões fundamentais do contrato de concessão	21
14.1. O Objecto da concessão	21
14.2. O Prazo	21
14.3. Os mecanismos de formação do preço do contrato	22
14.4. Os níveis e qualidade de serviço/ monitorização do desempenho do concessionário	23
14.5. As sanções	24
14.6. As garantias e obrigações no âmbito do financiamento da concessão	24
14.7. O financiamento	26
14.8. O termo do contrato	27
14.9. A fiscalização do contrato	27
VII. CARACTERIZAÇÃO DO MODELO DE CONCESSÃO	27
15. Um modelo de parceria público/privado – as bandas de tráfego –	27
VIII. OS RISCOS INERENTES AO CONTRATO DE PARCERIA PÚBLICO PRIVADA	30
16. Apresentação sumária dos riscos	30
17. Os riscos típicos do concessionário	31
18. Os riscos do concedente no âmbito do equilíbrio financeiro da concessão	32
19. O risco de tráfego como risco nuclear da concessão	32
20. Outros riscos do Estado	36
21. As implicações financeiras dos riscos do projecto para o Estado	36
IX. PERFORMANCE DO PROJECTO	37
22. O modelo financeiro da concessão	37
23. As bandas de tráfego	38
24. O desempenho do projecto de Julho a Dezembro de 1999	39
25. O desempenho do projecto no ano de 2000	41
26. O desempenho do Projecto em 1999 e 2000	43
27. Os estudos de tráfego	44
28. As implicações financeiras para o Estado da performance do projecto em 1999/2000	46
28.1. Taxa de utilização da infra-estrutura	46
28.2. A compensação directa do Estado à Fertagus, no montante de 2,4 milhões de contos	47
28.3. A revisão do contrato de concessão	48
29. O controlo e a monitorização do projecto, por parte do INTF, quanto à qualidade do serviço prestado pelo concessionário	49
X. Destinatários, Publicidade e Emolumentos	51
30. Destinatários	51
31. Publicidade	51
32. Emolumentos	52
C. ANEXO	53



Relação de siglas:

SIGLA	DESCRIÇÃO
BOT	<i>Build, Operate and Transfer</i>
BTM	Base Tarifária Média
EFNS	Eixo Ferroviário Norte/Sul
GATTEL	Gabinete da Travessia do Tejo em Lisboa
GNFL	Gabinete do Nó Ferroviário de Lisboa
INTF	Instituto Nacional do Transporte Ferroviário
INTOSAI	<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>
TC	Tribunal de Contas



A. SUMÁRIO EXECUTIVO

I. INTRODUÇÃO

1. NATUREZA E ÂMBITO DA ACÇÃO

O presente relatório, cujo texto final foi fixado em Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas (TC), dá conta dos resultados da acção de controlo prevista no seu Plano de Fiscalização para o ano 2001, no âmbito do Sector Público Empresarial do Estado.

A acção consistiu numa auditoria de gestão no âmbito do contrato de concessão da travessia ferroviária do Eixo Norte/Sul, celebrado entre o Estado, aqui representado pelo **Instituto Nacional de Transporte Ferroviário (INTF)**, e o concessionário **Fertagus, Travessia Norte/Sul, SA**, abrangendo as diferentes fases do projecto e, também, embora só em parte, o período da sua execução.

2. OBJECTIVOS DA AUDITORIA

O objectivo global da auditoria consistiu na verificação dos impactos de natureza económica e financeira do projecto de travessia ferroviária do eixo Norte/Sul (EFNS), cuja realização se efectuou através de uma parceria público-privada, em modelo de concessão, tipo *project finance*, entre o Estado e o consórcio privado Fertagus.

Para a prossecução daquele objectivo, foram traçadas as seguintes metas específicas:

- i) Identificação e análise dos fins do projecto para o concedente;
- ii) Caracterização e análise da fase concursal, com incidência nos aspectos associados ao valor económico do contrato e ao respeito pelos princípios da igualdade, transparência e competitividade;
- iii) Aferição da mais valia da proposta escolhida, no âmbito da avaliação das propostas;
- iv) Caracterização do modelo da concessão através da identificação das cláusulas fundamentais do respectivo contrato;

-
- v) Análise da consistência do modelo de concessão subjacente ao contrato final, face aos objectivos inicialmente traçados na fase de planeamento do projecto;
 - vi) Identificação e análise dos principais riscos do projecto, através da apreciação das cláusulas de maior risco, ao nível das implicações financeiras para o concedente;
 - vii) Análise da performance do projecto, face às expectativas traçadas no respectivo modelo financeiro com apuramento e justificação dos desvios;
 - viii) Identificação de eventuais mecanismos de “*clawback*” a favor do concedente e/ou dos utentes;
 - ix) Apreciação da qualidade dos serviços prestados, face aos padrões fixados contratualmente.

3. METODOLOGIAS UTILIZADAS

A auditoria foi desenvolvida tendo em consideração o Manual de Auditoria do Tribunal de Contas (TC) e, em particular, os procedimentos e metodologias de controlo a seguir no domínio da auditoria a parcerias público-privadas, adoptadas pela INTOSAI, entidade da qual o TC é membro.

Para dar cobertura às metas específicas delineadas para a auditoria, foram analisados os seguintes elementos:

- Documentos inerentes à fase de planeamento do projecto EFNS;
- Documentação relativa ao respectivo processo de concurso (Portaria n.º 565-A/97): Aviso de abertura; Caderno de encargos; Programa de concurso; Actas/Relatórios de análise, avaliação, negociação e classificação final;
- Estudos, pareceres e memorandos de consultores relativos ao projecto;
- Minuta do contrato e respectivas alterações propostas pelo concorrente vencedor;
- Contrato de Concessão;
- Modelo financeiro;
- Sistema de bandas de tráfego;
- Documentos relativos a estudos de tráfego;
- Relatório de acompanhamento da concessão INTF (primeiros 14 meses);
- Relatórios de Gestão e Contas da Fertagus referentes a 1999 e 2000;
- Relatórios e pareceres da IGF relativos ao projecto;
- Imprensa escrita.

Para o efeito, procedeu-se à recolha de toda a informação disponível relativa às diferentes fases do processo, designadamente as fases concursais e pré-concursais que antecederam a celebração do contrato e, bem assim, dos documentos que sustentaram a decisão, tendo-se, também, obtido todos os esclarecimentos necessários junto quer do concedente (INTF), quer do concessionário (Fertagus).



4. DESENVOLVIMENTO DO CONTRADITÓRIO

Na sequência do desenvolvimento dos trabalhos desta auditoria, cujas diversas fases e diligências foram, como é, aliás, procedimento estabelecido no Tribunal de Contas, sempre ordenadas e, até, presididas pelo juiz por ela responsável e ora Relator, estabeleceu a equipa de auditoria respectiva um relatório preliminar ou relato de auditoria, o qual, depois de supervisionado, no âmbito da cadeia funcional, nomeadamente pela auditora coordenadora e pelo juiz responsável, foi por este remetido, a coberto de ofícios por si assinados, não só ao INTF, como aos então Ministros das Finanças e do Equipamento Social do XIV Governo Constitucional, para efeitos de se pronunciarem sobre o conteúdo daquele documento.

Esta diligência teve lugar ao abrigo e com fundamento nos artigos 13º e 87º, n.º 3 da Lei 98/97, de 26 de Agosto, conhecida por Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Assembleia da República.

Todos os três destinatários do citado relato inicial remeteram respostas, tendo os Ministros das Finanças e do Equipamento optado por remeter um documento conjunto, porém, subscrito por Secretários de Estado dos respectivos ministérios expressamente mandatados para o efeito. Quanto ao INTF, as respectivas alegações mostraram-se, em tudo e linha a linha, absolutamente idênticas às dos citados Membros do XIV Governo Constitucional.

As respostas remetidas foram analisadas, ponto por ponto, em documento escrito, pela equipa de auditoria do Tribunal, sob a supervisão da cadeia funcional, tudo por determinação do juiz relator deste processo e responsável pela Área de responsabilidade da auditoria ao SPE.

O conjunto de todos aqueles documentos, ou seja, o relato inicial, as respostas quer do Governo quer do INTF, bem como os comentários que aquelas suscitaram, foi remetido, na sua integralidade, aos juízes que compõem a Subsecção da 2ª Secção competente para votar o relatório.

Na sequência de todo este procedimento, em tudo o que as respostas remetidas ao Tribunal contribuíram para corrigir, para aclarar ou para precisar a matéria de facto ou para melhor formular ou modular as observações e as conclusões constantes do relato preliminar, foram as mesmas acolhidas e introduzidas neste relatório final.

Não obstante, as respostas remetidas são inseridas, na sua integralidade, em anexo ao presente Relatório, sendo-lhes, em termos de destinatários e publicidade, dado tratamento idêntico ao do documento aprovado pelo Tribunal.

II. CONCLUSÕES GERAIS

5. PRELIMINAR

À luz dos resultados da auditoria, bem como tendo em conta todos os elementos carreados no exercício do contraditório, o Tribunal retira as seguintes principais conclusões gerais, sem prejuízo de tudo o mais que consta deste seu Relatório:

5.1. Quanto ao modelo da Concessão

O actual modelo de concessão é o resultado de nova orientação governamental, tomada a partir de Março de 1997 e que conduziu à transformação de um projecto inicialmente idealizado como auto-sustentável financeiramente, isto é, a pagar pelos utentes, **num projecto a cargo do Estado, ou seja, só viável com os pagamentos a efectuar pelos contribuintes**, situação esta bem patente na decisão de alargamento do objecto da concessão às Estações do Fogueteiro e Setúbal (Praias do Sado).

5.2. Quanto ao processo de concurso

O facto do Consultor Financeiro da Comissão do Concurso, como representante do Estado concedente, ter **sido o autor da metodologia de avaliação dos concorrentes, e, posteriormente, após a adjudicação, passar a fazer parte integrante do sindicato de bancos/consultores do concorrente Fertagus** suscita reservas quanto à **transparência do processo, tanto mais que haviam sido solicitados compromissos de exclusividade a todos os consultores do Estado que colaboram no lançamento do concurso.**

5.3. Quanto ao prazo da Concessão

A circunstância de o prazo da concessão poder vir a ser renovado por um **período de mais 15 anos**, acaba por consubstanciar **uma nova concessão** que deixará, então, de respeitar os **critérios de racionalidade e de rendibilidade económica**, por já ter decorrido o período necessário para a concessionária se ressarcir do esforço de investimento e a uma taxa de rendibilidade adequada ao custo do capital do projecto. Esta renovação, tendo lugar, corresponderá à **atribuição de lucros ao concessionário injustificados e sem a concomitante fixação de contrapartidas financeiras.**



5.4. Quanto à taxa de utilização

Nos termos das Bases da concessão, o Estado **assegura a adequada compensação à REFER**, sempre que ocorram, para o concessionário, reduções – ou até isenção – da taxa devida pela **utilização da infra-estrutura**, por força de variações no volume de tráfego abaixo do limite inferior da banda de referência.

Isto significa que o **concessionário não assume qualquer encargo** relativo ao **pagamento da taxa de utilização** da infra-estrutura desde que o **volume de tráfego** se situe **abaixo do limite mínimo da banda de tráfego inferior**.

O Estado acaba, assim, por substituir-se ao concessionário, nas obrigações decorrentes do pagamento à REFER da utilização das infra-estruturas ferroviárias. Acresce que o **Estado, ao assumir este encargo por conta do concessionário**, está não só a **reduzir os benefícios económicos** do contrato para **os contribuintes**, como a **condicionar a maximização da racionalidade económica da gestão privada**.

Acresce que o regime de pagamento da taxa de utilização pelo Estado concedente acaba por consubstanciar uma **forma indirecta de subsidiar os custos de exploração da Fertagus relativos ao pagamento da taxa de utilização da infra-estrutura**, o que **não deixa de suscitar reservas quanto ao respeito pelos princípios comunitários da concorrência**.

5.5. Quanto ao Risco de Tráfego, como risco nuclear da concessão

Se, por um lado, abaixo do limite mínimo da banda inferior de tráfego, o **Estado assume a cobertura do risco de tráfego, permitindo ao concessionário a renegociação do contrato**, por outro lado, o mesmo já não se verifica, por parte do Estado, quando acima da banda superior de tráfego, porquanto não advêm, por esse facto, **benefícios de tarifas mais económicas ou preços mais baixos para os utentes, uma vez que a eventual revisão do modelo e da estrutura do tarifário não implica, necessariamente, redução de preços ou a garantia de vantagens para os utentes**.

Assim, caso as **flutuações de tráfego** inviabilizem o negócio para o concessionário, este poderá renegociar o contrato, o que, na prática, implicará para o concedente **garantir a viabilidade da concessionária, tendo em vista a manutenção do serviço público. Isto significa que o ónus do risco geral do projecto acaba por recair sobre o Estado**.

5.6. Quanto ao projecto de extensão do serviço concessionado a Setúbal

Quanto ao projecto de extensão do serviço concessionado a Setúbal verifica-se que o Estado, ao assegurar a viabilização deste troço ferroviário, acaba por garantir a um grupo privado, uma rendibilidade de 11%. Refira-se, aliás, que a garantia desta alta rendibilidade pode até constituir um desincentivo e uma forma de menor responsabilização da empresa quanto à qualidade do serviço a prestar, a não ser que o concedente acautele, devidamente, a monitorização desse mesmo serviço.

5.7. Quanto à performance do projecto

Os resultados dos estudos de tráfego, realizados por mando e conta do concedente, revelaram-se totalmente desenquadrados e desajustados do nível real de tráfego registado na travessia ferroviária. A constatação de desvios de tráfego da ordem dos 50 a 70%, em relação aos limites mínimos da banda inferior de tráfego, suscita fundada apreensão quanto à fiabilidade e credibilidade técnica daqueles estudos, sendo certo que os elevados custos deste desajustamento recairão sobre o Estado concedente, dado que a ele cabe, no actual modelo de concessão, suportar o risco de tráfego.

Uma das consequências para o Estado da fraca performance do projecto EFNS, relativa aos exercícios de 1999 e 2000, é a referência, feita pelo concessionário, nos seus documentos de prestação de contas, a uma compensação directa no valor de 2,4 milhões de contos (11,971 milhões de euros). Contudo, importa sublinhar que a atribuição de uma compensação directa assume, no caso em apreço, um carácter opcional, pelo que se é normal o concessionário referir, à partida, esta modalidade de compensação, sem prévia negociação com o concedente e o equacionamento de outras formas de reposição do equilíbrio financeiro da concessão, também é, por seu turno, absolutamente natural que o Estado concedente só deva por ela optar, após negociar com o concessionário e chegar, tecnicamente, à conclusão de que tal modalidade é a que melhor serve os interesses financeiros dos contribuintes e a que melhor defende a satisfação das necessidades e do interesse público em causa.

Acresce que o concessionário obteve receitas acessórias (extra-tarifário) da ordem dos 1,1 milhões de contos (5,487 milhões de euros), que representam quase 37% dos proveitos operacionais obtidos pela empresa em 1999 e 2000, o que, no entender do Tribunal, deve ser também tido em conta para efeitos do Reequilíbrio Financeiro da Concessão, na medida em que tais proveitos excedam os custos inerentes.

5.8. Quanto à qualidade do serviço Fertagus

Em termos gerais, é de sublinhar, passados os primeiros tempos, a boa performance da empresa em termos de qualidade de serviço, nomeadamente no que respeita à rapidez, pontualidade, conforto e segurança, não obstante verificarem-se algumas reclamações quanto à oferta e qualidade do serviço de transporte complementar rodoviário que estabelece as ligações às estações de caminho de ferro, em especial as da margem sul.



III. RECOMENDAÇÕES

Tendo em conta o conteúdo do relatório da presente auditoria e, em particular, as suas conclusões, bem como as respostas recebidas na sequência do exercício do contraditório, o Tribunal entende formular as seguintes **mais importantes recomendações**:

- A opção *Project Finance*/PFI, enquanto jogo de custos, benefícios, riscos e recompensas entre os diversos intervenientes, deverá consubstanciar uma solução de valor acrescentado para o erário público e não constituir apenas uma mera transferência do financiamento para o sector privado por razões exclusivamente orçamentais. Nestes termos, revela-se de extrema utilidade a elaboração de um *outline business case*, ou seja um documento que permita demonstrar e justificar os benefícios do financiamento privado em relação à opção tradicional de financiamento (via Orçamento de Estado).
- O Estado concedente deverá limitar, na medida do possível, a sua exposição ao risco geral dos projectos, assumindo fundamentalmente os riscos de regulação e os designados riscos políticos, ou seja, as modificações unilaterais. Os riscos devem ser, em regra, repartidos de forma equilibrada, entre os diversos intervenientes, por forma a atingir o desejável *value for money*. O financiamento tipo *Project Finance* deverá fundamentalmente alicerçar-se nas expectativas de rendimento do projecto e não em garantias do Estado, que conduzam este a assumir riscos e imprevistos da concessão de índole comercial, em prejuízo do erário público.
- As taxas internas de rendibilidade dos promotores de uma Parceria Público Privada devem ser adequadas ao perfil de risco do projecto, ou seja, o Estado não deverá proporcionar rendibilidades accionistas excessivas em relação ao mercado. O Tribunal recomenda que o Estado, quando intervier em projecto de parceria com o sector privado, que também assume responsabilidades e riscos, deverá assegurar, contratualmente, mecanismos de *clawback*, por forma a partilhar e a beneficiar de rendimentos supra-normais (*upsides*) dos promotores. Por outro lado, em cumprimento do princípio da proporcionalidade, o Tribunal recomenda que, no futuro, as *third revenues* (receitas acessórias da concessão) sejam consideradas para efeitos de reposição do equilíbrio financeiro dos concessionários.
- Tendo em consideração a importância que assume o risco de tráfego em projectos de infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias, revela-se determinante o desenvolvimento de estudos de tráfego que cimentem a idoneidade das projecções apresentadas pelos diversos concorrentes. Os fluxos de tráfego do modelo financeiro (Caso Base) devem ser cuidadosamente analisados e testados por peritos e consultores de tráfego, uma vez que a utilização de projecções de tráfego sobreoptimistas poderá acarretar elevados custos para o erário público e, deste modo, comprometer o sucesso da Parceria Público Privada para o Estado.

-
- A fixação do prazo num contrato de concessão deve respeitar o princípio da proporcionalidade, isto é, o prazo estipulado deve ter em conta o desempenho financeiro do projecto, nomeadamente o período necessário para o concessionário se ressarcir do esforço de investimento, a uma taxa de remuneração adequada. Neste contexto, o Tribunal alerta para a conveniência, em certos casos, da utilização, por parte do Estado, de prazos de concessão variáveis, indexados a metas (*targets*) de rendimentos accionistas, como solução de valor acrescentado para mitigação do risco geral do projecto.
 - Por outro lado, o Tribunal recomenda a criação sistemática de comités independentes dotados de competências ao nível da assessoria técnica, jurídica e financeira e de coordenação geral, tendo em vista o apetrechamento de capacidades técnicas e negociais do Estado para a celebração de modelos contratuais tipo *Project Finance* com o sector privado. Neste sentido, o Estado deverá reforçar as suas capacidades de monitorização, acompanhamento e gestão destes contratos, nomeadamente nas áreas de controlo que incidem sobre a avaliação do desempenho dos concessionários.
 - Finalmente, por questões de transparência, os contratos celebrados com eventuais consultores, que coadjuvem o Estado na fase de avaliação das propostas, devem contemplar cláusulas que impeçam, posteriormente, após a adjudicação, a participação daqueles como consultores ou financiadores dos concessionários.



B. RELATÓRIO

IV. ANTECEDENTES DO PROJECTO

6. OBJECTIVOS E CARACTERIZAÇÃO GENÉRICA DO PROJECTO

Os objectivos e os princípios gerais, bem como a organização e o funcionamento do Sistema de Transportes Terrestres estão contidos na Lei n.º 10/90, de 17/3, diploma que aprovou a respectiva Lei de Bases. O seu art.º 13.º qualifica a “*organização e exploração na rede ferroviária*” como serviço público a “*assegurar em regime de concessão ou delegação*”.

O serviço público de transporte ferroviário constituiu uma das actividades cujo acesso esteve vedado à iniciativa privada, por força da Lei de Delimitação de Sectores¹, até 1997; posteriormente foi permitido o acesso de entidades privadas a esta actividade, através de concessão.

No âmbito do projecto da ligação ferroviária entre as duas margens do rio Tejo, designado por Eixo Ferroviário Norte/Sul (EFNS), o Governo decidiu abrir à iniciativa privada a concepção, construção e conservação das infra-estruturas necessárias, bem como a responsabilidade e os benefícios da exploração do correspondente serviço de transporte público de passageiros, tendo em conta a garantia da prestação aos utentes de um ***serviço de transporte de qualidade, seguro, económico e eficiente, em condições de auto-suficiência financeira, e a minimização simultânea dos riscos e encargos para o Estado.***

Considerando as especiais características e importância do serviço público de transporte ferroviário para o desenvolvimento do País, o Estado entendeu que deveria manter limitado o acesso a esta actividade, possibilitando, no entanto, **a sua concessão a entidades privadas**, quando tal se revelasse a **forma mais adequada de garantir, com níveis de qualidade e eficiência, o serviço público a prestar**. Foi neste sentido, que o Dec. Lei n.º 339/91, de 10/9, veio permitir o acesso das empresas privadas à prestação de serviços de transporte ferroviário, mediante concessão.

Posteriormente, a Portaria n.º 787/92, de 13/8, aprovou o programa de concurso público de adjudicação da concepção, construção e exploração em regime de subconcessão da ligação ferroviária Norte/Sul.

¹ Lei n.º 46/77, de 8/9, actualmente revogada pela Lei 88-A/97, de 25/7.

Contudo, no decurso do concurso aberto de acordo com a referida Portaria, a comissão nomeada para o efeito veio propor **a não adjudicação** do empreendimento, fundamentando a sua proposta **no facto de não se encontrarem assegurados os objectivos gerais do concurso**.

No seguimento da decisão de não adjudicação, o **Estado, fundamentando a sua opção no facto de tal solução não se revelar viável “em condições satisfatórias para o interesse público”**, resolveu que a prossecução do empreendimento deveria ser realizada em moldes diferentes.

Foi por isso que o Dec. Lei n.º 116/92, de 20/6, veio estabelecer que a empresa Caminhos de Ferro Portugueses, EP (CP) se manteria como concessionária da rede ferroviária nacional e que o acesso da iniciativa privada a esta actividade seria feito em regime de **subconcessão**, mediante a realização de concurso público.

Contudo, a realização de um concurso para a adjudicação de uma subconcessão, em que o subconcedente seria a CP, constituiria uma solução de complexidade acrescida, face às características do novo modelo do sector ferroviário, que implicava uma postura diferente da CP no domínio da gestão, sobretudo pelo facto de agir em concorrência com novos operadores.

Neste contexto, os traços mais marcantes do novo modelo do sector ferroviário residiram na criação de uma entidade de regulação ferroviária (INTF) e de uma empresa gestora da infraestrutura (REFER), bem como na reestruturação da própria CP.

Por outro lado, o conceito de concessão de serviço público, imposto pelo novo enquadramento legal, atendendo às evoluções entretanto verificadas no âmbito do direito comunitário e às próprias características do serviço de transporte de passageiros do Eixo Ferroviário Norte Sul (EFNS), poderia ser articulado com a natureza comercial da concessão, subjacente à exploração do serviço de transporte ferroviário, em condições de auto-suficiência financeira e de efectiva capacidade concorrencial, circunscrevendo-se, neste caso, às obrigações de serviço público e à fixação dos chamados serviços mínimos.

Neste enquadramento legal do processo de lançamento do concurso de exploração do EFNS, o Estado teria de optar, no que respeita aos serviços de transporte suburbanos, entre:

- Celebrar contratos de fornecimento de serviços públicos, no âmbito do contrato de subconcessão;
- impor obrigações de serviço público;
- ou não assumir compromissos financeiros neste domínio.



No âmbito desta nova postura, o Dec. Lei n.º 116/92, de 2/6, foi alterado pelo Dec. Lei n.º 274/98, de 5/9, optando-se, então, pela realização de um concurso público internacional, para a atribuição de uma **concessão directa pelo Estado ao invés de uma subconcessão**, tendo sido constituída uma comissão para apoio administrativo e técnico ao Governo na condução das diversas actuações inerentes ao concurso.

Foi, pois, decidido optar por uma solução em que a realização da infra-estrutura fosse da responsabilidade do Estado, ficando a exploração do serviço de transporte ferroviário a cargo de um operador privado.

Na sequência desta opção, foram abertos dois concursos públicos internacionais, visando um deles a aquisição do material circulante pela CP – Caminhos de Ferro Portugueses, EP, (Portaria n.º 1374/95, 22/11) e, o outro, a atribuição, em regime de concessão, da exploração do serviço público de transporte ferroviário (Portaria n.º 565-A/97, de 28/7).

