

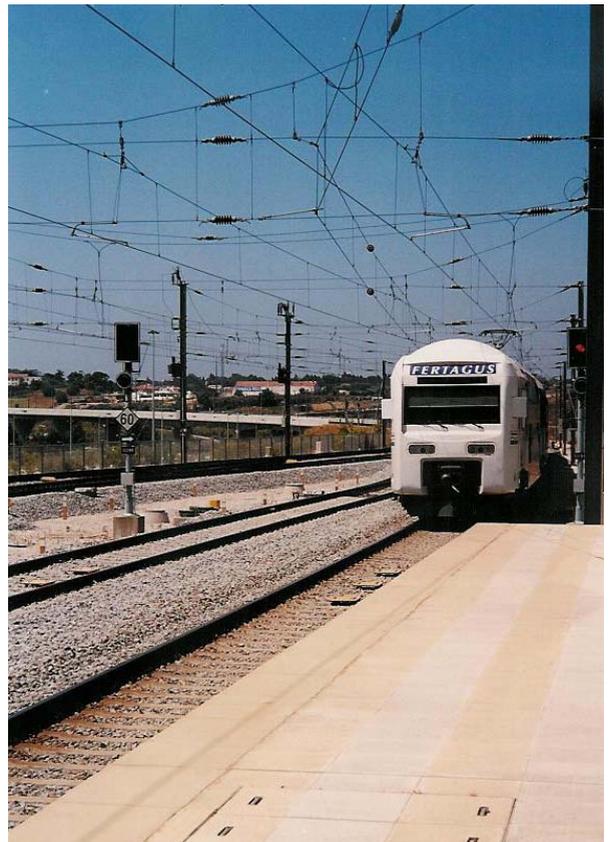


Tribunal de Contas

Follow-up da Concessão **FERTAGUS**



- ▶ **Sumário Executivo**
- ▶ **Corpo do Relatório**
- ▶ **Anexos**



Relatório nº 31/05 - 2ª Secção



Tribunal de Contas

PROCESSO N.º 16/05 - AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA

N.º 31/2005 - 2ª SECÇÃO

Follow-up da Concessão FERTAGUS

Novembro 2005



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

A

SUMÁRIO EXECUTIVO

Introdução, Conclusões e Recomendações

B

CORPO DO RELATÓRIO

C

DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

D

ANEXOS



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

*Equipa de Auditoria**

Ana Dias

Francisco Machado

Coordenação Geral

Gabriela Ramos (Auditora Coordenadora)

António Garcia (Auditor Chefe)

Tratamento de texto, concepção e arranjo gráfico

Ana Salina



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

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

Relator:

Conselheiro Dr. Carlos Moreno

Adjuntos:

Conselheiro Dr. Manuel Henrique de Freitas Pereira

Conselheiro Dr. José de Castro de Mira Mendes



Tribunal de Contas



ÍNDICE

A	- SUMÁRIO EXECUTIVO	7
I	INTRODUÇÃO	7
1	Natureza e âmbito da acção	7
2	Objectivos da Auditoria	7
3	Metodologias Utilizadas e Contraditório	7
II	CONCLUSÕES GERAIS E RECOMENDAÇÕES	8
4	Antecedentes do Processo de Renegociação.....	8
5	Caracterização do Processo de Renegociação	8
6	Resultados do Processo de Renegociação.....	9
7	Implicações Financeiras para o Estado.....	11
	7.1 Encargos quantificáveis	11
	7.2 Matriz de riscos do Estado.....	12
8	O Desempenho do Projecto	13
	8.1 Desempenho financeiro	13
	8.2 Qualidade do serviço.....	13
	8.3 Perspectivas de desempenho.....	14
9	Monitorização e Controlo.....	14
10	Acolhimento das Recomendações do TC	15
III	RECOMENDAÇÕES	17



B	- CORPO DO RELATÓRIO	19
IV	ANTECEDENTES DO PROCESSO DE RENEGOCIAÇÃO	19
11	Objectivos e caracterização genérica do projecto	19
12	Factos que deram origem ao processo de renegociação.....	21
V	CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO DE RENEGOCIAÇÃO	23
13	Intervenientes	23
14	Condições aceitáveis para o Estado	24
15	Causas do arrastamento do processo negocial	25
16	O decurso da negociação	26
VI	RESULTADOS DO PROCESSO DE RENEGOCIAÇÃO	27
17	A “arquitectura” contratual.....	27
18	O Objecto da concessão	27
	18.1 Aditamento ao contrato de concessão inicial – Despacho conjunto n.º 630/2004	27
	18.2A minuta do contrato renegociado celebrada em 23/02/05	28
19	O Prazo.....	28
20	Financiamento da concessão	29
	20.1 Responsabilidade pela aquisição e manutenção do material circulante	29
	20.2 Tarifário	30
	20.3 Partilha de “upsides” de receitas de bilheteira.....	30
	20.4 Redução da T.I.R. accionista.....	30
	20.5 Prestação de serviço público/Oferta e qualidade dos serviços	31
	20.6 Novas condições de reequilíbrio financeiro da concessão	31
21	Penalidades	32
22	A taxa de utilização das infra-estruturas	32
23	Matriz de riscos da concessão	33
	23.1 Os Riscos da Concessionária	34
	23.2 Os Riscos do Concedente.....	34



Tribunal de Contas

VII	IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS PARA O ESTADO	36
24	Encargos com o processo de renegociação.....	36
25	Compensações por desequilíbrios financeiros.....	37
26	Encargos com taxas de utilização de infra-estruturas.....	37
27	Incentivos.....	37
28	Compensações pela prestação de serviço público.....	38
29	Aquisição e manutenção de material circulante (locação).....	39
30	Aquisição de novo material circulante.....	41
31	Receitas de publicidade.....	42
32	Partilha de excedentes de receitas.....	42
33	Compensações com referência à TIR Accionista.....	42
34	Outros impactos não estimados.....	43
VIII	O DESEMPENHO DO PROJECTO	43
35	O desempenho até 2004.....	43
36	O Modelo Financeiro.....	47
	36.1 As previsões de tráfego utilizadas.....	47
	36.2 O cálculo das compensações por serviço público.....	48
37	A Qualidade do Serviço.....	49
	37.1 Inquéritos de Imagem e Qualidade.....	49
	37.2 Fiabilidade e pontualidade do serviço ferroviário.....	49
	37.3 Factores de carga do serviço ferroviários.....	50
	37.4 Frequência.....	50
38	Perspectivas de Desempenho.....	51
	38.1 A falta de material circulante.....	51
	38.2 A utilização de material circulante pertença de terceiros.....	52
	38.3 Os ajustamentos transitórios na oferta.....	53
	38.4 Tarifário.....	53
IX	MONITORIZAÇÃO E CONTROLO	53
39	Garantias e Penalidades.....	53
	39.1 Garantias e penalidade por incumprimento definitivo.....	53
	39.2 Penalidades por mora ou cumprimento defeituoso.....	54
	39.3 Penalidades por incumprimento do serviço.....	56
40	Distribuição de Responsabilidades.....	56



Tribunal de Contas

X	BALANÇO DO PROCESSO	59
XI	ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TC.....	62
C	- DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS.....	67
41	Destinatários	67
42	Publicidade	67
43	Emolumentos	67
D	ANEXOS	69



Tribunal de Contas

Relação de siglas:

SIGLA	DESCRIÇÃO
ALSTHOM	GEC ALSTHOM Transportes, SA
BTM	Base Tarifária Média
CP	Caminhos de Ferro Portugueses, EP
EFNS	Eixo Ferroviário Norte-Sul
Fertagus	Travessia do Tejo, Transportes, SA
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
INTF	Instituto Nacional do Transporte Ferroviário
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
IPC	Índice de Preços no Consumidor
MF	Ministério das Finanças
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Parpública	Participações Públicas (SGPS), SA
PK	Passageiros/Quilómetro
PPP	Parcerias Público Privadas
REFER	Rede Ferroviária Nacional - REFER, EP
SEAT	Secretário de Estado Adjunto dos Transportes
TIR	Taxa Interna de Rendibilidade
UQE	Unidade Quádrupla Eléctrica
VFM	<i>Value for Money</i>



Tribunal de Contas



A - SUMÁRIO EXECUTIVO

I INTRODUÇÃO

1 Natureza e âmbito da acção

Esta auditoria constituiu uma acção de *follow up*, isto é, de acompanhamento dos resultados e das recomendações essenciais, anteriormente expandidas no Relatório n.º 24/02, aprovado pela 2ª Secção do Tribunal de Contas – TC, e bem assim, de aprofundamento e actualização de outras matérias relevantes em função do risco envolvido.

A auditoria, no essencial, cobriu o período de 2002 ao primeiro trimestre de 2005.

- Aferir do desempenho operativo e financeiro do projecto entre 2002 e 2004;
- Avaliar os mecanismos de acompanhamento e controlo implementados pelo INTF, no âmbito desta concessão (trabalhos realizados e estruturas de acompanhamento);
- Análise do grau de acolhimento/implementação, por parte do INTF e tutelas governamentais, das recomendações contidas no referido relatório do TC.

2 Objectivos da Auditoria

Tendo em consideração os resultados constantes do Relatório n.º 24/02 e os elementos de informação disponíveis no sector de auditoria acerca da concessão Fertagus, formularam-se os seguintes objectivos gerais:

- Caracterizar os antecedentes da negociação do contrato Fertagus;
- Identificar as causas (aspectos críticos) que conduziram ao arrastamento do processo negocial;
- Apreciar os pressupostos do pré-acordo negocial (resultados da negociação);
- Analisar as implicações financeiras do novo acordo para o Estado;

3 Metodologias Utilizadas e Contraditório

A auditoria foi realizada com base no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas, tendo adoptado também os procedimentos e metodologias de controlo seguidas pela INTOSAI relativamente às auditorias de parcerias público-privadas.

O trabalho de auditoria comportou o exame dos seguintes elementos:

- Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril;



Tribunal de Contas

- Decreto-Lei n.º 270/2003, de 28 de Outubro;
- Diversos Despachos Conjuntos respeitantes à concessão Fertagus;
- Minuta do contrato de concessão;
- Modelo Financeiro;
- Estudos de procura;
- Questionários às diversas entidades envolvidas;
- Actas das reuniões do processo de renegociação;
- Relatórios de acompanhamento da concessão – INTF – 2001 a 2003;
- Relatórios de fiabilidade e pontualidade do serviço ferroviário, INTF – 2001 a 2004;
- Imprensa escrita;
- Ofícios trocados com a concessionária Fertagus /INTF / Parpública;
- Horários distribuídos aos utilizadores.

O relato inicial foi remetido, ao abrigo da Lei, para exercício do contraditório, tendo os interessados, nomeadamente o INTF, a REFER e a PARPÚBLICA, apresentado alegações, as quais foram devidamente ponderadas e tidas em conta na fixação do texto final deste relatório do Tribunal. Tais respostas, bem como a da própria Fertagus, figuram, aliás, em anexo no presente documento, dele fazendo parte integrante. Contudo, não foram recebidas respostas aos ofícios enviados para os Gabinetes dos Ministros das Finanças e da Administração Pública, e do das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

II CONCLUSÕES GERAIS E RECOMENDAÇÕES

4 Antecedentes do Processo de Renegociação

O impulso do processo de renegociação pertenceu à concessionária, com **fundamento no facto de a procura não ter atingido o limite mínimo da banda inferior de tráfego.**

Com efeito, o anterior contrato de concessão:

- Assentava na formulação de um sistema de bandas, que seria financiado unicamente pelos *cash-flows* pagos pelos utilizadores do serviço público;
- Harmonizava-se com os estudos de procura realizados que se revelaram desajustados e irrealistas.

Na prática, **o Estado concedente teve que assumir o pagamento das compensações financeiras, devido à procura não corresponder às expectativas, o que revelou não só a falibilidade da pressuposta auto-sustentabilidade da concessão, como também a pouca consistência e fundamentação dos estudos de procura.**

5 Caracterização do Processo de Renegociação

O processo de renegociação caracterizou-se por:

- Ausência de competitividade, na medida em que se realizou apenas com a anterior concessionária;



Tribunal de Contas

- Conflitualidade de interesses em jogo, concretamente nas questões de natureza económica e financeira (ex.º. mudança de titularidade do material circulante, redução do prazo da concessão, e, modelo financeiro);
- Arrastamento de todo o processo durante 3 anos, com uma grande multiplicidade de intervenientes;
- Ausência de um quadro normativo que regulasse esta matéria, facto que efectivamente só se concretizou em Abril de 2003 com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 86/2003;
- Falta de ponderação da comparação entre a presente fórmula e a forma de financiamento via Orçamento de Estado, ficando por avaliar o *value for money* da opção tomada;
- Opção pela renegociação do contrato e não pelo resgate excepcional da concessão.

6 Resultados do Processo de Renegociação

O processo de renegociação culminou com a assinatura pelas partes da minuta renegociada do contrato de concessão em 23/02/05, do qual resultou um modelo de concessão mais equilibrado, mais transparente e mais consentâneo com os contratos celebrados na União Europeia para o sector ferroviário.

Destacam-se os seguintes aspectos do novo contrato:

- Abandono do sistema de bandas de tráfego;
- Contratualização da prestação do serviço público;
- Pagamento de compensações financeiras que actuam como o veículo viabilizador da concessão;
- Redução do prazo da concessão de 30 para cerca de 6 anos;
- Introdução do mecanismo de *clawback*¹ para as receitas;
- Redução da TIR accionista de 10,89% para 7,76%;
- Taxa de utilização de infra-estruturas suportada pela concessionária;
- Venda do material circulante ao Estado² e correspondente regularização da dívida sénior (cujo regime ainda está por definir).
- Maior transferência de riscos para a concessionária, que passou a assumir o risco da procura;
- Eliminação dos mecanismos de incentivos;
- Agravamento das penalizações por incumprimento dos parâmetros qualitativos do serviço.

¹ Partilha de benefícios, no caso de receitas.

² Ou entidade a designar por este



Tribunal de Contas

Sublinhe-se que o actual modelo de concessão teve em conta projecções de tráfego, que constam do modelo financeiro, agora mais realistas e validadas por consultores.

O quadro seguinte sintetiza os principais aspectos positivos e negativos do novo contrato de concessão:

Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
Redução do prazo do contrato (imprevisibilidade na evolução do sistema de transportes da zona de Lisboa, incompatível com a rigidez introduzida por uma concessão de prazo muito longo).	Diminuição da qualidade do serviço, devido à inexistência de investimento em material circulante.
Mecanismo de <i>clawback</i> – partilha de upsides de receitas entre concedente e concessionária, quando excedam anualmente, determinados montantes previstos.	O Estado assume variações anuais positivas da tarifa ponderada por prestação de serviços essenciais de utilização da infra-estrutura.
Risco de tráfego e risco de operação são da concessionária Fertagus.	Princípio da liberdade tarifária – a concessionária pode aumentar, anualmente, as tarifas aos consumidores dentro de um intervalo de 5% real, inferior ou superior, relativamente à BTM dos doze meses anteriores.
Existência de tráfego consolidado , indicado pela concessionária, com base em previsões validadas .	Implicações financeiras para o Estado por via da implementação de uma estrutura de locação operacional . Após esta data, o Estado, ou a entidade designada por ele, adquirirá o material circulante, em condições a definir.
Redução da TIR accionista para 7,76% , com base no princípio da estabilidade contratual, a qual só é accionada quando o Estado impuser alterações unilaterais ao contrato e o prejuízo líquido de tais alterações, autonomamente consideradas, reduza a TIR accionista em mais de 0,05%, relativamente ao caso base.	O risco de investimento em material circulante pertence ao concedente.
Contratualização da exploração do serviço público , devendo a concessionária assegurar circulações de baixas taxas de utilização, por contrapartida de compensações financeiras do concedente se resultar desequilíbrio financeiro da actividade ferroviária.	O risco das grandes reparações pertence parcialmente ao Estado ou a entidade por ele a designar.
Existência de maiores penalizações calculadas com base nos atrasos dos comboios.	
Existência de um sistema de informação contabilística por actividade .	
As receitas provenientes da publicidade pertencem ao Estado Concedente .	



7 Implicações Financeiras para o Estado

7.1 Encargos quantificáveis

O montante de encargos do Estado com esta concessão ascendem a cerca de 114 milhões de euros conforme resulta do quadro seguinte.

Situação	Origem	Montante (€)	Subtotais (€)	Observações
Com a concessão anterior	Compensação por desequilíbrios financeiros	45.177.527,00		Montante apurado em sede de renegociação, até 31-12-2004. Pagamento previsto no novo contrato em 2 tranches (Junho de 2005 e Junho de 2006).
	Taxas de utilização de infra-estruturas	10.027.000,00		Até 31-12-2004.
	Incentivos	28.713,69	55.233.240,69	
Com a renegociação	Assessoria, estudos e planeamento e coordenação da renegociação	1.123.870,00	1.123.870,00	Não inclui os custos imputáveis ao funcionamento das entidades públicas envolvidas.
Previstos com a nova Concessão	Compensações pela prestação de serviço público	57.644.109,00	57.644.109,00	Conjunto dos valores anuais entre 2005 e 2010, de acordo com as condições previstas no caso base e não actualizados.
		Total:	114.001.219,69	

Também do quadro anterior resulta que:

- Cerca de 50% do total dos encargos são relativos ao contrato anterior;
- Sem o resultado da operação de transferência de propriedade do material circulante, em termos médios anuais³, o novo Contrato leva a um montante de despesa inferior (9.607.351,50 € contra 11.046.648,14 €);
- As despesas do Estado, em consultoria, cifram-se em custos directos de mais de 1,1 milhões de euros.

³ Por conveniência de exposição, valores não actualizados (note-se que a capitalização dos fluxos já verificados e a actualização dos fluxos futuros agravaria a diferença). Considerando 5 anos de vigência do contrato anterior e 6 anos para o novo contrato.



Tribunal de Contas

De acordo com os impactos financeiros já quantificados e exceptuando os efeitos da operação de leasing sobre o material circulante, o novo contrato comporta vantagens financeiras para o Estado relativamente ao anterior, porquanto:

- As compensações por serviço público:
 - A atribuir em caso de necessidade, são fixadas de forma definitiva;
 - Resultam anualmente, em média, num valor inferior às despesas anteriormente suportadas a título de compensações por desequilíbrios financeiros e de taxa de utilização de infra-estruturas.
- As compensações para reequilíbrio financeiro são agora efectuadas por referência a uma remuneração accionista mais baixa (7,76%, enquanto que o anterior contrato previa 10,89%).
- O mecanismo de partilha de excedente de receitas de bilheteira permite em caso de evolução favorável da procura diminuir o montante líquido de contribuições do Estado.
- É afastada a obrigação vigente no anterior contrato de indemnizar a Concessionária por novas travessias do Tejo com impacto financeiro na Concessão.
- A redução do prazo de concessão pressupõe maior fiabilidade nas previsões, menor probabilidade de ocorrência de imprevisíveis e logo menor probabilidade de alterações unilaterais e de reequilíbrios financeiros.

Relativamente à transferência de propriedade do material circulante para o Estado, ou entidade por ele a designar, o impacto financeiro directo sobre o Estado, salvo eventuais garantias, poderá ser nulo pressupondo que a operação passe, tal como previsto, por uma operação de leasing, dentro da normal actividade de uma locadora.

No entanto, por via da diferença entre o prazo da concessão e o prazo previsto para a operação de leasing, poderão restar, ainda, no final da concessão, responsabilidades do Estado que se estimam, não contando com o valor da opção de continuação da utilização do material circulante, em mais de 76 milhões de euros.

7.2 Matriz de riscos do Estado

O actual modelo de concessão prevê um conjunto de situações susceptíveis de gerarem um aumento de encargos para o Estado, designadamente nos casos de:

- Alterações unilaterais do Estado às condições contratadas;
- Ocorrência de eventos de força maior;
- Aquisição de novo material circulante, em caso de um comportamento muito favorável da procura e/ou necessidades impostas pela manutenção;
- Extensão do serviço ferroviário à Gare do Oriente e/ou Praias do Sado;
- Oposição do concedente à alteração de tarifas pela concessionária;
- Variações extraordinárias nas tarifas por serviços essenciais relativas à disponibilização da infra-estrutura;
- Operação a desenvolver⁴, pelo Estado, sobre o material circulante já existente, uma vez que não só os respectivos contornos são ainda desconhecidos como também, tudo indica, se estenderá para além do termo da concessão, subsistindo então⁵ responsabilidades do Estado que se estimam em mais de 76 milhões de euros.

⁴ Em princípio de leasing operacional.

⁵ 2010.



Tribunal de Contas

8 O Desempenho do Projecto

8.1 Desempenho financeiro

O desaire das previsões iniciais de procura levou a um **negativo desempenho financeiro da Concessão até 2004**.

Nesse período os resultados antes de impostos ficaram marcados por um desvio de quase **-600%** relativamente ao caso base. Os principais contributos para esta situação foram:

- Um baixo nível de receitas de bilheteira relativamente ao inicialmente previsto;
- Um volume de encargos financeiros elevado que decorria, na sua maior parte, do financiamento para aquisição inicial de material circulante;
- As amortizações que decorriam de o mesmo material circulante constituir activo da concessionária;
- O resultado negativo obtido nas actividades acessórias, nomeadamente no serviço rodoviário.

O actual modelo de Concessão é viabilizado, desde logo, com:

- O contributo de compensações do Estado por prestação de serviço público;
- A transferência de propriedade do material circulante - diminui de forma substancial as amortizações e encargos financeiros, bem como elimina as exigências dos acordos de financiamento iniciais, nomeadamente ao nível da constituição de reservas;
- Um contributo maior dos utilizadores através das tarifas a pagar – o aumento máximo de tarifário pode, com o novo contrato, atingir os 5% reais relativamente ao ano anterior.

8.2 Qualidade do serviço

A qualidade do serviço prestado até 2004 pode ser considerada boa:

- **Anualmente, os inquiridos aos utilizadores revelaram que (numa escala de 1 a 5):**
 - O Índice Global de Satisfação atingiu uma pontuação entre 4,2 e 4,4;
 - Factores como a rapidez, a segurança e a pontualidade obtiveram resultados entre 4,6 e 4,8.
- **Os relatórios de fiabilidade e pontualidade e de Acompanhamento da Concessão, elaborados pelo INTF, revelaram:**
 - Uma baixa ocorrência de situações de desempenho negativo (entre 2001 e 2004, avaliando anualmente 9 situações diferentes, apenas uma situação de desempenho negativo);
 - Que os níveis de oferta são mantidos, por vezes mesmo em condições adversas;
 - Foram correntes medidas de ajustamento da oferta, nomeadamente pela introdução de composições duplas, para evitar atingir os limiares de ocupação permitidos pelo anterior contrato.



Tribunal de Contas

8.3 Perspectivas de desempenho

O novo contrato consagra para o serviço ferroviário:

- Um número mais baixo de circulações por hora que, aliás, já se verifica desde a extensão do serviço ferroviário a Setúbal;
- Um serviço no troço Coima-Setúbal, que se pauta por um número baixo de circulações por hora (uma circulação por hora, mesmo no período de ponta) destoando, portanto, do padrão de serviço do troço restante.
- Por seu turno, os utilizadores vão ser chamados a contribuir, de forma mais significativa, suportando até 2009, de acordo com o caso base, um aumento real de tarifas de quase 16% (ou mais, caso a concessionária utilize toda a extensão de aumento real permitida pelo contrato);
- Os limiares máximos de ocupação contratualmente permitidos são agora mais baixos, fruto da preocupação pelo conforto e pela imagem associada ao serviço.

A qualidade da oferta poderá ainda vir a ser afectada pela **falta de material circulante** motivada por:

- Aumentos de procura – que poderão levar a concessionária a optar, em hora de ponta, por medidas de dispersão da procura;
- Necessidades de manutenção – existe apenas uma UQE de reserva para suprir as necessidades decorrentes de manutenção (prevêem-se grandes intervenções a partir de 2006);

- Prazos contratualmente definidos para o despoletar inicial do processo de aquisição – poderão não estar ajustados à satisfação das necessidades num prazo mais imediato, tanto mais que não se encontra ainda definida a solução do Estado para o material circulante e que se prevê que esta seja antecedida de procedimento concorrencial.

9 Monitorização e Controlo

Da actuação do INTF, no domínio da monitorização e controlo, destaca-se que:

- Aquele tem sido levado a cabo por **uma equipa interdisciplinar** (valências de transportes, engenharia, economia e jurídica), **não obstante a necessidade de reforço de quadros técnicos, nomeadamente nas valências económico-financeira e de transportes;**
- A acção do INTF culmina com um **relatório anual de acompanhamento abrangente** (acompanhamento da oferta, procura, fiabilidade e pontualidade, do tarifário, fiscalização da manutenção do material circulante, do sistema de gestão de segurança, do cumprimento das normas de segurança, bem como das inspecções regulares a estações e parques de estacionamento);
- Se prevê, no âmbito de alteração orgânica a **criação de uma subunidade que centralizará o conhecimento das matérias respeitantes às concessões.**

Também a concessionária no campo da monitorização e controlo desempenhou um papel importante, nomeadamente:

- Na **auscultação da satisfação dos utilizadores**, através de inquéritos;
- **Em geral, no controlo da sua própria actividade e na introdução das correcções necessárias**, tal como decorre dos relatórios de acompanhamento do INTF.



Tribunal de Contas

Sublinhe-se que as penalidades agora introduzidas poderão servir de obstáculo mais eficaz ao incumprimento, uma vez que se verificou:

- Um agravamento substancial do valor das penalidades por mora ou cumprimento defeituoso do contrato;
- Um agravamento substancial do valor das penalidades por incumprimento do serviço;
- Que deixa de vigorar o limite anual correspondente a 249.398,95 € que estava previsto para algumas penalidades.

Finalmente, deve referir-se, como alteração principal ao sistema vigente de controlo e monitorização, que a legislação actual prevê (e o novo contrato também) que venha ser implementado pela REFER um Sistema de Monitorização de Desempenho, que inclua incentivos e penalidades. No entanto, tendo sido regulamentado pelo INTF este sistema estava, em Agosto deste ano, ainda por definir pela REFER.

Com efeito, além do mais, o facto de ter sido elaborado, publicado e entrado em vigor, como já se referiu, um novo Regime Legal das Parcerias Público-Privadas, que acolheu as anteriores recomendações do TC e enquadrou a presente renegociação, contribuiu positivamente para a melhoria para a melhoria do *value for money* da nova concessão Fertagus.

10 Acolhimento das Recomendações do TC

As recomendações do anterior relatório do TC, aprovado em 27 de Junho de 2002, tiveram globalmente acolhimento tanto no caso concreto da renegociação, como em sede legislativa, o que o Tribunal sublinha com particular ênfase, pelos benefícios que tal acarretou para a boa gestão dos dinheiros públicos, como o comprova, na generalidade, o presente relatório.

Sublinha-se, no entanto, que uma recomendação, constante do anterior relatório, dispunha que os benefícios de uma opção por Parceria Público-Privada deveriam ser demonstrados e justificados em relação ao modelo tradicional de financiamento.

Ora, sucede que, apesar de ter tido acolhimento em sede legislativa, não foi utilizado o “comparador de sector público”, nem foi constituído um *outline business case*, pelo que ficou prejudicada a identificação do *value for money* do novo contrato.



Tribunal de Contas

O quadro seguinte resume a situação das referidas recomendações:

Recomendação		
Demonstração do <i>value for money</i>	-	Teve acolhimento em sede legislativa ⁶ . No caso da actual renegociação não foi formalmente efectuada, uma vez que terá sido julgada desnecessária face ao desempenho do operador público.
Não assunção pelo Estado de riscos comerciais, limitando-se, na medida do possível, aos riscos de regulação e riscos associados às modificações unilaterais	✓	Teve acolhimento. Foi abandonado o anterior sistema de bandas de tráfego e passou a ser compensada a prestação de serviço público, se necessário, e com montantes máximos determinados. No essencial, o reequilíbrio financeiro passa a decorrer da imposição de alterações unilaterais pelo Estado
Rendibilidades dos promotores adequadas ao perfil de risco	✓	A TIR accionista foi reduzida de 10,89% para 7,76%.
Introdução de mecanismos de <i>clawback</i> e de partilha de <i>upsides</i>	✓	Foram introduzidos mecanismos de partilha de excedentes (<i>upsides</i>) de receita de bilheteira acima de determinados limites.
Consideração das receitas acessórias para efeitos da reposição do equilíbrio financeiro	✓	Para efeitos de reposição do equilíbrio financeiro considera-se a margem positiva das receitas das actividades acessórias.
Respeito do princípio da proporcionalidade na fixação do prazo.	✓	Houve uma diminuição do prazo da Concessão ⁷ dependendo a prorrogação da demonstração de que não haverá no período adicional qualquer comparticipação financeira do Estado.
Criação de comités independentes do Estado no âmbito das PPP, apetrechados de capacidades técnicas e negociais	✓	Teve acolhimento em sede legislativa ⁸ . No caso vertente foi criada uma Comissão de Acompanhamento para a alteração da parceria.
Reforço das capacidades de monitorização e gestão nas áreas de controlo que incidem sobre a avaliação do desempenho dos concessionários	✓	Teve eco na criação do Sistema de Monitorização de Desempenho previsto no Decreto-Lei n.º 270/2003 e na criação de uma subunidade orgânica específica no INTF.
Introdução de cláusulas nos contratos celebrados com os consultores do Estado que impeçam a sua participação após a adjudicação, como consultores ou financiadores dos concessionários	X	Não teve acolhimento. As medidas tomadas circunscreveram-se à renegociação.

⁶ Decreto-Lei n.º 86/2003.

⁷ O prazo termina em 31 de Dezembro de 2010, sendo prorrogável por mais 9 anos (por contraposição à vigência por 30 anos, prorrogáveis até 15 anos, no anterior contrato).

⁸ Decreto-Lei n.º 86/2003.



III RECOMENDAÇÕES

Do resultado de *follow-up* efectuado à concessão Fertagus, constatou-se que as recomendações formuladas no Relatório n.º 24/2002 do TC tiveram, na sua grande maioria, acolhimento. No entanto, tendo sido identificadas algumas áreas de risco, julga-se pertinente a formulação das seguintes recomendações:



Recomendação 1

Nos processos de PPP, dever-se-á recorrer, sempre, ainda que existam dificuldades, ao respectivo comparador público, tendo em vista identificar o VFM potencial do contrato em apreço.



Recomendação 2

Reiterando a recomendação já anteriormente formulada, por questões de transparência, os contratos celebrados com eventuais consultores que coadjuvem o Estado em sede de avaliação de propostas ou de negociação, devem contemplar cláusulas que impeçam, posteriormente, após a adjudicação, a participação daqueles como consultores ou financiadores dos concessionários.



Recomendação 3

Relativamente à presente concessão, o Estado concedente deverá, em tempo útil, identificar e definir as soluções alternativas que permitam fazer face a eventuais necessidades adicionais de material circulante. Nesse âmbito deverá ter em conta a minimização não só dos impactos directos sobre o Estado, mas também dos indirectos, nomeadamente os que decorram do envolvimento de entidades por si detidas ou participadas.



Recomendação 4

Nos processos de PPP, sem prejuízo das competências das restantes entidades intervenientes, dever-se-á reforçar as competências e valências, tidas por nucleares, bem como a autonomia das entidades que venham a assumir contratualmente a representação do Estado e que desempenhem funções de relevância na monitorização e controlo das respectivas concessões.



Recomendação 5

No âmbito das PPP, previamente à aceitação de quaisquer condições contratuais, o Estado deverá definir todas as operações que, pela sua parte, necessite de montar para satisfazer as condições contratuais, ou para gerir o risco delas emergente.



Tribunal de Contas



B- CORPO DO RELATÓRIO

IV ANTECEDENTES DO PROCESSO DE RENEGOCIAÇÃO

11 Objectivos e caracterização genérica do projecto

O Relatório de Auditoria n.º 24/2002 – 2ª Secção, aprovou a “Auditoria à concessão da travessia do Eixo Ferroviário Norte-Sul - EFNS⁹ (Estado/Fertagus)”. Neste relatório é feito o historial normativo da concessão, que a seguir se sintetiza:

- O Decreto-Lei n.º 339/91, de 10/09, veio permitir o acesso às empresas privadas à prestação de serviços de transporte ferroviário em regime de concessão;
- Porém, foi em 1997, que a reconfiguração institucional deste sector teve início com a cisão da Caminhos de Ferros Portugueses, E.P., – CP e da criação da Rede Ferroviária Nacional – REFER, EP, (Decreto-Lei n.º 104/97, de 29/04), a qual passou a exercer funções de gestora da infra-estrutura;
- Posteriormente, foi criada, pelo Decreto-Lei n.º 299-B/98, de 29/9, a entidade reguladora, o Instituto Nacional do Transporte Ferroviário – INTF, que tem por finalidade regular e fiscalizar o sector ferroviário, supervisionar as actividades desenvolvidas neste, assim como intervir em matéria de concessões de serviços públicos.
- O objectivo era, assim, prosseguir as recomendações da União Europeia, e implementar um novo modelo de funcionamento das estruturas ferroviárias, a fim de operar uma concorrência até então inexistente, devido ao monopólio no sector pela CP.
- Assim, através da Portaria n.º 1374/95, de 22/11, foi aberto um concurso público internacional, com o objecto de aquisição do material circulante pela CP, e,
- Pela Portaria n.º 565-A/97, de 28/07, foi aberto outro concurso público internacional, com o objecto de atribuir em regime de concessão, a exploração do serviço público de transporte ferroviário no EFNS;
- A aquisição do material circulante foi adjudicada pela CP, à empresa ALSTHOM, tendo ficado estabelecido a posterior transmissão da posição contratual da CP, neste caso, à Fertagus – adjudicatária da exploração do serviço público de transporte ferroviário;

⁹ Designação dada à ligação ferroviária entre as duas margens do rio Tejo.



Tribunal de Contas

- Em 22/06/99, foi assinado o contrato de concessão entre o Estado (representado pelo INTF) e a Fertagus¹⁰, pelo prazo de 30 anos a contar da data de início efectivo da exploração, podendo ser renovado por ajuste directo entre concedente e concessionária, por período não superior a 15 anos;
- O contrato tinha por objecto a exploração do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte – Sul – EFNS, entre as estações de Roma-Areiro, Entrecampos, Sete Rios, Campolide, Alvito, Pragal, Corroios, Foros de Amora e Fogueteiro. Previa-se que o serviço concessionado se estendesse ao troço ferroviário entre Fogueteiro e Praias do Sado (via Setúbal);
- Quanto à caracterização do modelo de concessão, este contrato representava um modelo de parceria público-privada, que se previa auto-sustentável, do ponto de vista financeiro, embora o Estado assumisse as despesas do projecto em caso de quebra da procura. O equilíbrio financeiro da concessão estava estabelecido na formulação do sistema de bandas, podendo a concessionária renegociar o contrato¹¹, quando o volume de tráfego se situasse abaixo do limite mínimo da banda inferior de tráfego contratualmente definida.

¹⁰Este contrato integra 28 anexos, respeitantes a contratos e acordos instrumentais à concessão.

¹¹ Durante o período inicial, que mediou entre Julho de 1999, e, final de 2002.



12 Factos que deram origem ao processo de renegociação

Com efeito, o impulso do processo de renegociação, pertenceu à concessionária, através de uma carta enviada¹² ao concedente, solicitando um pedido de revisão antecipado do contrato de concessão, pelos fundamentos supra referidos, ou seja, **procura abaixo do limite mínimo da banda inferior de tráfego, englobando no mesmo pedido o objectivo de definir as condições de extensão do serviço ferroviário a Praias do Sado (via Setúbal)**. Este pedido tem suporte legal no texto das cláusulas 4.^a e 12.^a do contrato de concessão.

Considerou o concedente¹³ que, dada a diferente natureza dos pedidos, no que respeita ao quadro contratual e temporal das negociações em causa, apenas estavam reunidas condições para proceder ao aditamento do contrato de concessão a fim de *consagrar o regime relativo à exploração da Extensão a Praias do Sado pela concessionária*.

Para a prossecução deste objectivo foi criada uma comissão composta por elementos dos Ministérios das Finanças, do Equipamento Social, do INTF e da REFER, com competência para elaborar a *proposta de minuta de aditamento ao Contrato de Concessão pela exploração da extensão a Praias do Sado (via Setúbal)*. Esta comissão reuniu pela primeira vez em 11 de Janeiro de 2002, tendo terminado os seus trabalhos em 1 de Abril do mesmo ano, devido à nomeação do XV Governo Constitucional, que levou à cessação de funções dos representantes das tutelas financeira e sectorial, membros desta comissão.

O início formal da renegociação deu-se com a assinatura de um **acordo prévio**, assinado em 23/06/2003, pelo concedente e concessionária, que **enquadrou juridicamente** as renegociações, balizando os termos em que a mesma poderia ocorrer.

Concomitantemente, entrou em vigor o **Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril**, que *“tem por objecto a definição de normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas”*¹⁴.

O seu artigo 14º n.ºs 2 e 3, relativo à questão das **alterações das parcerias**, pressupõe a designação de uma *“entidade”*, pelo ministério da tutela sectorial, para proceder à *“renegociação do projecto”*, sendo ainda necessário nomear uma comissão de acompanhamento do projecto de parceria, à luz do disposto no art.º 8.º n.º 3 do citado diploma legal – Despachos Conjuntos n.ºs 902/2003, de 15/09/2003, e, 699/2003, de 09/07/2003.

Após as entidades acabadas de referir terem iniciado os trabalhos em 16/09/2003, o seu terminus ocorreu no pp. 23/02/2005, (após 17 reuniões), com a aprovação e subsequente assinatura da minuta renegociada do contrato de concessão, pelo concedente e concessionária. Antes porém, celebraram estes e, sem prejuízo dos trabalhos de renegociação, então em curso, um **aditamento ao contrato** de concessão no qual foram contempladas as condições para a extensão do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros às estações de Coina, Penalva, Pinhal Novo, Venda do Alcaide, Palmela e Setúbal - Despacho Conjunto n.º 630/2004, de 25/10/2004¹⁵.

¹² Em 25/01/2001.

¹³ Através de carta enviada em 24/10/2001.

¹⁴ Art.º 1.º.

¹⁵ Este aditamento destina-se a vigorar entre a data da sua assinatura e a celebração do novo contrato de concessão, após conclusão da respectiva negociação.



Tribunal de Contas

Em **13/04/2005**, foi publicado o Decreto-Lei n.º 78/2005 (*Bases revistas da concessão da exploração do serviço de transporte ferroviário de passageiros do eixo norte-sul da região de Lisboa*), ficando porém condicionada a sua entrada em vigor, pela aprovação pelo Estado, da minuta de contrato de concessão entretanto já assinada.

O quadro seguinte apresenta a sequência cronológica do processo de renegociação.

CRONOLOGIA DO PROCESSO DE RENEGOCIAÇÃO	
Carta da Fertagus de 25-1-2001	Concessionária solicita pedido de revisão antecipado do contrato de concessão e propõe englobar no mesmo processo a negociação das condições da extensão do serviço ferroviário a Praias do Sado (via Setúbal).
Carta SEAT de 24-10-2001	Estado concedente responde à proposta da concessionária considerando distintos os quadros contratual e temporal das duas negociações em causa.
Despacho Conjunto 1093/2001 do Ministério das Finanças e do Equipamento Social, de 11-12-2001.	É criada uma Comissão composta por elementos dos Ministérios das Finanças, do Equipamento Social, do INTF e da REFER.
11-01-2002	Primeira reunião da Comissão.
01-04-2002	Sexta e última reunião da Comissão.
Decretos do Presidente da República n.ºs 24-B/2002 e 24-C/2002, de 6-04-02	Nomeação do XV Governo Constitucional.
Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26-04-03	Normas gerais aplicáveis às Parcerias Público-Privadas (PPP).
23-06-2003	Assinatura do acordo sobre a renegociação do Contrato de Concessão.
Despacho Conjunto n.º 699/2003 de 09-07-2003	Nomeação da Comissão de Acompanhamento da renegociação.
Despacho Conjunto n.º 902/2003, de 15/09/2003	Nomeado o representante do Estado para o planeamento e coordenação da renegociação – Eng.º João Oliveira Martins.
16-09-2003	1.ª reunião formal de renegociação entre o Estado concedente e a concessionária.
Decreto-Lei n.º 270/2003, de 28/10/03	Define as condições de prestação dos serviços de transportes ferroviários por caminho-de-ferro e de gestão da infra-estrutura ferroviária.
Despacho Conjunto n.º 630/2004, de 25-10-04	Aditamento ao contrato de concessão que contempla a realização imediata da extensão do serviço de ferroviário de transporte de passageiros ao itinerário que compreende as estações de Coima, Penalva, Pinhal Novo, Venda do Alcaide, Palmela e Setúbal .
23-02-2005	Última reunião formal (17.ª) de renegociação entre o Estado concedente e a concessionária que contempla a assinatura da declaração comum sobre o acordo quanto à minuta do contrato de concessão .
Decreto-Lei n.º 78/2005, de 13-04-05.	Publicação das bases revistas da concessão da exploração do serviço de transporte ferroviário de passageiros do eixo norte-sul da região de Lisboa, cuja entrada em vigor depende da aprovação pelo Estado da minuta do contrato de concessão renegociado, facto que em Março de 2005 ainda não tinha acontecido .



V CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO DE RENEGOCIAÇÃO

13 Intervenientes

O quadro seguinte indica alguns representantes das principais partes envolvidas em todo o processo de renegociação.

Estado	Parpública	Fertagus	Refer
Prof. Rui Monteiro, e, Dr. Vítor Baptista de Almeida - <i>representantes da Ministra de Estado e das Finanças na Comissão de Acompanhamento</i>	Prof. Sousa Monteiro	Dr. José Luís Rosado Catarino – <i>representante da concessionária</i>	Eng.º. Lopes Marques
Engº Raul Vilaça e Moura, Engº Manuel Marques, e, Dr. João Canto e Castro - <i>representantes do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação na Comissão de Acompanhamento</i>		Dr.ª Ana Cristina Dourado	
Engº. João Oliveira Martins – <i>Renegociador</i>		Dr. Mário Arruda	

(Fontes: Despacho n.º 699/2003, Despacho n.º 902/2003, e, actas da renegociação)

Como se vê, existiu uma multiplicidade de intervenientes, o que, inerentemente, levou à diversidade de opiniões sobre as matérias analisadas, com a consequente demora do processo.

O **renegociador** actuou em representação do Estado, teve como *funções planear e coordenar* a renegociação do contrato, e foi assessorado pela **Parpública** - Participações Públicas (SGPS), S. A.¹⁶, para as questões financeiras. Já a **REFER** e o **INTF** prestaram, nesta fase, apoio para as questões técnicas e de transporte.

Os estudos económico-financeiros elaborados pela KPMG, tal como os estudos de tráfego elaborados pela TIS, e, o apoio jurídico prestado pela sociedade Sérvulo Correia & Associados, que levaram o Estado a renegociar o contrato inicial, ao invés de resgatar a concessão¹⁷.

¹⁶ Tem por finalidade a gestão integrada sob a forma empresarial da carteira de participações públicas e, através das empresas participadas de objecto especializado, a gestão do património imobiliário.

¹⁷ Aqui trata-se do resgate excepcional exigido pela concessionária, em alternativa à renegociação do contrato – n.º 2 do art.º 12º.



Porém, importa dizer, que **não tendo sido possível quantificar o montante dos encargos totais, que onerariam o Estado em caso de ter optado pelo resgate da concessão, não houve demonstração formal do *value for money* - VFM¹⁸ & Affordability¹⁹**, que sustentasse a opção tomada, contrariando o previsto no art.º 16.º n.º 2²⁰ da Lei n.º 91/2001²¹, de 20/08, e, n.º 3 do art.º 14.º²² do DL n.º 86/2003.