Após a realização dos referidos concursos, a concessão da exploração do serviço de transporte ferroviário foi atribuído à empresa de capitais privados **Fertagus – Travessia do Tejo Transportes, S.A.**, e o material circulante adjudicado pela CP à empresa **ALSTHOM**, prevendo-se, desde logo, no processo de concurso, a posterior cessão da posição contratual da CP ao concessionário do serviço de transporte (FERTAGUS).

Em síntese, os actos legislativos, despachos e deliberações fundamentais que estiveram na génese da concessão foram os que se enumeram no Quadro I seguinte:

QUADRO I

HISTORIAL NORMATIVO DA CONCESSÃO

▪ Lei n.º 10/90, de 17/3	Aprova a lei de Bases do Sistema de Transportes terrestres
▪ Dec. Lei n.º 339/91, de 10/9	Abre à iniciativa privada a exploração de serviço público ferroviário em regime de concessão
▪ Dec. Lei n.º 116/92, de 20/6, alterado pelo Dec. Lei n.º 274/98, de 5/9	Altera os estatutos da CP permitindo o acesso à iniciativa privada do serviço de transporte ferroviário
▪ Desp. Conjunto n.º A- 39/92-XII, de 16/7	Cria a comissão para apoio administrativo e técnico para a condução do processo concurso
▪ Portaria n.º 787/92 de 13/8, alterada pelas Portarias n.º s 39-A/93, de 28/01 e 63-A/94 de 28/01	Regula o programa de concurso público de adjudicação da concepção, construção e exploração em regime de subconcessão
▪ Portaria n.º 1053-A/93, de 19/10	Aprova a 2ª fase do concurso público para adjudicação da subconcessão
▪ Despacho Conjunto n.º 83/94-XII, de 5/12	Decisão de não adjudicação da proposta apreciada em sede do concurso a que se refere a Portaria 787/92, de 1378

HISTORIAL NORMATIVO DA CONCESSÃO (CONT.)

▪ Disp. Conjunto n.º A-21/95-XII	Cria a comissão para a realização dos concursos de adjudicação da subconcessão da exploração de serviço público de transporte ferroviário e do fornecimento de material circulante e extingue a anterior
▪ Portaria n.º 1374/95, de 22/11	Regula o procedimento de concurso para adjudicação do fornecimento de material circulante
▪ Portaria n.º 565-A/97, de 28/7	Regula o procedimento de concurso público internacional para adjudicação em regime de subconcessão, da exploração do serviço de transporte ferroviário
▪ Disp. Conjunto dos Ministros das Finanças e do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território de 16/06/97	Recomposição da Comissão constituída pelo Despacho Conjunto A-12/95-XII, de 8 de Maio.
▪ Dec. Lei n.º 299-B/98, de 29/9	Cria o INTF que tem por missão regular e fiscalizar o sector ferroviário, supervisionar as actividades desenvolvidas e intervir em matéria de concessões de serviços públicos
▪ Dec. Lei n.º 189-B/99, de 2/6	Aprova as bases da concessão e atribui à Fertagus a exploração de serviço público de transportes ferroviário de passageiros no Eixo Norte/Sul

Os primeiros trabalhos desenvolvidos no âmbito do projecto EFNS remontam, como se referiu, ao início dos anos 90, com a realização dos primeiros estudos de tráfego, tendo para o efeito sido criada uma comissão de acompanhamento do projecto, integrada por representantes, entre outros, dos Ministérios do Equipamento e das Finanças, funcionando então no Gabinete do Nó Ferroviário de Lisboa (GNFL).

Este Gabinete viria a ser extinto na sequência da reestruturação do sector ferroviário tendo sido incorporado na Rede Ferroviária Nacional – REFER, EP (D. L n.º 104/97, de 29/4), à qual foi cometida a gestão das infra-estruturas ferroviárias, função até então concentrada na CP, que passou a ter apenas como objecto social a exploração do transporte ferroviário.

Mais tarde foi criado o Instituto Nacional de Transporte Ferroviário pelo D. L. n.º 299-B/98, de 29/9, com o objectivo de regulação no domínio do transporte ferroviário, e que surgiu como representante do Estado na assinatura do contrato de concessão com a empresa Fertagus.

Na base da decisão de prosseguir este projecto estiveram razões de carácter estratégico e que deram seguimento às recomendações da União Europeia, no tocante à criação de um novo modelo de funcionamento das estruturas ferroviárias, que pudesse contribuir para a dinamização e fomento da capacidade concorrencial do sector, nomeadamente através da separação entre a gestão das infra-estruturas e a exploração do serviço de transporte, por forma a abrir este mercado aos operadores privados, para incrementar o nível qualitativo do serviço e, concomitantemente, reduzir as pesadas indemnizações compensatórias, aproveitando a maior competitividade, racionalidade e eficiência do sector privado.



V. O PROCESSO DE CONCURSO

Conforme já referido, no quadro evolutivo deste projecto, foi deliberado proceder à abertura de dois concursos públicos internacionais, um com vista à atribuição da concessão da exploração do serviço de transporte ferroviário e, o outro, à adjudicação do fornecimento de material circulante.

7. O CONCURSO PARA ADJUDICAÇÃO DE MATERIAL CIRCULANTE

A Portaria n.º 1374/95, de 22/11, procedeu à regulamentação dos procedimentos de concurso para adjudicação de material circulante; importa destacar os principais aspectos do referido concurso:

Modalidade: Concurso Público Internacional

Objecto: Adjudicação, pela CP-Caminhos de Ferros Portugueses, EP, de unidades quádruplas eléctricas, na quantidade e de acordo com o definido no caderno de encargos.

Ficou desde logo fixada a transmissão da posição contratual da CP ao futuro concessionário da exploração do serviço público de transporte suburbano.

Critério de Adjudicação: Proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta os factores enunciados no programa de concurso.

8. O CONCURSO PARA ADJUDICAÇÃO DA EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO

O procedimento deste concurso público foi regulamentado pela Portaria n.º 565-A/97, de 28/7, sendo de realçar os seguintes aspectos:

Modalidade: Concurso Público Internacional.

Objecto: Adjudicação, em regime de subconcessão, da exploração do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte/Sul da Região de Lisboa com extensão a Setúbal (Praias do Sado). Note-se que, mais tarde, de acordo com a alteração efectuada pelo Dec. Lei n.º 274/98, de 5/9, ao Dec. Lei n.º 116/92, de 26/6, a exploração do serviço público de transporte ferroviário passou a ser atribuída pelo Estado mediante CONCESSÃO.

Critério de Adjudicação: Proposta economicamente mais vantajosa para o Estado, medida pelos menores preços para os clientes e pelos menores encargos e riscos para o Estado, desde que garantido um serviço de transporte seguro e de qualidade.

Prazo: 30 anos contados da data do início efectivo da exploração, podendo o contrato vir a prever a possibilidade de prorrogação ou de renovação do prazo.

9. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO/DECISÃO DA COMISSÃO

A opção de apenas concessionar o serviço de transporte ferroviário no Eixo Norte-Sul, veio no seguimento de o Estado ter já suportado quase metade dos custos com as infra-estruturas ferroviárias respeitantes à ligação do Eixo Norte/Sul. Com efeito, estas ascenderam a cerca de 100 milhões de contos, das quais cerca de 52 milhões foram objecto de financiamento comunitário, através do Fundo de Coesão. Em 1997, atendendo a que as infra-estruturas já estavam em construção e com a maioria das obras já adjudicadas, o Estado procedeu à abertura do concurso relativo à concessão de exploração do serviço de transporte ferroviário, porém, sem prejuízo da exploração pelo concessionário de outras actividades acessórias e do benefício das respectivas receitas extra-tarifárias, tais como as de publicidade, de estações e espaços comerciais, de parques de estacionamento, de transporte rodoviário de interface com as estações e, bem assim, de todas aquelas que resultassem de actividades consideradas de interesse público.

Tendo recaído sobre o Estado o ónus do financiamento da construção das infra-estruturas, o critério de adjudicação para escolha da proposta foi o que melhor satisfaria o interesse público, isto é, o que melhor *value for money* asseguraria aos contribuintes. Para o efeito, foram considerados os seguintes pilares essenciais:

- i) **O factor preço**, cujo grande objectivo era o de defender os interesses dos utentes do serviço, mediante a implementação de um tarifário justo e adequado, o que equivaleria a escolher uma Base Tarifária Média (BTM) razoável, em face do volume de tráfego previsível. A adequacidade e razoabilidade da estimativa de procura conjugada com a Base Tarifária média, constituíam, assim, factores chave na definição do preço do projecto.
- ii) **O factor qualidade**, que se afigurava imprescindível neste tipo de projecto, muito especialmente no tocante a aspectos de manutenção e segurança do material circulante. A adopção de soluções com mais valias técnicas que se repercutissem numa maior segurança, comodidade e qualidade do serviço prestado aos utentes deveriam ser ponderadas. A qualidade dos sistemas de segurança, para protecção dos utentes, do pessoal e dos equipamentos, constituía, assim, um factor determinante no processo de avaliação das propostas.



- iii) **O factor “riscos e encargos para o Estado”**, constituído o risco um dos elementos-chave em análise num projecto com estas características. Os riscos têm implicações significativas na qualidade e no preço final do projecto, e, neste sentido, deviam ser cuidadosamente analisados e ponderados. A largura da banda de referência, para a qual o concessionário aceitava efectivamente suportar as flutuações de tráfego, constituía o subfactor mais importante nesta área de análise, para aferir as potenciais vantagens patenteadas nas propostas dos concorrentes. Configuravam, igualmente, neste domínio, subcritérios chave o nível de reduções e aumentos respeitantes ao pagamento da taxa de utilização da infra-estrutura associada às respectivas bandas inferior e superior de tráfego.

A complexidade inerente a estes processos de concurso, bem como os custos envolvidos (embora estes sejam menores comparativamente ao modelo BOT) acabam sempre por constituir um mecanismo dissuasor da afluência desejável de potenciais concorrentes, com consequências negativas ao nível da competitividade, do processo de concurso (*procurement process*), o que se poderá reflectir nas condições de preço, de qualidade ou de aceitação de riscos.

10. O CONCORRENTE ESCOLHIDO

No presente concurso apresentaram propostas três concorrentes: a Tejo Expresso, a Fertagus e a Stagecoach. O processo decorreu, basicamente, em duas fases: uma de avaliação preliminar das capacidades técnica e financeira, da experiência e da idoneidade dos concorrentes, que originou um relatório final de apreciação através do qual se seleccionaram dois concorrentes, a Fertagus e a Stagecoach; outra, a da fase final, que incluiu negociações paralelas com estes dois concorrentes, cujos resultados constam também de um relatório final da comissão.

No cômputo geral, foi **a proposta da Fertagus** aquela que, segundo o teor dos relatórios de apreciação da comissão, se revelou como **a mais vantajosa**.

O grau de envolvimento, compromisso, solidez e capacidade técnica e financeira dos financiadores/consultores do concorrente Fertagus, nomeadamente do Grupo C.G.D, constituíram aspectos decisivos na avaliação dos subfactores “riscos e encargos para o Estado”.

O facto de o **Consultor Financeiro da Comissão do Concurso, como representante do Estado concedente**, ter sido, na fase de concurso, **o autor da metodologia de avaliação dos concorrentes e, posteriormente, após a adjudicação, parte integrante da equipa de financiadores/consultores do concorrente Fertagus**, suscita sérias reservas quanto à **transparência deste processo, tanto mais que haviam sido solicitados compromissos de exclusividade a todos os consultores do Estado que colaborassem no lançamento do concurso, conforme afirmado nas alegações dos membros do XIV Governo Constitucional, detentores das tutelas financeira e técnica.**

A proposta vencedora, a do **concorrente Fertagus**, foi aquela que apresentou o **Vp**, ou seja, o valor presente mais baixo, nos termos da metodologia de avaliação elaborada pelo Banco consultor do Estado.

Sintetiza-se, seguidamente, por extenso, a estrutura base da fórmula de avaliação desenvolvida pelo Banco consultor do Estado:

$$Vp = Rp + \left| \begin{array}{l} aUrp - \beta Uap + Sp \\ \text{Critérios quantificáveis} \end{array} \right| - \left| \begin{array}{l} Mp \\ \text{Critérios não quantificáveis} \end{array} \right|$$

Sendo:

- Rp:** *valor actualizado para a data do início da exploração das receitas durante o período da subconcessão relativas ao limite máximo da base tarifária média e à média do volume de tráfego da banda de referência;*
- Urp:** *valor actualizado para a data do início da exploração da média das reduções da taxa de utilização relativas ao volume de tráfego da banda inferior;*
- Uap:** *valor actualizado para a data de início da exploração da média dos acréscimos de taxa de utilização relativos ao volume de tráfego da banda superior;*
- Sp:** *valor actualizado para a data de início da exploração do fluxo de anuidades constantes, em termos reais, até ao prazo da presente subconcessão que permitiram recuperar os custos de exploração do troço Fogueteiro – Setúbal (Praias do Sado), descontados com a taxa de rentabilidade objectivo proposta;*
- Mp:** *valorização monetária atribuída por mérito relativo;*
- a e β:** *coeficientes inferiores à unidade.*

Nos termos da metodologia conclui-se que o concorrente que apresentou o **menor nível de receitas de tráfego na Banda de Referência, a maior percentagem estimada de pagamentos à REFER relativos à taxa de utilização, as menores exigências de contrapartidas ao Estado e o maior mérito, em termos qualitativos, da sua proposta, foi o concorrente vencedor.**



A pouca experiência do mercado nesta área, o reduzido número de concorrentes e a ausência de variantes nas suas propostas poderão ter contribuído, de alguma forma, para a baixa competitividade verificada, o que, num processo com estas características, pode envolver acentuados riscos para o Estado.

11. A FASE DE NEGOCIAÇÕES – ALTERAÇÕES OCORRIDAS ENTRE A MINUTA DO CONTRATO E O CONTRATO FINAL

Dada a complexidade e a natureza destes processos de concurso, foram introduzidas várias modificações contratuais não previstas na minuta, com repercussões ao nível do valor económico do contrato.

Sintetizam-se, seguidamente, algumas das principais alterações introduzidas por iniciativa do concorrente vencedor na minuta do contrato, susceptíveis de ter influenciado significativamente o valor económico do acordo. Importa não esquecer que a fase de negociações reveste especial importância, enquanto período vital para a fixação dos termos finais do contrato. Assim:

- O contrato final permitiu ao concessionário explorar **serviços de transporte rodoviário de interface com o serviço de transporte ferroviário concessionado**, enquanto a 1ª versão *draft* do contrato não o previa. As **receitas** resultantes deste serviço constituem **receitas extra-tarifárias, que não foram previstas** no próprio modelo financeiro, mas que deveriam ter entrado em conta para o equilíbrio financeiro da concessão.
- Contrariamente ao texto da minuta, em caso de resgate excepcional, o contrato final estabeleceu que o concedente assumirá os activos e passivos da sociedade concessionária afectos à concessão, para além de todas as contribuições financeiras dos sócios do concessionário que excedam os 550 mil contos do capital social subscrito.
- No texto final do contrato de concessão, em contraponto com a minuta, o **concessionário só aceitou assumir determinados riscos resultantes de eventos de força maior**, em situações nas quais o concedente demonstrasse que tais riscos eram já seguráveis por, pelo menos, duas seguradoras em Portugal e por apólices comercialmente aceitáveis, comercializadas há mais de um ano sobre a data da ocorrência.
- Destaca-se ainda a eliminação, do texto final do contrato de concessão, de uma cláusula que constava da minuta e respeitava á obrigatoriedade do concessionário constituir e dotar uma reserva para modernização dos equipamentos integrantes da concessão, à qual seriam afectas, uma vez satisfeitas as obrigações legais, as verbas resultantes das receitas líquidas de exploração. O concorrente vencedor não só não aceitou esta condição de garantia do bom cumprimento do contrato, como conseguiu até obter do concedente uma comparticipação da ordem dos 50% em investimentos desta natureza, com repercussões ao nível do equilíbrio financeiro da concessão. No entanto, por imposição dos financiadores, o concessionário foi obrigado a constituir uma conta reserva para investimento.

-
- Finalmente, para salvaguardar os interesses das instituições financeiras, foi aditado um conjunto de cláusulas à minuta do contrato, das quais se destacam a 14.^a (n.º 9), que prevê, como garantia do crédito concedido, a oneração do material circulante e dos equipamentos de bilhética afectos à concessão em favor das instituições financeiras, bem como a 78.^a (n.º 1), na qual se fixam os direitos de *step in* das instituições financeiras, em caso de ocorrência de qualquer facto que possa determinar o vencimento antecipado da concessão ou dar lugar à suspensão, sequestro ou rescisão da mesma.

Para além do que precede, sublinham-se as suas seguintes situações:

Uma **comparticipação de 50%** nos investimentos futuros de modernização do equipamento, partindo do pressuposto que estes afectam o equilíbrio financeiro da concessão, equivale a garantir um preço da concessão certamente mais elevado do que na hipótese de o Estado conceder um empréstimo ou de participar apenas em caso de manifesta situação deficitária da empresa para fazer face a tal investimento.

A aceitação de uma **renovação do prazo da concessão em 15 anos**, proposta pelo concorrente vencedor, embora prevista no CE, tem um valor económico para o Estado, inferior ao de uma renovação de prazo subordinada a um factor de racionalidade e rendibilidade económica, como seja a recuperação do investimento e dos capitais dos promotores do projecto.

12. BREVE APRESENTAÇÃO DA ENTIDADE ADJUDICATÁRIA VENCEDORA DO CONCURSO

A Fertagus - Travessia do Tejo Transportes, SA, foi, nos termos deste processo, eleita vencedora do concurso para a adjudicação da exploração do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte/Sul da Região de Lisboa com extensão a Setúbal

O capital social da Sociedade é de 550 Milhões de Escudos, dividido em 550 mil acções no valor nominal de 1.000\$00 cada e encontra-se integralmente subscrito e realizado.

Esta sociedade foi constituída por escritura pública de 24 de Julho de 1998, tendo por objecto social principal “*a exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul da Região de Lisboa, com extensão a Setúbal (Praias Sado)*”, compreendendo ainda “*a exploração das estações e interfaces ao referido Eixo, de publicidade nessas estações e interfaces ou no material circulante, e ainda de qualquer actividade que interesse à concessão ou aos utentes do serviço concessionado*”.²

² Cláusula 3ª do Contrato de Sociedade e Cláusulas 2ª a 7ª do Contrato de Concessão



De acordo com o constante do Contrato de Sociedade e a cláusula 61.^a do Contrato de Concessão a estrutura accionista da empresa é a que consta do Quadro II seguinte:

QUADRO II

ESTRUTURA ACCIONISTA DA FERTAGUS

Accionistas	Número de Acções	Percentagem	Capital participado (em contos)
Joaquim Jerónimo, Lda	275.000	50%	275.000
CGEA Transport, SA	165.000	30%	165.000
CGDP C ^a . Geral p/ Desenvolvimento do Transporte Passageiros, SA	27.500	5%	27.500
TST – Transportes Sul do Tejo, SA	27.500	5%	27.500
Promindústria- Soc. de Inv., SA	55.000	10%	55.000
TOTAIS	550.000	100%	550.000

VI. MODELO CONTRATUAL DO PROJECTO

13. A “ARQUITECTURA” CONTRATUAL

O contrato de concessão foi celebrado entre o Estado, representado pelo INTF, e a Fertagus em 22/6/99, e dele fazem parte integrante 28 Anexos, referentes a contratos e acordos directamente relacionados com a concessão, conforme se resume no Quadro III que segue:

QUADRO III

ANEXOS AO CONTRATO DE CONCESSÃO

Anexo I	Representação do Eixo Ferroviário Norte-Sul
Anexo II	Pacto Social
Anexo III	Carta dos Sócios da Concessionária (Anulado)
Anexo IV	Contrato de Compra e Venda das UQE's
Anexo V	Acordo de Cessão da Posição Contratual UME
Anexo VI	Bases de Acordo Interoperadores

ANEXOS AO CONTRATO DE CONCESSÃO (CONT.)

Anexo VII	Contrato de Utilização da Infra-Estrutura do EFNS de Lisboa
Anexo VIII	Bandas de Tráfego
Anexo IX	Acordos de Financiamento
Anexo X	Pressupostos da Extensão a Setúbal
Anexo XI	Contrato de Concessão de Exploração de Estações, Interfaces...
Anexo XII	Material Circulante e Manutenção
Anexo XIII	Lista de Bens do Estabelecimento da Concessão
Anexo XIV	Condições dos Seguros
Anexo XV	Garantias Bancárias
Anexo XVI	Garantias Bancárias dos Sócios
Anexo XVII	Multas e Incentivos
Anexo XVIII	Composição da Comissão Permanente de Conciliação
Anexo XIX	Pré-Exploração e Exploração
Anexo XX	Regimes de Isenção e Descontos
Anexo XXI	Manuais e Sistemas
Anexo XXII	Níveis de Serviço
Anexo XXIII	Indicadores e Estatísticas
Anexo XXIV	Modelo Financeiro
Anexo XXV	Níveis Essenciais de Qualidade
Anexo XXVI	Matrizes tarifárias
Anexo XXVII	Estações, Interfaces, Silos e Parques de Estacionamento
Anexo XXVIII	Serviço Complementar Rodoviário

O modelo desta concessão integra, assim, um conjunto de contratos e de acordos instrumentais que dependem do cumprimento, pelo concessionário, das obrigações inerentes ao exercício da concessão, dos quais se destacam os seguintes:

- **O acordo de financiamento**, celebrado entre as instituições financeiras e a sociedade concessionária;
- **O contrato de concessão da exploração**, assinado entre a REFER e o concessionário relativo à gestão das estações, interfaces, parques de estacionamento e áreas comerciais da margem Sul;
- **O acordo com o gestor da infra-estrutura**, subscrito pela REFER e pelo concessionário relativamente aos aspectos administrativos, técnicos e financeiros do acesso à utilização da infra-estrutura e de outras instalações para a prestação do serviço concessionado;
- **O contrato de manutenção do material circulante**, celebrado entre o operador (Fertagus) e a empresa fornecedora do equipamento (GEC Alstom/CAF);
- **O pacto social da concessionária**, relativo à constituição da sociedade;
- **O acordo de transmissão da posição contratual da CP, no contrato de compra e venda do material circulante**, subscrito pelo concessionário, pela CP e pelo consórcio GEC Alstom/ CAF, nos termos do qual a posição contratual da CP, no contrato de compra e venda de unidades quádruplas, foi cedida ao concessionário;



14. CLÁUSULAS E QUESTÕES FUNDAMENTAIS DO CONTRATO DE CONCESSÃO

14.1. O Objecto da concessão

O objecto da concessão compreende a exploração do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no Eixo Norte/Sul, entre as estações de Roma-Areeiro, Entrecampos, Sete-Rios, Campolide, Alvito, Pragal, Corroios, Foros de Amora e Fogueteiro.

De acordo com o contrato de concessão, a abertura da estação Roma-Areeiro deverá ocorrer até 31 de Dezembro de 2002, devendo o serviço concessionado estender-se ao troço ferroviário entre Fogueteiro e Praias-Sado, no primeiro semestre de 2003.

O contrato tem ainda como objecto acessório a exploração das áreas comerciais incluídas nas estações e interfaces da margem sul³. O concessionário poderá também exercer outras actividades de relevância para o interesse da concessão, designadamente a exploração de publicidade no material circulante e de serviços de transporte rodoviário de correspondência com o serviço de transporte ferroviário concessionado na margem Sul.

Nos termos da cláusula 15.^a do contrato de concessão, a exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte/Sul, com o atravessamento da Ponte 25 de Abril, no âmbito da extensão definida no contrato, caberá em **exclusivo** ao concessionário Fertagus.

A possibilidade contratual da concessionária obter “**terceiras receitas**” (*third revenues*) e a **garantia da exclusividade** do serviço concessionado nos troços definidos contratualmente, não são mais do que dois mecanismos contratuais característicos destes modelos de concessão, que têm como grande objectivo preservar o equilíbrio financeiro e os interesses, em geral, do concessionário bem como do Estado.

14.2. O Prazo

O prazo da concessão é de **30 anos** a contar da data do início efectivo da exploração, podendo ser **renovado por ajuste directo** entre o concedente e concessionário, por período não superior a **15 anos**⁴. O cumprimento perfeito e rigoroso das obrigações previstas no contrato constitui **expectativa jurídica relevante** para a renovação da concessão.

³ As condições encontram-se reguladas no Contrato de concessão de exploração de estações celebrado entre o Concessionário e a Refer e constitui o Anexo 11 ao Contrato de Concessão.