Aliás, a **Parpública**, questionada relativamente a esta matéria referiu que: *“com efeito, não foi possível quantificar, com total rigor, qual o montante global de encargos que poderia recair sobre o Estado em caso de resgate e da realização de novo concurso, sendo inquestionável que haveria que equacionar, sempre, a possibilidade de não se obterem condições mais favoráveis”*, (nosso sublinhado). Para além desta questão, salienta-se que **não se quantificou também o total de indemnizações eventualmente a pagar à CP.**

Note-se que o contrato inicial estabelecia que, em caso de **resgate excepcional**, o concedente **assumiria todos os activos e os passivos** da sociedade concessionária e, ainda as contribuições de **capital social superiores a 550 mil contos.**

Importa ainda sublinhar que o facto de **a renegociação do contrato ter ocorrido apenas com a concessionária Fertagus**, levou à **ausência de competitividade** nas negociações, facto que, seguramente, não aconteceria se tivesse ocorrido o regaste excepcional da concessão, com posterior lançamento de um novo concurso.

¹⁸ Não houve a ponderação de outras opções alternativas à concessão Fertagus.

¹⁹ Sustentabilidade orçamental presente e futura de todos os encargos gerados ao longo da vida do projecto.

²⁰ Este normativo impõe que se proceda à avaliação da sua racionalidade financeira comparando-o com uma alternativa de financiamento público (comparador de sector público).

²¹ Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado.

²² Através de Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela sectorial.

14 Condições aceitáveis para o Estado

Foram feitos estudos de procura²³ sem o optimismo das previsões iniciais onde foram criados três cenários de desenvolvimento possíveis: cenário **pessimista, provável e optimista.**

Constatou-se que, para o período de **2004 a 2012**, se se considerasse um **cenário pessimista a procura iria ter um crescimento na ordem dos 31%**, 36% se se admitisse um cenário provável, atingindo 42% num cenário optimista. Estes cenários **corresponderiam, em termos práticos, a procuras globais que oscilariam entre 130.000 a 141.000 viagens diárias.**

Para estes valores contribuiu a procura induzida por alguns investimentos já calendarizados, tais como o Metro Sul do Tejo, a abertura de novos troços do metro de Lisboa, o metro ligeiro de superfície na AML Norte e o reforço do transporte fluvial²⁴.

Com este cenário definido, o Estado concedente, em 30/09/2003, veio materializar um documento no qual indica as condições para si aceitáveis, naquela data, como ponto de partida das negociações.

²³ Em Março de 2003.

²⁴ Fonte: estudo de procura para os serviços de transporte ferroviário suburbano de passageiros na península de Setúbal e das ligações a Lisboa (TIS) – INTF, 2003.



Tribunal de Contas

O quadro seguinte mostra essas condições, propostas pelo Estado, as quais aliás, já tinham sido objecto de recomendação deste Tribunal no seu anterior relatório.

Condições aceitáveis para o Estado	Observações
<p>Redução do prazo de concessão (de 30 anos para cerca de 6 anos)</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Está de acordo com o preconizado pelo direito comunitário, o que vem permitir ao Estado adoptar políticas estruturantes a médio prazo, sem ficar condicionado ao prazo tradicionalmente longo em vigor na concessão.</p>	<p>Harmoniza-se com a diminuição do investimento em material circulante pela concessionária. Por outro lado, exclui a possibilidade de indemnizar a concessionária, em caso de construção de uma nova travessia sobre o Tejo; bem como, com a dificuldade de prever a evolução da política de transportes da Área Metropolitana de Lisboa a longo prazo; está em conformidade com a necessidade do Estado de reduzir os encargos financeiros e consequentemente a despesa pública.</p>
<p>Existência de um mecanismo de partilha de upsides de receita entre concedente e concessionária</p>	<p>Deverá ser assegurada uma partilha de receita dos excedentes anuais decorrentes de uma receita ferroviária efectiva superior à prevista pelo concessionário.</p>
<p>Concessionária assumirá os riscos de exploração ferroviária</p>	<p>O Estado não deverá assumir o risco geral dos projectos, limitando a sua exposição às modificações unilaterais.</p>
<p>Para efeitos contabilísticos deverá existir o isolamento dos proveitos ferroviários em relação aos proveitos não ferroviários, que deverão ser considerados para o equilíbrio financeiro da concessão.</p>	<p>Ou seja, as receitas de actividades acessórias devem entrar em linha de conta para efeitos de reposição do equilíbrio financeiro da concessão, não podendo gerar défices susceptíveis de financiamento pelo Estado.</p>

Acrescem, ainda, a estas condições, a transferência do material circulante para uma empresa de leasing operacional, em condições a definir; o princípio da liberdade tarifária “balizada”, para a concessionária entre determinadas percentagens face à BTM; a inexistência do pagamento de indemnizações compensatórias e a capacidade da concessionária operar a transferência de passageiros que usam o transporte individual para o transporte ferroviário.

15 Causas do arrastamento do processo negocial

Apesar de o despoletar do processo ter ocorrido em Janeiro de 2001, várias causas conduziram ao arrastar das negociações. Destacam-se as seguintes:

- Reuniões preparatórias da Comissão, entre as respectivas tutelas ocorridas apenas no 1º semestre de 2002.
- Diversas alterações políticas, com a nomeação do XV Governo Constitucional em 06/04/02.
- Em 23/06/2003, ocorreu a assinatura do Acordo para a renegociação entre as partes envolvidas, estabelecendo como data do início formal das negociações o dia 1/07/03²⁵.
- Consagração do quadro legal das PPP²⁶, com a publicação do DL n.º 86/2003, o que levou à nomeação da comissão de acompanhamento da renegociação, e, do representante do concedente.

²⁵ A conclusão da renegociação considerava-se *concluída no último dia do sexto mês subsequente ao da assinatura do acordo*, podendo porém ser prorrogado o período de renegociação.

²⁶ Existia uma ausência de um enquadramento geral normativo, nesta matéria.



Tribunal de Contas

- Assinatura da declaração comum sobre o acordo quanto à minuta do contrato de concessão, em 23/02/05, após 17 reuniões.
- Multiplicidade de intervenientes.

Acresce a estas causas, a diferença verificada entre o quadro temporal inicialmente previsto para o processo negocial e o efectivamente praticado. Com efeito, o programa de renegociação, acordado pelas partes na 1ª reunião²⁷, estabelecia um cronograma com a duração de 15 semanas, cuja conclusão deveria ocorrer em 31/12/03, facto que só veio a acontecer, conforme já referido, no dia 23/02/05. *Ou seja, verificou-se um atraso de 1 ano e 2 meses!*

Importa ainda referir que o acordo de renegociação do contrato veio disciplinar os termos, bem como o procedimento a observar na fase negocial, já que o contrato inicial era omisso quanto a estas matérias. Este acordo veio definir que o **contrato poderia ser global e integralmente renegociado**, podendo culminar com a adopção de um modelo contratual diferente do celebrado no contrato inicial, facto que efectivamente veio a acontecer, o que provocou a *inerente demora negocial*, dada a complexidade da questão.

É porém de sublinhar que o longo período de negociações ocorrido **acarretou para o Estado concedente uma melhoria das condições por si propostas, em termos de alocação de riscos. Verifica-se, assim, uma redução substancial do prazo de concessão, a introdução de mecanismos de clawback de receitas e o abandono do sistema de bandas de tráfego que teve como consequência o assumir do risco de procura pela concessionária.**

16 O decurso da negociação

O quadro seguinte indica as questões que provocaram maior divergência entre concedente e concessionária.

Divergências principais / comuns
Redução do prazo da concessão
Modelo financeiro ²⁸ (abandono do sistema de bandas de tráfego)
Titularidade do material circulante
Cenários de tráfego
Mecanismos de partilha de receitas
Redução da TIR accionista
Natureza das penalidades

Com o desenrolar do processo negocial, verifica-se que, por um lado, temos a concessionária com o objectivo de manter o anterior prazo da concessão, e ainda de garantir uma taxa interna de rendibilidade - TIR na ordem dos 10,89%²⁹, e, por outro, o Estado concedente com o objectivo inverso, ou seja o da reformulação do prazo de concessão, com a consequente mudança da propriedade do material circulante.

O encontro de interesses entre as partes envolvidas passou pela possibilidade de prorrogação do contrato por um período adicional de 9 anos e, ainda, pela redução da TIR accionista para 7,76%.

²⁷ Ocorrida apenas em 19/09/03.

²⁸ Ou Caso Base. Trata-se do conjunto de pressupostos e projecções económico-financeiras da concessão.

²⁹ Previstos no contrato inicial.



Tribunal de Contas

O acordo obtido afigura-se **salvaguardar o interesse público** sem comprometer a remuneração da concessionária pela respectiva prestação do serviço concessionado. Terá sido, deste modo, assegurada a **coerência dos objectivos definidos pelo Estado e a minuta final do contrato renegociado**, conforme se poderá ver no ponto seguinte.

VI RESULTADOS DO PROCESSO DE RENEGOCIAÇÃO

17 A "arquitectura" contratual

Da minuta do contrato de concessão, celebrada entre o concedente e a concessionária em 23/02/05, fazem parte integrante 18 anexos, conforme se ilustra no quadro seguinte:

ANEXOS À MINUTA DO CONTRATO DE CONCESSÃO

Anexo 1	Representação do Eixo Ferroviário Norte - Sul
Anexo 2	Regras de Reposição do Equilíbrio Financeiro em Caso de Extensão da Concessão
Anexo 3	Serviço Complementar Rodoviário
Anexo 4	Contrato de Concessão de Exploração de estações, interfaces, Parques e Silos de Estacionamento Automóvel das Estações da Margem Sul
Anexo 5	Programa de Exploração, Níveis Essenciais de Serviço e de Qualidade
Anexo 6	Pressupostos e Projecções Económico-Financeiras
Anexo 7	Tarifário
Anexo 8	Estabelecimento da Concessão
Anexo 9	Contrato de Utilização da Infra-Estrutura Ferroviária do Eixo Ferroviário Norte-Sul
Anexo 10	Acordos de Financiamento

Anexo 11	Material Circulante
Anexo 12	Exploração
Anexo 13	Manuais e Sistemas
Anexo 14	Penalidades
Anexo 15	Indicadores e Estatísticas
Anexo 16	Seguros
Anexo 17	Contrato de Sociedade
Anexo 18	Comissão Permanente de Conciliação

Realça-se, nestes anexos, o **contrato de utilização da infra-estrutura**; os **acordos de financiamento**; o **contrato de exploração do serviço rodoviário**; e o **contrato relativo ao sistema de monitorização do desempenho**, que são instrumentais e dependentes do cumprimento, pela concessionária, das obrigações contratuais.

Destacam-se ainda, pelo grau de importância neste modelo de concessão, o Anexo 11 celebrado entre as partes, respeitante à **implementação de uma estrutura de locação**³⁰ e o Anexo 14, referente ao **cálculo das penalidades**.

18 O Objecto da concessão

18.1 Aditamento ao contrato de concessão inicial - Despacho conjunto n.º 630/2004

O objecto da concessão foi alargado com a assinatura do aditamento ao contrato de concessão entre concedente (representado pelo INTF) e concessionária, no qual ficaram firmadas as **condições da extensão do serviço de transporte ferroviário das estações de Coina, Penalva, Pinhal Novo, Venda do Alcaide, Palmela e Setúbal**.

³⁰ Relativa ao material circulante existente.



Tribunal de Contas

O início da exploração desta extensão começou em **06/10/04**, bem mais tarde do que o previsto no contrato inicial, que estipulava como data limite para a abertura desta extensão, o primeiro semestre de 2003.

Como **pressuposto económico-financeiro da materialização desta extensão não pode haver, da parte do Estado concedente, pagamento de quaisquer compensações financeiras** ou verbas de outra natureza.

18.2 A minuta do contrato renegociado celebrada em 23/02/05

Como ponto prévio, pode-se afirmar que o novo contrato espelha todos os aspectos que foram negociados.

Este novo contrato³¹ consagra a **exploração da extensão até Setúbal**, pela Fertagus, *em regime regular e contínuo, do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no EFNS* – Anexo 1.

Por acordo entre as partes poderá o serviço concessionado ser estendido, na margem Norte, até à Gare do Oriente e / ou, na margem Sul, até Praias do Sado, englobando também o objecto do contrato **a exploração do serviço complementar de transporte rodoviário** – Anexo 3.

Como **objecto acessório do contrato** acresce a exploração das estações, interfaces, silos e parques de estacionamento nas estações da margem sul do Pragal, Corroios, Foros de Amora, Fogueteiro, Coima e Penalva, bem como das áreas comerciais incluídas nessas estações e interfaces – Anexo 4.

³¹ Ainda não aprovado, só produz efeitos a partir do visto do Tribunal de Contas.

Das Bases de Concessão (vide Base V) resulta ainda que a concessionária *tem como objecto social exclusivo o exercício das actividades previstas nas presentes bases e no contrato de concessão*.

À semelhança do contrato anterior, continua e existir, para a concessionária, a exclusividade da exploração do serviço concessionado entre a Estação de Roma-Areeiro e Setúbal, com atravessamento da Ponte 25 de Abril – cláusula 10.^a.

19 O Prazo

Neste contrato houve uma **redução substancial do prazo, de 30 anos para cerca de 6 anos** (vigorará até **31 de Dezembro de 2010**), com possibilidade de prorrogação por um **período adicional de 9 anos**. Este normativo (cláusula 4.^a) está de acordo com o preconizado pelas regras comunitárias para o sector ferroviário.

Note-se, que esta prorrogação só poderá verificar-se³² se **tiverem sido cumpridos os parâmetros de avaliação da qualidade do serviço prestado e ainda se a concessionária demonstrar que durante o período adicional não haverá qualquer esforço financeiro do Estado, seja qual for a forma ou natureza**.

Sublinhe-se que **as compensações financeiras que o Estado terá que pagar pela prestação de serviço público, asseguram a viabilização inicial da concessão**. É agora admitido que esta se torne **auto-sustentável**, apesar da redução do prazo, uma vez que as previsões de procura foram baseadas em cenários mais realistas e validados por consultores.

³² Independentemente da necessidade de negociações com vista à definição contratual a vigorar no período adicional, *do montante das rendas associadas ao material circulante; e, ao modo de repartição entre as partes dos excedentes das receitas de bilheteira*.



Tribunal de Contas

Com efeito, caso a concessionária consiga estabelecer o equilíbrio financeiro da concessão, contando, para o efeito, com a entrada em serviço do Metro Sul do Tejo poderá haver a possibilidade de prorrogá-la por mais 9 anos.

Este novo contrato tem subjacente uma engenharia financeira destinada a atingir o **break-even da concessão em 2010³³, pelo que, a partir de 2011**, deixa de haver pagamento de quaisquer participações do Estado. É evidente que uma das formas de alcançar este objectivo é a mudança de titularidade do material circulante para uma posterior estrutura de locação operacional e a consequente mudança deste activo da concessionária para o activo da futura locadora.

20 Financiamento da concessão

Da análise do clausulado do novo contrato, constata-se que a responsabilidade pelo financiamento da concessão pertence à concessionária. **Exceptua-se a alteração que irá ser introduzida com a implementação de uma estrutura de locação operacional, a fim de operar uma mudança na propriedade do material circulante, bem como a contratualização de serviço público suportada pelo Estado.**

³³ Ou, eventualmente, em data posterior, desde que no período adicional, anos de resultados deficitários sejam compensados por anos de resultados positivos.

20.1 Responsabilidade pela aquisição e manutenção do material circulante

Uma vez que a redução do prazo de concessão tornaria incomportável, para a concessionária, suportar os respectivos encargos financeiros, a novidade consiste na retirada do material circulante da estrutura da concessão, com a implementação de uma **estrutura de locação operacional ou outra estrutura alternativa** adequada para o efeito, em condições ainda a definir, mas que será objecto de procedimento concorrencial a lançar pelo Estado concedente.

Para o efeito, o concedente ou outra entidade designada por este, irá comprar à concessionária o material circulante livre de quaisquer ónus ou encargos.

Por outro lado, a aquisição de novo material circulante foi uma questão que ficou por contratualizar no novo acordo.

As reparações correntes do material circulante ficam a cargo da concessionária, ficando o locador ou o proprietário responsável pelas grandes reparações – Anexo 11. Porém, com a implementação da estrutura de locação, as rendas que a concessionária fique a pagar à entidade locadora incluem uma percentagem que será afectada a estas reparações.

Quanto às condições de manutenção do material circulante, estas encontram-se definidas na cláusula 17^o, destacando-se a imposição para a concessionária, de manter o material circulante em bom estado de conservação de forma a garantir a sua operacionalidade. Realça-se o facto de o concedente poder celebrar contratos com terceiros para a realização de publicidade no material circulante, auferindo o montante das correspondentes receitas.



20.2 Tarifário

O novo contrato determina o **princípio da liberdade tarifária balizada**, isto é, a concessionária, a partir de 31 de Dezembro de 2005, pode alterar anualmente o tarifário, desde que cumpra um intervalo de 5% real, inferior ou superior, relativamente à Base Tarifária Média - BTM dos doze meses anteriores³⁴.

Realça-se que, caso o **concedente se oponha ao aumento** das tarifas, por razões de interesse público, terá a concessionária **direito à reposição do equilíbrio financeiro**³⁵ da concessão³⁶.

Trata-se de um normativo que está directamente relacionado com a transferência total do risco da procura para a concessionária neste novo contrato, no qual o Estado não assume, nesta matéria, qualquer esforço financeiro.

20.3 Partilha de "upsides" de receitas de bilheteira

No novo contrato, houve o abandono do sistema de bandas de tráfego e a **introdução de partilha de upsides de receitas de bilheteira**, ficando o risco da procura da responsabilidade da concessionária.

Assim, e nos termos das bases de concessão, caso exista um aumento da procura, o Estado irá partilhar o excedente da receita, sendo que:

- A parcela do excedente correspondente a variações até 5% das receitas previstas, será 25% para o Estado Concedente, e, 75% para a Concessionária;

³⁴ Vide cláusula 8ª n.º 3 referente à da fórmula de cálculo.

³⁵ Faculdade que assiste à concessionária de receber as necessárias compensações financeiras, de modo a manter a rentabilidade dos capitais investidos pelos accionistas, definida no contrato.

³⁶ Cláusula 7ª.

- A parcela do excedente correspondente a variações acima de 5% das receitas previstas, será 75% para o Estado Concedente e 25% para a Concessionária.

Na prática, a introdução deste mecanismo e a consequente alocação do risco da procura à concessionária constitui uma *best practice* das PPP's, já que, nestes contratos, o risco deve pertencer ao parceiro que detém o melhor posicionamento para o gerir, mas sempre de modo a obter a optimização da distribuição do risco, sendo certo que estes deverão ser substancialmente privados e não públicos.

20.4 Redução da T.I.R. accionista

No contrato inicial vigorava o sistema de bandas que definia, em função do tráfego a verificar-se, as principais responsabilidades financeiras do Estado. A fixação de uma TIR accionista, a garantir pelo Estado só estava prevista para a eventualidade de se proceder à extensão do serviço ferroviário a Setúbal-Praias do Sado. No novo contrato a taxa interna de rentabilidade dos capitais investidos pelos accionistas constitui o indicador de referência, decorrente do modelo financeiro (caso base) em relação ao qual se afere a compensação do Estado no caso deste introduzir alterações unilaterais às condições contratuais.

A redução da TIR accionista foi uma questão objecto de alguma divergência no processo negocial.

Todavia, o acordo final conseguiu uma **redução substancial da TIR accionista para 7,76%**³⁷, de acordo, aliás com o proposto pelo Estado concedente.

A reposição desta TIR só é, porém, accionada quando o Estado impõe alterações unilaterais ao contrato e o prejuízo líquido de tais

³⁷ O modelo financeiro inicial pressupunha uma taxa de 10.89%.



Tribunal de Contas

alterações, autonomamente consideradas, reduza a TIR accionista em mais de 0,05%, relativamente ao caso base. Esta situação dá origem ou ao pagamento de compensações financeiras à concessionária ou a outra solução que venha a ser acordada pelas partes, de acordo com as necessidades de tesouraria da concessionária. Nota-se, assim uma certa **flexibilidade na fórmula de cálculo da reposição de equilíbrio financeiro** a operar por uma destas duas vias - cláusula 8ª.

20.5 Prestação de serviço público/Oferta e qualidade dos serviços

O novo contrato preconiza a imposição de um determinado nível de serviços mínimos, à semelhança do anterior contrato.

Para o efeito a concessionária **deverá garantir no serviço concessionado: qualidade, comodidade, rapidez e segurança, bem como, “baixas taxas de utilização”**,³⁸. Contudo poderá existir desequilíbrio financeiro da actividade, o que obrigará o Estado a subsidiar a prestação de serviço público durante todo o período da concessão.

O Estado concedente procederá ao pagamento de compensações financeiras – (Anexo 6). Contudo estas poderão ser deduzidas de quaisquer quantias devidas pela concessionária ao concedente, no âmbito deste contrato.

Sublinhe-se que, como este novo contrato não contempla a aquisição de novo material circulante, necessariamente ocorreu uma diminuição de circulações, de 8 para 6 por hora durante o período de ponta. De acordo com o INTF, foram introduzidas unidades quádruplas eléctricas – UQE duplas, o que levou à manutenção do mesmo números de lugares anteriormente oferecidos.

³⁸ Conforme cláusula 5.ª e nomeadamente respeitando os limiares para os factores de carga que se encontram definidos no anexo 5 ao contrato de concessão.

A avaliação dos níveis de qualidade do serviço prestado é feita pela concessionária através de inquéritos e medições dos factores de carga, bem como pelo INTF.