Ainda relativamente ao objecto da concessão, a cláusula 61º do contrato prevê que *a sociedade concessionária tem como objecto social principal a exploração do serviço concessionado, e como objecto acessório a exploração das estações, interfaces, silos e parques de estacionamento afectos a esse serviço, de publicidade nessas estações, interfaces, silos e parques de estacionamento ou no material circulante, e ainda de qualquer actividade que interesse à concessão ou aos utentes do serviço concessionado.*

⁴ Cláusula 11ª do Contrato

Sublinhe-se, porém, que tendo em consideração que, nos termos do modelo financeiro, no final do prazo, o concessionário terá o capital investido adequadamente remunerado, a renovação do prazo pode consubstanciar uma nova concessão, na medida em que os pressupostos em que se baseou a celebração do contrato inicial já se não verifiquem, nomeadamente no que concerne à recuperação do capital investido.

Esta possibilidade de atribuição arbitrária de mais 15 anos de receitas a um concessionário privado, susceptível de consubstanciar para este **lucros supranormais, sem a fixação da contrapartida financeira para o Estado, não se afigura consentânea com a adequada defesa do interesse público, nem com as boas práticas contratuais da União Europeia contempladas em projectos de parceria público privada.**

14.3. Os mecanismos de formação do preço do contrato

Os principais mecanismos de formação do preço deste contrato de parceria público privada podem enunciar-se como segue:

- **taxa de utilização das infra-estruturas ferroviárias a pagar à REFER pela Fertagus;**
- **tarifário a pagar pelos utentes à Fertagus (BTM);**
- **receitas acessórias da concessão;**
- **incentivos e penalizações.**

O **volume de tráfego** constitui a variável chave para o **pagamento deste contrato**, por parte do Estado, ao concessionário Fertagus, na medida em que as receitas dele resultantes deverão ser suficientes para o concessionário pagar os custos operacionais, os financiadores e, ainda, garantir uma remuneração adequada do seu capital.

O contrato de concessão prevê também a obrigatoriedade do **concessionário pagar à REFER** quer uma **taxa de utilização da infra-estrutura**, quer uma **taxa de ocupação** relativa ao Complexo Ferroviário de Coima, quer, ainda, uma **taxa de gestão** relativa às estações, interfaces, parques e silos de estacionamento automóveis a cargo da REFER. **Vejamos estas taxas mais desenvolvidamente.**

i) A taxa de utilização da infra-estrutura

O contrato estabelece que as **taxas a pagar poderão sofrer reduções ou acréscimos em função do volume de tráfego.**

Isto implica que o **Estado assume a obrigação de compensar a REFER pelas reduções que possam ocorrer no volume de tráfego, abaixo do limite da banda de tráfego de referência.**



Na prática, o **concessionário não assume o risco de tráfego** resultante de variações **abaixo do limite da banda de tráfego de referência**, transfere-o para o Estado.

Este substitui-se, assim, ao concessionário, nas obrigações decorrentes do pagamento à REFER da utilização das infra-estruturas.

Ora, quem utiliza as infra-estruturas da REFER é o operador Fertagus, pelo que não deveria ser o erário público chamado a suportar tal custo.

ii) O tarifário pago pelos utentes

O contrato de concessão estabelece que o tarifário a vigorar em cada ano civil posterior a 31 de Dezembro de 1999, respeitará a Base Tarifária Máxima de 7\$70 por quilómetro, a preços de Dezembro de 1997, sujeita a uma actualização anual correspondente a 95% do aumento da inflação, constante do índice de preços do consumidor.

iii) Os Incentivos e as penalizações

O sistema de incentivos e de penalizações, enquanto mecanismo de pagamento do contrato associado à performance do concessionário, apresenta algumas limitações quer enquanto instrumento dissuasor do incumprimento das obrigações contratuais e da garantia dos *standards* de qualidade, quer, igualmente, como instrumento persuasivo da melhoria do desempenho do concessionário, **dado que os montantes de multa ou de prémio em jogo são quase irrelevantes, tornando ineficaz o sistema adoptado.**

A título de exemplo, os prémios e multas atribuídas ao **critério pontualidade** oscilam entre 100 a 600 escudos por cada comboio. Note-se que o montante global anual de multas que podem ser aplicadas não poderá exceder **50 mil contos**, o que, face aos montantes em jogo, não se afigura eficaz.

14.4. Os níveis e qualidade de serviço/ monitorização do desempenho do concessionário

O concessionário deverá respeitar os princípios da exploração, garantir serviços mínimos, manter determinados níveis de qualidade, em termos de pontualidade e fiabilidade, e oferecer uma capacidade de transporte adequada aos níveis da procura. **A avaliação do desempenho** far-se-á tendo em conta um conjunto de indicadores de qualidade da oferta, podendo dar origem à atribuição de incentivos ou à aplicação de penalidades apuradas em função das médias obtidas.

Os níveis de desempenho do concessionário, **durante os primeiros catorze meses** da exploração, serão avaliados pelo concedente.

O concessionário encontra-se ainda obrigado, ao longo de todo o período da concessão, com uma periodicidade trimestral, a proceder à recolha de dados sobre o tráfego e a exploração, e a informar o concedente e o INTF dos resultados atingidos, bem como a prestar assistência aos utentes, assegurar a existência de serviços de atendimento e de apoio aos passageiros, ter à disposição livros de reclamações e enviar semestralmente ao INTF um relatório sobre as reclamações e requerimentos apresentados.

14.5. As sanções

O regime de sanções subjacente a este modelo contratual prevê o direito do concedente aplicar multas, sequestrar ou rescindir o contrato, em casos de mora, incumprimento e cumprimento defeituoso do contrato. Contudo, a figura do sequestro e a da rescisão apenas poderão ser accionadas em situações consideradas de “falta grave”.

14.6. As garantias e obrigações no âmbito do financiamento da concessão

Tendo em vista o cumprimento das obrigações emergentes do contrato de concessão, no âmbito do financiamento e do bom cumprimento do contrato de parceria público privada, destacam-se, em especial, as seguintes garantias e obrigações:

- i) Garantias Bancárias da Caixa Geral de Depósitos** apresentadas pelo concessionário a favor do concedente (caução de exploração - **750 mil contos** e caução de manutenção e conservação - **250 mil contos**).
- ii) Garantias bancárias dos accionistas a favor do concedente e do concessionário**, tendo em vista o cumprimento das obrigações de financiamento (montante global de **4,15 milhões de contos**).

Acrescente-se que, sem prévia autorização dos hoje Ministérios das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação, o concessionário não pode proceder à redução do capital social da empresa. A mesma encontra-se obrigada a manter, em cada ano civil, um valor mínimo de fundos próprios, igual ou superior a 1 milhão de contos.

Os sócios encontravam-se ainda obrigados a realizar as seguintes entradas e financiamentos à sociedade, no montante global de **4,23 milhões de contos**:

- 2035 mil contos até 31/12/99 a título de prestações acessórias de capital, o que foi cumprido;
- 2115 mil contos até 31/12/99 a título de suprimentos, o que foi cumprido;
- 80 mil contos em 2002, a título de prestações acessórias condicionadas à efectiva necessidade de financiamento.

Refira-se que, ao longo de todo o período da concessão, a sociedade é obrigada a assegurar um **rácio de solvabilidade de 20%**.



iii) Garantias a favor das instituições financeiras

A título de garantia do crédito concedido, nos termos do acordo financiamento, o concessionário fica autorizado a onerar o material circulante e os equipamentos de bilhética, bem como a alienar ou a onerar as suas acções em favor das instituições financeiras. Sublinhe-se ainda que, caso ocorra qualquer facto que possa dar lugar à suspensão, sequestro ou rescisão do contrato, ou ao vencimento antecipado do financiamento, o concedente obriga-se a consultar as instituições financeiras com vista à manutenção da concessão pelas próprias instituições financeiras, isto é, conceder a estas a possibilidade de exercerem os seus direitos de *step in*.

O concessionário não pode ceder, alienar ou, por qualquer outra forma, onerar as acções da empresa. Constitui excepção o trespasse, cuja concretização ficará dependente da autorização prévia dos actualmente Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

A “pressão” das instituições financeiras nestes modelos contratuais torna-se evidente pela panóplia de garantias que constam no acordo de financiamento. Vejamo-lo:

- O concessionário é obrigado a constituir uma conta de receita e uma conta de reserva, com saldos mínimos, para fazer face ao serviço da dívida e a eventuais investimentos, que funcionarão como caução a favor dos bancos;
- Os bancos têm a possibilidade de penhorar o material circulante, o equipamento de bilhética e as acções do concessionário;
- Dispõem, igualmente, do direito aos créditos do concessionário relativos a indemnizações e aluguer;
- O concessionário tem também de constituir contabilisticamente uma conta de reserva para flutuações de valores;
- Finalmente, o concessionário é obrigado a manter rácios de cobertura do serviço da dívida e de autonomia financeira, para além do já referido rácio de solvabilidade financeira.

O acordo de financiamento estabelece ainda um **sistema de hierarquização, em matéria de prioridades, para a afectação dos *cash-flows* do projecto** (antes da função financeira), a saber:

- Pagamento de comissões, despesas/encargos e reembolsos de capital devidos à CGD, respeitantes aos contratos para prestação de garantias bancárias;
- Pagamento de comissões, despesas/encargos relativas ao contrato de financiamento;
- Pagamento de juros devidos aos bancos, no âmbito do contrato de financiamento;

-
- Pagamento do capital devido aos bancos, nos termos do contrato de financiamento;
 - Pagamento de quaisquer despesas e encargos, comissões, juros e capital devidos pelo concessionário a terceiros ao abrigo de outros de contratos de financiamento;
 - Pagamentos aos sócios de créditos subordinados, dividendos, juros e prémios, desde que não comprometam determinados rácios constantes do acordo de financiamento e não hajam, por parte do concessionário, situações de incumprimento.

A política de dividendos do concessionário encontra-se, assim, condicionada à evolução favorável do projecto e ao cumprimento cabal das obrigações emergentes do acordo de financiamento.

14.7. O financiamento

Com vista ao financiamento do projecto, estimado em **25,480 milhões de contos**, foi celebrado entre as instituições bancárias⁵ e os accionistas da Fertagus um contrato de abertura de crédito no montante de **20,7 milhões de contos**, com o prazo de 20 anos a contar da data do início da entrada em vigor do contrato de concessão.

O crédito será dividido em duas parcelas, sendo a primeira de **18 milhões de contos** destinada à aquisição do material circulante e equipamento de bilhética e, a segunda, no valor de **2,7 milhões de contos**, a fazer face a necessidades de tesouraria.

O reembolso da primeira parcela deverá estar totalmente efectuado no final do termo do contrato de abertura de crédito, podendo o concessionário proceder a reembolsos antecipados, devendo a segunda parcela estar integralmente paga no dia 31/12/2004.

Até ao termo do período inicial da exploração do projecto, o empréstimo vence juros á taxa nominal correspondente à Lisboa acrescida da margem de 0,875%. Findo aquele período, a margem do empréstimo oscilará entre 1,125% e 1,375%, consoante a “bondade” do rácio de cobertura do serviço da dívida alcançado.

O esforço dos capitais investidos pelos accionistas da Fertagus ascende a **4,78 milhões de contos**, o que representa cerca de **23% do débito bancário**. Refira-se, no entanto, que os fundos próprios dos accionistas, com carácter de permanência na empresa (capital social e prestações acessórias) poderão totalizar cerca de **2,665 milhões de contos**, representando neste caso apenas **14,8%** da primeira tranche de **18 milhões de contos da dívida do projecto**.

⁵ CGD, CISE, BNU, BPA, BESCL, CI



14.8. O termo do contrato

No termo da concessão, reverterão automaticamente para o concedente todos os bens que integram o estabelecimento da concessão, sendo o concessionário obrigado a entregá-los em perfeitas condições de operacionalidade, assumindo o Estado, nos termos contratuais, o ónus de proceder à aquisição dos bens do activo do concessionário pelo respectivo valor residual.

14.9. A fiscalização do contrato

Para além das entidades legalmente competentes, a fiscalização da actividade do concessionário, no tocante ao cumprimento do contrato, incumbe ao INTF. O controlo interno dos aspectos económico-financeiros decorrentes do contrato cabe à IGF, em articulação com o INTF.

VII. CARACTERIZAÇÃO DO MODELO DE CONCESSÃO

15. UM MODELO DE PARCERIA PÚBLICO/PRIVADO – AS BANDAS DE TRÁFEGO –

Este contrato de concessão representa um **modelo de parceria público privada**, que, contrariamente ao *Project Finance*, não é **auto-sustentável do ponto de vista financeiro**, uma vez que a sua exequibilidade depende integralmente, na prática, de uma garantia do Estado, que o leva a assumir as **despesas do projecto** em caso de quebra de procura.

A filosofia deste modelo é a de seguir o **princípio do contribuinte pagador** para viabilizar económica e financeiramente a concessão Fertagus, afastando a regra básica do **retorno do investimento**, com sustentação exclusiva nos *cash-flows* **pagos pelos próprios utentes do serviço**.

O **equilíbrio financeiro da concessão** encontra-se parametrizado através da formulação de um **sistema de bandas**.

Na **Banda de Referência**, o concessionário assume integralmente as **flutuações de tráfego** ocorridas no âmbito dos limites inferior e superior desta banda, mantendo constante o nível tarifário a pagar pela utilização da infra-estrutura. No entanto o montante a pagar à Refer poderá variar dentro da banda, em função do movimento dos comboios. Neste contexto, conclui-se que quanto maior for o desvio padrão inerente aos fluxos de tráfego inseridos nesta Banda maior será o risco do concessionário. Aliás, este factor constituiu um dos critérios determinantes no processo de avaliação das propostas deste concurso.

Na **Banda Inferior de tráfego**, o concessionário assegura a viabilidade do projecto, beneficiando de uma **redução** no montante a pagar pela utilização da infra-estrutura, correspondente à **base tarifária média do ano** aplicada ao diferencial de volume de tráfego anual verificado entre o **limite inferior da Banda de Referência** e a **posição referenciada na banda inferior**. A redução da taxa de utilização da infra-estrutura, em benefício do concessionário, **será compensada à REFER pelo Estado**.

Na **Banda Superior** de tráfego, como contrapartida pelo maior volume de tráfego e respectivas receitas, o concessionário compensará a REFER, mas pagará apenas **40%** daquele tarifário aplicado ao diferencial de volume de tráfego anual registado entre a **Banda Superior e o limite superior da Banda de Referência**, contrariamente ao benefício obtido de **100%** na banda inferior.

Abaixo do limite inferior da Banda Inferior de tráfego, como já referido, o concessionário terá o direito de exigir que lhe seja **resgatada a concessão** ou, em alternativa, o direito de **renegociar o contrato**. Na hipótese de resgate excepcional, o concedente procederá à compra da concessão, assumindo desde logo os activos e passivos afectos à concessão, para além de atribuir uma **compensação ao concessionário** no montante global correspondente aos fundos próprios desembolsados pelos seus accionistas, **na parte que excede o capital social realizado de 550 mil contos**.

Abaixo do limite inferior desta banda, o Estado assumirá, ainda, a **taxa de utilização da infra-estrutura** e, embora o contrato de concessão refira claramente que a taxa de utilização constitui um encargo do concessionário, este fica salvaguardado em resultado de acordo firmado entre o concedente e o gestor da infra-estrutura – REFER, pelo qual o Estado assumirá, integralmente, os encargos relativos à taxa de utilização da infra-estrutura, quando o volume de tráfego se situar abaixo do limite mínimo da banda de tráfego inferior.

Acima do limite superior da Banda Superior de tráfego, segundo o modelo, o Estado poderá activar um mecanismo que consistirá tão só na apresentação, por parte do concessionário, de uma proposta de revisão das condições contratuais que permita a melhoria da qualidade dos serviços e vantagens acrescidas para o interesse público, designadamente através da implementação de um eventual reforço da oferta e da revisão do modelo e da estrutura do tarifário.

Em conclusão, abaixo do limite mínimo da banda inferior de tráfego, o concessionário está salvaguardado do risco de tráfego, dado que poderá renegociar o contrato, por este motivo. Esta situação não seria sustentável num contrato típico de *project finance*, uma vez que os riscos comerciais associados à procura do serviço correm normalmente por conta do concessionário.

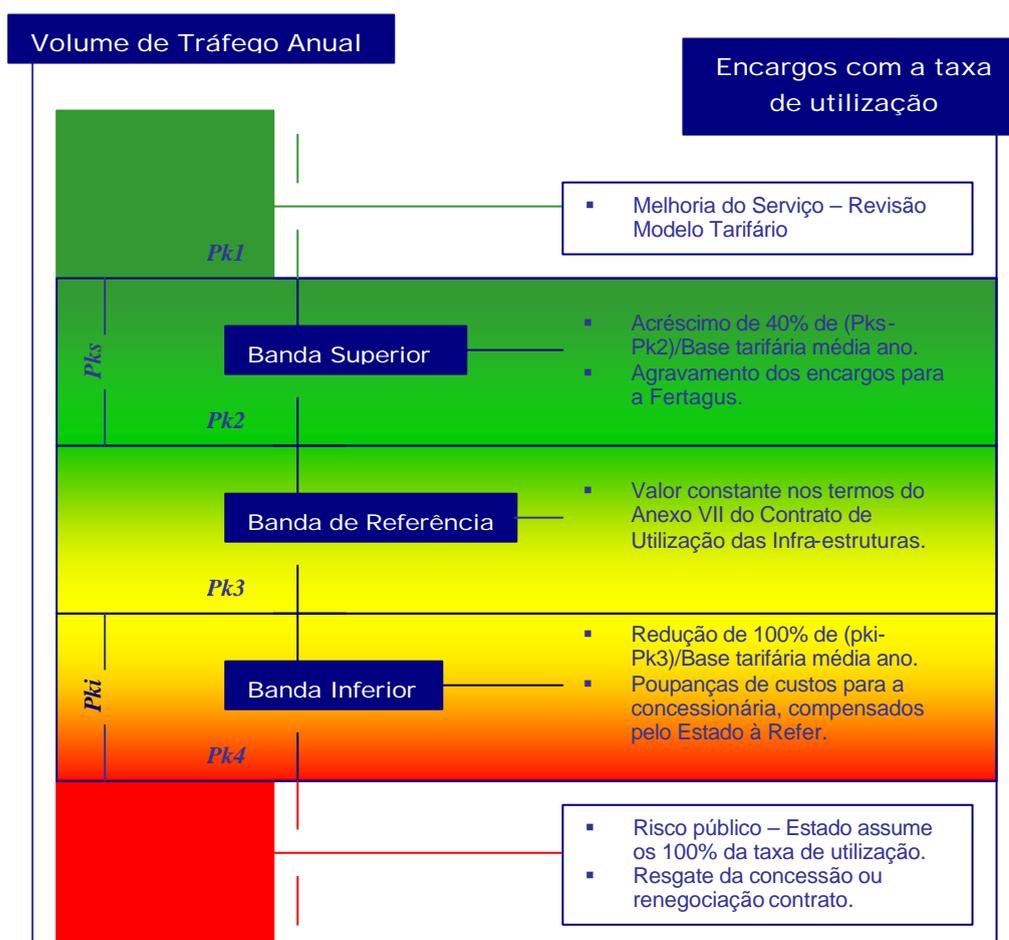
Porém, acima do limite superior da banda superior de tráfego não resulta clara a produção do benefício de tarifas mais económicas ou de preços mais baixos para os utentes, uma vez que a eventual revisão do modelo e da estrutura do tarifário poderá não implicar necessariamente uma redução de preços.



O modelo de concessão subjacente à elaboração do projecto poderá, para melhor compreensão, ser esquematizado no Quadro IV seguinte:

QUADRO IV

BANDAS DE TRÁFEGO E RISCO PÚBLICO



Legenda:

- $Pk1$** Volume de tráfego anual (Passageiros/km) correspondente ao limite superior da Banda Superior.
- Pk_s** Volume de tráfego anual (Passageiros/km) registado entre os limites superior e inferior da Banda Superior.
- $Pk2$** Volume de tráfego anual (Passageiros/km) correspondente ao limite inferior da Banda Superior/limite superior da Banda de Referência.
- $Pk3$** Volume de tráfego anual (Passageiros/km) correspondente ao limite inferior da Banda de Referência/limite superior da Banda Inferior.
- Pk_i** Volume de tráfego anual (Passageiros/km) registado entre os limites superior e inferior da Banda Inferior.
- $Pk4$** Volume de tráfego anual (Passageiros/km) correspondente ao limite inferior da Banda Inferior.

VIII. OS RISCOS INERENTES AO CONTRATO DE PARCERIA PÚBLICO PRIVADA

16. APRESENTAÇÃO SUMÁRIA DOS RISCOS

As principais categorias de riscos subjacentes a esta concessão, atendendo à sua natureza, à sua importância e dando evidência às entidades que, contratualmente, os devem suportar e gerir, são apresentadas no Quadro V seguinte:

QUADRO V

PARTILHA DOS RISCOS

Riscos	Alocação	Clausulado do Contrato de Concessão
Pré- exploração	FERTAGUS	Nº5, Nº9 Nº11, Nº16 e Nº66
Exploração	FERTAGUS	Nº6, Nº9, Nº16, Nº45, Nº48
Manutenção	FERTAGUS/GEC ALSHTOM/CAF	Nº37, Nº46
Tráfego (inferior à banda)	ESTADO	Nº12, Nº13, nº15 (ponto 7) Nº5 Bases Conc.
Tecnológico	ESTADO/FERTAGUS	Nº47
Financiamento	FERTAGUS/BANCOS	Nº10, Nº61
“Seguráveis”	FERTAGUS/SEGURADORAS	Nº17, Nº18
Incumprimento contratual	FERTAGUS/ESTADO	Nº11 (ponto 5), Nº21, Nº23
Eventos de Força maior	ESTADO	Nº23
Valor residual dos activos	FERTAGUS/ESTADO	Nº74
Alterações unilaterais	ESTADO	Nº67
Resgate	ESTADO	Nº12, Nº13, Nº71
Rescisão/suspensão (força maior)	FERTAGUS/ESTADO	Nº23, Nº68
Renegociação da concessão	ESTADO	Nº12, Nº13



17. OS RISCOS TÍPICOS DO CONCESSIONÁRIO

O concessionário assume, integral e exclusivamente, os riscos inerentes à realização do objecto da concessão, designadamente o **risco geral da exploração do sistema de transporte concessionado**.

Cabe ainda ao concessionário proceder ao controlo, registo e diagnóstico, bem como à manutenção, conservação, reparação e reforço ou substituição do material circulante e de outros meios de exploração, por forma a garantir a operacionalidade dos mesmos, a segurança do tráfego e níveis de qualidade compatíveis com uma exploração eficiente. Neste contexto, o **risco de manutenção e renovação do equipamento afecto à concessão é, também, da responsabilidade do concessionário**.

O **risco financeiro do projecto**, designadamente a obtenção dos meios de financiamento necessários ao desenvolvimento de todas as actividades que integram o objecto da concessão, é igualmente da responsabilidade do concessionário. As obrigações de financiamento e respectivos riscos associados constam do Acordo de financiamento subscrito pelo concessionário e pelas instituições financeiras.

O concessionário deverá, ainda, **assegurar a cobertura de um conjunto de riscos denominados “seguráveis”**, inerentes ao contrato, devendo, para o efeito, realizar um programa de apólices, que integre, entre outros, um seguro de danos materiais, um seguro de responsabilidade civil contratual, extra-contratual e profissional e um seguro de acidentes de trabalho, bem como um seguro de lucros cessantes.

O **risco de procura** que resulta das flutuações de tráfego, quando estas se verificam **acima do limite mínimo da banda inferior**, é assegurado pelo **concessionário**, na medida em que se considera que aquelas flutuações não comprometerão o sucesso do negócio para o concessionário. Contudo, caso o **volume de tráfego não atinja aquele limite mínimo, então, já competirá ao Estado viabilizar a concessão, assegurando a rendibilidade do negócio ao concessionário, tendo em vista a manutenção do serviço público**.

Sublinhe-se que o modelo de exploração concebido para este empreendimento não enveredou pela via da contratação de um serviço público, mas assumiu uma vertente marcadamente comercial, condicionada, no entanto, à fixação de “serviços mínimos”, no qual toda a respectiva promoção pública foi sustentada na sua auto-suficiência financeira.

O **risco tecnológico**, que compreende as necessidades operativas do projecto relacionadas com a introdução de alterações tecnológicas especiais no material circulante, **cabe, em parte, ou seja, em 50%, ao concessionário**, sempre que tais alterações afectem substancialmente o equilíbrio financeiro da concessão. Este é um risco que está subjacente aos investimentos de modernização dos equipamentos e dos materiais afectos à concessão, que podem sofrer, no âmbito da exploração ferroviária, uma evolução tecnológica considerável ao longo do período da concessão.

18. OS RISCOS DO CONCEDENTE NO ÂMBITO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO DA CONCESSÃO

Os principais riscos – e obrigações – do Estado concedente, que decorrem do actual modelo de concessão, emergem, fundamentalmente, das cláusulas contratuais de reposição do equilíbrio financeiro da concessão, conforme o evidencia o Quadro VI seguinte:

QUADRO VI

OS RISCOS DO CONCEDENTE

Cláusulas do contrato de Concessão	Natureza dos Riscos	Observações
▪ Data de início efectivo da concessão	Operacional	Incumprimento da data de início de exploração por motivos imputáveis ao concedente
▪ Período inicial da concessão	Tráfego	Se o tráfego acumulado até 2002 não atingir o limite mínimo da banda inferior
▪ Regime de exclusividade	Tráfego	Redução do tráfego em consequência da abertura de uma 3ª via sobre o Tejo
▪ Força maior e alteração das circunstâncias	Força maior	Eventos imprevisíveis e irresistíveis exteriores ao concessionário previstos no contrato de concessão.
▪ Modernização	Tecnológico	Comparticipação do concedente em 50% do valor da inovação tecnológica
▪ Alterações no âmbito do contrato	Planeamento/Regulação /Políticos	Modificações unilaterais impostas pelo concedente ao regime da concessão

Atendendo a que não se verificou qualquer incumprimento contratual por parte do Estado concedente, relativamente à data de início de exploração, **os riscos da concessão alocáveis ao Estado compreendem os riscos associados a potenciais perdas de tráfego que afectem o equilíbrio financeiro da concessão** (os denominados eventos “*irresistíveis e imprevisíveis*”, exteriores aos contraentes e independentes da sua vontade, com impacto no equilíbrio da concessão), as **modificações unilaterais** introduzidas pelo **concedente**, com efeitos negativos na situação financeira do concessionário e **parte significativa do risco tecnológico**, associado às necessidades de investimento em modernização de meios e equipamentos afectos à concessão.

19. O RISCO DE TRÁFEGO COMO RISCO NUCLEAR DA CONCESSÃO

O risco de tráfego é o que maiores implicações financeiras **poderá acarretar para o Estado concedente**, atendendo às razões que se apresentam seguidamente:

- Em primeiro lugar, porque a viabilidade económico financeira do projecto EFNS depende da estabilidade e previsibilidade dos *cash-flows* inerentes aos fluxos de tráfego projectados no modelo financeiro, anexo ao contrato de concessão;



- Em segundo lugar, porque as “despesas” de uma eventual quebra das expectativas projectadas no modelo financeiro Caso Base recairão sobre o Estado. Isto é, caberá a este o ónus de viabilizar a concessão à custa dos mecanismos clássicos de reposição do equilíbrio financeiro, como sejam a atribuição de compensações directas, de prorrogações do prazo da concessão, da assunção de encargos por conta do concessionário, da atribuição de benefícios fiscais ou de participações financeiras em investimentos.

O risco de tráfego, nuclear neste projecto, é, essencialmente, assumido pelo Estado concedente. Com efeito, a viabilização da concessão, por parte do Estado, no âmbito dos compromissos assumidos por este no contrato de concessão, pode materializar-se através de duas vias, a saber:

- Por um lado, através da **viabilização da concessão, apenas para os financiadores**, recorrendo à activação da **figura do resgate excepcional**, situação em que o Estado assumirá a posição do concessionário, ficando a seu cargo os activos e passivos da concessão, bem como o cumprimento do serviço da dívida do projecto. Nesta hipótese, **os accionistas do concessionário partilham com o Estado concedente o risco de exploração**, na medida em que assumem o risco até à concorrência do montante de capital social realizado no valor de 550 mil contos.
- A segunda via, aliás, **a mais exequível**, envolverá uma **renegociação do contrato** ou do regime da concessão, por forma a viabilizar a concessão, quer para **os financiadores**, quer para os **accionistas do concessionário**. Para os accionistas do concessionário, a viabilização da concessão requererá que o Estado assumia, muito provavelmente, o compromisso de **garantir a taxa interna de rendibilidade constante do modelo financeiro**.

Nos termos do contrato de concessão, o risco de tráfego é equacionado em dois *timings* distintos: no **período inicial da concessão**, ou **período experimental** e no **período *ex-post***.

Relativamente à **fase experimental do projecto**, o risco de tráfego é avaliado em função dos volumes de tráfego, medidos em passageiros por Km, verificados no serviço concessionado, tendo-se estabelecido os seguintes **mecanismos de mitigação**:

- Se durante o período inicial de Julho/99 a Dez/2002 não for atingido **o limite mínimo da banda inferior de tráfego**, o concessionário terá o direito ou a exigir ao Estado o resgate excepcional da concessão ou a renegociar o contrato;
- Mesmo que o limite mínimo da banda inferior de tráfego tenha sido atingido em algum momento durante o período inicial, se o mesmo nunca tiver sido atingido **durante todo o ano de 2002**, o concessionário terá também o direito de exigir que lhe seja resgatada a concessão ou, em alternativa, o direito de renegociar o regime da concessão;

▪ Se em 2002 o volume de tráfego exceder o limite mínimo da banda inferior de tráfego, mas o volume de tráfego acumulado até ao final desse ano ficar abaixo do valor acumulado correspondente a esse limite, o concessionário terá direito às seguintes formas de compensação:

- Prorrogação de prazo;
- Aumento extraordinário do tarifário;
- Atribuição de uma compensação directa;
- Combinação destas formas de compensação.

Note-se que a atribuição de compensação directa constitui apenas uma das formas de compensação, isto é, assume um **carácter opcional**. O montante da compensação terá, nos termos do contrato, de ser calculado por forma a repor exactamente o montante tarifário correspondente aos valores de tráfego constantes dos limites mínimos da banda inferior de tráfego para os anos 1999, 2000 e 2001.

Contudo, considerando as formas de reposição do equilíbrio financeiro previstas na concessão, designadamente a prorrogação de prazo, o aumento de tarifas e a atribuição de compensação directa, **haverá uma elevada probabilidade de a forma de reposição consistir numa “compensação directa”, atendendo a que a prorrogação de prazo se encontra já contemplada no contrato, a título de renovação, por um prazo máximo de 15 anos, e, relativamente ao aumento de tarifário, tal opção acarretaria, muito provavelmente, consequências negativas** junto dos utilizadores, com previsíveis impactos sociais dificilmente sustentáveis.

Sublinhe-se, ainda, que a principal forma de mitigar o risco de tráfego consiste na elaboração de **rigorosos e credíveis estudos de tráfego**. Na verdade, níveis de tráfego demasiadamente optimistas, sustentados em projecções pouco consistentes com a realidade, poderão ocasionar um modelo financeiro cujo equilíbrio assenta em pressupostos não verificáveis ou mesmo dificilmente verificáveis. A realização de estudos de tráfego, precisos e fundamentados, reveste-se, assim, de **crucial importância**, atendendo a que se trata de um **projecto de raiz** que não apresenta qualquer historial de referência em matéria de tráfego.

Outra das potenciais implicações financeiras do risco de tráfego para o Estado, nos termos deste modelo contratual, respeita à obrigação do **concedente suportar os encargos relativos às reduções da taxa de utilização da infra-estrutura a pagar pelo concessionário à REFER, decorrentes das variações do volume de tráfego abaixo do limite inferior da banda de tráfego de referência**.

Note-se que estas reduções da taxa de utilização da infra-estrutura correspondem, em 2001, a uma isenção total do pagamento da mesma pelo concessionário, beneficiando-o nessa medida. Este mecanismo contratual configura outra forma de mitigação do risco de tráfego em favor do concessionário.



Após o **período experimental da concessão**, os mecanismos contratuais de cobertura do risco nuclear da concessão, tendo em vista a salvaguarda dos interesses do concessionário e das instituições financeiras, **voltam a recorrer à figura do resgate excepcional** ou, em alternativa, à renegociação do contrato ou do regime da concessão.

O Estado funciona, neste modelo de concessão, para o sector privado, como um garante da viabilidade do projecto e contribuir para a rendibilidade dos capitais envolvidos.

No âmbito da **cobertura do risco de tráfego** por parte do Estado, constitui ainda uma **garantia do concessionário** a possibilidade de o mesmo poder vir a ser compensado pelos prejuízos financeiros resultantes da **eventual abertura de novas infra-estruturas de travessia do rio Tejo** no espaço compreendido entre a Ponte Vasco da Gama e o limite poente do estuário do rio Tejo. Neste caso, a compensação devida pressupõe a verificação de volumes de tráfego abaixo do limite inferior da banda de referência. Esta cláusula contratual insere-se no **regime de exclusividade** da concessão, com vista a salvaguardar o concessionário dos efeitos de decisões políticas que **possam comprometer a estabilidade financeira da quebra**.

Está-se, na verdade, perante um **risco político** que deve ser assumido naturalmente pelo Estado.

Esta cláusula contempla igualmente um direito do concessionário, característico dos modelos de parceria público privada, o chamado **“direito à não concorrência”**.

Finalmente, no âmbito do risco de tráfego da concessão, devem destacar-se os **compromissos e riscos assumidos pelo Estado** concedente na extensão do serviço de transporte do **EFNS a Setúbal**. Nos termos do contrato de concessão, o serviço concessionado estender-se-á ao troço ferroviário entre o Fogueteiro e as Praias do Sado (via Setúbal). Acrescenta o mesmo que as condições dessa extensão deverão compatibilizar-se com determinados pressupostos económico financeiros⁶.

Tendo em consideração tais pressupostos, **duas soluções são apresentadas** para a viabilização desta extensão:

- Ou o concessionário assume o investimento, em contrapartida de um montante de **receitas garantido pelo Estado** e que proporcione uma **rendibilidade nominal, antes de impostos, de 11%**.
- Ou o Estado **comparticipa** no investimento (material circulante e equipamentos) até 90%, reduzindo, neste caso, o montante anual de **receitas necessárias para assegurar a rendibilidade referida**.

⁶ Os que constam do Anexo 10 ao contrato de concessão.

20. OUTROS RISCOS DO ESTADO

Além do **risco de modernização do equipamento** e de outros meios afectos à exploração, que cabe em 50% ao Estado, este assume ainda parte significativa do **risco associado ao valor residual do equipamento** afecto à concessão, em situações em que o concessionário comprove a realização de investimentos que não estejam integralmente amortizados.

Por outro lado, em caso de **rescisão do contrato**, várias opções se colocam ao concedente, relativamente à disponibilização do equipamento afecto à concessão.

Se optar pela **reversão do material circulante e do equipamento de bilhética**, pagará ao concessionário uma quantia que não poderá exceder a dívida remanescente relativa ao empréstimo “A1”⁷.

Caso o concedente opte pela **substituição do material circulante e do equipamento de bilhética**, haverá também lugar ao pagamento de uma quantia mensal pelo período em que os equipamentos antigos se mantiveram afectos à concessão.

O concedente terá ainda como opção assumir a responsabilidade de proceder à **remoção imediata do equipamento**, não se operando, assim, a reversão desses bens.

21. AS IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS DOS RISCOS DO PROJECTO PARA O ESTADO

As potenciais **implicações financeiras do presente contrato para o erário público**, inerentes aos principais riscos do projecto, podem ser tipificadas como se segue:

- Encargos associados à reversão ou substituição dos bens afectos à concessão, que poderão atingir o saldo da dívida remanescente “A1”, em caso da rescisão;
- **Comparticipação de 50% nos investimentos de modernização** em equipamentos e outros meios afectos à exploração;
- **Pagamento da taxa de utilização à REFER**, por conta do concessionário. Note-se que estes encargos ascenderam a **mais de meio milhão de contos, em 2001**⁸;
- Resgate excepcional, ou seja a compra da concessão, situação que envolverá um **encargo da ordem dos 4,2 milhões de contos**⁹, para com os accionistas da Fertagus, além de outros encargos decorrentes da assumpção, por parte do concedente, de todos os activos e dos restantes passivos da concessão, nomeadamente os montantes em dívida ao abrigo dos contratos de financiamento;

⁷ Empréstimo destinado à aquisição do material circulante e equipamento bilhético.

⁸ Valor correspondente à taxa de utilização para 1999 e 2000.

⁹ Montante afecto pelos accionistas à concessão, para além do capital social.



- Renegociação do modelo contratual, que provavelmente conduzirá o Estado a garantir uma taxa de **rendibilidade de cerca de 11%**, através de **compensações directas e outros mecanismos de reposição do equilíbrio financeiro**;
- Abertura de uma terceira travessia sobre o Tejo, o que poderá obrigar à atribuição de uma compensação por eventuais perdas de receitas do concessionário;
- Extensão do serviço de transporte ferroviário às praias do Sado (Setúbal), caso em que o Estado terá de garantir ao concessionário uma taxa de rendibilidade de 11%;
- Quanto à possibilidade de renovação da concessão por mais 15 anos, esta situação, no domínio das consequência financeiras, excede o limite da razoabilidade e não defende os interesses dos utentes-contribuintes, uma vez que, nos termos do modelo – Caso Base - acordado, o período estimado para a recuperação e remuneração dos capitais investidos pelos accionistas é precisamente o de 30 anos e não o de 45 anos.

IX. PERFORMANCE DO PROJECTO

22. O MODELO FINANCEIRO DA CONCESSÃO

Os pressupostos económicos e financeiros subjacentes ao desempenho do concessionário Fertagus constam do modelo financeiro, que representa a equação matemática para efeitos de **aferição do equilíbrio financeiro** da concessão e das suas **reposições**.

Atente-se em **que os rendimentos projectados neste modelo financeiro correspondem a um cenário de tráfego integrado na “banda de referência”** e não a valores mínimos de rendibilidade necessários à viabilização económico financeira da concessão.

A análise efectuada ao modelo financeiro evidenciou os seguintes aspectos:

- A **taxa interna de rendibilidade** apresentada pelo **projecto** corresponde a **9%**, respeitando esta taxa a uma rendibilidade integrada do investimento, isto é independente da origem ou das fontes de financiamento;
- A **taxa interna de rendibilidade** dos **capitais investidos** pelos **accionistas**, apurada através do modelo financeiro, situa-se na ordem dos **10%**. Note-se que, para o cálculo deste valor, não se entrou em linha de conta com eventuais juros de suprimentos pagos aos accionistas, uma vez que estes rendimentos não se encontram autonomizados (identificados) nas respectivas demonstrações financeiras;
- O **preço do projecto** para os **utentes** da travessia ferroviária, tendo em consideração o montante de **receitas de tráfego** inscritas no modelo, ascende, a preços de 1997, a cerca de **133 milhões de contos**;
- As **receitas extra-tarifário**, a preços de 1997, representam aproximadamente **644 mil contos**, ou seja, apenas cerca de **0,5%** das **receitas de tarifário** projectadas no modelo financeiro. Refira-se que, entre **Julho de 1999 e 2002**, **não foram previstas** no modelo quaisquer **receitas extra-tarifário**;

- A **taxa de utilização da infra-estrutura** assume, anualmente, em termos médios, a preços de 1997, um valor na ordem do **meio milhão de contos**, o que representa cerca de **12%** das **receitas médias anuais** inscritas no modelo financeiro. Não obstante os encargos respeitantes à taxa de utilização assumirem uma natureza operacional, os mesmos **não foram considerados** para efeitos do **apuramento do resultado operacional** constante do modelo;
- O **esforço de fundos próprios** dos accionistas ascende a cerca de **4,7 milhões de contos**, o equivalente a **cerca de 24% da dívida do projecto** que ronda os **20 milhões de contos**.

23. AS BANDAS DE TRÁFEGO

No âmbito do **período experimental da concessão**, os **volumes mínimos de tráfego previsto (PK)**, as **Bases Tarifárias Médias (BTM)** e **respectiva facturação (milhões de contos)** correspondentes à **banda inferior de tráfego** evidenciam-se no quadro seguinte:

	1999	2000	2001	2002
PK (1000)	159,6	369,0	374,0	380,0
BTM (escudos)	8,04	8,02	8,49	8,78
Facturação (M.c.)	1,28	3,026	3,18	3,34 ¹⁰

O montante da facturação acumulada correspondente ao **limite mínimo da banda inferior de tráfego** deverá cifrar-se em cerca de **10,8 milhões de contos**.

Não obstante o tráfego anual previsto para 2002 exceder o limite mínimo da banda inferior, se o concessionário **não atingir aquela receita** até ao **final desse ano**, terá direito, nos termos do contrato de concessão, a ser compensado pela diferença necessária à viabilização do projecto, através de uma **prorrogação de prazo** ou de **um aumento do tarifário** ou de uma **compensação directa** ou de qualquer **combinação destas formas** de reequilíbrio financeiro da concessão.

Refira-se que, segundo a estimativa dos consultores da comissão de avaliação das propostas deste projecto, a **probabilidade do tráfego** se situar na **banda inferior**, na **banda de referência** e na **banda superior** era de **45%**, **55%** e **5%**, respectivamente.

Neste contexto e, de acordo com aqueles consultores, o **cenário mais provável** apontaria para o **volume tráfego** se situar nos limites da **banda de tráfego de referência**.

¹⁰ Valor estimado com base numa Base Tarifária Média Máxima de 8,78, admitindo uma taxa de inflação idêntica à de 2001



24. O DESEMPENHO DO PROJECTO DE JULHO A DEZEMBRO DE 1999

O início da exploração do transporte de passageiros no eixo ferroviário Norte-Sul teve lugar em finais de Julho de 1999. Nesse primeiro ano de actividade, as receitas da Fertagus relativas à venda de títulos de transporte atingiram cerca de **629,2 mil contos**, dos quais 60,3 mil contos corresponderam a receitas provenientes do transporte rodoviário (Sul-Fertagus). As receitas relativas ao transporte ferroviário totalizaram assim, cerca de **569 mil contos**.

A empresa transportou neste ano cerca de **3.530 mil passageiros** com um percurso médio de **14,6 quilómetros**, o que corresponde a um **PK de 51,34**.

Os **proveitos operacionais** da Fertagus ascenderam a **782 mil contos**, correspondendo **20% destes rendimentos** a receitas resultantes **de publicidade** nos comboios e estações e da **subconcessão dos espaços** comerciais no interior das Estações da margem sul.

As **receitas extra-tarifário** ascenderam a cerca de **213 mil contos**, pelo que representaram **27%** dos proveitos operacionais registados pela empresa durante o exercício económico de 1999.

Por outro lado, os custos operacionais atingiram cerca de 1.046 mil contos, o que conduziu a um resultado operacional negativo de 264,3 mil contos. Por sua vez, o **resultado líquido** do exercício saldou-se **num prejuízo de 492 mil contos**, agravamento este plenamente justificado em consequência dos elevados custos financeiros registados no âmbito do serviço da dívida contraída.

O desempenho económico do projecto em 1999 comparativamente ao projectado no modelo financeiro Caso Base evidencia-se no Quadro VII seguinte:

QUADRO VII

DESEMPENHO DO PROJECTO/99

(em milhões de contos)

Rubricas Ano 1999	Demonstração resultados (Caso Base)	Demonstração Resultados (Real)	Desvio (%)	
▪ Proveitos Operacionais	1,044	0,78	-0,264	- 25,3
▪ Custos operacionais	0,931	1,04	0,109	11,7
▪ Resultados antes encargos financeiros impostos	0,112	-0,26	-0,372	- 332,2

DESEMPENHO DO PROJECTO/99 (CONT.)

▪ Custos e Proveitos financeiros	0,535	0,23	-0,305	- 57
▪ Resultado antes imposto	- 0,423	- 0,49	0,067	- 15,9
▪ Resultados extraordinários ▪ Imposto sobre o rendimento				
Resultado líquido	- 0,423	-0,49	0,067	- 15,9

Fonte: Relatório e Contas da Fertagus, SA, de 1999

O **gap** verificado nos proveitos operacionais é o resultado do **reduzido volume** de **tráfego** registado em relação às **expectativas de tráfego** constantes do modelo, as quais se **revelaram muito superiores**.

Note-se que o **volume de tráfego** de passageiros por quilómetro (PK) registado apenas representou **32,29%** do volume previsto no **limite mínimo da banda inferior de tráfego**.

Contudo, o resultado líquido do exercício apresentado pela empresa atingiu um valor favorável em relação ao evidenciado pelo modelo financeiro.

Não obstante o **modelo financeiro não prever qualquer “proveito extra-tarifário”** para o presente exercício económico, a **empresa registou uma verba significativa** destes **rendimentos** (213 mil contos).

O Quadro VIII que se segue permite estabelecer uma comparação entre as **receitas constantes do modelo financeiro** e a facturação correspondente ao limite mínimo da banda inferior de tráfego, com as **receitas reais** da concessionária.

RECEITAS DO MODELO VS RECEITAS REAIS

Receitas – Ano 1999 (Milhões de contos)	Demonstração de Resultados do Caso Base	Receitas reais 1999	Desvio (%)	
▪ Receitas inscritas no modelo financeiro	1,044	0,78	-0,264	-25,3
▪ Receitas correspondentes ao limite mínimo da banda inferior de tráfego	1,28	0,78	-0,5	-39,1



Tendo em consideração o nível de **rendibilidade mínimo** subjacente **ao limite mínimo da banda inferior de tráfego**, verifica-se um **desvio negativo** de cerca de **meio milhão de contos**, o equivalente, em termos reais, ao montante em **défi ce**, necessário ao **equilíbrio financeiro da concessão**, cuja atribuição, neste montante, anularia o resultado líquido negativo de 0,49 milhões de contos apresentado na demonstração de resultados.

Sublinhe-se que as receitas inscritas no modelo financeiro, após extrapolação para Julho de 1999, atingiram apenas o montante de 1,044 milhões de contos, valor que se situa abaixo do correspondente ao limite mínimo da banda inferior de tráfego (1,28 milhões de contos). Isto significa que as receitas correspondentes ao limite mínimo da banda inferior estão empoladas em relação ao montante de receitas inscritas no modelo.

25. O DESEMPENHO DO PROJECTO NO ANO DE 2000

As receitas de exploração da Fertagus relativas ao transporte ferroviário de passageiros atingiram, no ano 2000, **1.437 mil contos**. No âmbito do serviço de transporte rodoviário de ligação ao serviço ferroviário, a empresa facturou cerca de **252 mil contos**.

No decurso daquele ano, a Fertagus transportou cerca de **11,5 milhões de** passageiros com um percurso médio de **14,17 quilómetros**, o que perfaz um **PK de 162,76**, que representa apenas **44%** do volume de passageiros por quilómetro inscrito no limite mínimo da banda inferior de tráfego.

Os proveitos operacionais da empresa ascenderam, no ano 2000, a cerca de **2.253 mil contos**, apresentando os mesmos a distribuição revelada pelo Quadro IX que se segue

QUADRO IX

DISTRIBUIÇÃO PROVEITOS OPERACIONAIS/2000

(unidade: milhões de contos)

Proveitos	Valor	%
Transporte Ferroviário	1.42	63
Transporte Rodoviário	0,25	11
Espaços comerciais	0,25	11
Publicidade	0,27	12
Outros	0,06	3
Total	2,25	100

Constata-se que **63%** dos proveitos operacionais da empresa dizem respeito ao seu *core business*, isto é, à sua actividade principal. Contudo, há que salientar que as receitas **extra-tarifário** representam **quase 40%** do volume de negócios da empresa, o que não deixa de ser notável face ao substancial peso que estas assumem no cômputo das receitas globais do concessionário e, ainda, face à circunstância de, no ano 2000, **não terem sido inscritas** no modelo financeiro quaisquer **receitas extra-tarifário**.

Relativamente aos custos apresentados pela empresa neste exercício, destacam-se os **custos operacionais líquidos das amortizações**, que atingiram cerca de **2 milhões de contos** e os **encargos financeiros** relativos ao serviço da dívida que representaram quase **1 milhão de contos**.

A empresa apresenta um resultado operacional negativo de **177 mil contos**, que fica a dever-se fundamentalmente à representatividade do valor das amortizações na estrutura de custos operacionais da empresa, o qual atingiu, no presente exercício, quase 30% do resultado líquido.

No Quadro X seguinte procede-se à comparação do desempenho económico do projecto no ano 2000 com os resultados estimados para o mesmo período no modelo financeiro.

QUADRO X

DESEMPENHO 2000 VS MODELO

(unidade: milhões de contos)

Rubricas Ano 2000	Demonstração Resultados (Caso Base)	Demonstração Resultados (Real)	Desvio (%)	
▪ Proveitos Operacionais	3,50	2,25	-1,25	- 35,7
▪ Custos operacionais	2,63	2,64	0,01	0,38
▪ Resultados antes encargos financeiros impostos	0,87 ¹¹	- 0,39	-1,26	- 144,8
▪ Custos financeiros	1,09	0,99	- 0,1	- 9,2
▪ Proveitos financeiros	0,022	0,014	- 0,008	- 36,4
▪ Resultado antes imposto	- 0,19	- 1,36	- 1,17	- 615,8
▪ Resultados extraordinários		0,0014	0,0014	
▪ Imposto sobre o rendimento	0	900	900	
▪ Resultado líquido	- 0,19	- 1,36	-1,55	- 815,8

Fonte: relatório e Contas da Fertagus, SA do ano de 2000

¹¹ Este resultado já tem em consideração o pagamento da taxa de utilização da infra-estrutura



O desvio significativo verificado nos resultados operacionais, fortemente influenciado pela quebra verificada ao nível dos proveitos, permite concluir que **o volume de tráfego (real) no segundo ano de exploração se situou bastante aquém do previsto no modelo**, o que significará que **o desvio de volume de tráfego continua a ser a variável que mais preocupações e reflexos negativos poderá suscitar quanto à performance do projecto idealizada no modelo**.