20.6 Novas condições de reequilíbrio financeiro da concessão

As situações passíveis de **reposição do equilíbrio financeiro** da concessão encontram-se dispersas ao longo do clausulado do novo contrato, conforme ilustra o quadro que se segue:

Factos	Cláusula
Extensão da concessão até à Gare do Oriente e/ou até Praias do Sado	2ª
Oposição do Concedente ao aumento do tarifário proposto pela concessionária por razões de interesse público	8ª
Variações ocorridas por prestação de serviços essenciais de utilização da infra-estrutura superiores a 3% reais face ao estabelecido no case base ³⁹	14ª
Alterações unilaterais ao contrato impostas pelo Concedente, sempre que haja prejuízo líquido que reduza a TIR accionista em mais de 0,05% relativamente ao previsto no case base	7ª
Força Maior	35ª

Como se infere pelo exame do quadro supra, os factos susceptíveis de configurar a reposição do reequilíbrio financeiro da concessão encontram-se praticamente todos na disponibilidade do concedente, o que garante uma maior previsibilidade dos custos. Exceptua-se a situação prevista para as alterações ao pagamento da **taxa de utilização da infra-estrutura**, introduzidas pela REFER, por motivos que nem o Concedente nem a **Concessionária** poderão controlar.

Destaca-se a **eliminação da reposição do equilíbrio financeiro pela construção de uma nova via sobre o Tejo**, contrariamente ao estabelecido anteriormente.

³⁹ Concorre para o equilíbrio financeiro em sentido lato, uma vez que não está dependente de alteração específica da TIR accionista



Neste novo contrato, salienta-se de positivo, o **facto de as receitas acessórias (*third revenues*) serem consideradas para efeitos de reposição do equilíbrio financeiro**, para o que agora se consagra um sistema de informação contabilística por actividades.

21 Penalidades

A novidade do novo contrato, no domínio das penalizações, prende-se com o **desaparecimento da estrutura dos incentivos** proporcionada no contrato inicial.

Por outro lado, **o regime das penalidades** agora introduzido, **é mais gravoso** para a concessionária, procurando-se, desta maneira, manter o nível de qualidade do serviço prestado, levando esta a cumprir a imposição de serviços mínimos prevista.

Com efeito, a cláusula 23^a vem estabelecer os indicadores de qualidade de oferta, que a concessionária deve manter, ficando, em caso de incumprimento, sujeita ao regime das penalidades previsto no Anexo 14. Pertence ao INTF fiscalizar esta actividade, bem como determinar a aplicação das penalidades.

Assim, por exemplo, **por cada atraso dos comboios imputável à concessionária, esta terá uma penalização que poderá variar entre 5,25€e, 36,73€, não havendo um limite anual para a sua aplicação, contrariamente ao estipulado no anterior contrato.**

Acresce ainda a consagração do agravamento das penalidades por mora ou incumprimento defeituoso⁴⁰.

⁴⁰ Cláusula 37^a.

22 A taxa de utilização das infra-estruturas

O contrato renegociado dispõe que a **responsabilidade pelo pagamento da taxa de utilização das infra-estruturas pertence à concessionária**⁴¹. Com efeito, anteriormente, esta responsabilidade estava partilhada, cabendo ao concedente o pagamento desta taxa, sempre que o volume de tráfego se situasse abaixo do limite inferior da banda de referência.

A inserção deste normativo vem clarificar as obrigações assumidas pelas partes concretizando uma eliminação dos riscos contratuais possível à luz da experiência em matéria de número de passageiros transportados (vide ponto 23.1).

Sublinhe-se que no caso da **REFER** **introduzir alterações na tarifa por prestação de serviços essenciais de utilização da infra-estrutura superiores ao estabelecido no caso base, tal situação leva à reposição do equilíbrio financeiro**⁴² pelo concedente.

Por outro lado, a partir de 2006, quando exista uma variação anual, positiva ou negativa daquela tarifa, superior a 3%, “o concedente ou a concessionária, conforme aplicável, deverá pagar à outra parte o montante correspondente à variação acima de 3%”.

⁴¹ Cláusula 14^a.

⁴² Equilíbrio financeiro em sentido lato, uma vez que não está dependente de alteração específica da TIR accionista.



23 Matriz de riscos da concessão

O Quadro seguinte enumera os principais riscos previstos no novo contrato, bem como as entidades que, contratualmente, os suportam:

Riscos	Alocação	Cláusulas do contrato de concessão	Bases de concessão
Exploração	Fertagus	N.º 6/1 e N.º 20	Base VI/1
Procura	Fertagus	N.º 6/3	Base VI/3
Abertura de novas infra-estruturas de travessia no rio Tejo / incremento ou modernização dos serviços do transporte público rodoviário ou transporte fluvial	Fertagus	N.º 10/6	Base X/6
Extensão da concessão na margem Norte, até à Gare do Oriente e/ou, na margem Sul até Praias do Sado	Estado	N.º 2/7	Base I
Tarifas pela utilização da Infra-estrutura e outros pagamentos	Fertagus/Estado	N.º 14/3/7	Base VIII
Oposição do Concedente ao aumento de tarifário proposto pela Concessionária	Estado	N.º 8/5/6	Base IX
Manutenção do material circulante	Fertagus	N.º 17/1	Base XIII
Grandes reparações do material circulante	Estado ou locadora/Fertagus	Anexo 11 ao contrato	Base XIII
Aquisição de material circulante	Estado ou locadora?	N.º 19/2	Base XIII
Indicadores da qualidade da oferta (Penalidades)	Fertagus	N.º 23 / Anexo 14 N.º 37	Base XV
Manutenção – Regulamentos e normativos de segurança	Fertagus	N.º 22	
Seguros	Fertagus	N.º 9 e N.º 27	
Valor residual dos activos	Fertagus/Estado	N.º 42	
Alterações unilaterais	Estado	N.º 7/1	Base VII
Resgate	Estado	N.º 34/1/2/3/4	Base XVIII
Resolução (Força Maior)	Estado/Fertagus	N.º 35/5/7/8/9 N.º 39	Base XVII
Sequestro	Estado	N.º 38	Base XVI
Caução	Fertagus	N.º 41	

O regime do risco para o Estado concedente tem carácter residual, ou seja a concessionária Fertagus assume **integralmente** a responsabilidade pelos riscos da concessão, salvo se resultar expressamente o contrário do contrato ou das bases de concessão. Como se infere pelo exame do quadro supra, a matriz risco da concessão está dispersa ao longo do novo contrato.



23.1 Os Riscos da Concessionária

O **risco geral de procura** pertence, agora, à **concessionária**, em virtude do abandono do sistema de bandas de tráfego, o que é bastante positivo, já que nestes contratos, o Estado concedente deve limitar-se aos riscos de regulação. Por outro lado, a operadora Fertagus é a entidade com melhor capacidade para gerir este risco. Acresce, ainda, que, agora, já existe um histórico de exploração e logo de procura, o que leva a uma maior segurança nas previsões.

Importa, porém, sublinhar que este modelo de exploração está suportado no **pagamento do serviço público contratualizado**, previsto no modelo financeiro até 2010, data até à qual, eventualmente, a concessão será financeiramente auto-suficiente.

Na prática, o Estado **viabiliza financeiramente a concessão através do pagamento de compensações financeiras**, independentemente do risco da procura associado.

Por outro lado, contudo, introduziu-se a **partilha de upsides de tráfego (mecanismo de clawback)**, ou seja, a distribuição de receitas entre o concedente e a concessionária, quando aquelas excedam, em determinado ano, montantes contratualmente determinados. Está contratualmente disposto que o Estado poderá deduzir os montantes a que tenha direito nas eventuais compensações financeiras a pagar à concessionária.

Uma outra alteração significativa, em matéria de alocação de riscos, prende-se com a **eliminação do direito da concessionária de accionar o reequilíbrio financeiro da concessão no caso da abertura de novas travessias sobre o rio Tejo com impacto na concessão**.

Por outro lado, com o novo contrato a concessionária obriga-se a pagar a **taxa de utilização de infra-estrutura** à REFER. No entanto, caso ocorram, a partir de 2006, face ao considerado no caso base, variações anuais negativas de 3%, da tarifa ponderada por prestação de serviços essenciais de utilização da infra-estrutura, o Estado será com elas beneficiado.

23.2 Os Riscos do Concedente

Sempre que o Estado Concedente opte pela imposição de alterações unilaterais ao contrato, nos termos previstos na cláusula 7ª, terá que compensar financeiramente a concessionária.

Contribuem, nomeadamente, para a reposição do equilíbrio financeiro da concessão, e, consequentemente oneram a matriz de riscos financeiros para o Concedente, as seguintes situações:

- Oposição do Concedente ao aumento das tarifas;
- Variações relativas às taxas de utilização de infra-estruturas introduzidas pela REFER – o Estado apenas fica obrigado a suportar acréscimos da tarifa ponderada por prestação de serviços essenciais de utilização da infra-estrutura superiores em 3% ao previsto no modelo financeiro, pelo que, do novo contrato, resulta um risco mitigado. Concorre para o equilíbrio financeiro em sentido lato, uma vez que não está dependente de alteração específica da TIR accionista
- Casos de Força Maior.



Tribunal de Contas

Deve ainda sublinhar-se, tal como resulta do modelo financeiro, que as rendas do *leasing*, têm como referência um período de 30 anos (tempo de vida útil do material circulante), pelo que o período remanescente será de 23 anos⁴³.

Assim, a introdução de **uma estrutura de locação operacional para o material circulante, em condições a definir**, poderá acarretar para o Estado, **implicações financeiras indirectas** decorrentes da existência das respectivas responsabilidades para além do final do prazo da concessão⁴⁴.

De igual modo, e apesar de o novo contrato ser omissivo nesta matéria, o **ónus de aquisição de novo material circulante recai necessariamente sobre o Estado**, pelos motivos expostos no parágrafo anterior⁴⁵.

Já no que respeita às **grandes reparações do material circulante**, e atendendo à mudança do seu regime da titularidade, decorrente da implementação do *leasing*, este risco é **partilhado** entre concedente e concessionária⁴⁶.

Com efeito, resulta do modelo financeiro que parte da renda a pagar pela concessionária, reverterá para grandes reparações do material circulante. As reparações correntes do material circulante (bens locados) ficam a cargo da concessionária.

No termo da concessão, reverterem para o Estado todos os bens que integram o Estabelecimento da Concessão, obrigando-se a Concessionária a entregá-los em perfeitas condições, tal como definido contratualmente. Porém, a Concessionária terá direito ao valor residual dos bens que não tenham sido amortizados integralmente.

Para além disso, o concedente assumirá naturalmente todos os direitos e obrigações da concessionária relativos à concessão.

Idêntica situação sucederá em caso de **resolução** do contrato, embora a **Concessionária seja responsável pela cessação dos efeitos de quaisquer contratos ou subcontratos de que seja parte**.

No que respeita ao **resgate**, também o Concedente assume quer os activos quer os passivos da concessão. O Estado, no entanto, assume também o dever de compensar os accionistas por um montante que resulte da actualização para a data do resgate dos pagamentos de dividendos previstos no caso base.

Situação diversa ocorre com o **sequestro**, no qual a Concessionária tem que suportar todos os encargos resultantes da manutenção do serviço e, ainda, todas as despesas extraordinárias necessárias ao restabelecimento da normalidade da exploração e gestão que não possam ser cobertas pelos resultados gerados.

Por último, e relativamente a **mecanismos de alteração deste contrato**, destaca-se o facto de o prazo da concessão poder ser prorrogado por um período adicional, mas sujeito a **negociações específicas e sem envolver qualquer compensação financeira a pagar pelo Estado** naquele período.

⁴³ A partir de Junho de 2006.

⁴⁴ Cláusula 18.^a.

⁴⁵ Cláusula 19.^a.

⁴⁶ Anexo 11.



VII IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS PARA O ESTADO

24 Encargos com o processo de renegociação

Para além dos custos de funcionamento das entidades públicas envolvidas, foram os seguintes os **encargos directos** com o processo de renegociação:

Entidade que suportou a despesa	Serviço	Entidade prestadora	Montantes (euros)
Parpública	Estudos económicos e financeiros	KPMG	420.870
"	Assessoria jurídica	Sérvulo Correia e Associados	332.050
"	Planeamento e coordenação da renegociação	Eng.º Oliveira Martins	100.750
INTF	Estudos de tráfego	TIS	270.200
Total			1.123.870

(Fontes: INTF e Fertagus. Valores em euros, sem IVA)

Resulta, pois, do quadro precedente que a renegociação do contrato de concessão da Fertagus custou, em encargos directos do Estado, 1,1 milhões de euros a título de despesas de consultoria.



25 Compensações por desequilíbrios financeiros

O Estado Concedente acordou, no novo contrato, a regularização das compensações devidas “por desequilíbrios financeiros verificados desde o início efectivo da exploração até 31-12-2004”⁴⁷.

O montante destas compensações foi acordado em sede de renegociação. Recorde-se que o anterior contrato previa a hipótese (entre outras alternativas⁴⁸) de existirem compensações directas à concessionária com base no diferencial entre o valor acumulado de tráfego e o limite mínimo da banda inferior de tráfego então estabelecido.

A regularização dos montantes em dívida operar-se-á em duas tranches:

Data de regularização	Montante
Junho de 2005	24.146.155
Junho de 2006	21.031.372
Total	45.177.527

(Fonte: Parte II do anexo 6 ao Contrato de Concessão. Valores em euros, sem IVA)

26 Encargos com taxas de utilização de infra-estruturas

O objecto principal da concessão é a exploração do serviço ferroviário.

A gestão das infra-estruturas da Rede Ferroviária Nacional cabe à REFER, EP, criada⁴⁹ com esse propósito, sendo-lhe devida uma taxa pela utilização das infra-estruturas.

No contrato de concessão inicial previa-se que o Estado viesse a suportar os encargos com a taxa de utilização de infra-estruturas, caso o volume de tráfego se situasse abaixo do limite mínimo da banda inferior de tráfego.

As previsões de tráfego iniciais revelaram-se optimistas e, conseqüentemente, aquele limite mínimo não foi alcançado, tendo dado lugar às seguintes responsabilidades do Estado pelo pagamento de taxas de utilização de infra-estruturas:

Ano	Montante
2000	1.854.000
2001	1.863.000
2002	1.905.000
2003	1.967.000
2004	2.438.000
Total	10.027.000

(Fonte: REFER. Valores em euros)

Com o novo contrato de concessão, a responsabilidade pelo pagamento à REFER desta taxa passou a ser da concessionária⁵⁰.

No entanto, a partir de 2006, na ocorrência de uma variação anual⁵¹ da tarifa ponderada por prestação de serviços essenciais de utilização de infra-estrutura o concedente ou o concessionário deverão pagar, à outra parte, o correspondente à variação acima de 3%.

27 Incentivos

No anterior modelo de concessão, os dispêndios do Estado, directamente associados à obtenção de níveis de serviço, resultavam do sistema de penalizações e incentivos.

⁴⁷ Cláusula 5.ª do contrato de concessão.

⁴⁸ Cláusula 12.ª.

⁴⁹ Decreto-Lei n.º 104/97 de 29 de Abril.

⁵⁰ Cláusula 14.ª.

⁵¹ Positiva ou negativa, superior a 3% relativamente ao ano correspondente do caso base.



Tribunal de Contas

Ao longo de todo o período de exploração (cerca de cinco anos e meio, entre 1999 a 2004), o Estado concedeu incentivos no total de 28.713,69 €⁵²:

Ano	Montante do Incentivo
2001	8.427,95
2002	9.855,03
2003	7.154,71
2004	3.276,00
Total	28.713,69

(Fonte: Fertagus.
Valores em euros)

Assim, tendo em conta apenas os anos em que ocorreu, a média de incentivos anual cifrou-se em 7.187€

28 Compensações pela prestação de serviço público

No presente contrato de concessão o Estado propõe-se pagar compensações financeiras pela prestação de Serviço Público⁵³, no caso deste vir a resultar num desequilíbrio financeiro da actividade ferroviária.

Tais compensações decorrem directamente da prestação do serviço ferroviário, tal como os proveitos do serviço ferroviário inscritos no caso base, provenientes do mercado.

Assim, para o período de 2005 a 2010, o total destas compensações equivale a mais de metade das receitas de bilheteira previstas (55,6%⁵⁴).

Ano	Compensações pela prestação de serviço público	Proveitos do serviço ferroviário do caso base
2005	4.971.252	13.993.614
2006	9.917.461	15.764.205
2007	11.969.192	17.060.643
2008	11.066.253	18.152.212
2009	10.478.261	19.001.041
2010	9.241.690	19.753.368
Totais	57.644.109	103.725.083

(Fonte: anexo 6 ao Contrato de Concessão. Valores em euros, sem IVA)

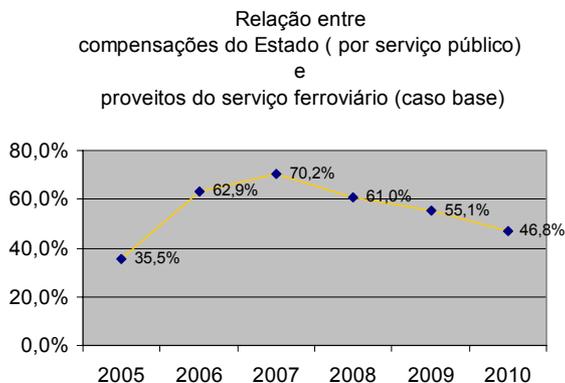
O gráfico infra, cuja base de cálculo são os valores constantes do quadro anterior, demonstra que a relação anual entre compensações por serviço público e proveitos do serviço ferroviário atinge grandes variações⁵⁵. Observa-se também que chega a atingir, em 2007, os 70%.

⁵² Inclui o montante de 3.276,00 € referente a 2004 que em Maio de 2005 o Estado não tinha ainda regularizado.

⁵³ Cláusula 5.ª do contrato de concessão.

⁵⁴ 57.644.109€/ 103.725.083€

⁵⁵ Cerca de 50%, se considerarmos os valores de 35,7% e 70,3%.



Deve referir-se que chegou a estar previsto o cálculo das compensações do Estado com base nos custos de exploração⁵⁶.

No entanto, a forma de cálculo final tem como objectivo directo o equilíbrio financeiro, possuindo uma componente associada à compensação dos *deficits* de exploração previstos e outra destinada à remuneração accionista.

A ausência de estudos que quantifiquem financeiramente a alternativa à renegociação e nomeadamente a eventual assumpção deste serviço ferroviário pelo operador público, inviabiliza a análise comparativa entre o nível das presentes compensações e um eventual aumento de indemnizações compensatórias à CP.

Num tal caso estaria na esfera de decisão do Estado prescindir eventualmente de parte da parcela correspondente à remuneração accionista, já que a taxa objectivo (TIR de 7,76%), de acordo com o caso base, é nominal.

⁵⁶ Caso base.

29 Aquisição e manutenção de material circulante (locação)

Em resultado da renegociação, está agora prevista uma operação de transferência da propriedade do material circulante que envolve a implementação de uma estrutura de locação (em princípio operacional⁵⁷)

Os contornos definitivos desta operação não se encontram ainda definidos, estando no entanto, para já, contratualizadas as seguintes condições:

- Alienação pela Concessionária do **material circulante e peças sobressalentes**, pelo montante da sua dívida A1⁵⁸, no momento da alienação, conforme quadro que se segue:

Momento da alienação	Valor (euros, sem IVA)
Até 1/7/2005	89.236.061,68
Até 1/1/2006	87.290.749,89
A 30/6/2006	86.172.195,59

(Fonte: Anexo 11 ao Contrato de Concessão)

- Pagamento directo às Entidades Financiadoras do empréstimo A1, as quais cancelarão quaisquer ónus ou encargos sobre o material circulante e equipamento de bilhética.
- Pagamento de rendas mensais pelo Concessionário durante todo o período de concessão, no valor (sem IVA) de 636.114,16 € já incluindo grandes reparações⁵⁹. Como a estrutura de locação não está sequer definida, a renda da locação poderá não coincidir com a renda paga pela concessionária. Assim, encontra-se contratualmente previsto que:

⁵⁷ Parte II do anexo 11 ao contrato de concessão.

⁵⁸ Empréstimo destinado à aquisição do material circulante e do equipamento de bilhética.

⁵⁹ De acordo com o caso base.



Situação (euros, sem IVA)	Entidade que suporta a diferença	Mecanismos previstos (entre outros, não especificados)
Renda de locação > 636.114,16	Estado	São aumentadas as compensações financeiras à concessionária pela diferença entre os dois valores.
Renda de locação = 636.114,16	Não há lugar a diferença	
Renda de locação <636.114,16	Concessionário	São diminuídas as compensações financeiras pela diferença entre os dois valores.

(Fonte: contrato de concessão)

Em consequência, a concessionária fica coberta relativamente ao risco da operação de locação pagando, qualquer que seja o resultado desta, a mesma renda mensal (636.114,16 €). Em contrapartida o Estado assume as diferenças relativas à renda da operação que se venha a montar, em especial se o valor de tal renda for superior aquele montante.

São características desta operação:

- Vida útil do material circulante implícita de 30 anos;
- Prazo remanescente de 23 anos;
- Renda a pagar pela Concessionária de 636.114,16 €(+ IVA)
- Regularização de encargos financeiros da Concessionária de 86.172.195,59 €⁶⁰ (+ IVA);
- Taxa de 4,689%

Note-se que para além dos 86.172.195,59 € referidos há ainda lugar a um montante adicional para grandes reparações estimado no modelo financeiro em 20.546.716 € pelo que, no conjunto, a operação de transferência de propriedade do material circulante envolverá um montante estimado de **106.718.912,00 €**.

O impacto financeiro imediato da transferência de propriedade do material circulante, para o Estado, poderá ser nulo, desde que a operação se enquadre na actividade normal de uma locadora à qual a operação seja atribuída⁶¹.

Por outro lado, caso a concessão não seja renovada e não se prolongue com o mesmo operador, as rendas e por conseguinte também o custo do financiamento (para a inicial compra pelo concessionário, do material circulante), poderá repercutir-se na estrutura de custos de um novo concessionário através do pagamento das rendas, ou poderá ser suportado directa ou indirectamente pelo próprio Estado.

⁶⁰ Valor em Junho de 2006.