Refira-se, ainda, que os resultados reais, antes da função financeira e de impostos, apresentados pela empresa, não incluíram o pagamento da taxa de utilização da infraestrutura, a qual será suportada pelo Estado, nos termos das bases e do contrato de concessão.

Os desvios ocorridos entre as receitas reais e as receitas previstas no modelo contratual constam do Quadro XI seguinte:

QUADRO XI

RECEITAS REAIS / RECEITAS DO MODELO 2000

Receitas – Ano 2000 (Milhões de contos)	Demonstração de Resultados do Caso Base	Receitas reais 2000	Desvio (%)	
▪ Receitas inscritas no modelo financeiro	3,5	2,25	-1,25	-35,8
▪ Receitas correspondentes ao limite mínimo da banda inferior de tráfego	3,03	2,25	-0,78	-25,8

Apesar de a empresa apresentar um desvio financeiro de **780 mil contos** relativamente ao valor das receitas correspondentes ao limite mínimo da banda inferior de tráfego, este desvio (negativo) foi atenuado, significativamente, em resultado do encaixe de receitas acessórias obtido pela empresa, no montante de **830 mil contos**.

Os **desvios de facturação acumulados**, em relação às referidas receitas, ascendem, nos anos 1999 e 2000, a um total de **1,28 milhões de contos**. Este valor representa, na realidade, o **verdadeiro défice** de exploração a ser reposto no contexto do denominado **equilíbrio financeiro** da concessão.

26. O DESEMPENHO DO PROJECTO EM 1999 E 2000

As receitas acumuladas nos exercícios de **1999 e 2000** atingiram cerca de **3 milhões de contos**, o que significa que a concessionária terá de obter mais cerca de **8 milhões de contos** no decurso dos exercícios de **2001 e 2002**, para atingir o **limite mínimo de rendibilidade**.

Em suma, a performance negativa evidenciada pelo projecto, até finais de 2000, comparativamente ao rendimento projectado no modelo é consequência de não se atingirem os valores de tráfego previstos, correspondentes ao limite mínimo da banda inferior de tráfego, facto que se deve, essencialmente, aos seguintes motivos:

- ou a uma **adesão inferior ao expectado**, por parte do potencial **utilizador** do transporte ferroviário;
- ou a uma **sobreavaliação das previsões de tráfego** elaboradas pelos **consultores da comissão**, o que constitui, no actual modelo de concessão, **um factor desequilibrante para o Estado**, cuja causa e origem, a final, se vai encontrar no apoio técnico contratado pelo mesmo Estado.

27. OS ESTUDOS DE TRÁFEGO

Os primeiros estudos de tráfego realizados no âmbito deste projecto basearam-se em dados demográficos e relativos ao emprego nos anos de 1991 e 1992, e a deslocações de 1989 a 1991 – Matriz O/D do GATTEL relativa a fluxos de tráfego de passageiros na travessia do Tejo.

O objectivo destes estudos, como já referido anteriormente, inseriu-se no âmbito da estratégia delineada pelo Governo de contratação de um consórcio privado para a exploração do novo serviço ferroviário, em regime de concessão.

Os elementos de base sobre a procura e as respostas a inquéritos das preferências declaradas da procura, realizados no âmbito desta temática, foram fornecidos aos concorrentes por forma a habilitar os mesmos a formularem as suas próprias projecções de tráfego.

Assim, **até meados do ano de 1997**, aquando da decisão de lançamento, em concurso, da concessão da travessia ferroviária do Tejo, **não tinham sido feitas quaisquer actualizações** dos estudos de tráfego anteriormente realizados, os quais se baseavam em elementos recolhidos entre **1989 e 1993**.

A actualização que foi necessário realizar sobre estes estudos teve de reconsiderar e quantificar um conjunto de alterações significativas e outros parâmetros com influência directa nos níveis de procura e de receitas da concessão, que a seguir se destacam:

- O aparecimento de títulos de transporte alternativos ao passe social;
- **O congelamento do preço das Portagens na Ponte 25 de Abril;**
- **O controlo desordenado do estacionamento e da sua tarificação** nas zonas centrais de Lisboa;
- **A realocação das funções residenciais e do emprego** dentro da área metropolitana de Lisboa.



A actualização dos estudos de tráfego, tendo em vista fazer neles reflectir aquelas realidades, integrou o desenvolvimento dos seguintes trabalhos, realizados pela FBO, ex-consultor do concedente:

- Actualização das bases de referência demográfica e socio-económica das populações;
- Actualização das contagens nos diferentes modos de travessia do Tejo e nas redes de transporte relacionadas com as margens norte e sul do Tejo;
- Actualização dos estudos de preferência declarada;
- Consideração da rede futura de transportes e modelação e afectação do tráfego aos diferentes modos;
- Distribuição da procura ao longo da linha e análise de sensibilidade a diferentes tarifas incluindo custos de estacionamento.

Em síntese, a montagem deste modelo de concessão teve por base um conjunto de estimativas de tráfego, medidas em passageiros por quilómetro, definidas pelo **concedente** e emergentes das diferentes propostas apresentadas a concurso, alicerçadas em estudos de tráfego **produzidos, antes de actualizações, entre 1989 e 1993.**

Não obstante a introdução dos já referidos **novos parâmetros** e de um conjunto de **actualizações** realizadas no âmbito dos **estudos de tráfego**, por forma a reflectir as novas realidades, os **resultados** dos mesmos revelam-se totalmente **desenquadrados** e **desajustados** do **actual nível de tráfego** registado na **travessia ferroviária**, como se poderá verificar no Quadro XII seguinte:

QUADRO XII

DESVIOS ENTRE PREVISÕES E TRÁFEGO REAL

Anos	Banda inferior de tráfego - limite mínimo (PK)	Fluxo real de tráfego (PK)	Desvio	
			(PK)	(%)
1999	159,6	51,34	-108,06	-67,7
2000	369	162,76	-206,24	-55,9

Os custos dos desajustamentos evidenciados neste quadro recairão mais uma vez sobre o Estado concedente, uma vez que a ele cabe, no actual modelo de concessão, suportar o risco de tráfego, ou seja, cobrir o diferencial entre o tráfego real e aquele limite mínimo.

28. AS IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS PARA O ESTADO DA PERFORMANCE DO PROJECTO EM 1999/2000

As implicações financeiras para o Estado resultantes do baixo nível de desempenho do projecto, são, no ano 2001, visíveis nas três seguintes frentes:

- **Dívida do Estado à REFER**, no valor de **meio milhão de contos**, relativa ao pagamento, a cargo daquele, da taxa de utilização de infra-estrutura por parte da Fertagus.
- Referência, nos documentos de prestação de constas da Fertagus, a **compensações directas** da Fertagus ao Estado, no montante de **2,4 milhões de contos**, relativas aos anos de 1999 e 2000.
- Pedido da Fertagus de **revisão do contrato**.

28.1. Taxa de utilização da infra-estrutura

A dívida do Estado à REFER, no montante de 0,5 milhões de contos, referente ao pagamento da taxa de uso da infra-estrutura pela Fertagus, deve-se ao facto do **volume de tráfego se ter situado sempre abaixo do limite mínimo da banda inferior** de tráfego, durante os exercícios de 1999 e 2000.

Com efeito, o **contrato de concessão** contempla dois **regimes de cálculo** da taxa de utilização da infra-estrutura:

- O regime inerente ao contrato de utilização da infra-estrutura, previsto para situações em que o **volume de tráfego** se situe **dentro da banda de referência** constante do contrato de concessão, caso em que o **concessionário** assume integralmente a taxa devida.
- O regime aplicável às **flutuações de tráfego** ocorridas **fora dos limites inferior e superior da banda de tráfego de referência**, casos em que o concessionário terá direito ou a uma **redução** do pagamento da taxa, se o volume de tráfego se situar na banda inferior de tráfego, ou pagará um **acréscimo** se o volume de tráfego se situar na banda superior de tráfego.

Por outro lado, das bases da concessão resulta que o **Estado** assegurará a adequada **compensação à REFER**, pelo valor resultante das **reduções** que possam ocorrer na **taxa de utilização da infra-estrutura**, decorrentes das **variações do volume de tráfego abaixo do limite inferior da banda de tráfego de referência**¹².

¹² Mesmo se não resulta claro que o concessionário está isento de pagar a taxa de utilização, no caso do tráfego se situar abaixo do limite mínimo da banda inferior de tráfego, uma vez que o contrato prevê apenas três situações em que o concessionário pagará taxa de utilização (volume de tráfego dentro da banda superior, dentro da banda de referência ou dentro da banda inferior), deduz-se, que este ficará isento do seu pagamento caso o volume de tráfego se situe abaixo do limite mínimo da banda inferior.

Aliás, as bases de concessão também não são claras quanto à obrigatoriedade do Estado assumir integralmente o pagamento da taxa de utilização da infra-estrutura pela Fertagus, em situações de volume de tráfego abaixo do limite mínimo da banda inferior, até porque são



Este regime de regulação do pagamento da taxa de utilização configura, de facto, uma forma de **subsidiar os custos operacionais** da Fertagus relativos ao **pagamento da taxa de utilização da infra-estrutura**.

Para o provar basta ter em conta que a perspectiva de um **cenário de tráfego dentro da banda inferior** correspondia, segundo as estimativas dos consultores da comissão, a uma **probabilidade de 45%**, cenário este que, nos termos do contrato de concessão, obriga o Estado a assumir encargos com a taxa de utilização da infra-estrutura pela Fertagus.

Neste contexto, o Estado acaba por assumir, em parte, o risco de exploração da concessão, atendendo à relevância financeira dos custos anuais associados ao pagamento da taxa de utilização da infra-estrutura pela Fertagus, facto que poderá implicar uma redução do valor económico do contrato para os contribuintes.

28.2. A compensação directa do Estado à Fertagus, no montante de 2,4 milhões de contos

O concessionário refere no seu relatório de gestão¹³, relativo ao exercício económico do ano 2000, que *optou por não reconhecer em proveitos do exercício um valor da ordem dos 2,4 milhões de contos, resultante da compensação a que tem direito*¹⁴, pelo facto de, durante os anos de 1999 e 2000, respectivamente, os **volumes de tráfego se encontrarem abaixo do limite inferior de tráfego**. Acrescenta, ainda, que tal compensação irá ser recebida, no ano 2003.

O cálculo desta compensação resulta do **diferencial** verificado entre os **rendimentos acumulados** correspondentes ao **limite mínimo da banda inferior de tráfego**, para os exercícios de 1999 e 2000, no valor global de **4,3 milhões de contos**, e os **rendimentos ferroviários** reais obtidos pelo concessionário naqueles anos, que totalizaram cerca de **1,9 milhões de contos**.

A este respeito, cumpre tecer as seguintes observações:

- Em primeiro lugar, o **objectivo** que presidiu ao texto da cláusula 12^a do contrato de concessão foi justamente o de **assegurar a cobertura do risco de tráfego**, por via de uma renegociação do contrato, tendo em vista, obviamente, o equilíbrio financeiro da concessão, facto este necessário à manutenção do serviço público.

apenas mencionadas compensações à REFER por eventuais reduções ocorridas na taxa de utilização e relativamente a variações de tráfego ocorridas abaixo do limite inferior da banda de referência.

¹³ Em Nota do Anexo ao Balanço e à Demonstração dos Resultados.

¹⁴ Conforme com a **cláusula 12^a**, do contrato de concessão.

-
- Em segundo lugar, conforme também decorre daquela cláusula, **uma das formas** de compensação poderá ser a **atribuição de uma compensação directa pelo Estado**, no caso do tráfego acumulado em 2002 se situar abaixo do valor acumulado correspondente ao limite mínimo da banda inferior de tráfego. Tendo tal compensação um carácter claramente **opcional**, se se afigura normal que o concessionário, à partida, possa exigir esta modalidade de compensação, já se tem de sublinhar que o concedente só deve, por seu turno, por ela optar após negociação prévia com o concessionário e se tecnicamente puder concluir que tal modalidade é a que melhor serve os interesses financeiros dos contribuintes e mais se ajusta à satisfação das necessidades colectivas.
 - Finalmente, o Estado deve ter em consideração o montante de cerca de 1,1 milhões de contos de receitas extra-tarifário, que representaram quase 37% dos proveitos operacionais obtidos pela Fertagus nos anos de 1999 e 2000, e que contribuiram, igualmente, para o equilíbrio financeiro da concessão.

Ao Tribunal afigura-se razoável, caso o Estado concedente venha a optar pela modalidade da “**compensação directa**”, que aquele deveria chegar a uma verba que tivesse em conta as denominadas *third revenues* da concessão, ou seja, o montante de cerca de **1,3 milhões de contos** (receitas reais – receitas do limite mínimo da banda inferior), para repor o equilíbrio financeiro da concessão, ainda que ponderando as despesas correspondentes porventura justificadas.

Atente-se, ademais, no facto de que a cláusula 12ª (objecto do contrato), ao prever no seu nº 2 que *as actividades acessórias da concessão, das quais as respectivas receitas são, também, remuneração da concessionária*, acaba por reforçar este entendimento do Tribunal.

Sublinhe-se, ainda, que é considerada uma *best practice* (boa prática), no caso destes modelos contratuais de parceria público privada, **entrar em linha de conta**, para **efeitos de reposição do equilíbrio financeiro**, com os **ganhos extra-tarifários** da concessão.

28.3. A revisão do contrato de concessão

O pedido antecipado de revisão do contrato de concessão pela Fertagus, em resultado dos baixos níveis de tráfego registados, surge, em simultâneo, com a necessidade de definir as condições de expansão do serviço Setúbal/Praias do Sado, nomeadamente as questões relacionadas com aquisição do material circulante e do equipamento de bilhética, que ascenderá a cerca de 5,4 milhões de contos (preços não actualizados).

Na origem deste pedido antecipado de renegociação está igualmente o deficiente desempenho do projecto em matéria de tráfego, já que o respectivo volume se revelou sistematicamente abaixo do limite mínimo da banda inferior.

No que concerne à extensão até Setúbal/Praias do Sado, o Estado, nos termos do contrato de concessão, terá de garantir ao concessionário uma **rendibilidade mínima de 11%**, podendo compartilhar até **90%** no investimento, isto é com quase **5 milhões de contos**, a preços não actualizados, sem prejuízo da garantia da rendibilidade para o concessionário.



Note-se, porém, que a **revisão do contrato** ora em apreço é independente da revisão que está subjacente ao “**desequilíbrio financeiro da concessão**”, resultante dos **défices de tráfego** registados na travessia ferroviária.

Porém, a conjugação destes dois factores poderá acarretar para o Estado uma **factura bem pesada** em matéria de **compensações**, se não forem equacionados pelo concedente outros parâmetros a contemplar no apuramento dos valores correspondentes ao reequilíbrio financeiro, como as receitas acessórias da concessão e o redimensionamento da oferta de transporte, entre outros.

Acresce que a **reposição do equilíbrio financeiro**, com referência ao **modelo financeiro Caso Base**, poderá conduzir a um **agravamento das compensações** a pagar pelo Estado, no âmbito de uma eventual revisão do contrato, dado que o nível de **receitas inscritas** naquele modelo corresponde a um **cenário de tráfego demasiado optimista, da responsabilidade do próprio concedente**, o qual previu níveis de tráfego certamente difíceis de atingir, pelo menos durante o período inicial da concessão.

29. O CONTROLO E A MONITORIZAÇÃO DO PROJECTO, POR PARTE DO INTF, QUANTO À QUALIDADE DO SERVIÇO PRESTADO PELO CONCESSIONÁRIO

O contrato de concessão prevê a realização de uma avaliação inicial do desempenho do concessionário pelo concedente relativa ao período inicial da exploração. Para o efeito, o INTF procedeu à elaboração de um relatório de acompanhamento, reportado ao período de 29/7/99 a Setembro de 2000, o qual foi alargado até 25/1/01, nos casos considerados mais relevantes.

Destacam-se seguidamente alguns aspectos fundamentais desse relatório do INTF, no âmbito do **serviço prestado ao passageiro**.

O serviço de transporte de passageiros iniciou-se em 29 de Julho sem que estivesse disponível o material circulante suficiente para o cumprimento de todos os horários contratualizados

Entre Abril e Setembro de 2000, a Fertagus não respeitou o número contratualizado de 8 circulações por hora nos períodos de ponta dos dias úteis, praticando apenas 4 comboios por hora em Abril e introduzido mais duas circulações (uma em cada sentido) no período de ponta da manhã a partir de Junho de 2000.

O fraco desempenho verificado nos meses de Abril a Setembro de 2000, nos períodos de ponta dos dias úteis, deve-se, essencialmente, ao facto da Fertagus não ter praticado nestes meses o número de circulações contratualizado.

Em Setembro de 2000, estes problemas encontravam-se sanados e, de acordo com o INTF, a empresa tem, desde então, apresentado uma boa performance, em termos de regularidade e de pontualidade. Para os clientes da Fertagus, as qualidades mais apreciadas respeitam à rapidez, pontualidade, segurança e conforto, não obstante verificarem-se algumas reclamações no que respeita à oferta, qualidade e regularidade do serviço de transporte complementar rodoviário, que estabelece as ligações às estações, em especial na margem sul.



X. DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

30. DESTINATÁRIOS

Deste Relatório e do seu Anexo (contendo as respostas remetidas em sede de contraditório) e são remetidos exemplares às entidades que seguem:

- À **Assembleia da República**, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da AR
 - Comissão de Economia e Finanças
 - Comissão de Execução Orçamental
 - Líderes dos Grupos Parlamentares.

- Ao **Governo**, com a distribuição que segue:
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministra de Estado e das Finanças;
 - Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

- Ao **INTF – Instituto Nacional do Transporte Ferroviário**.

- Ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto pelo n.º 4 do art. 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

31. PUBLICIDADE

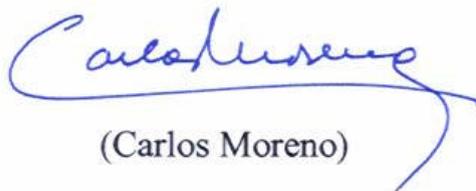
Após entregues os exemplares deste Relatório e do seu Anexo às entidades acima enumeradas, serão os mesmos, em tempo oportuno e pela forma mais adequada, divulgados pelos diversos meios de Comunicação Social e, bem assim, inseridos no *site* do Tribunal de Contas na Internet.

32. EMOLUMENTOS

Nos termos do Dec.–Lei nº 66/96, de 31 de Maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal, são devidos emolumentos, por parte do INTF, enquanto representante do Estado concedente, auditado, no montante de €15.516,50 (quinze mil, quinhentos e dezasseis Euros e cinquenta cêntimos).

Tribunal de Contas, em 27 de Junho de 2002

O Conselheiro Relator



(Carlos Moreno)

Os Conselheiros Adjuntos



(José de Castro de Mira Mendes)



(José Alves Cardoso)



C. ANEXO¹⁵

Resposta dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e Adjunto e dos Transportes do XIV Governo Constitucional (*Versão Integral*).

¹⁵ O INTF também respondeu ao relato inicial do Tribunal. Todavia, não se publicam neste Anexo, as respectivas alegações por serem, em tudo e linha a linha, idênticas às remetidas pelos membros do XIV Governo Constitucional que a seguir se inserem na sua versão integral.

Para conhecimento:

- Exmo Senhor
Chefe do Gabinete de SEXA o Ministro
das Finanças
- Exmo Senhor
Chefe do Gabinete de SEXA o
Secretário de Estado do Tesouro e
Finanças
- Exmo Senhor
Chefe do Gabinete de SEXA o
Secretário de Estado Adjunto e dos
Transportes

Exmo Senhor
Dr. Carlos Moreno
Meritíssimo Juiz Conselheiro do
Tribunal de Contas Responsável
pelo Departamento de Auditoria
LX-SPE
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

11624

06 DEZ 2001

Assunto: Relato de auditoria relativo ao Contrato de Concessão entre o Estado e a FERTAGUS, S.A.

Em resposta ao ofício de V.Exa. n.º 10715, de 22 de Novembro, encarrega-me S.Exa. o Ministro do Equipamento Social de remeter a V.Exa. a resposta conjunta dos Ministérios das Finanças e do Equipamento Social a qual é subscrita, de acordo com o determinado por S.Exas. o Ministro das Finanças e do Equipamento Social, pelos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e Adjunto e dos Transportes.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Luisa Guilmarães
(Luísa Guilmarães)

A equipa de auditoria para análise detalhada da resposta e, bem assim, avaliar e justificar o que deve e o que não pode ser feita, tendo sido em conta, propondo, sempre que possível, modificações, supressões, acrescentos, uma intervenção com explicações suplementares, etc., elaborar sempre uma nota escrita com os comentários do auditado e de natureza técnica.
7.12.01 *Moreno*
(MORENO)
Juiz & C.º

Em anexo: resposta conjunta e disquete.



MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO SOCIAL
Gabinete do Ministro

DESPACHO

Para efeitos do exercício do princípio do contraditório relativamente ao Relato de Auditoria ao contrato de concessão entre o Estado e a FERTAGUS, S.A. (Proc. n.º 08/01 - Audit do Tribunal de Contas) designo o Senhor Secretário de Estado Adjunto e dos Transportes, Dr. Rui António Ferreira da Cunha, para, conjuntamente com o Ministério das Finanças, preparar e subscrever a resposta ao mencionado documento.

Ministério do Equipamento Social, em 22 de Novembro de 2001

O Ministro do Equipamento Social

(Eduardo Ferro Rodrigues)



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

GABINETE DO MINISTRO

Despacho

Para os efeitos do disposto nos artigos 13º e 87º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto determino que a resposta ao relato de auditoria ao contrato de concessão entre o Estado e a Fertagus, S.A. seja subscrito pelo Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, Rodolfo Vasco Castro Gomes Mascarenhas Lavrador.

Lisboa, 5 de Dezembro de 2001

O Ministro das Finanças



Guilherme d'Oliveira Martins



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

No exercício do princípio do contraditório, ao abrigo do disposto nos arts. 13º e 87, nº3 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, sobre o Relato de Auditoria ao Contrato de Concessão para a exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no eixo ferroviário Norte-Sul, vêm os Ministros das Finanças e do Equipamento Social, responder o seguinte:

PONTO PRÉVIO

O lançamento do concurso para a concessão de exploração do serviço de transporte ferroviário de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul decorre de uma decisão do Governo que teve como base o pressuposto de que o serviço em causa corresponde a uma necessidade social que cumpre ao Estado garantir.

Nesse contexto, a actuação do Estado teve como preocupação atingir um resultado que estabelecesse o melhor equilíbrio possível entre três elementos: a garantia da prestação do serviço de forma estável, o menor custo para o Estado e o menor preço para o utente.

De facto, o Governo considerou que apenas o critério do menor custo para o contribuinte não poderia constituir, regra básica ou matriz de apreciação de um caso desta natureza, já que a sua aplicação poderia conduzir necessariamente ao pagamento pelo utente de uma tarifa de valor



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

incomportável, o que naturalmente contrariava a natureza social do serviço e a promoção da sua utilização.

Tenha-se em atenção, desde logo, que a utilização do transporte público, designadamente o potenciamento da utilização do transporte ferroviário, é reconhecidamente um objectivo fundamental da política de transportes nacional e comunitária como forma de melhoria da qualidade ambiental e da qualidade de vida das populações, de reordenamento urbano e suburbano, e de melhor afectação e gestão dos recursos energéticos.

Entrando agora na recuperação histórica dos antecedentes da concessão adjudicada em 1998, e cujo contrato mereceu análise da auditoria ora sobre resposta, importa dizer antes de mais que em 1997, no momento do lançamento do concurso, o Governo não poderia já optar por um modelo de concurso que integrasse a construção da infra-estrutura da travessia (tipo BOT) já que nessa altura a infra-estrutura da travessia ferroviária estava já em construção e com a maioria das obras adjudicadas. Com efeito, na sequência da anulação do concurso de 1995 (que admitia um modelo de concessão tipo BOT), o Governo tomara a decisão de separar as componentes de construção e de exploração, assumindo o Estado o encargo da construção das infra-estruturas e abrindo concurso para a exploração do serviço.

É relevante referir, face às apreciações contidas no relatório de auditoria, que a anulação daquele concurso de 1995 para a concessão tipo BOT foi motivada pela inexistência de uma proposta compatível com os objectivos de interesse público pretendidos.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

É também relevante esclarecer que nunca existiu um documento oficial designado “segundo modelo de 1995”, tal como é referido no relatório de auditoria. Quanto a este “segundo modelo”, admite-se que os auditores se estejam a referir a um documento de trabalho produzido por uma comissão nomeada em 1995 e apresentado em 1996. Contudo, este documento deixava numerosas questões fundamentais em aberto para definição posterior, conforme se explicitará adiante e daí que o único modelo de concessão validamente adoptado para o serviço de transporte foi o adoptado em 1997, o qual deu origem ao concurso e contrato ora sob análise.

Assim, as comparações efectuadas ao longo do relatório entre o modelo do concurso efectivamente lançado e este suposto modelo de 1995, não podem sustentar muitas das conclusões apresentadas na auditoria.

Antes pelo contrário, lembre-se que fazendo a comparação entre a versão ou modelo de 1995 e o modelo efectivamente adoptado, o Exmo. Presidente da Comissão do Concurso, por ofício dirigido a S. Ex^a o Secretário de Estado dos Transportes, considerava que o modelo de 1997 acarretava exigências acrescidas para os potenciais concorrentes, manifestando a preocupação pelo risco de o concurso poder vir a ficar deserto.

Ou seja, o modelo adoptado em 1997, por comparação com os documentos de trabalho de 1995 (a “versão” de 1995) revela-se mais protector dos interesses do Estado, e por isso, potencialmente menos atractivo para potenciais concorrentes a concessionários, contrariamente ao que se conclui na auditoria.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Também, contrariamente ao que se afirma na auditoria, não foi seguido no modelo de 1997 o princípio do “contribuinte-pagador”, por se ter “afastado a regra básica do retorno do investimento, com sustentação nos cash-flows pagos pelos próprios utentes”.

Em comentário adiante ao ponto 13 do relatório de auditoria, explicar-se-á que houve uma manifesta dificuldade de compreensão quanto a questões como as garantias de rendibilidade do projecto, quanto às receitas da concessão, quanto à extensão da concessão a Setúbal, e uma evidente confusão entre os riscos e faculdades de intervenção do Estado.

Desta análise resultará ainda, inequivocamente, que a Concessão não seguiu o princípio do “contribuinte pagador”.

Outro ponto de extrema gravidade que merece um comentário preliminar: o alegado “conflito de interesses” do consultor financeiro do Estado, o Banco Cisf. Desde já se esclarece que foram solicitados compromissos de exclusividade a todos os consultores do Estado (Banco Cisf incluído) que colaboraram no lançamento do concurso, na avaliação das propostas e nas negociações com os concorrentes (o que, de resto, facilmente poderá ser corroborado junto do Exmo. Presidente da Comissão do Concurso).

Ora, quer na altura da preparação do concurso, quer nas fases de avaliação das propostas e da negociação, quer ainda no momento do fecho das negociações (altura em que o conteúdo do contrato de concessão foi fixado) e, por fim, no momento da adjudicação da concessão, o



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Banco Cisf não figurava como membro do consórcio financiador do concorrente, mas apenas a Caixa Geral de Depósitos e o BNU.

Após a adjudicação (e saliente-se que entre a data da adjudicação e a data da celebração do contrato mediu quase um ano), constata-se que nos termos do contrato de financiamento definitivo o grupo Caixa Geral de Depósitos reduziu a sua posição a 50%, passando a intervir dois novos grupos financeiros: o Grupo Espírito Santo e o Grupo BCP (este, através do Banco Cisf e do BPA, sendo que a participação do Banco Cisf não ultrapassa os 14% das responsabilidades globais de financiamento).

No entanto, face às suspeições que recaem sobre aqueles consultores financeiros na fase do concurso, sempre poderá ser solicitado às autoridades competentes que procedam às necessárias averiguações sobre a eventual prática pelo Banco Cisf de ilícitos criminais anti-concorrenciais durante todo o processo que antecedeu a adjudicação ao consórcio Fertagus.

Ainda como comentário preliminar, constata-se que embora a auditoria reconheça que foi escolhida a melhor proposta apresentada a concurso, não conclui que tal facto traduz claramente a defesa do interesse público.

Saliente-se, ainda, que o tempo conferido para o exercício do contraditório (dez dias), tendo em atenção a complexidade e extensão do processo em causa, não permitiu esclarecer de forma mais aprofundada todas as questões e matérias relativas à concessão.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Passa-se então a responder detalhadamente, segundo a organização constante do relatório de auditoria, às matérias aí levantadas.

I INTRODUÇÃO

1. Natureza e âmbito da acção

A presente auditoria incidiu sobre todo o processo concursal relativo à celebração do contrato de concessão de exploração do serviço de transporte ferroviário de passageiros no Eixo Ferroviário Norte Sul (EFNS) , e não apenas, como é afirmado neste ponto do relatório, “entre a data da tomada da decisão até à celebração do contrato (1999) ””, tendo mesmo recorrido a antecedentes históricos como fonte e a trabalhos preparatórios.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

É que, como se verifica ao longo da leitura do relatório, e tal como está especificado no ponto 2, foram aparentemente, ainda, tomados em conta pela auditoria outros documentos, nomeadamente pareceres de consultores que em nada vinculavam a comissão do concurso criada em 1995 (e reestruturada em 1997) e o Estado, e que, nessa medida, não deveriam ser levados em conta como antecedentes relevantes do projecto.

No entanto, o elemento histórico da maior relevância que permitiria o correcto enquadramento dos antecedentes do lançamento do concurso do modelo de 1997 é o ofício 3065 de 3 de Setembro de 1997 do Gabinete do Secretário de Estado dos Transportes, do qual resulta que não existia, nesse momento, qualquer modelo de concessão capaz de ser levado à fase de lançamento do concurso, devendo transcrever-se deste ofício:

“A análise do processo, as reuniões iniciais realizadas com a anterior comissão e o questionário que por ela foi formulado e ainda contactos estabelecidos com outras entidades intervenientes vieram porém mostrar não estarem ainda definidos ou assumidos alguns aspectos essenciais para o concurso, nem negociadas condições e pressupostos que lhe estavam subjacentes, de que se destacam:

- a validação do conceito a adoptar para o modelo tarifário;
- a forma de garantir o equilíbrio financeiro da exploração;
- a forma de reconhecer a aptidão dos concorrentes para o exercício da actividade, sendo inexistente o enquadramento jurídico da questão para o sector em causa;
- a compatibilização entre o novo serviço e a evolução dos serviços da CP, designadamente no que respeitava à linha do Barreiro e às ligações a Setúbal;



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

- a definição dos conceitos e dos procedimentos que regeriam as relações entre o subconcessionário e a REFER, particularmente quanto ao fornecimento de energia e à utilização de infra-estruturas e de estações, e também entre o subconcessionário e a CP nomeadamente quanto à partilha de estações, assunção das regras de exclusividade e articulação da exploração conjunta;
- definição das responsabilidades de avaliação e de controlo do serviço.”

Quanto ao modelo de concessão que efectivamente veio a ser adoptado e posto a concurso, transcreve-se, por se ter como mais esclarecedor, o seguinte:

“As alterações introduzidas por iniciativa deste Gabinete, embora abrangendo um conjunto de aspectos de significativo alcance, circunscreveu-se às matérias enunciadas, mantendo-se sem alteração grande parte dos documentos produzidos e, nomeadamente, toda a matéria referente aos esquemas de exploração e de manutenção, aos parâmetros de qualidade do serviço e às garantias financeiras e sistema de seguros.

As modificações feitas decorrem basicamente da adopção das seguintes linhas estratégicas:

- definição de um esquema de “bandas de tráfego” prevendo partilha de riscos entre o subconcessionário e o concedente, bem como mecanismos de reequilíbrio financeiro não só para os primeiros anos da operação, como ao longo do período da subconcessão, por forma a conferir maior transparência e estabilidade ao contrato;
- diminuição de riscos financeiros para o Estado à posteriori da adjudicação, optando-se, no caso do serviço a Setúbal, pela introdução da obrigatoriedade de apresentar desde já proposta para essa extensão, a qual vincula o subconcessionário a um montante de custos e



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

a uma taxa de desconto, como objectivo de rendibilidade do capital, que são com ele negociados, no âmbito do concurso, fixando o enquadramento de apresentação e negociação de ulterior proposta;

- validação do modelo tarifário e reforço da forma de tratamento e da sua importância nos critérios de avaliação das propostas;
- estabelecimento de uma esquema de apreciação e negociação das propostas, em passos sucessivos, culminando com a construção de uma fórmula que confere maior objectividade à selecção final do subconcessionário minimizando assim riscos de contestação jurídica na fase terminal do processo;
- construção de um modelo de utilização das infra-estruturas e das estações e clarificação dos princípios da exclusividade do serviço, previamente negociados e acordados com a CP e com a REFER, conseguindo-se princípios de entendimento e responsabilização futuras que conferem maior segurança ao processo de celebração do “Acordo interoperadores” e do “Acordo com o Gestor das Infra-estruturas” exigidos contratualmente;
- definição das formas e procedimentos de apreciação e validação da aptidão dos concorrentes para o acesso à actividade e reenquadramento desta questão no âmbito do concurso;
- introdução de mecanismos de salvaguarda para eventuais atrasos ou perturbações do concurso, de forma a garantir a entrada em funcionamento do serviço no prazo pretendido.”



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

2. Objectivos da auditoria

De acordo com o constante no relatório de auditoria “o objectivo global da auditoria consistiu na verificação dos impactos de natureza económica, financeira e social do projecto”. No entanto, em nenhuma das “metas específicas” traçadas na auditoria se promove a apreciação e avaliação dos impactos de natureza social associados à concessão.

3. Metodologias utilizadas

Quanto às metodologias utilizadas deve dizer-se que os esclarecimentos obtidos pelos auditores junto do concedente, se restringiram exclusivamente às matérias relativas ao acompanhamento que o Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF) tem vindo a efectuar à concessão, abrangendo os períodos de pré-exploração e de exploração do serviço. Relativamente ao período precedente (fase concursal) o INTF disponibilizou aos auditores toda a documentação relacionada com o concurso e que nele se encontra depositada, tendo sugerido ainda que fossem obtidos ainda todos os esclarecimentos sobre este período junto das pessoas que concretamente acompanharam os procedimentos concursais.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

II ANTECEDENTES DO PROJECTO

4. Objectivos e caracterização genérica do Projecto

O objectivo inicial do projecto, fixado na Portaria nº 787/92, de 13 de Agosto, visava, quanto ao EFNS, a abertura da actividade de concepção, construção e conservação das infra-estruturas necessárias, bem como a responsabilidade e os benefícios da exploração do correspondente serviço de transporte público de passageiros, tendo em conta a garantia de prestação aos utentes de um serviço de transporte de qualidade, seguro, económico e eficiente, em condições de auto-suficiência financeira, e a minimização simultânea dos riscos e encargos para o Estado. Apesar do intuito liberalizador deste modelo, releva-se que, e citando uma vez mais o relatório, “o Estado entendeu que deveria manter limitado o acesso a esta actividade, possibilitando, no entanto, a concessão a entidades privadas, quando tal se revelasse a forma mais adequada de garantir, com níveis de qualidade e eficiência, o serviço público a prestar”. Compreende-se esta atitude cautelosa: como se viria a demonstrar na tentativa falhada de adjudicação em 1995, a prossecução do interesse público e a abertura à iniciativa privada exigem um envolvimento do Estado na criação de um quadro não de concorrência pura mas antes de concorrência controlada, onde o recurso ao concurso público é acompanhado, quando necessário, de medidas destinadas a tornar atractiva essa actividade para a iniciativa privada.

Esta é, de resto, a posição assumida pela proposta de regulamento sobre requisitos de serviço público e adjudicação de contratos de serviço público apresentada em 2000 pela Comissão Europeia e actualmente em discussão no Conselho da União: desde que haja concurso público,



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

os direitos especiais e exclusivos são, em princípio, considerados justificados à luz das regras comunitárias.

Permite-se assim aos Estados definir o nível de serviço pretendido, desde que a contrapartida por esses requisitos seja contratada e a adjudicação se faça, em regra, por concurso público. Embora se trate de uma mera proposta, é importante salientar que os princípios aí enunciados correspondem à orientação seguida no processo do EFNS.

A afirmação de que “Este Gabinete [do Nó Ferroviário de Lisboa] viria a ser extinto, sucedendo-lhe o Instituto Nacional do Transporte Ferroviário” não é correcta.

De facto, o Gabinete do Nó Ferroviário de Lisboa foi criado pelo Decreto-Lei n° 315/87, de 20 Agosto, e tinha como objectivo promover, coordenar e desenvolver as acções necessárias à adequação do transporte ferroviário à expansão sócio-económica da área metropolitana de Lisboa. A reestruturação do sector ferroviário veio a determinar a extinção deste organismo e a sua subsequente incorporação na Rede Ferroviário Nacional-REFER, E.P.(REFER), criada pelo Decreto-Lei 104/97, de 29 de Abril, que sucedeu àquele gabinete em todos os seus bens, direitos e obrigações (art° 1º, n° 2).

Por sua vez, o Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF) foi criado pelo Decreto-Lei n° 299-B/98 de 29 de Setembro, tendo este diploma procedido à aprovação dos respectivos estatutos.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

A criação deste instituto resulta das opções tomadas pelo Governo relativamente à reestruturação do sector ferroviário, que assentavam essencialmente, por um lado, no princípio da separação institucional entre a detenção e gestão da infra-estrutura ferroviária e a operação de transporte ferroviário, e por outro, na regulação deste sector através de um organismo independente do Estado.

O INTF iniciou a sua actividade em 23 de Novembro de 1998, tendo-lhe sido cometido pelo Decreto-Lei n.º 189-B/99, de 2 de Junho a representação do Estado Português na celebração do contrato de concessão de exploração do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no EFNS, cuja decisão de adjudicação à FERTAGUS – Travessia do Tejo, Transportes, S.A. (FERTAGUS) foi tomada pelo Despacho Conjunto n.º 731/98, de 1 de Outubro, dos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Compete ao INTF assegurar a gestão das concessões de exploração de serviços públicos de transporte ferroviário e a fiscalização do cumprimento das respectivas obrigações contratuais de acordo com o disposto nos artigos 6.º e 12.º dos seus estatutos, tarefa que tem vindo a desempenhar relativamente a esta concessão, também por força do clausulado do próprio contrato de concessão.

Por fim, e quanto ao “historial normativo da concessão”, não podemos deixar de referir que, certamente por lapso, não consta do elenco apresentado no Quadro I o Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

de 16.06.1997, que reestrutura a composição da comissão de concurso criada pelo Despacho Conjunto A-21/91-XII, de 8 de Maio de 1995 e que define como competências desta comissão a “revisão e adequação às novas realidades e entidades dos sector dos caminhos de ferro, dos projectos de instrumentos legais e demais documentos deste concurso anteriormente produzidos”.

Este despacho é decisivo porquanto esclarece a vontade do Estado em criar um serviço de transporte ferroviário entre as duas margens do Tejo através da contratação por concurso público de entidades privadas interessadas na realização desse serviço nos novos moldes da estruturação do sector ferroviário.

III O PROCESSO DE CONCURSO – (PROCUREMENT PROCESS)

7. Metodologia de avaliação/decisão da comissão

Neste ponto comenta-se apenas a afirmação contida no relatório de que “Em 1997, o Estado decidiu prosseguir o mesmo projecto, mas pôr apenas a concurso a concessão da exploração do serviço de transportes ferroviário”. Ora, como já se disse, em 1997, e na sequência da anulação em 1995 do concurso para a concessão do tipo BOT, a infra-estrutura já estava em construção e com a maioria das obras já adjudicadas, pelo que a única decisão possível ao tempo era pôr a concurso a concessão da exploração do serviço de transporte ferroviário entre as duas margens do Tejo.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Porém, o último parágrafo deste ponto traduz um juízo discutível face às circunstâncias concretas do caso, tendo em atenção, por um lado, que no momento em que o concurso foi lançado não havia hipótese de optar por um modelo do tipo BOT, e que, por outro lado, a concorrência que interessava atrair era a de profissionais experientes e habilitados a conviver com a complexidade do projecto e dos procedimentos.

8. As três propostas e o concorrente escolhido

Concorda-se com as conclusões dos auditores quanto à qualidade comparativa superior do consórcio que venceu o concurso.

É neste ponto que se faz referência ao também já comentado conflito de interesses do consultor financeiro do Estado, o qual não resulta devidamente fundamentado.

Sobre tal facto, cumpre sublinhar que foram solicitados compromissos de exclusividade a todos os consultores do Estado que colaboraram no lançamento do concurso, avaliação das propostas e negociações com os concorrentes. A auditoria refere que ao tempo do concurso o Banco Cif fazia parte do grupo CGD, sendo que, ao tempo em que decorreu o concurso, ainda a CGD não detinha qualquer participação no grupo BCP (que era e é detentor do Banco Cif, hoje chamado BCP Investimento). Na verdade, a CGD só veio a adquirir essa participação bastante depois da assinatura do contrato de concessão, no rescaldo da conhecida operação de compra do Banco Totta & Açores pelo Banco de Santander.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

O parágrafo de síntese da metodologia é inadequado, revelando que não terá sido entendido o critério de avaliação. Detalhando:

- (i) Rp não é o nível de receitas de exploração, nem sequer constitui uma previsão de receitas de tráfego. Representa sim o nível de receitas de tráfego na Banda de Referência em que cada concorrente assume integralmente o risco de tráfego e base tarifária;
- (ii) Vrp e Vap não constituem previsões de pagamento à REFER relativas a taxas de utilização, mas sim requisitos de risco fora da banda de referência;
- (iii) Sp não são contrapartidas financeiras a pagar pelo Estado pela extensão a Setúbal, mas um parâmetro de referência para conduzir a negociação de tal extensão, a qual poderá não implicar qualquer contrapartida financeira, mas apenas uma revisão das bandas de tráfego e/ou da BTM, decorrentes da extensão.

Relativamente ao último parágrafo, sublinha-se que existia de facto competitividade apesar do número de concorrentes, como mostra a melhoria sucessiva da BTM, que ficou em 7\$70 a preços de 1997, comparada com uma estimativa de 11\$00, também a preços de 1997, antes de abertura do concurso (ver relatório do Banco Cif de 29.7.97 – Modelo financeiro da subconcessão do EFNS).



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

9. A fase de negociações – alterações ocorridas entre a minuta do contrato e o contrato final

Como nota prévia a este ponto, e porque no mesmo é estabelecida uma comparação entre a minuta e o contrato final, refere-se que a discrepância entre estes dois documentos não pode constituir elemento fundamental de apreciação da defesa dos interesses do Estado.

A minuta do contrato de concessão, tal como apresentada aos concorrentes no início da fase de negociações, destinava-se naturalmente a ser objecto de alterações, e foi elaborada prevendo, em vários aspectos, condições que se anteviam com baixa probabilidade de aceitação pelos concorrentes, mas que criavam uma margem de negociação naturalmente favorável ao Estado.

Esta situação, como é fácil de compreender, é comum no “jogo” negocial quando é atribuída a uma das partes a faculdade de iniciar as negociações, condicionando-as através de apresentação de um documento enformador.

Acresce ainda que não é correcta a afirmação de que surgiram aspectos contratuais não previstos e introduzidos pelo concorrente no contrato de concessão. Quanto aos exemplos apontados, refira-se que:

- As percentagens de redução e acréscimo da taxa de utilização de infra-estrutura constituíram critério de avaliação da proposta vencedora, de acordo com o art. 19 c) ii) e c) iii) da portaria que regulou o concurso, pelo que a sua inserção no contrato não pode ser vista como uma imposição do concorrente – mas algo que já se previa face aos documentos do concurso;



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

- Quanto à forma de pagamento associada ao cálculo das implicações financeiras do resgate da concessão, naturalmente esperava-se que esta fosse desenvolvida pelos concorrentes na sua resposta à minuta do contrato de concessão, no seio das negociações;
- Quanto à comparticipação financeira do Estado em 50% nos investimentos de modernização do equipamento afecto ao projecto, omite-se o facto, na auditoria, de a mesma só se verificar quando esses investimentos decorrerem de imposições do Estado e ultrapassarem as obrigações de modernização que decorrem das obrigações contratuais já assumidas pela concessionária.
- Para além disso, omite-se também que essa comparticipação só se verifica nos casos em que as acções de modernização impostas provoquem um desvio substancial do equilíbrio financeiro da concessão, desvio esse devidamente identificado no contrato (clausula 47ª, número 3); estando esta comparticipação já prevista nos documentos concursais (cláusula 27ª, pontos 3 e 4 do capítulo CII do Caderno de Encargos), respeitando imposições excepcionais que podem ser feitas pelo Estado e usualmente decorrem da defesa do interesse público (por exemplo, necessidade de garantir a interoperabilidade da rede ferroviária nacional). Assim, a percentagem de 50% assumida pelo concorrente nestes custos constitui um bom resultado negocial, já que seria de admitir que estas situações fossem integralmente suportadas pelo Estado;
- Quanto à possibilidade de prorrogação do prazo da concessão, esta estava prevista no ponto 3.4 do Caderno de Encargos, embora sem fixação de limite temporal. Ora, em resultado das negociações, introduziu-se a limitação temporal à prorrogação, o que dificilmente se poderá considerar do interesse do concorrente (as razões para a previsão desta possibilidade serão também desenvolvidas na resposta aos pontos 12.2);



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

- Quanto ao alegado desequilíbrio das percentagens de redução e de aumento no valor da taxa de utilização a pagar pela concessionária, discorda-se da conclusão expressa, remetendo-se para os comentários oferecidos quanto ao ponto 13.

No que respeita ao quinto parágrafo do ponto sob resposta, assinala-se que os auditores concluíram que “..a proposta do concorrente Fertagus tivesse sido a que, na óptica do interesse público, mais valor acrescentado apresentou...”.No entanto, não corresponde minimamente à realidade e refuta-se veementemente a afirmação de que foram introduzidas pelo concorrente alterações à minuta do contrato sem qualquer discussão por parte do concedente, o que se poderá verificar através da consulta das actas da fase de negociação.

Quanto ao sétimo parágrafo deste ponto, é de salientar que a prestação de serviço de transporte rodoviário em interface com o transporte ferroviário se enquadra na previsão constante do ponto 9.1 do Caderno de Encargos, por constituir claramente uma actividade da qual resulta inegável proveito para o interesse dos utentes do serviço concessionado. Refere-se ainda que o serviço de transporte rodoviário integrou desde logo as propostas inicialmente apresentadas a concurso pelos concorrentes seleccionados para a fase de negociação, e por isso, tal constituiu um factor de valorização destas propostas, já que se garantiu a intermodalidade e se proporcionou uma maior atractividade do transporte ferroviário objecto da concessão.

O serviço rodoviário com tarifário integrado no serviço ferroviário gera receitas, é certo, mas, em contrapartida também gera custos inerentes à sua prestação. E o balanço entre as receitas geradas e os custos incorridos não era previsivelmente muito significativo face à experiência



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

de serviços públicos dessa natureza. Aliás, caso o concorrente tivesse uma perspectiva positiva de rendibilidade, teria sido esse benefício certamente ponderado a favor da menor base tarifária média apresentada, sabendo-se que a tarifa seria o factor decisivo na escolha final do concorrente vencedor. Por isso não parece correcto afirmar-se que “as receitas resultantes deste serviço constituem receitas extra-tarifárias que...não entraram em conta para o equilíbrio financeiro da concessão”.

Também não parece correcta a afirmação constante do parágrafo oitavo deste ponto quanto à dualidade de critérios, já que se omite que nos termos da cláusula 72ª do contrato de concessão o atraso da concessionária no início efectivo da exploração constitui motivo bastante para o Estado dar por finda a concessão mediante rescisão do contrato;

A cláusula da minuta inicial do contrato de concessão que previa a dotação e a manutenção de uma reserva para modernização do equipamento foi efectivamente eliminada na minuta final, em resultado das negociações com o concorrente. Saliente-se, todavia, que contrariamente ao afirmado no relatório, esta cláusula não era fundamental para assegurar o dever de proceder à modernização do equipamento. Fundamental era que a concessionária ficasse obrigada a realizar essa modernização, como ficou, não se aproveitando como essencial para a segurança desse dever contratual a criação da falada reserva; na verdade, a criação dessa reserva não equivaleria, por si só, à criação no lado dos activos da concessionária, dos meios de investimento para modernização do equipamento;



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Quanto ao último parágrafo deste ponto, a previsão da possibilidade de oneração do material circulante e dos equipamentos de bilhética, assim como a regulação do chamado direito de step-in, em resultado de aditamentos propostos pelo concorrente, afigura-se normal no universo dos modernos contratos de concessão como forma de salvaguardar o esforço de financiamento das instituições bancárias (sem o qual seria impossível construir qualquer moderno contrato público de concessão inspirado no conceito de project finance), e daí que a pretensão alcançada pelo concorrente de ver inseridas estas cláusulas no contrato de concessão só revela zelo normal de um contratante bem apetrechado. Todavia, saliente-se que em nada perigou a protecção do interesse público nestas inserções, porquanto as eventuais transmissões dos bens do estabelecimento da concessão que viessem a ser onerados, assim como a transmissão das acções da concessionária para as instituições financeiras ou para terceiros indicados por estas no exercício do step-in, dependem sempre do consentimento do Estado concedente.