⁶¹ Salvo eventuais garantias.



Tribunal de Contas

Assim, estima-se também que no termo da concessão (2010), não contando com o valor da opção de continuação da utilização do material circulante, poderão restar ainda, como consequência desta operação de transferência de propriedade de material circulante, responsabilidades do Estado num montante que se estima em mais de 76 milhões de euros:

Origem	Montante	Observações
Regularização da dívida da Concessionária	- 86.172.196,00	Em Junho de 2006
Grandes reparações	- 20.546.716,00	Valor considerado no caso base
Rendas do material circulante	30.038.171,03	De Junho de 2006 a Dezembro de 2010. Valor das rendas mensais actualizado a Junho de 2006.
Total:	- 76.680.740,97	

30 Aquisição de novo material circulante

No anterior contrato de concessão a aquisição de material circulante era responsabilidade do concessionário.

Embora o novo contrato o não refira expressamente, infere-se que a aquisição de novo material circulante estará, agora, a cargo do Estado ou da entidade locadora que este vier a designar⁶².

Também neste caso, se se enveredar pela locação directa (envolvendo apenas uma locadora e a concessionária) e assumindo que os contornos da operação se venham a enquadrar na actividade normal da locadora, o **impacto financeiro imediato sobre o Estado, salvo eventuais garantias, poderá ser nulo.**

No entanto, conforme adiante se verá, não é despropositado admitir:

- Primeiro, que venha a ser necessária a aquisição de novo material circulante;
- Em seguida, que os prazos previstos no contrato de Concessão para desencadear a sua aquisição, possam estar desajustados à situação actualmente verificada.

Ora, um quadro de urgência na obtenção do material circulante pode ter como consequência soluções menos vantajosas para o Estado do que as obtidas com os prazos estabelecidos no Contrato de Concessão. O que não será despidendo.

Refira-se ainda que o preço de cada UQE, em Dezembro de 1996, correspondia a 5.694.142,88€

⁶² Cláusula 18.^a



31 Receitas de publicidade

Segundo o novo contrato de concessão⁶³ o concedente poderá celebrar contratos com terceiros com vista à realização de publicidade no material circulante. As respectivas receitas caberão ao concedente, prevendo-se que este possa solicitar a cedência da posição contratual da Fertagus nos contratos actualmente em vigor, para si ou para entidade por si indicada.

32 Partilha de excedentes de receitas

Como já se referiu, encontra-se prevista⁶⁴, no novo contrato, a possibilidade de ser partilhada a receita de bilheteira, desde que esta exceda, para cada ano, determinados limiares, conforme quadro que se segue:

Ano	Receitas bilheteira (serviço ferroviário)
2004	12.712.814
2005	13.911.326
2006	15.716.365
2007	17.020.594
2008	18.119.979
2009	18.973.147
2010	20.340.959

(Fonte: Parte III, do anexo 6, ao Contrato de Concessão; Valores em euros)

Como adiante se verá, as estimativas da evolução da procura têm carácter conservador, pelo que o *deficit* decorrente da actividade ferroviária poderá vir a ser inferior ao do Caso Base.

Se assim for as compensações pela prestação de serviço público, que têm como um objectivo eliminar aquele *deficit*, poderão estar, por seu turno, também sobrevalorizadas.

Ora, o *clawback* traduzido no sistema de partilha de receitas, pode contribuir para compensar o efeito ampliador sobre montante das compensações a pagar pelo Estado, provocado pelo já referido carácter conservador das previsões de procura.

Recorde-se que a partilha de receita será efectuada da seguinte forma:

Excedente de receita relativamente ao limite anual	Concedente	Concessionário
	≤ 5%	25%
> 5%	75%	25%

(Fonte: Contrato de Concessão)

33 Compensações com referência à TIR Accionista

No novo Contrato, o Concessionário passa apenas a ter direito à reposição do equilíbrio financeiro (TIR accionista de 7,76%) quando o Concedente imponha **alterações unilaterais** ao Contrato⁶⁵, como por exemplo, a oposição à possibilidade de alteração ao tarifário, a extensão do serviço à Gare do Oriente e/ou Praias do Sado e as decorrentes de situações de força maior. **Sublinhe-se que a imposição de níveis de serviço diferentes dos actuais, sobretudo no troço Coima-Setúbal⁶⁶, poderá dar origem a este tipo de compensações.**

⁶³ Cláusula 17.ª, n.º 5.

⁶⁴ Cláusula 6.ª

⁶⁵ Dentro das condições estabelecidas na cláusula 7.ª

⁶⁶ Encontra-se contratada neste troço, em hora de ponta, apenas uma circulação por hora.



34 Outros impactos não estimados

Do novo Contrato de Concessão infere-se ainda a possibilidade de ocorrência de outros impactos financeiros para o Estado, mas sem quantificação nem parâmetros de referência, no momento actual:

- Contrapartida do concessionário pela cedência da utilização do material circulante a terceiros⁶⁷;
- Pagamento pelo concedente dos prémios de apólices de seguros, por incumprimento por parte do Concessionário para o que poderá ser accionada a garantia bancária por este prestada⁶⁸;
- Resgate – o concedente assume os activos do concessionário, bem como os ónus ou encargos que tenham sido constituídos com autorização do concedente, para além dos passivos afectos à Concessão e ainda a compensação aos accionistas resultante da actualização, para a data do resgate, dos montantes previstos no caso base a título de pagamentos de dividendos;
- Força maior - caso em que se a reposição do equilíbrio financeiro prevista se torne excessivamente onerosa ou que a impossibilidade de cumprimento do concessionário se torne definitiva, haverá lugar à resolução do contrato o que, nomeadamente, implicará a transmissão para o concedente da posição do concessionário nos Acordos de Financiamento⁶⁹;

- Sequestro – se bem que contratualmente os encargos resultantes da manutenção do serviço e despesas extraordinárias necessárias ao restabelecimento da normalidade da exploração e gestão que não possam ser cobertos pelos resultados da mesma, devam ser suportados pela Concessionária⁷⁰, em termos práticos, o Estado poderá vir a suportá-las transitoriamente, ainda que sujeitas a reembolso.

VIII O DESEMPENHO DO PROJECTO

35 O desempenho até 2004

No anterior contrato de concessão vigorava o sistema de bandas de tráfego, que parametrizava o equilíbrio financeiro da concessão.

O sistema baseou-se na definição de três bandas de tráfego (de referência, superior e inferior) que serviam de matriz para as obrigações das partes.

Ficou, assim, estabelecido que, caso ocorresse um volume de tráfego abaixo do limite mínimo da banda inferior⁷¹, o Estado não só assumiria o pagamento de 100% da taxa de utilização, como a Concessionária teria o direito de exigir o resgate ou a renegociação.

⁶⁷ Cláusula 17.ª, n.º 8.

⁶⁸ Cláusula 27.ª, n.º 4 e n.º 5.

⁶⁹ Cláusula 35.ª, n.º 11.

⁷⁰ Cláusula 38.ª, n.º 2.

⁷¹ Designada no modelo de então por PK4.



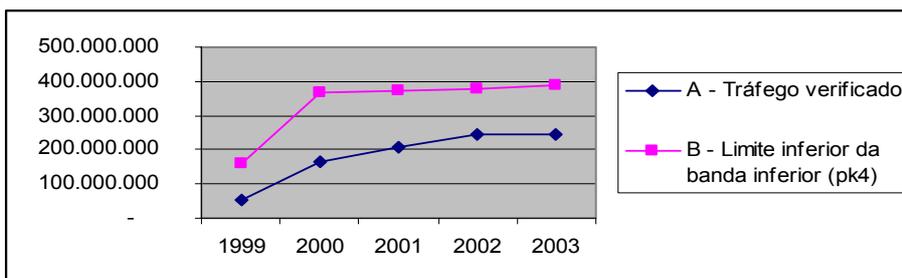
Tribunal de Contas

O excessivo optimismo das previsões de procura que estiveram na base da definição das bandas referidas, levou a que, ao longo de todo o período de exploração, não fosse atingido o limite inferior da banda inferior de tráfego, o que essencialmente conduziu a concessionária a solicitar a revisão antecipada do contrato, logo em Janeiro de 2001.

	1999	2000	2001	2002	2003
A - Tráfego verificado	51.303.472	162.368.786	205.212.103	242.855.877	246.431.278
B - Limite inferior da banda inferior (pk4)	159.600.000	369.000.000	374.000.000	380.000.000	386.000.000
A/B	0,321	0,440	0,549	0,639	0,638

(Fontes: *Data Assumptions Book* do modelo financeiro do novo contrato; anexo ao anterior Contrato de Concessão - bandas de tráfego)

O gráfico seguinte mostra que o optimismo dos dados iniciais não só se verificou relativamente a uma fase de relativa estabilização dos volumes de tráfego (2002 - 2003) como foi ainda mais acentuado na fase de lançamento (correspondente a 1999-2001). Sublinhe-se, mais uma vez, que utilizamos como comparação o limite inferior da banda inferior de tráfego que então vigorava.





Tribunal de Contas

Em termos financeiros, a consequência deste erro de expectativas foi um dos factores que levou a um desvio dos valores acumulados nos resultados operacionais, entre 2000 e 2004, próximo dos 100% (99,62%), conforme resulta do quadro seguinte:

	2000/2004		Desvio	
	Caso base	Real	Montante	%
Proveitos operacionais	102.722.119,68	62.295.864,88	- 40.426.254,80	-39,35%
Custos Operacionais	69.777.456,33	62.169.507,29	- 7.607.949,04	-10,90%
Resultados operacionais	32.944.663,35	126.357,59	- 32.818.305,76	-99,62%
Proveitos Sulfertagus	-	9.548.828,60	9.548.828,60	
Custos Sulfertagus	-	14.513.893,98	14.513.893,98	
Resultados operacionais Sulfertagus	-	- 4.965.065,38	- 4.965.065,38	
Proveitos Financeiros	564.554,42	289.050,52	- 275.503,90	-48,80%
Custos Financeiros	27.766.432,89	23.718.117,23	- 4.048.315,66	-14,58%
Resultados financeiros	- 27.201.878,47	- 23.429.066,71	3.772.811,76	-13,87%
Proveitos Extraordinários	-	500.066,47	500.066,47	
Custos Extraordinários	-	644.324,53	644.324,53	
Resultados extraordinários	-	- 144.258,06	- 144.258,06	
Total de proveitos	103.286.674,10	72.633.810,47	- 30.652.863,63	-29,68%
Total de custos	97.543.889,22	101.045.843,03	3.501.953,81	3,59%
Resultados antes de impostos	5.742.784,88	- 28.412.032,56	- 34.154.817,44	-594,74%
Imposto sobre o rendimento	673.990,68	- 1.037.609,84	- 1.711.600,52	
Resultado Líquido	5.068.794,20	- 27.374.422,72	- 32.443.216,92	-640,06%

(Fonte: valores anuais fornecidos pela Fertagus)

Outros aspectos a realçar do quadro anterior são os que a seguir se expõem:

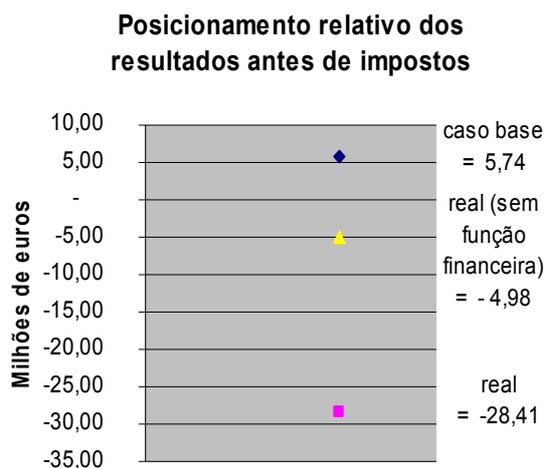
- Os resultados líquidos acumulados cifraram-se em -27.374.422,72 € (-29.830.038,95 € se englobarmos os resultados de 1999 que se saldou num resultado líquido de - 2.455.616,22 €).
- O serviço rodoviário (Sulfertagus) gerou resultados negativos (-4.965.065,38 €), correspondentes a 17,5% dos resultados (também negativos) antes de impostos. Compreende-se, assim, no novo contrato, a importância da autonomização do serviço rodoviário e a sua contribuição para o cálculo do equilíbrio financeiro apenas se positiva⁷².

⁷² Cláusula 5.ª, n.º 4.



Tribunal de Contas

- Os resultados financeiros (-23.429.066,71 €), embora não tão negativos como se previa no caso base (-13,87%), constituirão 82,46% dos resultados (negativos) antes de impostos. Por outras palavras e comprovando a importância para a concessionária da eliminação da dívida inicialmente contraída para aquisição de material circulante e de bilhética, se exceptuássemos a função financeira, os resultados antes de impostos subiriam de 28,41 milhões de euros negativos para 4,98 milhões de euros negativos, conforme ilustra a figura seguinte:



- A quase coincidência entre proveitos e custos operacionais, que decorre também da inclusão nestes últimos das amortizações do material circulante. A esse respeito, durante a renegociação⁷³, o Concessionário afirmava que:

“o desequilíbrio da Concessão se verifica ao nível dos encargos financeiros e das amortizações – que representam mais de 50% do custo de exploração”.

Como já se referiu, prevê-se que venha ser implementada uma estrutura de leasing operacional liderada pelo Estado.

Na sua sequência, a Concessionária:

- Reduzirá os custos financeiros pela extinção da dívida A1, e consequentemente eliminará as respectivas exigências contratuais dos iniciais acordos de financiamento, nomeadamente ao nível da constituição de reservas;
- Reduzirá os custos de exploração pela diminuição das amortizações que resultavam da inscrição no activo do material circulante;
- Passará a pagar no seu agora mais reduzido prazo de concessão uma renda que tem como referência um prazo mais dilatado.

Em termos práticos a concessionária beneficia de uma solução próxima daquela que obteria se fosse ela própria a desencadear uma operação de *sale and leaseback* cujo resultado fosse aplicado na extinção da dívida A1 e beneficia, ainda, de não ter que prestar as garantias a uma locadora⁷⁴. Para além do mais, fixa uma renda consentânea com o prazo da concessão, agora reduzido.

⁷³ 3.ª Reunião de Renegociação, de 25/9/2003.

⁷⁴ Presume-se, uma vez que a solução não está de facto definida.



Tribunal de Contas

36 O Modelo Financeiro

O modelo financeiro constitui a equação matemática para efeitos de aferição do equilíbrio financeiro da concessão representado por uma TIR accionista de 7,76%.

São nele reflectidos os seguintes factores principais já caracterizados:

- Compensações por prestação de serviço público “fixas”;
- Partilha com o Concedente de excedentes de receita de bilheteira (*upsides*) que estando previstas no próprio modelo financeiro estão representadas pelo valor zero;
- Implicações da operação de transferência de propriedade do material circulante;
- Autonomização na contabilização das actividades acessórias.

36.1 As previsões de tráfego utilizadas

As previsões de tráfego para o modelo financeiro baseiam-se em dados fornecidos pela Fertagus depois de afectados pela elasticidade procura/preço sendo esta de - 0,6%.

O quadro seguinte espelha, quanto à procura:

- a variação percentual esperada (variação de PK);
- a relação com a procura mínima esperada no anterior contrato (PK4).

Ano	PK – passageiros / Km anuais	Varição de PK face ao ano anterior	PK4 - mínimo da banda inferior de tráfego do anterior contrato	PK/PK4
2004	269.728.293	9%*	392.000.000	69%
2005	316.821.484	17%	397.000.000	80%
2006	327.424.343	3%	403.000.000	81%
2007	334.243.924	2%	409.000.000	82%
2008	338.327.804	1%	415.000.000	82%
2009	343.661.645	2%	420.000.000	82%
2010	350.452.399	2%	424.000.000	83%

* Relativamente à procura verificada em 2003.

(Fontes: Modelo Financeiro – Caso Base; Anexo 8 ao anterior Contrato – Bandas de Tráfego)

Assim, verifica-se que:

- Os grandes aumentos anuais de procura se esperavam em 2004 e 2005, na percentagem de, respectivamente 9% e 17%;
- Entre 2006 e 2010 os acréscimos anuais rondarão em média, os 2%;



Tribunal de Contas

- As estimativas utilizadas no actual modelo financeiro encontram-se sempre abaixo dos volumes de tráfego que constituíam o limite mínimo da banda inferior de tráfego do anterior contrato (PK4), oscilando entre cerca de 69% e 80% desta.

O tráfego previsto pelos estudos de procura⁷⁵ para 2004 era de 542.001.000 passageiros / quilómetro (o actual modelo financeiro considera 269.728.293) e para 2012, num cenário considerado pessimista, 801.147.000 passageiros / quilómetro. (o actual modelo financeiro considera 350.452.399, para 2010).

Conclui-se portanto, que as estimativas de procura agora utilizadas são bastante mais conservadoras e realistas do que as previamente utilizadas e mesmo mais do que as referidas nos estudos de procura disponíveis.

36.2 O cálculo das compensações por serviço público

Dos mapas do modelo financeiro, em consonância com as respectivas notas explicativas⁷⁶, verifica-se que o cálculo das compensações por serviço público segue uma metodologia que foi designada por “remuneração indexada ao deficit”, na qual é compensado o deficit de exploração, ao qual acresce a remuneração accionista, eventuais montantes libertos da conta de reserva para investimento e, ainda, os resultados das actividades acessórias. A parcela de remuneração accionista é indexada ao montante do deficit (56% deste).

Por sua vez, na aceção do modelo financeiro, contabilizam-se para o cálculo do deficit custos e proveitos enquadrados em:

- Centro de Resultados Estações – inclui proveitos da venda de bilhetes e passes;
- Centro de Custos Estações Sul;
- Centro de Custos Estações Norte;
- Centro de Custos Manutenção;
- Centro de Custos Sede;
- Centro de Custos Produção.

E, ainda:

- Taxa de utilização de Infra-estrutura;
- Renda do Material Circulante;
- Juros do empréstimo A1 – Estão previstos no modelo financeiro até 30 de Junho de 2006, data limite para a alienação do material circulante;
- Comissão da garantia do Contrato de Concessão e à REFER.

⁷⁵ Elaborados pela empresa TIS em 2003. Consideravam a extensão do percurso até Praias do Sado.

⁷⁶ *Data Assumptions Book*, ponto 6.4.7 – “Remuneração pela prestação de serviço público”.



37 A Qualidade do Serviço

37.1 Inquéritos de Imagem e Qualidade

A Fertagus encomenda anualmente, a uma empresa da especialidade, inquéritos de imagem e qualidade. Deles tem resultado, nomeadamente:

- A caracterização do perfil dos clientes;
- A avaliação de 17 atributos pretendendo-se saber o seu grau de importância e de satisfação (neste caso, de cada atributo e global).

Os resultados destes inquéritos têm revelado elevados índices de satisfação. Entre 2000 e 2004, **numa escala de 1 a 5, o Índice Global de Satisfação variou sempre entre 4,2 e 4,4, não havendo nenhum atributo com classificação negativa.**

Em média, **os resultados mais altos referem-se aos seguintes 3 atributos, o que reveste significado reforçado, por se incluírem entre os 4 mais importantes para os utilizadores:**

- “Pontualidade/Cumprimento de horários” (4,8);
- “Segurança no Comboio” (4,6);
- “Rapidez do Comboio” (4,6).

Também, em média, o atributo menos favorecido e classificado numa posição de alguma importância (6.ª) é o “Preços dos bilhetes e assinaturas” (3,4).

Para além disso assumem importância uma **boa imagem junto dos utilizadores** (características como simpatia, modernidade e dinamismo) e um **elevado grau de fidelização**, uma vez que 98% dos clientes afirmam tencionar continuar a utilizar o serviço.

37.2 Fiabilidade e pontualidade do serviço ferroviário

Os relatórios de fiabilidade e pontualidade elaborados pelo INTF, têm como objectivo não só verificar níveis de serviço, mas servir de base ao cálculo dos incentivos e penalizações à concessionária para o que são aferidas as situações de atraso⁷⁷.

Da sua análise, verifica-se que entre 2001 e 2004, apenas neste último ano, em 9 situações avaliadas anualmente, ocorreu uma de desempenho negativo, em dias úteis, fora dos períodos de ponta e, relativamente a atrasos da ordem dos 3 minutos.

De acordo com dados do INTF os níveis de oferta contratada foram mantidos mesmo na ocorrência de greve de maquinistas (caso ocorrido em 2003). Aliás, como vimos no ponto anterior, a pontualidade e o cumprimento de horários foi um dos atributos mais favorecidos pelos utilizadores.

Conclui-se, neste campo, por um **bom desempenho, entre 2001 e 2004. Ressalva-se, ainda assim, o funcionamento da extensão a Setúbal, dado que só a parte final do último ano lhe diz respeito.**

Acrescente-se que para o segundo semestre de 2004, o INTF refere a ocorrência de “perturbações ao nível da pontualidade que vão sendo gradualmente ultrapassadas”.

⁷⁷ Entre 3 e 5 minutos, entre 5 e 10 minutos e mais de 10 minutos. Para dias úteis dentro e fora dos períodos de ponta e sábados, domingos e feriados.



37.3 Factores de carga do serviço ferroviários

Quanto aos factores de carga, quando necessário, foi aumentada a oferta de comboios com formação dupla, sendo exemplo desta situação a que constituiu os ajustes da oferta decorrentes da entrada ao serviço da estação Roma-Areeiro a 7 de Setembro de 2003, com vista a evitar atingir os limites máximos dos factores de carga contratualmente admitidos.

A este propósito deve admitir-se a possibilidade de uma diferente percepção por parte dos utilizadores, na medida em que o maior dos limites de carga máximos admitidos no âmbito do anterior contrato era de 100%.

No actual Contrato o maior dos limiares máximos de aceitabilidade para os factores de carga passou a ser de 90%⁷⁸, sendo admitido pelo Concedente que um factor de carga próximo de 1 representa “elevados níveis de desconforto e, conseqüentemente uma degradação da qualidade do serviço e da imagem do transporte em causa”⁷⁹.

37.4 Frequência

Tomando como referência os períodos mais significativos (de ponta), no quadro abaixo compara-se a situação actual, cuja fonte foram os horários distribuídos aos utentes e que aproximadamente coincide com a constante do programa de exploração do novo Contrato, com os parâmetros de frequência a que a Concessionária antes estava obrigada:

	Situação após a extensão a Setúbal / Frequência prevista no novo Contrato	Frequência prevista no anterior Contrato
Frequência (Lisboa-Coima)	5 a 6	8 ⁽¹⁾
Frequência (Coima –Setúbal)	1 a 2	--

(Circulações/hora. Fonte: horários distribuídos aos utentes; contratos de concessão)

⁽¹⁾ Até ao Fogueteiro

Conclui-se por uma redução do número de comboios por hora.

De acordo com o INTF, a introdução de circulações com formação dupla permitiu manter o nível de lugares anteriormente oferecidos. Note-se, no entanto, que o serviço é agora efectuado numa maior extensão.

O mesmo Instituto, ao mesmo tempo que assume a redução de 8 para 6 circulações por hora, considera como um dos aspectos mais críticos do novo Contrato “a indisponibilidade de material circulante (...) [que] impede uma melhor oferta de serviço sobretudo no troço Coima Setúbal” acrescentando ainda que neste troço “considera essencial a possibilidade de aumento das circulações no período de ponta”.

⁷⁸ Anexo 5 ao Contrato – Programa de Exploração, Níveis Essenciais de Serviço e de Qualidade.

⁷⁹ Mesmo Anexo 5 ao Contrato de Concessão.



38 Perspectivas de Desempenho

38.1 A falta de material circulante

A Fertagus detém actualmente 18 UQE. Os estudos de procura encomendados pelo INTF, referem como pressuposto aceitável a necessidade de duas unidades de reserva nas estações terminais e duas de reserva de manutenção (de acordo com o histórico de disponibilidade).

Tal situação é ilustrada pelo quadro seguinte.

	Situação em 2004, após extensão do serviço a Setúbal	Histórico de disponibilidade	Diferença
Unidades em serviço efectivo	17	17	0
Reserva de manutenção	1	2	-1
Reserva nas estações terminais	0	2	-2
Total	18	21	-3

(Em UQE. Fonte: Estudos de Procura, TIS, 2003; repostas a questionários remetidos pelo TC)

Através do quadro anterior verifica-se que:

- Já em 2004⁸⁰ se encontravam em serviço efectivo a quase totalidade das UQE, por via de terem sido postas ao serviço 3 unidades de reserva.

- Tal como refere o INTF “a utilização intensiva do actual parque de material circulante para a realização do serviço contratado (...), reduz ao limite mínimo a situação de reserva de material (para uma unidade)”.
- Assim, as necessidades de manutenção poderão originar a falta de material circulante, tanto mais que:
- Como aspecto crítico do novo contrato de concessão, a Fertagus, a propósito da existência de apenas 1 UQE, em reserva de manutenção, sublinha a aproximação “de uma fase (a partir de 2006) em que ocorrerão grandes intervenções oficinais no material circulante”;
- Como se sabe, para qualquer equipamento para além da manutenção programada existe a manutenção que se usa designar de inopinada, isto é, cuja necessidade se verifica independentemente do arbítrio do gestor da manutenção.

Por outro lado, poderá verificar-se dificuldade na aquisição de material circulante para suprir as necessidades que decorrerá de **não se encontrar ainda formalizada, ou ser sequer conhecida, a solução do concedente para o material circulante** (locação ou outra), pelo que os respectivos contornos poderão só estar assentes em 2006, uma vez que o limite para a compra, pelo Estado, do material circulante é precisamente Junho desse ano. Assim, será de admitir que só a partir dessa altura estejam reunidas as condições para delinear o processo de uma eventual aquisição e consequente disponibilização do material circulante à concessionária.

⁸⁰ Após a extensão do serviço a Setúbal.



Acresce que os prazos contratualmente estabelecidos poderão também, num período mais imediato dificultar a obtenção de material circulante:

- De acordo com o novo Contrato, quando o Concessionário “preveja que em resultado da procura superior ao previsto no caso base (...) o material circulante não seja suficiente para assegurar a prestação do serviço concessionado, deverá notificar o Concedente com a antecedência mínima de dois anos”;
- O contrato de concessão estabelece⁸¹ que no caso de vir a existir o prolongamento até à Gare do Oriente e/ou até Praias do Sado, o concedente terá que notificar a concessionária com um prazo de apenas seis meses, relativamente à entrada em serviço da projectada extensão.

Assim, através da aquisição de material circulante, no período mais imediato, poderá não ocorrer o devido ajustamento à procura e/ou a restrições impostas por necessidades de manutenção.

38.2 A utilização de material circulante pertença de terceiros

Uma forma de atenuar os efeitos da falta de material circulante encontra-se prevista no próprio Contrato: “O Concessionário poderá utilizar temporariamente bens pertencentes a outras entidades para suprir necessidades de exploração, mediante autorização do Concedente”⁸².

Numa tal situação, circunscrevendo-nos ao território nacional, o material circulante seria o da CP, uma vez que para além da Fertagus só o operador público é concessionário do serviço ferroviário.

Ilustrando esta possibilidade, recorde-se que no decorrer da 3.^a reunião de negociação, relativamente à extensão do serviço ferroviário, o representante do Concessionário:

“manifestou o desejo de, numa perspectiva de optimização dos recursos e de geração de economias de escala, estender o serviço, na margem Sul, apenas até Pinhal Novo e, na margem Norte, até Vila Franca de Xira, sendo que as necessidades de material circulante necessário para operar nesse eixo seriam asseguradas através das 12 unidades da CP, associadas às 18 unidades do Concessionário”.

Também a Parpública refere, que em sua opinião, a aquisição de material circulante adicional, embora possa vir a ser necessária por via de um eventual comportamento muito favorável da procura, “deverá constituir uma solução limite, só equacionável depois de exploradas todas as alternativas possíveis, incluindo um eventual aluguer de material circulante à CP”.

⁸¹ Cláusula 2.^a, n.º3.

⁸² Cláusula 20.^a.



Tribunal de Contas

A verificar-se o exposto, o novo contrato de concessão, ao não prever os tramites da utilização do material circulante pertença de terceiros, deixou em aberto a necessidade de a solução encontrada minorar o impacto financeiro que venha a incidir sobre o Estado e que nomeadamente possa decorrer de compensações à Fertagus ou da utilização de património da CP.

38.3 Os ajustamentos transitórios na oferta

Uma forma possível para ultrapassar a falta de material circulante está igualmente expressa em termos contratuais⁸³:

“Não sendo possível aumentar a frequência por indisponibilidade de material circulante, durante o período decorrente até à reposição dos factores de carga desejados, o Concessionário deverá aumentar a oferta contígua à das circulações com factores de carga elevados, por forma a estimular a dispersão de procura” (nosso sublinhado).

Esta medida que tem como ponto positivo permitir reduzir num período transitório os factores de carga, tem também como consequência algum sacrifício por parte dos utilizadores. De facto, está implícito um ajustamento por parte da procura com origem num sacrifício de horário.

38.4 Tarifário

No anterior Contrato de Concessão a Base Tarifária Média – BTM poderia ser actualizada anualmente até 95% do aumento da inflação.

No novo Contrato vigora a liberdade tarifária dentro de um intervalo de 5% real, inferior ou superior, relativamente à BTM verificada nos doze meses anteriores à sua alteração⁸⁴.

De acordo com o Caso Base, a variação real prevista da BTM processar-se-á da seguinte forma:

Ano	Aumento real da BTM (Caso Base)	Aumento real da BTM (acumulado)
2005	3%	3,00%
2006	4%	7,12%
2007	4%	11,40%
2008	3%	14,75%
2009	1%	15,89%

Assim, verifica-se:

- Que entre 2005 e 2009 se prevê um aumento real da BTM de 15,89%;
- Que se prevê um aumento de tarifas superior ao verificado até 2004 pelo que, no actual modelo, os utilizadores serão chamados a contribuir de forma mais significativa para o financiamento da Concessão.

IX MONITORIZAÇÃO E CONTROLO

39 Garantias e Penalidades

39.1 Garantias e penalidade por incumprimento definitivo

Está prevista a prestação pelo Concessionário de uma **garantia bancária incondicional** e exigível à primeira solicitação,

⁸³ Anexo 5 ao Contrato de Concessão, parte C – “Acções a Encetar em Caso de se Atingirem os Limiares Supramencionados”.

⁸⁴ Cláusula 8.ª.



Tribunal de Contas

com o objectivo de poder ser accionada total ou parcialmente, sempre que se verifique o incumprimento de qualquer das obrigações de natureza pecuniária do concessionário ou para ressarcimento de despesas por sua conta em que o concedente incorra⁸⁵. O valor desta garantia alterar-se-á após a alienação do material circulante pela Concessionária.

Por seu turno, havendo resolução do contrato por parte do Concedente, devido a incumprimento da concessionária, haverá lugar a um pagamento, por parte desta a título de **penalidade por incumprimento definitivo**⁸⁶, e sem prejuízo do pagamento de outras⁸⁷ cujo valor varia também consoante o incumprimento se verifique antes ou depois da alienação do material circulante. O quadro seguinte ilustra melhor a situação:

Situação	Montante da garantia ou penalidade (€)	Origem
Até à alienação do material circulante	4.987.978,97	Garantia a prestar para incumprimento de natureza pecuniária
	5.000.000,00	Penalidade por incumprimento definitivo
Após a alienação do material circulante	4.000.000,00	Garantia a prestar para incumprimento de natureza pecuniária
	4.000.000,00	Penalidade por incumprimento definitivo

De acordo com o quadro anterior, até à alienação do material circulante o montante da garantia não chega a cobrir o montante previsto para a penalidade por incumprimento definitivo.

Após a alienação do material circulante o montante de garantias ainda que cubra (e apenas) o montante previsto para a penalidade por incumprimento definitivo, reduz-se para 4.000.000 €

Não obstante toda a alteração contratual que implicou, entre outros aspectos, o agravamento das penalidades, a calendarização de compensações do Estado incorporadas no próprio caso base e a partilha de *upsides* de receita, esta garantia permanece com o mesmo valor da que vigorava no primeiro Contrato de Concessão o qual de início pressupunha a auto-sustentabilidade:

Garantias do anterior contrato ⁸⁸	Montante em escudos	Montante em euros
Caução de exploração	750.000.000,00	3.740.984,23
Caução de manutenção e conservação do material circulante	250.000.000,00	1.246.994,74
Totais	1.000.000.000,00	4.987.978,97

Como justificação para esta redução de garantias poderá estar o facto de, após a alienação do material circulante, as responsabilidades da Fertagus na sua manutenção se reduzirem (deixa de ter a seu cargo as grandes reparações).

39.2 Penalidades por mora ou cumprimento defeituoso

Estão também previstas⁸⁹ as seguintes **penalidades por mora ou cumprimento defeituoso** do Contrato, a aplicar pelo INTF, cujo montante será fixado, de acordo com a gravidade da infracção:

⁸⁵ Cláusula 41.ª

⁸⁶ Cláusula 40.ª

⁸⁷ Previstas nas cláusulas 23.ª (qualidade) e 37.ª (por mora ou incumprimento defeituoso)

⁸⁸ Cláusula 19.ª do inicial Contrato de Concessão.

⁸⁹ Cláusula 37.ª



Tribunal de Contas

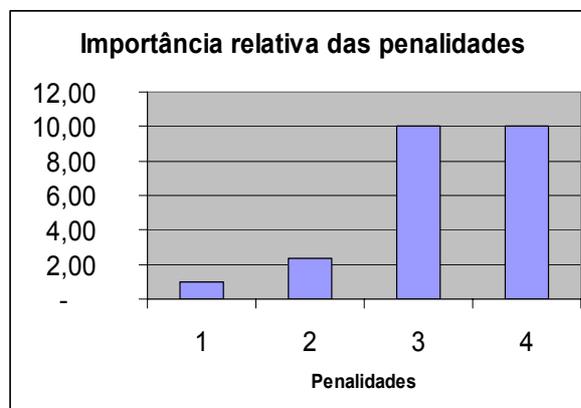
	Obrigações violadas	Limite mínimo (€)	Limite máximo (€)
1	De prestação de informações, de disponibilização de elementos ao concedente e outras de carácter meramente administrativo ou procedimental	2.500	50.000
2	De manutenção dos bens afectos à concessão	25.000	100.000
3	Segurança dos passageiros	25.000	500.000
4	Violação grave que possibilite ao concedente o sequestro da concessão ou a resolução do contrato ⁽¹⁾ , nomeadamente: <ul style="list-style-type: none">• Desvio do objecto do contrato;• Interrupção da exploração e gestão (mais de 15 dias num período de 12 meses);• Oposição ao exercício da fiscalização e monitorização;• Inobservância sistemática das disposições legais e regulamentares aplicáveis;• Recusa em proceder à adequada reparação ou manutenção dos bens afectos à concessão;• Trespasse ou outras formas não autorizadas de cessão da exploração ou gestão;• Não realização de serviços contratados correspondentes a 2.210 UQE em 12 meses⁽²⁾;• Incumprimento de qualquer contrato acessório ou do Contrato de Exploração das Estações que possa determinar a respectiva resolução;• Violação dos princípios gerais relativos ao serviço complementar rodoviário⁽³⁾;• Alteração de qualquer Contrato Acessório sem autorização do concedente;• Não pagamento de quantias devidas ao concedente nos termos do contrato de concessão;• Não alienação do material circulante livre de ónus e encargos, não prática dos actos necessários ao efeito, ou não vir a efectuar as alterações ao presente contrato que se mostrem adequadas à estrutura de locação ou à sua alternativa.	25.000	500.000

(1) Situações previstas no n.º 4, da Cláusula 36.ª

(2) Constantes da Cláusula 23.ª e Anexo 5, designadamente consideram-se não realizados os serviços em que o percurso não tenha sido realizado na íntegra ou em que tenha ocorrido um atraso superior a 10 minutos.

(3) De acordo com o Anexo 3.

Pelos valores médios aplicáveis a cada sanção verificamos que a importância relativa que lhes foi atribuída é a seguinte:



(Valor de referência: valor médio da penalidade 1)



Tribunal de Contas

Não sendo possível apresentar estimativas de montantes anuais, constata-se que os montantes previstos para cada penalidade são genericamente superiores aos do contrato inicial, pois esses variavam entre 124,70 € e 124.699,47 €⁹⁰. Positivo é também o facto de no actual contrato deixar de vigorar o limite de 249.398,95 €⁹¹, para o conjunto de algumas infracções similares às descritas, conjuntamente com as relativas à violação dos deveres de fiabilidade e pontualidade.

39.3 Penalidades por incumprimento do serviço

Quanto às penalidades por incumprimento do serviço verifica-se um grande agravamento dos valores limite para penalidades por atraso (mais de 10 vezes o valor do anterior contrato), bem como a previsão de penalidades para a não realização total ou parcial do serviço, de valor significativo:

	Atraso		Não realização (total ou parcial)	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Anterior contrato	0,50 €	2,99 €	-	-
Novo contrato	5,25 €	36,73 €	175,00 €	4.321,00 €
Relação de grandeza ⁽¹⁾	10,5	12,2	-	-

(Valores por UQE, actualizáveis pelo IPC total sem habitação)

(1) Valor no anterior contrato = 1.

⁹⁰ Respectivamente, 25.000\$00 e 25.000.000\$00.

⁹¹ 50.000.000\$00.

40 Distribuição de Responsabilidades

Na monitorização, no anterior contrato de concessão, cabia ao INTF um papel central. Esta qualidade era-lhe dada não só pelos seus próprios estatutos que lhe atribuíam a gestão das concessões de exploração de serviços públicos de transporte ferroviário⁹², mas também pelos poderes de representação conferidos pelas Bases de Concessão e, ainda, pelas responsabilidades em especial decorrentes do contrato de concessão.

Os resultados da verificação de diversos parâmetros foram publicados, anualmente, no Relatório de Acompanhamento do contrato de concessão:

- Oferta – com base na verificação de factores de carga e sua comparação com os seus limites contratuais⁹³;
- Procura – com suporte na análise das vendas mensais de títulos de transporte;
- Fiabilidade e pontualidade – aferição mensal com o objectivo do cálculo anual de incentivos e penalidades⁹⁴;
- Tarifário – verificação do respeito pelos limites contratualmente estabelecidos.

O acompanhamento pelo INTF entre 2000 e 2004, incluiu ainda, entre outros aspectos, a fiscalização da manutenção do material circulante, do sistema de gestão de segurança, do cumprimento das normas de segurança, bem como inspecções regulares a estações e parques de estacionamento.

⁹² Art. 12.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 299-B/98, de 29 de Setembro.

⁹³ Cláusula 53.ª do anterior Contrato de Concessão.

⁹⁴ Cláusula 52.ª do anterior Contrato de Concessão.



Tribunal de Contas

Este acompanhamento da concessão foi efectuado por meio de uma equipa interdisciplinar englobando valências de transportes, engenharia, economia e jurídica.

No entanto, de acordo com o INTF, a maior dificuldade reside quer na falta de quadros técnicos suficientes, quer na necessidade de reforço das valências de transportes e económico-financeira. **O INTF refere uma alteração orgânica, actualmente em curso, que engloba a criação de uma subunidade que centralizará o conhecimento das matérias respeitantes às concessões.**

Para além do que é levado a cabo pelo INTF e pela própria Fertagus, a concessão tem também acompanhamento por parte de outras entidades, nomeadamente a Inspecção Geral de Finanças – IGF, quanto ao cumprimento das obrigações de natureza económica e financeira, a Direcção-Geral dos Transportes Terrestres – DGTT, incumbida de verificar o cumprimento das disposições legais no transporte rodoviário (Sulfertagus) e a REFER.

No novo contrato de concessão, o acompanhamento continuou a caber às entidades referidas. Porém, o sistema de controlo e monitorização não se encontra ainda totalmente fixado pelo Contrato de Concessão, pois dependerá do regime de melhoria de desempenho que vier a ser definido pela REFER⁹⁵ que se prevê que possa vir a incluir:

- Sanções de natureza contratual para actos que perturbem o funcionamento da rede;
- Compensações para as empresas afectadas pelas perturbações;
- Prémios para os desempenhos superiores às previsões.

⁹⁵ Art.º 60.º, n.º 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 270/2003, de 28 de Outubro.

Nesta sequência, um dos contratos instrumentais⁹⁶ (o referente à utilização de infra-estrutura ferroviária), que tem como partes a REFER e a Fertagus, prevê a existência de um Sistema de Monitorização de Desempenho⁹⁷ e, em anexo⁹⁸, estabelece princípios para a sua implementação.

Prevê-se, assim, determinar e sancionar ou premiar, entre outras, as seguintes situações:

- Atrasos devidamente quantificados e imputados
- Índices de pontualidade e regularidade.

Caberá à REFER centralizar e proceder à compensação dos créditos e débitos gerados pelo sistema, sendo a valorização dos atrasos assente na estimativa do valor do tempo para o cliente final e progressivamente em função dos níveis médios de ocupação, das matrizes de utilização e dos vários tipos de serviço.

Como consequência, embora o Contrato de Concessão propriamente dito não disponha expressamente sobre incentivos à Fertagus, a existência destes, por via da intervenção da REFER, está prevista no Contrato de Utilização da Infra-Estrutura Ferroviária do Eixo Norte-Sul.

O quadro seguinte ilustra a repartição das responsabilidades de monitorização e controlo no novo Contrato de Concessão:

⁹⁶ Anexo 9 – Contrato de utilização da infra-estrutura.

⁹⁷ Cláusula 18.ª

⁹⁸ Anexo VII.



Tribunal de Contas

Entidade	Responsabilidade	Cláusula
Tutela	MOPTC - Auditorias julgadas necessárias à actividade do Concessionário por via do INTF	31. ^a e 32. ^a , n.º 1
	MF - Auditorias julgadas necessárias aos aspectos económicos e financeiros do Concessionário , pela IGF.	31. ^a e 32. ^a , n.º 1
INTF*	Recebimento anual da comunicação do Concessionário do montante de receitas de bilheteira e eventuais excedentes (upsides) .	6. ^a , n.º 5
	Recebimento da informação sobre alterações de tarifário por parte do Concessionário. Eventual oposição à alteração do tarifário.	8. ^a , n.º 4 e 5
	Autorização à selecção de entidades prestadoras de serviço de manutenção, estabelecimentos onde sejam prestados esses serviços e respectiva extensão .	17. ^a , n.º 3
	Autorização à cedência e utilização de material circulante a terceiros .	17. ^a , n.º 7
	Aprovação dos manuais sobre o Sistema de Gestão da Qualidade e sobre o Sistema de Gestão da Segurança , acompanhamento da sua implementação e do respectivo processo de certificação.	21. ^a , n.º 4 e 5
	Aprovação de manuais de exploração manutenção e equipamento.	21. ^a , n.º 7
	Eventual fiscalização das operações de obtenção de dados de tráfego e exploração .	24. ^a
	Recebimento dos dados trimestrais de exploração e manutenção .	24. ^a
	Eventual inspecção dos livros de reclamações .	25, n.º 5
	Recepção trimestral do relatório sobre queixas, reclamações e requerimentos , respectivas respostas e resultados das providências levadas a cabo. Emissão de instruções sobre os mesmos aspectos.	25. ^a , n.º 3
	Recepção das contas dos exercícios , devidamente auditadas e posteriormente validadas pela IGF.	26. ^a , n.º 5
	Eventual substituição ao Concessionário na cobertura de riscos seguráveis através do pagamento (em caso de incumprimento) ou contratação de novas apólices.	27. ^a , n.º 4
	Autorização de fusões ou cisões do Concessionário.	29. ^a , n.º 5
	Recebimento da informação sobre alterações às participações sociais .	29. ^a , n.º 7
Sistema de penalizações (incumprimento, cumprimento defeituoso e incumprimento definitivo).	36. ^a , 37. ^a e 40. ^a	
REFER	Sistema de Monitorização de Desempenho .	12. ^a , n.º 1, a)
IGF	Auditoria às receitas de bilheteira e montantes de upsides .	6. ^a , n.º 3
	Eventual fiscalização das operações de obtenção de dados de tráfego e exploração .	24. ^a , n.º 2
Fertagus	Auditoria e validação das obrigações de prestação de informação financeira do Concessionário e respectiva notificação ao Concessionário.	26. ^a
	Notificação do Concedente, no prazo de 30 dias da ocorrência de evento que possa dar lugar à reposição do equilíbrio financeiro .	7. ^a , n.º 6
	Elaboração e actualização do inventário dos bens afectos à Concessão .	11. ^a , n.º 5
	Obrigação de manutenção dos bens afectos à Concessão em bom estado de funcionamento, conservação e segurança .	11. ^a , n.º 6
	Controlo, registo e diagnóstico para efeitos de manutenção, do material circulante e restantes meios de exploração.	17. ^a
	Observação dos princípios de exploração .	20. ^a
	Sistema de Gestão de Qualidade e Sistema de Gestão de Segurança e sua certificação .	21. ^a
	Recolha de dados de tráfego e exploração .	24. ^a
	Mandar auditar as contas dos exercícios .	26. ^a , n.º 5
	Cobertura de riscos seguráveis através de contratos de seguros.	27. ^a
	Protocolos e acordos com entidades de protecção civil .	28. ^a
Obrigações de informação para efeitos de monitorização e controlo pela tutela.	32. ^a	
Utentes	Serviços de queixas e reclamações e publicitação dos direitos dos passageiros .	25. ^a

(* Algumas atribuições são referidas no contrato como pertencentes meramente ao concedente)

Deve ainda referir-se que, em 2002, houve lugar à certificação do Sistema da Qualidade Fertagus, implementado no serviço de transporte ferroviário de passageiros, transporte rodoviário complementar às estações, serviço de manutenção de material circulante e gestão dos espaços comerciais das estações.