IV MODELO CONTRATUAL DO PROJECTO

12. Cláusulas e questões fundamentais do contrato de concessão

12.1. O Objecto da Concessão

Não se concorda com a afirmação contida no último parágrafo, de que “a possibilidade contratual da concessionária obter terceiras receitas (third revenues) e a garantia da exclusividade do serviço concessionado nos troços definidos contratualmente, não são mais do que dois mecanismos contratuais destes modelos de concessão, que têm como grande



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

objectivo preservar o equilíbrio financeiro e os interesses, em geral, da concessionária”, pois entendemos que o direito de exclusividade visa no essencial dar estabilidade ao contrato e nesse sentido defender os interesses do Estado e da concessionária, dado se tratar da concessão de um serviço público.

12.2. O Prazo

O terceiro parágrafo não traduz adequadamente o regime previsto no contrato relativamente à possibilidade de prorrogação do prazo da concessão. Saliente-se, em primeiro lugar, que foi necessário prever essa possibilidade para que o Estado tivesse ao seu dispor um outro instrumento negocial, que não unicamente a compensação financeira ou o aumento de tarifas para evitar o resgate excepcional da concessão. É certo também que nos termos da cláusula 11^a do contrato, estão estabelecidos procedimentos para se efectivar a prorrogação do contrato, a qual depende sempre de uma decisão do concedente, e em condições a acordar entre este e a concessionária (alíneas b) e c) do ponto 8 da cláusula 11^a), pelo que é incorrecto afirmar que estamos perante uma atribuição de “ lucros supranormais, sem contrapartida financeira para o Estado”.

O juízo que o Estado tenha que realizar relativamente à renovação da concessão deverá basear-se exclusivamente na prossecução do interesse público, pelo que não se justifica extrair quaisquer conclusões no sentido de que a mesma se destina a proporcionar lucros “supranormais” para a concessionária.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Pensamos ainda, que a prorrogação deve ser interpretada conjuntamente com o mecanismo da renegociação do contrato.

A afirmação do terceiro parágrafo deste ponto, infunde a suspeição quanto à capacidade do Estado de no futuro não ser capaz de acautelar o interesse público ao conceder a prorrogação da concessão sem que fiquem acautelados quer a prestação do serviço de transporte quer as condições financeiras do mesmo. Mas, neste caso, estamos claramente num campo que se pretende sustentado numa prática comunitária, que não é em momento algum fundamentada no relatório.

Quanto à interpretação do disposto no Código de Procedimento Administrativo sempre se dirá que este código faz silêncio sobre as prorrogações de contratos de concessão de serviço público, tendo no entanto a doutrina e jurisprudência administrativas sempre se pronunciado favoravelmente sobre a possibilidade de extensão dos prazos dos contratos administrativos, desde que sejam respeitados os princípios de transparência e da livre concorrência – princípios que se reconhecem protegidos se a possibilidade de extensão ou prorrogação contratual for patenteadada à partida no procedimento inicial de contratação.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

12.3. Os mecanismos de formação do preço do contrato

i) A taxa de utilização da infra-estrutura

Deve esclarecer-se que a obrigação do Estado de compensar a REFER das reduções ao valor da taxa de utilização da infra-estrutura, decorre do disposto no artigo 5º do Decreto-Lei nº 189-B/99, de 2 de Junho. Neste ponto, é ignorada mais uma vez que é também do interesse do Estado garantir a estabilidade financeira do contrato e a consequente continuidade da prestação do serviço. Não se refere também que a concessionária assume integralmente o risco de tráfego dentro dos limites contidos na banda de referência, e que o risco só é partilhado com o Estado em situações extremas de baixo volume de tráfego, as quais, por afectarem necessariamente o equilíbrio financeiro da concessão, sempre poderiam dar lugar a situações mais gravosas para o Estado.

Repare-se que, verificada esta última situação, o Estado só teria duas hipóteses que não a escolhida:

- a) ou permitir um aumento das tarifas pagas pelo utente, o que desvirtuaria totalmente o objectivo social deste serviço (e diminuiria ainda mais a procura, conduzindo necessariamente ao abandono do serviço);
- b) ou não permitir a alteração dos termos contratuais, o que resultaria necessariamente também no abandono da concessão por parte da concessionária, vendo-se o Estado forçado a assumir a prestação do serviço em condições que a experiência indica não serem mais favoráveis financeiramente (refira-se, a este propósito, que na grande maioria dos países da União Europeia foi decidido concessionar os serviços



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

c) de transporte para introduzir maior eficiência económica do que a resultante da exploração pública).

ii) Os Incentivos e penalizações

O segundo parágrafo deste ponto contém algumas imprecisões. Segundo o número 3 da Regra V (Normas Gerais sobre as Multas Contratuais) constante no anexo 17 (Multas e Incentivos) do contrato de concessão, “o montante global anual das multas aplicadas nos termos das três regras antecedentes não poderá exceder 50 mil contos.”. Ora, as três regras antecedentes são:

- Regra II – Incumprimentos Específicos de 2º Grau,
- Regra III – Incumprimentos Específicos de 3º Grau, e
- Regra IV – Incentivos e Penalidades na Fiabilidade e Pontualidade do Concessionário.

O que exclui deste montante anual global de 50 mil contos as multas aplicadas no âmbito da Regra I – Incumprimentos Específicos de 1º Grau, cujos valores vão de 1.000 a 25.000 contos nos casos de incumprimentos de obrigações pontuais, e de 500 a 10.000 contos diários nos casos de incumprimentos de obrigações com prazo determinado. Os incumprimentos abrangidos por esta regra contemplam os incumprimentos mais graves, nomeadamente a data de início efectivo de exploração, o dever de confidencialidade, as obrigações gerais sobre a pré-exploração, manuais, sistemas e planos, material circulante ou serviços mínimos. A aplicação de uma multa contratual pela verificação de alguma destas situações de incumprimento pode assim ser cumulada com as penalidades referenciadas.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

São ainda omitidas neste ponto as indenizações que a concessionário fica obrigado a pagar ao abrigo do Anexo 7 do contrato de utilização da infra estrutura (regime de pontualidade e fiabilidade, neste caso sem qualquer limite) e que acrescem aos montantes que terá que pagar (em alguns casos, pelo mesmo motivo) ao abrigo da regra IV do anexo 17 do contrato de concessão (Multas e Incentivos), aplicável por força do disposto na cláusula 52^a.

A conclusão que se retira do exposto neste ponto afasta a natureza “simbólica” que é atribuída no relatório ao montante das penalidades, não podendo assim inferir-se que o sistema de penalizações é “completamente ineficaz”.

12.4. Os níveis e qualidade de serviço / monitorização do desempenho do concessionário

Deverá esclarecer-se que o concedente deve acompanhar o cumprimento do contrato de concessão em toda a sua extensão, incluindo a avaliação dos níveis de desempenho da concessionária ao longo de todo o período da concessão e não apenas durante os primeiros catorze meses de exploração - o que, na verdade, tem vindo a ser feito pelo INTF.

A falta de experiência na formulação de um regime de monitorização e desempenho determinou a opção pela estipulação de um período de catorze meses para observação, a partir do qual se estabelecem alguns parâmetros quantitativos necessários à aplicação do regime no futuro (cláusula 27^a , pontos 1 e 2 do anexo 7 ao contrato de utilização da infra estrutura),



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

havendo em consequência lugar à revisão do regime. Acresce que esta experiência será necessariamente tida em consideração em futuras negociações destes contratos.

12.6 As garantias e obrigações no âmbito do financiamento da Concessão

iii) Garantias a favor das instituições financeiras

Remete-se esta matéria para a resposta ao último parágrafo do ponto 9.

12.8 O termo do contrato

Deve esclarecer-se que no termo da concessão o Estado adquire todos os bens que integram o estabelecimento da concessão livres de quaisquer ónus ou encargos. Tais bens deverão estar plenamente amortizados no final da concessão, sob pena de não haver lugar a indemnização por qualquer valor residual, com excepção dos investimentos entretanto realizados pela concessionária, com autorização do INTF, em relação aos quais será entregue o respectivo valor residual.

V CARACTERIZAÇÃO DO MODELO DE CONCESSÃO

13. Um modelo de parceria público/privado – as bandas de tráfego

Nos dois primeiros parágrafos afirma-se que o modelo de concessão segue o “princípio do contribuinte pagador ... afastando a “regra básica do retorno do investimento, com sustentação nos *cash-flows* pagos pelos próprios utentes”, ao contrário do que aconteceria num modelo *Project Finance*.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Seria de esperar que os restantes parágrafos demonstrassem esta afirmação, mas, tal não acontece, contendo até, imprecisões que passaremos a apontar:

A partilha do risco de tráfego encontra-se, de facto, parametrizada através de um sistema de bandas. Contudo, não resulta do texto a noção fundamental de que cabe à concessionária fixar preços dos títulos de transporte, sujeito apenas a não ultrapassarem a base tarifária média (BTM) contratada. O risco comercial é integralmente assumido pela concessionária desde que o tráfego se situe na banda de referência, sem qualquer garantia de rendibilidade do capital investido. O contrato inclui um caso base proposto pela concessionária enquanto concorrente, com base nas suas próprias projecções de tráfego e não, como está referido noutros capítulos do relatório, com base num cenário proposto no programa de concurso. A rendibilidade do capital investido associada ao caso base não constitui qualquer garantia prestada pelo concedente. Apenas terá implicação no reequilíbrio da concessão, designadamente caso se verifiquem modificações unilaterais do contrato ou intervenções excepcionais contratualmente previstas. É o caso do uso da faculdade reservada pelo concedente de impor a prática de preços inferiores aos que resultam das condições normais acima referida.

Para níveis de tráfego de passageiros situados na banda de referência, a taxa de utilização da infra-estrutura mantém-se constante, mas o montante a pagar à REFER depende do movimento (dos comboios), que poderá variar dentro da banda desde que assegurados os níveis de serviço contratados.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Dentro da banda inferior de tráfego mantém-se as obrigações da concessionária de assegurar o serviço nas condições contratadas e sujeitas ao mesmo regime de preços máximos, mas contempla-se uma partilha do risco de tráfego através de uma redução da taxa de utilização da infra-estrutura em condições que constituíam elemento previsto e explícito nas propostas, e como tal avaliada.

O mecanismo resultante da proposta vencedora consiste numa redução proporcional ao afastamento entre o tráfego (de passageiros) verificado e os limites da banda entre 0% no limite superior e 100% do montante da taxa de utilização. Assim, o movimento (de comboios) verificado determinaria, sem redução, um determinado montante que é ajustado, por redução, em função do nível de tráfego (de passageiros) conforme referido.

Uma vez que a redução tem como limite o valor da taxa de utilização, tal significa que o Estado limitou o risco que pretendia suportar.

Se o tráfego se situar na banda superior, mantendo-se também as obrigações da concessionária e o regime de preços máximos, independentemente das receitas e custos verificados, o contrato prevê uma partilha do “*up-side*” de tráfego através de um acréscimo do montante decorrente da aplicação da taxa de utilização contratada ao movimento (de comboios) verificado. Tal acréscimo, também objecto da proposta do concorrente e como tal avaliado, é de 40% do acréscimo de receitas acima do limite superior da banda de referência. Neste caso, o aumento verifica-se sem qualquer limite do montante adicional a pagar pela concessionária.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Aliás, as regras aplicáveis à situação verificada acima da banda de referência não poderiam nunca ser de tal forma gravosa para a concessionária que pudessem constituir um desincentivo à captação de maiores tráfegos, prejudicando o objectivo crucial de promoção do transporte público.

Para além de os parâmetros de ajustamento da taxa de utilização terem resultado da proposta, sem restrições definidas no programa de concurso, mas avaliados nos termos desse programa, assinala-se que não há razão para ligar a expressão percentual dessas variações nas bandas inferior e superior a uma noção de equilíbrio contratual.

Com efeito, o sistema de bandas não visa assegurar ao serviço contratado uma rendibilidade explícita do serviço concessionado. Visa sim identificar contratualmente, como resultado do concurso, um banda de sustentabilidade financeira sem intervenção do concedente (a banda de referência), bem como uma banda adicional de sustentabilidade apoiada pelo concedente, até ao limite do valor da taxa de utilização (banda inferior), e uma banda de partilha de “*up-side*” (banda superior). Dentro destas bandas a resolução ou reequilíbrio do contrato só poderá resultar de modificações unilaterais.

Assim, os parâmetros de variação da taxa de utilização reflectem implicitamente o juízo da concessionária (e, antes, do concorrente) quanto, por um lado, aos diferentes valores do resultado marginal depois de impostos e, por outro lado, quanto ao intervalo de rendibilidade aceitável com base no qual formulou a proposta e formou a vontade de contratar. Seria



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

surpreendente, que o resultado deste juízo fosse um aumento percentual na banda superior igual à redução percentual na banda inferior.

A descrição do modelo de bandas de tráfego constante do relatório de auditoria omite também uma questão fundamental para a boa compreensão do modelo da concessão. O sistema de bandas não foi fixado antes do convite à apresentação de propostas. Pelo contrário, solicitou-se aos concorrentes que nas suas propostas iniciais propusessem as bandas e os parâmetros de ajustamento da taxa de utilização que considerassem adequadas (e competitivos) face às suas previsões de tráfego e à BTM proposta.

Com base nas bandas constantes das propostas preliminares, a comissão do concurso fixou um sistema de bandas único compatível com a viabilidade de reformulação das propostas admitidas à fase de negociação, reformulação que foi solicitada aos concorrentes admitidos antes do início das negociações.

Se o tráfego se afastar do sistema de bandas, o contrato entra em crise e é resolvido ou renegociado, mas não através de um reequilíbrio decorrente do caso base. O resultado da eventual negociação pode traduzir-se em novas condições sobre as quais só é possível especular, pois dependerá da vontade das partes, ou pode traduzir-se numa ruptura cujas formas e consequências estão previstas no contrato.

Assim, se o tráfego estiver abaixo da banda inferior no termo do período inicial, ou se ulteriormente permanecer abaixo durante dois anos consecutivos, a concessionária tem duas



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

opções: exigir o resgate da concessão ou renegociar o contrato. A opção pela renegociação não garante o resultado dessa negociação. Será obviamente necessária a formação da vontade das partes em torno de novas condições. A opção pelo resgate (ou a sua inevitabilidade se a renegociação se romper) determina para a concessionária a perda do capital social (550 mil contos) e está condicionada quanto ao modo de se concretizar por forma a permitir ao concedente a execução das medidas que considere defenderem o interesse público: celebração do contrato com outra concessionária ou a prestação directa do serviço.

As mesmas precauções foram tomadas em casos de incumprimento dos contratos (de concessão ou de financiamento) não resultantes da falta de procura do serviço de transporte. Por exemplo, o incumprimento do contrato de financiamento que tivesse como último recurso por parte dos mutuantes o exercício da cláusula de step-in não retira ao concedente a faculdade (e não obrigação ou o risco) de tomar a iniciativa impedindo o efectivo exercício da referida cláusula, desde que opte por assegurar os créditos mutuados ainda vivos. Sublinhe-se que estas disposições contratuais não constituem apenas uma garantia dos financiadores; são também, de facto, uma faculdade ou prerrogativa do concedente.

Se o tráfego ultrapassar a banda superior é também útil e conveniente renegociar o contrato a partir da iniciativa da concessionária mas, como é obvio, pressupondo a formação da vontade de ambas as partes em torno de novas condições.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Com efeito, em tal situação, não está apenas em causa eliminar lucros supra normais explicitando uma rendibilidade máxima a atingir indiferentemente através de uma redução da BTM ou através de uma renda da concessão. A ultrapassagem da banda superior pode:

- Exigir novos investimentos no âmbito da concessão, se tecnicamente possíveis, para manter níveis de serviço, os quais podem reduzir a rendibilidade;
- Aconselhar a modificação do nível ou estrutura dos preços dos títulos de transporte para conter a procura dentro do limite da capacidade da infra-estrutura;
- Aconselhar a degradação de alguns parâmetros de qualidade do serviço para fazer face às situações acima descritas.

A correcção mais conveniente numa perspectiva de serviço público depende muito do momento do período da concessão em que a crise virtuosa do excesso de procura se manifeste e também das soluções que a evolução tecnológica venha a permitir. O que é certo é que as condições contratuais podem tornar-se inadequadas e que a negociação partindo de propostas contratualmente exigidas à concessionária parece ser o mecanismo apropriado de gestão da parceria público- privada.

Em conclusão, o concessionário não está garantido e salvaguardado dos riscos de tráfego abaixo da banda inferior, situação em que, o contrato não subsistiria, pelo que não se compreende a afirmação efectuada no oitavo parágrafo deste ponto, uma vez que a concessionária só tem assegurado um limite de prejuízo por motivo de insuficiente tráfego.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Se por modelo de Project Finance se entendesse um nível garantido de rendibilidade do capital investido, então sim, a concessionária não estaria a assumir qualquer risco de tráfego. Como é óbvio, a garantia de rendibilidade pode não resultar de um acréscimo de preços, porque pode haver redução do número de passageiros. Nesse caso, a rendibilidade só seria realizada à custa do contribuinte.

De facto, o conceito de modelo de Project Finance só aponta claramente para financiamento com recurso ao cash-flow do projecto (através, entre outros, de remédios de step-in) e sem recurso ou com recurso limitado a garantias de accionistas ou de terceiros (incluindo o concedente).

Mesmo que não se tivesse escolhido o mitigar do risco de tráfego e se considerasse aceitável qualquer nível de preços (desde que não houvesse lucros excessivos) outro modelo de concessão nunca permitiria evitar riscos de insolvência e de necessária decisão do Estado quanto a prosseguir ou descontinuar o serviço concessionado.

14. Análise comparativa dos modelos previstos para esta Concessão: a versão actual e a de Novembro de 1995

Relativamente a este ponto volta-se a reiterar que não existiu qualquer documento oficial designado “ 2º modelo de 1995”. Admite-se que o relatório da auditoria se esteja a referir a um documento de trabalho apresentado no quarto trimestre de 1996. Este documento deixava, no entanto, numerosas questões fundamentais em aberto para definição posterior, a enquadrar pela reestruturação do sector ferroviário então em preparação, como já se referiu (vide supra).



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Quanto ao que vai dito na página 29 do relatório:

À data de celebração do contrato, embora inexistindo estudos de tráfego para a ligação ferroviária Fogueteiro–Setúbal, os fluxos já então conhecidos apontavam para potenciais de tráfego muito inferiores aos do troço Fogueteiro-Lisboa, pelo que seria pouco atractiva a extensão a Setúbal por si só.

Consequentemente, e para que a ligação a Setúbal não viesse a ser posta em causa, o Estado vinculou a concessionária à futura realização desse serviço, garantindo desde logo os seus custos de realização, os quais, em conjunto com a taxa de rendibilidade pretendida, foram objecto de avaliação no âmbito do concurso.

Opção diferente colocaria o Estado, no futuro, perante a situação de aceitar as condições impostas pela concessionária já instalada.

Quanto ao objectivo de auto-suficiência, não se pode afirmar que o mesmo tenha sido abandonado enquanto objectivo de referência, mas apenas que foram introduzidos os necessários mecanismos de flexibilização de forma a garantir a realização no futuro de um serviço público com um nível aceitável de tarifas a pagar pelo utente, ou seja, em condições idênticas ao serviço entre Fogueteiro e Lisboa e simultaneamente de forma a garantir a estabilidade do contrato.

As opções em matéria de taxa de utilização são mais correctas que as previstas no suposto “2º modelo de 1995”, pois têm em consideração a utilização efectiva da infra-estrutura, tal como resulta do disposto na lei sobre a matéria (artigo 7º do Decreto-Lei nº 104/97) e que veio a ser



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

consagrada no regulamento do INTF sobre a taxa de utilização; estas opções tiveram por base amplos estudos realizados por especialistas de reconhecido mérito neste domínio. As reduções e acréscimos do valor da taxa de utilização a suportar pela Fertagus são matéria distinta da respeitante à forma do seu cálculo, tendo apenas que ver com opções tomadas na concessão quanto ao modelo de partilha de riscos entre o Estado e a concessionária.

Não se mostrando reunidos todos os pressupostos contratuais que permitam a renegociação do contrato de concessão não é correcto afirmar que está prevista uma renegociação para 2002. Uma provável e eventual renegociação contratual só poderá ter lugar nos termos contratuais após o decurso do período inicial da concessão, que termina em 31 de Dezembro de 2002, e se se verificarem a essa data as condições de tráfego, e outras, que permitam a aplicação desse regime (vide cláusula 12^a do contrato de concessão)

Rejeitam-se completamente as conclusões expressas no último parágrafo deste ponto, fundamentando-se esta rejeição na manifesta dificuldade de compreensão do modelo posto a concurso exposta na resposta ao ponto 13 quanto às questões relacionadas com as garantias de rendibilidade do projecto, bem como no facto de se comparar o modelo posto a concurso com o apelidado “segundo modelo” que nunca existiu, como já foi anteriormente exposto.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

VI OS RISCOS INERENTES AO CONTRATO DE PARCERIA PÚBLICO/PRIVADA

15. Apresentação sumária dos riscos

Não se considera aceitável o quadro de alocação dos riscos e do impacto no equilíbrio financeiro da concessão apresentado neste ponto. De facto, na avaliação efectuada não foi feito um juízo de probabilidade de ocorrência dos factos subjacentes aos riscos identificados, o que conduziria, seguramente, a uma diferente apreciação. Tal é por demais evidente, por exemplo, nos riscos decorrentes de casos de força maior, cujo elevado impacto financeiro se contrapõe a uma diminuta probabilidade de ocorrência.

Verificam-se também incorrecções na qualificação do impacto no equilíbrio financeiro da concessão (não só como decorre dos esclarecimentos já prestados nos pontos anteriores) tendo em atenção o seguinte:

Quanto ao risco de tráfego – Este risco é exclusivamente da concessionária na banda de referência e na banda superior, sendo partilhado entre o Estado e a concessionária na banda inferior, exclusivamente no que respeita a reduções no valor da taxa de utilização da infra-estrutura a suportar pela concessionário. Abaixo da banda inferior, o regime contratual estabelece várias alternativas de actuação, que variam entre o resgate excepcional da concessão a pedido da concessionária, a renegociação do contrato e ainda compensações financeiras ou de outra natureza a negociar entre o Estado e a concessionária em função da avaliação da situação em concreto. É pois desapropriado afirmar peremptoriamente que o Estado tem a seu cargo exclusivo o risco do tráfego.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Quanto ao risco tecnológico – Como já referido em comentários anteriores, o risco tecnológico não pode ser avaliado como representando um impacto elevado, porquanto a modernização do material circulante e outros equipamentos depende da iniciativa do INTF, segundo a apreciação que em cada momento entender melhor proteger o interesse público em matérias de segurança e qualidade. O Estado só partilha o risco tecnológico se este vier a representar uma alteração substancial do equilíbrio financeiro da concessão, a calcular de acordo com a fórmula prevista no contrato. Assim, o risco tecnológico é médio e não elevado, como é afirmado.

Quanto ao risco de incumprimento contratual – A avaliação feita no Quadro V não teve presente o valor das multas a aplicar à concessionária nos casos de incumprimentos específicos de 1º grau (ver resposta ao ponto 12.3 – iii)). Assim, para cada um dos riscos identificados neste quadro, a alocação das entidades, o clausulado e a avaliação do risco no impacto do equilíbrio financeiro respectivos, deverão ser revistos tendo em atenção a existência destes incumprimentos, por exemplo, no “incumprimento contratual” está indicado o ponto 5 da cláusula 11ª, mas não o seu ponto 2, que tem associado um incumprimento específico de 1º grau.

Quanto ao Risco de rescisão/suspensão (força maior) – A suspensão da concessão e a rescisão do contrato são regimes totalmente diferenciados e baseiam-se em situações opostas com alocação de riscos igualmente distintos. A suspensão da concessão parte da iniciativa do Estado, sendo fundada em situações de força maior, tais como guerra, estado de emergência, etc.. Na suspensão da concessão confere-se à concessionária o direito a uma justa indemnização calculada nos termos contratuais. Situação diferente é a de suspensão ou rescisão do contrato com fundamento em incumprimento das



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

obrigações contratuais por parte da concessionária, caso em que terá lugar o pagamento de uma indemnização pela concessionária ao Estado, a determinar nos termos gerais de direito. Refuta-se, assim, a alocação de risco feita exclusivamente ao Estado, a qual deverá sofrer as necessárias correcções.