Relativamente ao controlo por parte do Estado do verificado processo de renegociação, refira-se que a utilização do comparador público e respectivo contributo para um *outline business case*, tendo existido, poderia, necessariamente, ter proporcionado uma melhor articulação entre os diversos intervenientes do Estado no processo de renegociação.



Tribunal de Contas

X BALANÇO DO PROCESSO

O quadro seguinte sintetiza os principais aspectos positivos/negativos, que resultaram do novo contrato:

Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
Redução do prazo do contrato (imprevisibilidade na evolução do sistema de transportes da zona de Lisboa, incompatível com a rigidez introduzida por uma concessão de prazo muito longo).	Diminuição da qualidade do serviço, devido à inexistência de investimento em material circulante.
Mecanismo de <i>clawback</i> – partilha de upsides de receitas entre concedente e concessionária, quando excedam anualmente, determinados montantes previstos.	O Estado assume variações anuais positivas da tarifa ponderada por prestação de serviços essenciais de utilização da infra-estrutura.
Risco de tráfego e risco de operação são da concessionária Fertagus.	Princípio da liberdade tarifária – a concessionária pode aumentar, anualmente, as tarifas aos consumidores dentro de um intervalo de 5% real, inferior ou superior, relativamente à BTM dos doze meses anteriores.
Existência de tráfego consolidado, indicado pela concessionária, com base em previsões validadas.	Implicações financeiras para o Estado por via da implementação de uma estrutura de locação operacional. Após esta data, o Estado ou a entidade designada por ele, adquirirá o material circulante, em condições a definir.
Houve uma redução da TIR accionista para 7,76%, com base no princípio da estabilidade contratual, que só é accionada quando o Estado impõe alterações unilaterais ao contrato, e, o prejuízo líquido de tais alterações, autonomamente consideradas, reduza a TIR accionista em mais de 0,05%, relativamente ao caso base.	O risco de investimento em material circulante pertence ao Estado concedente.
Contratualização da exploração do serviço público, devendo a concessionária assegurar circulações de baixas taxas de utilização, por contrapartida de compensações financeiras do concedente se resultar desequilíbrio financeiro da actividade ferroviária.	O risco das grandes reparações pertence parcialmente ao Estado.
Existência de maiores penalizações calculadas com base nos atrasos dos comboios.	
Existência de um sistema de informação contabilística por actividade.	
As receitas provenientes da publicidade pertencem ao Estado Concedente.	

Este novo modelo de concessão apresenta-se **substancialmente diferente do modelo anterior**. Com efeito, este contrato preconizou o abandono do sistema de bandas de tráfego, que atribuía ao Estado um maior risco na concessão decorrente da variação da procura, como factor exógeno. Assim, introduziu-se o **modelo de pagamento da concessão** com base na **disponibilidade do serviço**, através da contratualização do serviço público, com a exigência de serviços mínimos garantidos, que se traduz, no fundo, na **viabilização da concessão**.

Por outro lado, destaca-se a **redução do prazo da concessão**, para um **médio prazo** apenas com a possibilidade de **prorrogação**, desde que não haja qualquer encargo financeiro para o Estado.

Este aspecto vem de encontro às orientações comunitárias nesta matéria para o sector ferroviário. A dificuldade de efectuar previsões a longo prazo, neste sector, poderia levar à necessidade de alterações unilaterais e a reequilíbrios financeiros onerosos e desajustados para o concedente.



Tribunal de Contas

Também, por outro lado, introduziria maior rigidez no planeamento e gestão pública dos sistemas de transportes.

Destaca-se também a inserção **de mecanismos de clawback**, relativamente à partilha de receitas, de acordo com o previsto no modelo financeiro, bem como a **assumpção pela concessionária do risco da procura da concessão**, que se harmonizam com o novo modelo de pagamento da concessão. À semelhança do que disciplina o diploma nesta matéria resultou uma *certa* transferência do risco para a concessionária, mitigada, é certo, pelo conhecimento descrito do número de passageiros transportados mas importante face às novas cláusulas em matéria de fixação de tarifas.

Preconiza-se ainda a **contabilização por actividade** das receitas provenientes dos transportes ferroviários e dos transportes rodoviários, apenas entrando para o **cálculo das compensações financeiras a pagar pelo Estado se a margem das receitas for positiva**.

A concessão teve, em termos de qualidade, um bom desempenho e o INTF desempenhou um papel preponderante para sua avaliação. Salienta-se o facto de a publicidade efectuada nos comboios constituir uma receita do Estado, embora, para já, possa não ter expressão financeira.

Em termos globais, é patente a **compatibilização do novo contrato com o diploma que regula as parceiras público-privadas**, ressaltando-se, porém, o **facto de não terem sido comparados os custos resultantes da opção de renegociar o contrato com a de resgatar excepcionalmente a concessão**.

Este novo contrato está em **consonância com as normas previstas no pacote ferroviário**, no sentido de pautar a transparência do mesmo. Porém, apesar de onerar o erário público, dado o montante dos encargos financeiros a pagar pelo Estado constata-se que este novo contrato vem reflectir a preocupação de limitar os encargos financeiros do Estado Concedente, dado que se espera que até 2010, a concessão se torne auto-sustentável.

Este contrato também inclui alguns aspectos negativos para o Estado, mas que são fruto de um processo negocial, onde adicionalmente surgem cedências das partes envolvidas.

Assim, resulta do novo contrato a implementação de uma estrutura de locação operacional para o material circulante, na qual o Estado ou uma entidade por ele designada irá expurgar os encargos actualmente suportados pela concessionária com o seu financiamento e em que **o prazo do leasing (23 anos) irá necessariamente exceder o prazo da concessão, o que levará, eventualmente, a que o Estado intervenha como garante⁹⁹ do contrato a celebrar, o que assumirá maior relevância após o termo da concessão**.

É de realçar que a possibilidade de um comportamento favorável da procura, a falta de investimento em material circulante, e a utilização intensiva do parque actual (que implica maior desgaste), em conjunto com as perspectivadas necessidades de manutenção programada, poderão configurar uma situação crítica. Por outro lado, a opção por alternativas à aquisição de novo material circulante, nomeadamente o recurso a material da CP, não se encontram reguladas pelo novo contrato. Assim, os respectivos impactos, quer sobre a concessão quer sobre o Estado, não são conhecidos.

⁹⁹ Logo com encargos financeiros adicionais.



Tribunal de Contas

De acordo com o exposto os montantes, desde já quantificáveis, de despesa do Estado com a Concessão são os seguintes:

Situação	Origem	Montante (€)	Subtotais (€)	Observações
Com a concessão anterior	Compensação por desequilíbrios financeiros	45.177.527,00		Montante apurado em sede de renegociação, até 31-12-2004. Pagamento previsto no novo contrato em 2 tranches (Junho de 2005 e Junho de 2006).
	Taxas de utilização de infra-estruturas	10.027.000,00		Até 31-12-2004.
	Incentivos	28.713,69	55.233.240,69	
Com a renegociação	Assessoria, estudos e planeamento e coordenação da renegociação	1.123.870,00	1.123.870,00	Não inclui os custos imputáveis ao funcionamento das entidades públicas envolvidas.
Previstos com a nova Concessão	Compensações pela prestação de serviço público	57.644.109,00	57.644.109,00	Conjunto dos valores anuais entre 2005 e 2010, de acordo com as condições previstas no caso base e não actualizados.
		Total:	114.001.219,69	

Sem o resultado da operação de transferência de propriedade do material circulante, em termos médios anuais¹⁰⁰, o novo contrato leva a um montante de despesa inferior (9.607.351,50 € contra 11.046.648,14 €).

Como já se referiu, em 2010 e nomeadamente no caso de não prorrogação do Contrato de Concessão, poderão subsistir responsabilidades do Estado que se estimam em mais de 76 milhões de euros, em consequência da operação de transferência de propriedade do material circulante, necessária para que pudesse ocorrer a redução do prazo da Concessão.

¹⁰⁰ Por conveniência de exposição, valores não actualizados (note-se que a capitalização dos fluxos já verificados e a actualização dos fluxos futuros agravaria a diferença). Considerando 5 anos de vigência do contrato anterior e para 6 anos para o novo contrato.

Como incógnitas, mais importantes, ficam:

- O impacto da aquisição de novo material circulante;
- O impacto da operação de *leasing* sobre o material circulante existente, após a concessão;
- O impacto da oposição pelo concedente à liberdade tarifária contratada. Como veremos, o preço de bilhetes e assinaturas é um factor relevante para os utilizadores e o Caso Base prevê aumentos reais significativos. Por outro lado, a introdução de encargos com novo material circulante pode tentar a Concessionária a utilizar toda a extensão contratual permitida para o aumento de tarifas.
- O impacto da extensão do serviço ferroviário à Gare do Oriente e/ou Praias do Sado;



Tribunal de Contas

- O impacto de uma eventual imposição de níveis de serviço diferentes dos actuais, nomeadamente no troço Coima-.Setúbal.

XI ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TC

Foi o seguinte o acolhimento das recomendações, proferidas no Relatório do TC n.º24/02 – 2ª Secção:

Recomendação 1:

A opção de PPP/PFI deverá consubstanciar uma solução de valor acrescentado para o erário público, ou seja, os seus benefícios devem ser demonstrados e justificados em relação ao modelo tradicional de financiamento.

Para o processo de renegociação **não foram efectuados estudos que quantificassem financeiramente o valor da opção de resgate, nem consequentemente as alternativas que esta opção encerraria, tais como a abertura de novo concurso ou a prestação do serviço pelo operador público ferroviário.**

Quanto a esta alternativa, na opinião do INTF, “tendo como referência o transportador tradicional, os custos de exploração seriam seguramente mais elevados”.

No mesmo sentido, a Parpública refere que a exploração pelo operador público não seria comparativamente mais vantajosa, quer em termos financeiros, quer em termos de qualidade, dadas as condições actuais da CP, a respectiva estrutura de custos, bem como a eficiência demonstrada na exploração de outros troços suburbanos com algumas semelhanças com os que integram a presente concessão.

Note-se que não estamos perante um projecto de raiz, mas perante uma renegociação, embora desta tenha resultado um modelo de concessão significativamente diferente do inicial.

Em tais casos, a legislação em vigor¹⁰¹ determina que antes da emissão de parecer vinculativo do Ministro das Finanças sobre a alteração da parceria, os membros nomeados pelo seu Ministério para a comissão de acompanhamento emitam, também eles, um parecer com base, entre outros elementos, na demonstração da existência de vantagens relativamente a formas alternativas de alcançar o mesmo fim, através do confronto do projecto de parceria com o designado *public sector comparator*, a que obriga a Lei do Enquadramento Orçamental¹⁰².

Conforme se retira do preâmbulo do diploma que define o Regime Legal das PPP, tal comparação tem como objectivo “(...) preparar uma consistente justificação da economia, eficiência e eficácia (...) para efeitos orçamentais”.

No mesmo preâmbulo é referido, como inovação, o facto da comparação com o “comparador de sector público” ser uma exigência, em várias fases processuais.

¹⁰¹ Nomeadamente o Decreto-Lei n.º 86/2003, e Lei do Enquadramento Orçamental.

¹⁰² N.º 2 do art.º 16.º da Lei n.º 91/2001, com a redacção dada pela Lei N.º 48/2004, de 24 de Agosto.



Tribunal de Contas

É, por outro lado, tida como boa prática a utilização daquela comparação desde a fase de planeamento para a constituição de um *outline business case*, passando pela fase de concurso (ou no caso, apenas de negociação), dando por fim consistência à identificação do *value for money* do contrato. Esta consistência ficou, pois, prejudicada.

Assim, embora a recomendação efectuada pelo TC tenha tido acolhimento em sede legislativa, não foi cumprida no caso em apreço.

Recomendação 2:

O Estado deverá na medida do possível evitar assumir riscos comerciais, assumindo fundamentalmente riscos de regulação e riscos associados às modificações unilaterais do contrato.

O novo contrato de concessão deixa de ter por base o anterior sistema de bandas de tráfego que implicava para o Estado, essencialmente, a partilha com o Concessionário dos riscos de tráfego e de exploração. É a partir da garantia do pagamento das compensações por serviço público que o Estado garante, inicialmente, a viabilização a Concessão.

De facto, o serviço público foi contratualizado e a sua compensação é agora fixada em termos de montantes máximos que, na prática, se infere virem a ser progressivamente compensados pela partilha de *upsides* de receitas de tráfego, sendo inclusivamente condição para a prorrogação do Contrato que possa ser demonstrado que no período adicional não ocorra qualquer compensação do Estado.

Em consequência da redução da exposição ao risco, o Estado passa também a, no essencial, fazer depender a obrigação de reequilíbrio, da imposição de alterações unilaterais.

Esta recomendação teve, portanto, acolhimento.

Recomendação 3:

As rendibilidades dos promotores de uma PPP devem ser adequadas ao perfil de risco do projecto, isto é, o Estado não deverá proporcionar rendibilidades accionistas excessivas em relação ao mercado.

Esta recomendação teve acolhimento, uma vez que a TIR accionista do Caso Base foi reduzida (de 10,89% prevista no anterior contrato para 7,76%) em coerência com a redução dos capitais próprios e dos riscos financeiros operada com o novo contrato.

Deve também referir-se que, em caso da evolução de procura favorável, tendo como referência o caso base, parte substancial das receitas adicionais de tráfego ferroviário (até 75%) caberão ao Estado por via do mecanismo de partilha de *upsides* de receita.

Desta forma, mesmo que sucedesse o *break-even* antes do termo da concessão apenas com recurso às receitas geradas pelo mercado, a concessionária teria refreada a evolução da rentabilidade pela obrigação de entrega de receitas ao Estado.

Recomendação 4:

O Estado deve assegurar contratualmente mecanismos de clawback (de partilha de benefícios) de forma a partilhar upsides de rendimentos dos promotores.



Tribunal de Contas

De acordo com o mencionado, não só houve acolhimento desta recomendação como o mecanismo de partilha de receitas consagrado no novo Contrato como, nomeadamente em caso de um comportamento muito favorável da procura, poderá ultrapassar a noção de recuperação de dispêndios, constituindo mera fonte de receita. A recomendação do TC foi, por isso, acolhida.

Recomendação 5:

As receitas acessórias da concessão devem ser consideradas para efeitos da reposição do equilíbrio financeiro.

No Contrato de Concessão¹⁰³ não só ficou assente que a margem das receitas das actividades acessórias contam para efeitos de equilíbrio financeiro, como também que apenas conta no caso de positiva. A presente recomendação foi, assim, acolhida.

Recomendação 6:

A fixação do prazo num contrato de concessão deve respeitar o princípio da proporcionalidade, ou seja um prazo que tenha em consideração o período necessário para o concessionário se ressarcir adequadamente do investimento realizado.

O prazo da concessão foi substancialmente reduzido, uma vez que no anterior contrato era de 30 anos, podendo ser prorrogável por um prazo que poderia atingir mais quinze. Em contrapartida o novo contrato passa a vigorar apenas até 2010 e a ser, eventualmente, prorrogável por mais nove anos.

Como já houve ocasião de referir, infere-se do novo Contrato de Concessão que considerando apenas os proveitos provenientes do mercado, se perspectiva a ocorrência do *break-even* até ao final do prazo da Concessão. De acordo com o Contrato é condição para a prorrogação que o Concessionário demonstre que no período adicional não haverá qualquer comparticipação financeira do Estado¹⁰⁴.

Até essa ocorrência a rendibilidade será assegurada em parte pela ocorrência do pagamento por prestação de serviço público, prevendo-se ao mesmo tempo a partilha dos excedentes de receita.

Assim, esta recomendação teve, também, acolhimento.

Recomendação 7:

Devem ser criados comités independentes dotados de competência ao nível da assessoria técnica, jurídica e financeiras, tendo em vista o apetrechamento das capacidades técnicas e negociais do Estado no âmbito das PPP.

Também esta recomendação teve acolhimento em sede legislativa, tendo esta sido cumprida nesta renegociação¹⁰⁵ com a criação de uma Comissão de Acompanhamento.

Recomendação 8:

O Estado deverá reforçar as suas capacidades de monitorização e gestão destes contratos, nomeadamente nas áreas de controlo que incidem sobre a avaliação do desempenho dos concessionários.

¹⁰³ Cláusula 5.ª, n.º 4.

¹⁰⁴ Cláusula 4.ª, n.º 2.

¹⁰⁵ Art.º 14.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 86/2003.



Tribunal de Contas

Como se infere do capítulo relativo à monitorização e controlo, o sistema utilizado demonstrou virtudes, nomeadamente pela abrangência do controlo do desempenho da concessionária e, no essencial, pela sistematização em relatório anual de acompanhamento. Não obstante, melhorias poderão ser introduzidas na medida da alteração da orgânica, em curso, referida pelo INTF, que engloba a criação de uma subunidade centralizadora do conhecimento das matérias respeitantes às concessões, ainda que seja necessário pugnar, nos recursos humanos, pelo reforço de valências, nomeadamente as de transportes e económico-financeiras.

Vai também ao encontro desta recomendação o Sistema de Monitorização de Desempenho a cargo da REFER, previsto no Decreto-Lei n.º 270/2003, bem como no próprio contrato de concessão.

Pelo exposto, considera-se que esta recomendação teve acolhimento, embora mantenha a sua actualidade por não se referir a uma tarefa acabada.

Recomendação 9:

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.

A este respeito a Parpública veio referir que o contrato firmado com o consultor financeiro contemplou o compromisso de que durante o processo negocial e até à sua conclusão, não efectuará qualquer serviço às entidades ligadas à Concessionária, havendo um compromisso semelhante por parte do consultor jurídico.

A mesma entidade acrescentou, ainda, que as negociações foram sempre conduzidas pelo Negociador e pelos representantes do Estado, assumindo as entidades consultoras um papel de assessoria e de apoio em face das solicitações e pedidos de sugestões que lhe foram colocadas, o que só por si, e contrariamente ao que se verifica noutros processos, atenua a relevância de cláusulas de exclusividade, bem como os riscos da sua inexistência.

Na medida em que as medidas tomadas abrangem apenas a fase de renegociação, esta recomendação não teve acolhimento.

Assim, as recomendações efectuadas no anterior relatório de auditoria a esta Concessão tiveram acolhimento, com excepção da referida, com o número 1, ainda que esta tenha tido acolhimento em sede legislativa e, da referida com o número 9.



Tribunal de Contas



C - DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

41 Destinatários

Deste Relatório e dos seus Anexos (contendo as respostas remetidas em sede de contraditório) são remetidos exemplares às entidades que se seguem:

- ❑ À **Assembleia da República**, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da AR;
 - Comissão de Orçamento e Finanças;
 - Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
 - Líderes dos Grupos Parlamentares.
- ❑ Ao Governo, com a distribuição que se segue:
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministro de Estado e das Finanças;
 - Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação.
- ❑ Aos responsáveis do INTF, REFER e Parpública;

42 Publicidade

Após entregues exemplares deste Relatório e dos seus Anexo às entidades acima enumeradas, será o mesmo, em tempo oportuno e pela forma mais adequada, divulgado pelos meios de Comunicação Social e, bem assim, inserido no *site* do Tribunal de Contas na Internet.

43 Emolumentos

Nos termos do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal, são devidos emolumentos, por parte do INTF, enquanto representante do Estado concedente auditado, e pela Parpública, na qualidade de representante do Ministério das Finanças, no montante de €15.858,00 (quinze mil, oitocentos e cinquenta e oito euros) a dividir em partes iguais, €7.929,00 (sete mil, novecentos e vinte e nove euros) para cada.