Quanto ao Risco de renegociação da Concessão – Este risco deve ser alocado em igualdade de condições para o Estado e para a Concessionária. À renegociação do contrato desencadeada pela concessionária corresponde, naturalmente, o poder do Estado impor as condições que considere mais adequadas à prossecução do interesse público, sendo que, nos termos da lei administrativa e nos termos do contrato, o Estado pode impor alterações unilaterais. Neste contexto, não se consegue encontrar justificação para a classificação efectuada na auditoria, de risco elevado alocado exclusivamente ao Estado.

16. Os Riscos típicos do concessionário

No que respeita ao risco de procura, e tal como já oportunamente afirmado, deve refutar-se a afirmação “caso o volume de tráfego não atinja aquele limite mínimo de rendibilidade, competirá ao Estado avaliar a Concessão, isto é viabilizar a Concessão para assegurar a rendibilidade do negócio ao concessionário”, porquanto o disposto no contrato nesta matéria (cláusulas 12ª e 13ª) não visa “assegurar a rendibilidade do negócio ao concessionário”, mas tão somente a manutenção do serviço público de transporte ferroviário no EFNS, ainda que para tal possa ter de assegurar directamente a exploração ou encontrar outra concessionária.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Quanto ao risco tecnológico, nada a acrescentar ao que já se disse anteriormente.

17. Os riscos do concedente no âmbito do equilíbrio financeiro da Concessão

O Estado apenas se responsabiliza pela “abertura de novas infra-estruturas de travessia do rio Tejo” caso estas se localizem no espaço compreendido entre a Ponte Vasco da Gama e o limite poente do estuário do rio Tejo. Não haverá lugar, no entanto, a qualquer compensação à concessionário caso o volume de tráfego se mantenha dentro da banda de referência e se não forem demonstrados prejuízos financeiros em virtude de tal ocorrência.

Os motivos de força maior ou de alteração de circunstâncias restringem-se aos previstos no contrato de concessão, e não a quaisquer eventos de força maior.

18. O risco de tráfego como risco nuclear da Concessão

No caso de resgate excepcional da concessão, o regime consagrado no contrato visa assegurar a manutenção do serviço de transporte público ferroviário e não a “viabilização da concessão apenas para os financiadores” ao contrário do que é afirmado no relatório da auditoria. Também não se alcança o sentido da afirmação “esta solução não se coaduna com as linhas de orientação política do Governo para o sector”, porque só é crível que o regime contratual da concessão reflecta precisamente as orientações políticas do Governo para o sector ferroviário- já que foi este quem gizou e contratou a concessão aqui em causa.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Quanto à renegociação do contrato ou do regime da concessão, esta permitirá assegurar não só a manutenção da concessão para a concessionária, mas também a realização do serviço público de transporte ferroviário com elevado padrão de qualidade e os níveis de serviço já atingidos, com claro benefício para os utentes do serviço.

As afirmações feitas a propósito da cobertura pelo Estado do risco de tráfego após o período inicial, com os quais se discorda, foram já amplamente esclarecidas em resposta a pontos anteriores (vide comentários ao ponto 13).

A realização da extensão do serviço de transporte tal como previstos no contrato, tem como objectivo assegurar, em moldes pré-definidos, a realização pela concessionária de um serviço suburbano de transporte público ferroviário, o qual se antecipava isento de atractividade para o sector privado, acarretando custos elevados se fosse assegurado directamente pelo Estado. Pelo que a não inclusão da extensão do serviço nesta concessão, colocaria dificuldades ao Estado quando a quisesse contratar em momento futuro (vide também comentário ao ponto 13).

19. Outros riscos do Estado

A reversão para o Estado de todos os bens do estabelecimento da concessão no final desta é em princípio efectuada sem qualquer encargo adicional para o Estado, excepto relativamente



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

ao valor residual dos equipamentos ainda não totalmente amortizados e adquiridos com autorização prévia do INTF.

20. As implicações financeiras dos riscos do projecto para o Estado

Rejeitam-se por completo as avaliações das implicações financeiras dos riscos do projecto para o Estado pelas razões expostas na resposta ao ponto 13 no que respeita à caracterização do modelo da concessão, nomeadamente à partilha de riscos de tráfego resultante do sistema de aplicação de bandas, bem como quanto aos esclarecimentos prestados sobre as situações em que se aplicam as reduções na taxa de utilização quando o tráfego se situa abaixo do limite inferior da banda de referência e no que respeita a garantias de taxas de rendibilidade.

Para além dos aspectos referidos, acrescenta-se:

Deve esclarecer-se que o pagamento da taxa de utilização à REFER em “mais de meio milhão de contos, em 2001”, resulta, não do valor da taxa de utilização para 2001 que ainda não se conhece, mas sim da adição dos valores da taxa de utilização de 1999 (132.405.155\$00) e de 2000 (371.633.953\$00).

Não se encontra fundamento para a contabilização feita na auditoria de um encargo para o Estado de 4,2 milhões de contos em caso de resgate excepcional. Decorre do Contrato que, nesta situação, o Estado assumirá todos os activos e passivos afectos à Concessão.

Em caso de renegociação contratual, não foi consagrada no contrato qualquer taxa de rendibilidade ou outros mecanismos de reposição do equilíbrio financeiro que vinculem o Estado.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

VII PERFORMANCE DO PROJECTO

22. As bandas de tráfego

- Não é correcto afirmar que “se a concessionária **não atingir aquele rendimento** até ao **final desse ano** [2002], terá direito, nos termos do contrato de concessão, a ser compensada pela **perda do «rendimento mínimo»** necessário à viabilização do projecto”, porquanto, e de acordo com o constante no número 4 da cláusula 12^a do Contrato de Concessão, a condição da sua aplicação não depende de qualquer “rendimento”, mas sim do facto do “tráfego acumulado até final desse ano ficar abaixo do valor acumulado correspondente a esse limite [mínimo da Banda Inferior de Tráfego]” e nada constar quanto “a ser compensada pela perda do “rendimento mínimo” necessário à viabilização do projecto”.

Note-se, de qualquer modo, que esta afirmação está em desacordo com o constante no ponto 18 do relatório relativamente à fase experimental do projecto.

Deve ainda referir-se que as probabilidades do tráfego se situar na banda superior ou na banda inferior, implícitas na concretização do critério de avaliação, não incidem especificamente sobre a procura no período inicial, mas para a globalidade do prazo da concessão. O período inicial da concessão não pode ser considerado senão como fazendo parte do “período de arranque” da exploração, o que é plenamente suportado pelas elevadas taxas de crescimento da



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

procura que se têm vindo a verificar: variações homólogas de cerca de 30% entre Outubro de 1999 e 2000 e entre Outubro de 2000 e 2001.

Assim, considera-se desadequada a referência destas probabilidades no contexto dos primeiros quatro anos da concessão.

23. O desempenho do projecto de Julho a Dezembro de 1999

O número de passageiros quilómetro transportados durante o ano de 1999 foi de 51,34 milhões e não de 51,54 unidades, como está indicado.

Os valores “Demonstração resultados Caso Base” constantes no Quadro VII deveriam ter sido corrigidos de acordo com o primeiro ponto das “NOTAS” do Anexo 24. Nesse ponto indica-se que se deverá fazer uma extrapolação nos dados do ano de 1999, dado que no modelo financeiro presente neste anexo se considera como data de início de exploração 1 de Abril de 1999 e essa data foi posteriormente alterada para Julho de 1999. Consequentemente, os desvios apresentados no Quadro VII são muito mais acentuados, e as afirmações que se seguem sobre esses desvios deverão ser ajustadas.

Quanto à questão de “o modelo financeiro não prever qualquer proveito extra-tarifário”, este modelo também não previa quaisquer custos extra-exploração ferroviária, tal como já indicado anteriormente.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

O Quadro VIII enferma do mesmo problema do indicado acima quanto ao Quadro VII dado que as bandas de tráfego constantes no anexo 8 ao contrato de concessão estarem adaptadas à data de Julho de 1999 para início da exploração, ao contrário das receitas inscritas no modelo financeiro (Abril de 1999). Assim, também os comentários contidos no parágrafo seguinte a este quadro se encontram desajustados.

24. O desempenho do projecto no ano 2000

O número de passageiros/quilómetro transportados durante o ano de 2000 foi de 162,76 milhões e não de 162,95 unidades, como está indicado.

Quanto à questão de, para o ano de 2000, “não terem sido inscritas no modelo financeiro quaisquer receitas extra-tarifário”, ver comentário ao ponto 23.

No Quadro XI (idêntico ao Quadro VIII) falta uma coluna que permita a sua correcta leitura.

Os motivos apontados pelos auditores para justificação dos desvios nos valores de tráfego previstos só podem ser considerados simplistas, pois os factores que influenciam os processos de escolha modal dos viajantes são múltiplos e extremamente complexos.

Não se alcança o sentido dos dois últimos parágrafos deste ponto 24 – Desempenho do projecto no ano 2000 - dado o seu conteúdo em nada se relacionar com esse desempenho.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

25. Os estudos de tráfego

À data do lançamento do concurso, os estudos de tráfego disponíveis não eram consistentes, porque desatualizados e incompletos. Por esse motivo o Estado realizou um estudo de tráfego que servisse de referência para a avaliação das propostas dos concorrentes.

No âmbito do concurso era obrigatória a apresentação de estudos de tráfego da responsabilidade dos concorrentes como fundamentação das suas propostas e como elemento de apreciação das mesmas.

Refere-se que os resultados do estudo de tráfego realizado pelo Estado eram mais prudentes do que os obtidos pelos concorrentes, constatando-se que, àquela data, a visão dos potenciais de tráfego era bastante positiva.

Mas, sublinhe-se, em momento algum do concurso as estimativas de tráfego resultantes do estudo realizado pelo Estado se substituíram à visão do mercado de cada um dos concorrentes. Como já referido no ponto 13, as propostas iniciais dos concorrentes deviam incluir também bandas de tráfego, não condicionadas por qualquer indicação do programa do concurso, o que conduziu à proposta de bandas diferentes por parte de cada concorrente.

Com base nas propostas recebidas, e antes do início da fase de negociação, a comissão do concurso definiu um sistema único de bandas de tráfego para permitir a comparação das



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

propostas na forma indicada no ponto 8, e solicitou aos concorrentes o reajustamento das suas propostas a esse sistema de bandas de tráfego.

A definição das bandas de tráfego por parte da comissão obedeceu então ao objectivo de assegurar a exequibilidade de reformulação das propostas, e teve como consequência que um dos concorrentes baixou a BTM inicialmente proposta e outro a manteve.

26. As implicações financeiras para o Estado da performance negativa do projecto

26.1 Taxa de utilização da infra-estrutura

O pagamento de compensações financeiras pelo Estado à REFER resulta do disposto no artigo 5º do DL 189-B/99 de 2 de Junho, e não do modelo da concessão. A opção que esteve na base desta solução foi a de não fazer recair na empresa gestora da infra-estrutura, cuja viabilidade assenta permanentemente na prestação de serviços de disponibilização da infra-estrutura aos operadores ferroviários, os encargos resultantes do modelo de contratação do serviço público.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

26.2 O pedido de compensação directa da Fertagus ao Estado, no montante de 2,4 milhões de contos

Neste ponto importa esclarecer as questões que se relacionam com um alegado pedido de compensação directa apresentado pela Fertagus, bem como com a sua justificação à luz do contrato de concessão.

Ao contrário do referido na epígrafe do ponto sob resposta, deve dizer-se desde já que **a concessionária não apresentou ao Estado até à presente data qualquer pedido de compensação financeira.**

O que a concessionária fez foi promover a inserção de uma nota nos seus relatórios e contas de 1999 e de 2000 no sentido de que irá receber uma compensação directa do Estado no valor de cerca de 2,4 milhões de contos. Ora, tais notas não configuram um pedido de compensação financeira.

Na verdade, tal não significa que a concessionária vá receber uma quantia certa num prazo determinado, uma vez que a compensação financeira em causa é uma das opções possíveis no final de 2002 e passa por uma prévia negociação com o concedente.

1. O regime da cláusula 12^a do contrato de concessão é fundamental para o completo esclarecimento desta questão, pelo que relembramos os seus aspectos mais essenciais:



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

2. *Entre a data do início efectivo da exploração e 31 de Dezembro de 2002 serão aferidos os volumes de tráfego no serviço concessionado em passageiros × km (PK) em função dos volumes de tráfego anuais, por ano civil (1999, 2000, 2001 e 2002).*
3. *Se se constatar que durante todo o período inicial o volume de tráfego não atingiu o limite inferior da banda inferior de tráfego, o Concessionário terá o direito de exigir o resgate excepcional da Concessão ou, em alternativa, o direito de renegociar o Contrato no seu todo.*
4. *Se se constatar que, embora o volume de tráfego tenha em algum momento atingido o limite inferior da banda inferior de tráfego durante o período inicial, mas não o tenha feito em todo o ano de 2002, o Concessionário terá também o direito de exigir que lhe seja resgatada a Concessão ou, em alternativa, o direito de renegociar o regime da Concessão.*
5. *Se o tráfego anual em 2002 exceder o limite mínimo da banda inferior de tráfego, mas o tráfego acumulado até final desse ano ficar abaixo do valor acumulado correspondente a esse limite, haverá lugar às seguintes formas de compensação:*
 - a) *Prorrogação do prazo da Concessão;*
 - b) *Aumento extraordinário das tarifas de transporte;*
 - c) *Atribuição de compensação directa pelo Estado;*
 - d) *Uma combinação das formas de compensação referidas nas alíneas anteriores.*

E note-se que a compensação directa referida na alínea c) do número anterior é calculada de acordo com uma fórmula estabelecida no contrato de concessão.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

A leitura deste regime contratual permite refutar desde já qualquer tentativa ou possibilidade de contabilização à presente data de compensações financeiras a cargo do Estado, na medida em que não decorreu a totalidade do período inicial previsto no contrato, nem estão aferidos os volumes de tráfego necessários à clara identificação do regime aplicável neste campo (resgate excepcional, renegociação ou compensações nas suas várias modalidades ou não aplicabilidade da cláusula 12ª).

Por outro lado, não se partilha o entendimento que perpassa na primeira parte da primeira observação deste ponto, ou seja, de que “o objectivo da cláusula 12ª do Contrato foi o de assegurar um rendimento mínimo “, pois, como já tivemos oportunidade de referir ao longo desta resposta, as soluções oferecidas ao concedente e à concessionária nas situações de volumes de tráfego abaixo da banda mínima, e que permitem a cessação da concessão ou a sua reponderação global, não permitem afirmar que esteja assegurado à partida uma rendibilidade mínima à concessionária.

As restantes recomendações feitas neste ponto do relatório serão obviamente tidas em consideração nas renegociações futuras do contrato de concessão que venham a ocorrer.

26.3 A revisão do contrato de Concessão

A relação estabelecida pelos auditores entre um pedido antecipado de revisão do contrato de concessão apresentado pela Fertagus e as condições de concretização da obrigação contratual relativa à extensão do serviço ferroviário a Setúbal/Praias do Sado merece alguns comentários



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

adicionais. De facto, na carta remetida ao Estado em 25 de Janeiro de 2001, a concessionária propunha que se desse início de imediato ao processo de negociação das condições de realização do serviço ferroviário entre Fogueteiro e Setúbal/Praias do Sado em simultâneo com a renegociação do contrato de concessão no âmbito da mencionada cláusula 12^a.¹⁶ do contrato.

Em resposta a esta proposta, o Estado informa à concessionária, que o quadro temporal e contratual do processo de negociação do serviço ferroviário no troço da extensão a Praias do Sado é distinto da renegociação do contrato de concessão no âmbito da cláusula 12^a, pelo que a abordagem de ambas as questões deve ser feita de forma independente.

Este ponto de vista foi já defendido pelo Estado não só através da resposta à Fertagus acima aludida, como através da criação de uma comissão que se pretende venha a dar início aos estudos e outros procedimentos necessário à celebração do aditamento ao contrato que contenha o regime de exploração do serviço na extensão a Setúbal.

¹⁶ Esta proposta entre desde logo em clara contradição com a ideia já avançada de um pretense pedido de compensações financeiras por parte da Concessionária, pois como já houve oportunidade de demonstrar, os regimes de resgate/renegociação e de compensações financeiras não são cumulativos, mas exclusivos em função dos volumes de tráfego registados. Ou seja, a Fertagus não pode pretender renegociar o Contrato com base no número 2 da cláusula 12^a e, simultaneamente, vir a auferir as compensações financeiras calculadas nos termos do número 4 e 5 do Contrato de Concessão.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

27. O controlo e a monitorização do projecto, por parte do INTF, quanto à qualidade do serviço prestado pelo concessionário

O segundo parágrafo citado como pertencente ao relatório de acompanhamento da concessão elaborado pelo INTF não corresponde a uma citação directa desse relatório, devendo corrigir-se o período “Entre Julho e Setembro de 2000...” por “Entre Abril e Setembro de 2000...”.

A afirmação “Em finais de 2001, estes problemas encontravam-se sanados” contida no início do último parágrafo merece os seguintes esclarecimentos:

- A primeira situação citada, referente ao início do serviço sem material circulante suficiente para assegurar os horários contratados, foi ultrapassada em Novembro de 1999 e não em finais de 2001, conforme o contido no relatório do INTF donde foi retirada a citação feita pelos auditores;
- Para as outras duas situações citadas, está claramente indicada nas citações a data em que estas foram resolvidas: Setembro de 2000, e não finais de 2001, como indicado pelos auditores.

VII CONCLUSÕES

A - QUANTO AOS ANTECEDENTES DO PROJECTO E AO MODELO DE CONCESSÃO

Conforme resulta de todo o acima exposto, o relatório de auditoria, ao qualificar o modelo de concessão gizado em 1997 e contratado em 1998 como um modelo (ou contrato) que faz recair



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

o esforço da concessão no contribuinte e não no utente, e que aloca riscos económicos e contratuais acrescidos para o Estado fez uma leitura desajustada e incompleta do acervo documental e das circunstâncias próprias que rodearam a preparação do concurso e a adjudicação da concessão, porquanto:

- **O modelo encontrado em 1997 procurou precisamente complementar e tornar mais viáveis e atractivas, por um lado, as condições de exploração do serviço de transporte no EFNS do que aquelas que resultavam dos documentos de trabalho produzidos em 1995, como procurou (e logrou conseguir) proteger os interesses do Estado e prossecução do interesse público;**
- A base do modelo contratado assenta no conceito de bandas de tráfego que permite, efectivamente, na hipótese de reduzida procura, repartir entre o Estado e a concessionária os riscos da exploração, mas evitam situações de ruptura económica da concessão; não encarar esta repartição ou delimitação de risco acarretaria conceber um cenário inexecutável, em que a sustentabilidade da concessão se faria à custa de uma tarifa impraticável para os utentes – com a consequência paradoxal de diminuir ainda a procura do serviço – o que determinaria, logo à partida, a falência da concessionária e a necessidade do Estado acorrer à exploração directa do serviço,
- O modelo de concessão assenta também no assegurar da função social do serviço de transporte, e daí o esforço de diminuição da BTM em equilíbrio com o esforço da melhoria da qualidade e segurança do serviço – e estes desideratos não podiam alcançar-se numa lógica pura de auto-sustentação do projecto;

O contrato de concessão celebrado em 1999 resultou de um labor complexo e dinâmico nas vertentes financeira técnica e jurídica, mas que assentou também no



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

desenvolvimento de um caderno de encargos patenteado publicamente, nas propostas dos concorrentes e na negociação equilibrada entre ambos os contratantes; naturalmente, no aferir das vantagens e desvantagens que para o co-contratante Estado esse processo culminou, interessa ter em mente que, na melhor formulação dos princípios que regem a contratação pública, a participação do co-contratante particular na realização do interesse público deve pautar-se pelo estabelecimento de regras contratuais equilibradas que permitam (além da natural defesa desse interesse público) a justa remuneração do esforço do particular e a protecção dos seus direitos e interesses como agente económico; exigir-se o contrário, como parece fazer-se na auditoria, revela uma visão anquilosada dos contratos públicos como instrumentos leoninos de afirmação magestática dos interesses de um Estado que tudo exige e que tudo pune sem atender à solvabilidade económica e à racionabilidade das prestações contratadas.

B – QUANTO AO PROCESSO DE CONCURSO

O invocado conflito de interesses dum dos consultores chave utilizado em todo o processo de formulação do modelo de concessão e da sua contratação e as suspeitas decorrentes no favorecimento do Concessionário no âmbito do concurso, não resultam devidamente fundamentados no relatório de auditoria. Na verdade, foram solicitados compromissos de exclusividade a todos os consultores do Estado que colaboraram no lançamento do concurso, avaliação das propostas e negociações com os concorrentes, sendo que, ao contrário do referido no relatório, ao tempo do concurso, ainda a CGD não detinha qualquer participação no grupo BCP (que era e é detentor do Banco Cisp, hoje chamado BCP Investimento).



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

C – QUANTO AO PRAZO DE CONCESSÃO

Quanto à possibilidade prevista no contrato relativamente de prorrogação do prazo da concessão, cumpre salientar que, por um lado, foi necessário prever essa possibilidade para que o Estado tivesse ao seu dispor um outro instrumento negocial, que não unicamente a compensação financeira ou o aumento de tarifas, no sentido de evitar o resgate excepcional da concessão, sendo certo, também, que, para se efectivar a prorrogação, tal sempre dependerá de uma decisão do concedente, em condições a acordar entre este e a concessionária. Assim, parece-nos de todo incorrecto a afirmação de que estamos perante uma atribuição de “lucros supranormais, sem compartida financeira para o Estado”.

D – QUANTO À TAXA DE UTILIZAÇÃO

A obrigação do Estado de compensar a REFER das reduções ao valor da taxa de utilização da infra-estrutura, decorre do disposto no artigo 5º do Decreto-Lei nº 189-B/99, de 2 de Junho, decorrendo do interesse do Estado em garantir a estabilidade financeira do contrato e a consequente continuidade da prestação do serviço, sendo que a concessionária assume integralmente o risco de tráfego dentro dos limites contidos na banda de referência, e que o risco só é partilhado com o Estado em situações extremas de baixo volume de tráfego, em virtude de poderem afectar o equilíbrio financeiro da concessão, dando lugar a situações mais gravosas para o Estado.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

E – QUANTO AO RISCO NUCLEAR DA CONCESSÃO – RISCO DE TRÁFEGO

A partilha do risco de tráfego encontra-se parametrizada através de um sistema de bandas, não resultando do relatório a noção fundamental de que cabe à concessionária fixar preços dos títulos de transporte, sujeito apenas a não ultrapassarem a base tarifária média (BTM) contratada. De facto, o risco comercial é integralmente assumido pela concessionária desde que o tráfego se situe na banda de referência, sem qualquer garantia de rendibilidade do capital investido. A rendibilidade do capital investido, apenas terá implicação no reequilíbrio da concessão, designadamente, caso se verifiquem modificações unilaterais do contrato ou intervenções excepcionais contratualmente previstas.

F – QUANTO AO PROJECTO DE EXTENSÃO DO SERVIÇO CONCESSIONADO

Considerando a importância de que se reveste a extensão do serviço concessionado, quer por razões sociais, quer pela maior integração da rede ferroviária nacional, e para que a mesma não viesse a ser posta em causa, o Estado entendeu vincular, desde logo, a concessionária, à futura realização desse serviço, garantindo os seus custos de realização, os quais, em conjunto com a taxa de rendibilidade pretendida, foram objecto de avaliação no âmbito do concurso, tendo-se procurado não abandonar o objectivo de auto-suficiência, enquanto objectivo de referência, mas tendo sido necessário introduzir mecanismos de flexibilização de forma a garantir a realização no futuro de um serviço público com um nível aceitável de tarifas a pagar pelo utente e a estabilidade do contrato.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

TERMOS EM QUE SE SOLICITA SEJA CONSIDERADO TODO O EXPOSTO SUPRA, NA APRECIÇÃO E EVENTUAL ELABORAÇÃO DE UM RELATÓRIO DE AUDITORIA DESSE TRIBUNAL.

Junta-se: Despacho Conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, de 16 de Julho de 1997; Memorando do FBO sobre o processo de concurso – análise comparativa das versões de Novembro de 1995 e de Julho de 1997, datado de 28 de Julho de 1997; Carta do Presidente da Comissão de concurso de 29 de Julho de 1997, que acompanha o estudo do Banco CISF, sobre o Modelo Financeiro da Subconcessão; Resposta do Gabinete do Secretário de Estado dos Transportes ao ofício 002/97, do Presidente da Comissão do Concurso.

Lisboa, 5 de Dezembro de 2001

O SECRETÁRIO DE ESTADO DO TESOIRO E DAS FINANÇAS

(Rodolfo Vasco Lavrador)

O SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DOS TRANSPORTES

(Rui António Ferreira da Cunha)