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em 3 de Novembro de 2005

O Conselheiro Relator

(Carlos Moreno)

Os Conselheiros Adjuntos

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(José de Castro de Mira Mendes)



D - ANEXOS

- 1. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Conselho de Administração da REFER**



Tribunal de Contas

*A equipa Fertagus
p.º Considerações*

Conselho de Administração

Tribunal de Contas
Gabinete do Venerando Juiz Conselheiro
Sr. Dr. Carlos Moreno
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

*4.9.05
[Signature]*

Confidencial – Por Protocolo

Sua referência
Proc. Nº 16/05-DA IX

Sua comunicação de

Data
29-08-05

Nossa Referência

1051-4

**ASSUNTO: Auditoria do Tribunal de Contas – Follow-Up da Concessão Fertagus
Exercício do contraditório**

Reportando-nos ao assunto em epígrafe esta Empresa Pública apenas tem a referir, a propósito do nº 9 – Monitorização e Controlo e no que à REFER concerne, que o Sistema de Monitorização e Desempenho previsto no Decreto Lei nº 270/2003, de 28 de Outubro foi regulamentado pelo Instituto Nacional do Transporte Ferroviário através do Regulamento nº 21/2005, publicado em 11 de Março.

Não obstante, a REFER já havia implementado um sistema que permite registar o desempenho da prestação do serviço ferroviário no itinerário da concessão, respectivas causas e responsabilidades, estando apenas por acordar entre as partes o sistema de compensação previsto no Contrato de Utilização de Infra-estrutura e no referido Regulamento.

Com os melhores cumprimentos,

✓ Presidente do Conselho de Administração

José Osório e Castro
Vice-Presidente do Conselho de Administração

DGTC 02 09 05 18783

REDE FERROVIÁRIA NACIONAL REFER EP
Estação de Sta Apolónia
1100-105 LISBOA
Telef: 211 022 000 Fax: 211 022 439
Sede: Estação de Sta Apolónia, LISBOA • Contribuinte N.º 503 933 813 • Registada na CRCL com o n.º 646



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

2. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Administração da FERTAGUS



Tribunal de Contas



Equipa Fertagus
1.9.05
C

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro
do Tribunal de Contas
Dr. Carlos Moreno
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Pragal, 25 de Agosto de 2005

N/REF: CD/565/2005

Exmo. Juiz Conselheiro,

Serve a presente para agradecer a V.Exa. o envio do Relatório da Auditoria do Tribunal de Contas referente ao período de 2002 a Março de 2005.

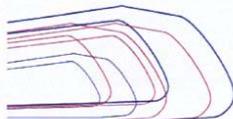
Após análise atenta, cumpre-nos informar que o referido relatório não suscita, por parte desta empresa, quaisquer comentários ou considerações.

Apresento a V.Exa., os meus mais respeitosos cumprimentos, agradecendo todo o interesse manifestado pelo Tribunal de Contas.

A Administradora

Ana Cristina Dourado

DGTC 02 09 05 18784



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

O Comboio da Ponte



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

3. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Conselho de Administração da PARPÚBLICA



PARPÚBLICA
PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

MEMORANDO

ASSUNTO: AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS - FOLLOW-UP DA CONCESSÃO FERTÁGUS. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

O Tribunal de Contas enviou à Parpública o Relato de Auditoria em epígrafe para que, caso assim fosse entendido, se pronunciar sobre o seu conteúdo, no âmbito do exercício do princípio do contraditório, ao abrigo do disposto nos artigos 13º e 87º, nº 3, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Em termos globais, manifesta-se plena concordância com as conclusões expressas pelo Tribunal de Contas, as quais reflectem, de forma clara, o contexto em que decorreu o processo de renegociação do Contrato com a Fertágus, relativo à Concessão para a Exploração do Serviço de Transporte Suburbano de Passageiros no Eixo Ferroviário Norte Sul, bem como a explicitação dos resultados alcançados.

A avaliação da Parpública, relativamente ao resultado da renegociação está igualmente em sintonia com a apreciação desenvolvida pelo Tribunal de Contas, sem prejuízo de terem sido identificados alguns aspectos que deverão ser corrigidos em futuros processos negociais, designadamente ao nível da necessidade de maior celeridade e eficiência, bem como no que se refere ao conteúdo e âmbito dos contratos que venham a ser firmados com consultores externos.

Não obstante a concordância global manifestada, aproveita-se o ensejo para chamar a atenção para alguns aspectos pontuais do referido Relatório, fazendo-se referência à respectiva numeração, onde as questões são abordadas.

A – Sumário Executivo

Ponto 6

Certamente por lapso, faz-se referência à redução do prazo da concessão para 5 anos, quando efectivamente a redução foi para 6 anos¹, contemplando o período de 1JAN2005 a 31DEZ2010. O mesmo lapso é cometido na página 25. Adicionalmente, é contemplada a possibilidade de prorrogação por um período adicional de 9 anos, conforme cláusula 4ª, desde que não haja lugar a qualquer comparticipação financeira do Estado no período adicional e tenham sido cumpridos pela Concessionária, no período inicial, os diversos parâmetros de qualidade do serviço prestado.

A possibilidade de prorrogação estará ainda dependente do resultado das negociações que deverão ocorrer entre os 18 e os 6 meses anteriores ao término da concessão. Ainda no mesmo ponto, e no que se refere ao quadro síntese dos aspectos positivos e negativos do novo contrato, justificam-se os seguintes comentários:

¹ Trata-se, de facto, de um mero lapso, dado que na página 10 já se refere, correctamente, o prazo de 6 anos para o novo contrato.



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

Diminuição da qualidade do serviço, devido à inexistência de investimento em matéria circulante.

O facto de não estar prevista, até final de 2010, a aquisição de material circulante adicional não se traduz, necessariamente, numa diminuição da qualidade de serviço.

Face aos cenários de procura subjacentes ao Caso Base, os quais foram da responsabilidade da Concessionária, não haverá necessidade de material circulante adicional durante este período, dado que o material actualmente disponível permite responder à procura prevista.

Por outro lado, em caso de aumento excepcional da procura, o problema só se colocará num reduzido número de circulações, concentradas nas horas de pico da manhã e, eventualmente, da tarde. Mas, mesmo neste caso, e à semelhança do que se verifica em outras capitais europeias, haverá sempre alguns mecanismos dissuasores susceptíveis de serem adoptados pela Concessionária, de forma a atenuar a procura nas circulações críticas.

Assunção, pelo Estado de variações anuais positivas da tarifa de utilização de infra-estrutura

De acordo com o nº 3 da cláusula 14ª, a responsabilidade do Estado só ocorre caso as variações anuais desta tarifa, em termos reais, sejam superiores a 3% face ao ano anterior. As variações que ocorram dentro deste intervalo são integralmente assumidas pela Concessionária, ao contrário do sucedido no quadro anterior, em que o Estado assumiu integralmente os custos desta tarifa.

Na realidade, este mecanismo reflecte, em nossa opinião, uma adequada repartição do risco, na medida em que tal tarifa é fixada pela REFER, empresa totalmente detida pelo Estado. Assim sendo, a transferência integral para a Concessionária de um risco de actualizações tarifárias excessivas, por parte de uma entidade que actua em regime de monopólio e é controlada pelo Estado, seguramente que induziria a Fertágus a repercutir os respectivos efeitos nos seus custos ou na remuneração accionista pretendida, agravando as condições financeiras do Estado, enquanto entidade contratante.

Aquisição pelo Estado, directamente ou através de uma entidade por si escolhida, do material circulante, em condições a definir

Esta nova condição contratual é apresentada como um aspecto negativo, devido às implicações financeiras para o Estado que daí irão resultar. Importa, no entanto, referir que as condições essenciais do negócio estão já definidas, designadamente o valor da transacção do material circulante, bem como o montante das rendas que a Concessionária irá pagar, após a sua concretização, as quais incorporam uma parcela relativa aos encargos estimados com as grandes reparações, não obstante se prever que as mesmas só venham a ocorrer após o final do período da Concessão contratada.



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

O montante das rendas incorpora igualmente os custos financeiros estimados com a operação de financiamento que venha a ser efectuada para concretizar esta operação, contemplando um *spread* relativamente aos custos médios de financiamento de algumas entidades empresariais do Sector Público, que permitirá, em nossa opinião, assegurar a inexistência de encargos líquidos para o Estado, ou para a entidade que possa ser envolvida na operação.

Por outro lado, fica a cargo da Concessionária a manutenção corrente do material circulante, bem como a cobertura de seguros adequada aos riscos de exploração. É ainda importante referir que as cláusulas negociadas permitem ao Concedente optar por uma estrutura de leasing operacional ou outra modalidade alternativa, matéria que ainda está em estudo, dada a convicção de que poderá ser possível identificar outras opções susceptíveis de gerar maior racionalidade económica a esta operação.

Neste contexto, e sendo a operação de transferência do material circulante essencial para que se concretizasse a redução do prazo da Concessão, entendemos que a mesma reflecte uma adequada repartição de riscos entre o parceiro público e o parceiro privado, num contexto de grande desfasamento entre o período de vida útil estimado do material circulante e o prazo da Concessão.

O risco de investimento em material circulante pertence ao Concedente

Trata-se, de facto, de um risco que foi assumido pelo Estado. No entanto, importa salientar que o mesmo reflecte uma alocação adequada, dado que a necessidade de novos investimentos, durante o período contratado da Concessão, só ocorrerá caso esta se revele um sucesso em termos de procura, superando largamente as previsões constantes do Caso Base.

Mas, neste caso, está contratualizada a partilha da receita adicional, em que o Estado será o principal beneficiário, dado que, para excedentes superiores a 5% face ao previsto, 75% dos mesmos serão arrecadados pelo Concedente, estando a respectiva validação a cargo da Inspeção-Geral de Finanças.

Por outro lado, importa referir que, de acordo com a cláusula 19ª do contrato, a eventual aquisição de material circulante adicional não constitui uma obrigação irrevogável para o Estado, prevendo-se que a respectiva decisão seja sempre precedida da verificação da racionalidade económica da operação, designadamente através do cotejo entre os custos e proveitos adicionais que lhe estarão associados.

Também aqui, e em nossa opinião, se introduziu um aspecto inovador, em termos de racionalidade económica, ao condicionar a realização de novos investimentos em material circulante à prévia avaliação da sua viabilidade bem como à quantificação do respectivo impacte, em termos de custos e receitas adicionais.

3
[Handwritten signature]



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

A mesma cláusula estipula ainda a obrigação prévia, por parte da Concessionária, de desenvolver os esforços necessários ao máximo aproveitamento do material circulante existente, em termos de racionalidade económica, relembrando-se aqui, novamente, a questão das eventuais medidas dissuasoras da procura nas circulações de ponta, aspecto que ainda não foi explorado, mas que é susceptível de permitir uma melhor repartição da procura.

Com efeito, e em nossa opinião, a exploração desta actividade não pode ficar excessivamente exposta a situações em que se adquire material circulante adicional apenas para assegurar a realização de duas ou três circulações diárias e só durante alguns dias da semana, sem previamente se tentar maximizar, e racionalizar adequadamente, o material existente. Aliás, é este o comportamento que se deseja de um parceiro privado, relativamente ao qual se pretende que introduza medidas de gestão susceptíveis de racionalizar, e rentabilizar, as estruturas disponíveis, criando a mais-valia e a diferenciação desejável, face ao comportamento tradicional de uma gestão pública clássica.

O risco das grandes reparações pertence ao locador ou à entidade designada pelo Estado

No contexto do contrato renegociado, este risco nunca poderia ser atribuído à Concessionária, dado que não se prevê a necessidade de grandes reparações até final de 2010. No entanto, recorda-se, conforme já mencionado, que o montante fixado para as rendas a pagar pela Concessionária, relativamente ao material circulante, incorpora uma parcela que, sendo capitalizada pela entidade locadora, permitirá fazer face aos encargos estimados com as grandes reparações, caso estas ocorram de acordo com o previsto nos respectivos planos de manutenção.

Trata-se, assim, e em nossa opinião, de uma repartição adequada dos riscos envolvidos, estando os respectivos efeitos mitigados através do valor das rendas a pagar pela Concessionária.

Ponto 7.1.

Encargos quantificáveis

Manifesta-se total concordância com a análise desenvolvida, a qual, em nossa opinião, reflecte e sintetiza a melhoria das condições contratuais que foi possível obter.

No entanto, e apenas por uma questão de detalhe, tomamos a liberdade de formular dois comentários adicionais. Por um lado, no que se refere aos custos com a concessão anterior, não estão contemplados eventuais encargos que tenham ocorrido com a respectiva negociação, designadamente ao nível de consultoria. Embora a Parpública não disponha de qualquer informação sobre esta matéria, dado não ter participado na negociação do contrato inicial, é de admitir que também tenham sido gerados encargos desta natureza, o que ainda reforça as conclusões formuladas pelo Tribunal de Contas.



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

O outro aspecto relaciona-se com a afirmação final de que "poderão restar, ainda, no final da concessão, responsabilidades do Estado que se estimam em mais de 76 milhões de euros". Relativamente a esta questão, importa clarificar que estes cálculos resultam da inclusão de valores relativos a grandes reparações, estimados em 20.547 milhares de euros, bem como da contratação de uma operação de leasing, ou equivalente, por um período de 23 anos, a uma taxa de juro que tem implícito um *spread* de 1,375 pontos percentuais face às taxas de juro de mercado contratadas recentemente por algumas entidades públicas para operações *swap* a 7 anos.

O prazo da operação de leasing foi estimado considerando a possibilidade do período de vida do material circulante ser coincidente com o prazo da concessão inicial, o que se afigura razoável. Assim sendo, e sem questionar a afirmação produzida pelo Tribunal de Contas, que reflecte uma parte da realidade, importa igualmente referir que, associado às responsabilidades do Estado no final da Concessão, existem activos de valor idêntico, designadamente o material circulante e a parcela proporcional do "fundo" destinado a fazer face às grandes reparações que irão ocorrer.

Deste modo, no final da concessão, haverá um balanceamento equilibrado entre activos e responsabilidades, relacionados com a operação de transferência do material circulante, pelo que a afirmação produzida, lida fora deste contexto, pode ser susceptível de interpretações menos adequadas.

Ponto 8.1.

Desempenho financeiro

É referido que o actual modelo de Concessão é viabilizado devido a diversos aspectos, incluindo "a transferência de propriedade do material circulante – diminui de forma substancial as amortizações e os encargos financeiros".

Uma leitura isolada deste factor é susceptível de gerar uma interpretação errónea quanto aos efeitos desta operação, podendo inferir-se que a viabilização da Concessão se conseguiu através da transferência de custos para o Estado ou para outras entidades do universo público.

Todavia, tal não corresponde à realidade, sendo essencial referir que a transferência do material circulante irá obrigar a Concessionária ao pagamento de uma renda anual de 7.633.370 euros, que reflecte a contrapartida associada à redução das amortizações e provisões mencionada, traduzindo-se mesmo, durante o período que medeia até final de 2010, a um agravamento líquido de encargos.

Com efeito, as principais vantagens da referida operação reflectem-se na estrutura de balanço e no nível de capitais próprios exigidos. E é através da redução dos capitais próprios, permitida pela liquidação do empréstimo A1, e inerente extinção das respectivas exigências contratuais, que se consegue a poupança mais expressiva, dado o impacte na remuneração accionista decorrente da redução prevista ao nível dos capitais próprios da Concessionária.

5
adw



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

Ponto 8.3.

Perspectivas de desempenho

Relativamente a este ponto impor ter em atenção que, apesar da referência a um número baixo de circulações entre Coima e Setúbal, as mesmas reflectem um serviço novo e, conseqüentemente, uma melhoria substancial na qualidade do serviço prestado à nova procura decorrente deste acréscimo de oferta. Por outro lado, trata-se de um serviço de características distintas, com carácter menos suburbano, pelo que seria desajustado, e até irracional do ponto de vista económico, exigir um nível de frequência de serviço para este troço idêntico ao do troço restante.

É igualmente feita uma referência aos riscos da qualidade de oferta poder ser afectada, face à existência de apenas uma UQE de reserva para suprir as necessidades decorrentes das operações de manutenção. Sobre esta matéria importa ter em atenção, por um lado, que as operações de manutenção corrente ocorrem, essencialmente, fora dos horários de ponta, o que atenua o risco.

Por outro lado, a estimativa de encargos com o "Centro de Custos Manutenção", constante do Caso Base, revela um comportamento muito uniforme durante todo o período de vigência do novo contrato (1JAN205 a 31DEZ2010), o que indicia a não existência de alterações significativas ao nível das intervenções de manutenção.

Analisando o Caso Base verifica-se, efectivamente, um crescimento destes custos, durante o período da nova Concessão, comparativamente ao histórico até final de 2004. No entanto, tal evolução decorre, essencialmente, da extinção do período de garantia de parte significativa do imobilizado, o que implica que no novo período seja a Concessionária a assumir custos que até aqui eram imputados aos respectivos fornecedores.

Por outro lado, as designadas "grandes reparações" do material circulante, de acordo com os respectivos manuais de manutenção, também só irão ocorrer após o final do período da Concessão.

É ainda de realçar o papel da Concessionária, que tem revelado ao longo de toda a Concessão uma elevada capacidade de gestão e o cumprimento de níveis de qualidade de serviço muito acima do que é habitual ocorrer em Portugal, sendo mesmo reconhecido o excelente posicionamento deste serviço, quando comparado com situações similares noutros países europeus, o que constitui uma garantia adicional quanto a esta matéria e traduz um excelente exemplo, em nossa opinião, das potencialidades das parcerias público privadas, desde que adequadamente negociadas e com uma partilha de riscos adequada às capacidades e vantagens de cada um dos parceiros envolvidos.



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

Ponto 10.

Acolhimento das recomendações do Tribunal de Contas

Não utilização do comparador do sector público

O processo negocial, e a respectiva documentação de suporte, não reflecte, de facto, a existência formal da utilização do comparador do sector público.

Tal não significa, contudo, qualquer desvalorização, por parte da Parpública, relativamente à importância do recurso ao Comparador do Sector Público na avaliação de projectos de parcerias público privadas. Com efeito, em todos os processos de preparação de projectos de PPP tem sido uma constante preocupação da Parpública dispor de um Comparador do Sector Público credível, de forma a avaliar, com maior rigor, as vantagens e desvantagens da opção por um projecto desta natureza.

No entanto, o processo Fertágus assumiu algumas características peculiares que importa tomar em consideração, no âmbito das opções tomadas. Com efeito, ao contrário de outros processos desenvolvidos já no âmbito do Decreto-lei nº 86/2003 e da própria Lei de Enquadramento Orçamental que prevê o recurso ao Comparador, neste caso tratava-se da renegociação de um contrato anteriormente celebrado, na presença de uma única entidade privada contratante e num contexto não concorrencial, com características muito específicas.

Todavia, tal não significa que a estratégia negocial desenvolvida não tenha tido em consideração as possíveis alternativas à não obtenção de acordo. Com efeito, os estudos que foram desenvolvidos pelo Estado, com o apoio dos seus consultores financeiros, equacionaram, e quantificaram, os custos decorrentes da não obtenção de acordo com a Concessionária, designadamente ao nível da indemnização que, neste caso, o Estado teria de pagar à Fertágus, nos termos do Acordo de Renegociação celebrado em Junho de 2003.

Naturalmente que a estes encargos haveria que adicionar os défices decorrentes da continuação da exploração da Concessão por uma outra entidade, configurando-se como mais exequível, neste caso, o recurso ao operador público existente, pelo menos durante o período mínimo indispensável à montagem de um novo concurso público. Contudo, mesmo que tal concurso se realizasse, o que seria susceptível de assegurar alguma competitividade acrescida, não havia garantias de que daí resultassem condições mais favoráveis para o Estado.

Assim sendo, foram ponderados, embora essencialmente em termos qualitativos e sem uma quantificação concreta, os custos adicionais decorrentes da não obtenção de acordo, bem como as alternativas que se poderiam equacionar, designadamente, a substituição da Fertágus pelo operador público e / ou a realização posterior de um novo concurso para a selecção de outro parceiro privado.



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

De salientar, ainda que em determinada fase do processo negocial se chegou mesmo a perspectivar a impossibilidade de obtenção de um acordo que servisse os interesses definidos pelo Estado, tendo sido equacionadas as referidas alternativas. No entanto, o desenrolar do processo e os resultados alcançados levam-nos a concluir que os mesmos são comparativamente mais favoráveis face às alternativas que foram equacionadas.

Assim, e no que se refere em concreto ao Comparador do Sector Público aplicável a este projecto em concreto, estamos convictos que a alternativa de exploração da Concessão pelo operador público não seria comparativamente mais vantajosa, quer em termos financeiros, quer no que se refere à qualidade do serviço prestado, dadas as condições actuais deste operador, a sua própria estrutura de custos e os níveis de eficiência que tem demonstrado na exploração de outros troços suburbanos com algumas semelhanças com os que integram a presente Concessão.

Reforça-se, no entanto, a nossa concordância com a Recomendação formulada pelo Tribunal de Contas, relativamente à relevância do recurso à utilização do Comparador do Sector Público no âmbito da avaliação de projectos de parcerias público privadas.

Falta de cláusulas de exclusividade nos contratos celebrados com os consultores do Estado

O contrato firmado com o consultor financeiro contemplou o compromisso de que este, durante o processo negocial e até à sua conclusão, não efectuará qualquer serviço às entidades ligadas à Concessionária, havendo um compromisso semelhante por parte do consultor jurídico.

Por outro lado, e no que diz respeito a este projecto em concreto, houve uma forte preocupação por parte do Estado, e da Parpública em especial, enquanto entidade que suportou os encargos com o consultor financeiro e com o consultor jurídico, em definir com grande clareza o âmbito da intervenção destes consultores, assegurando que a liderança de todo o processo foi sempre conduzida pelos representantes do Estado, os quais definiram sempre com grande precisão qual o tipo e natureza do trabalho a desenvolver pelos consultores em causa.

Assim sendo, em nenhuma fase das negociações deste contrato se verificou qualquer actuação dos consultores de forma autónoma e dissociada da liderança assumida pelos representantes do Estado. Com efeito, e sem prejuízo da exigência que foi colocada ao trabalho de consultoria que foi desenvolvido, as negociações foram sempre conduzidas pelo Negociador e pelos representantes do Estado, assumindo as entidades consultoras um papel de assessoria e apoio, em face das solicitações e pedidos de sugestões que lhes foram colocadas, o que, só por si, e contrariamente ao que se verifica noutros processos, atenua a relevância de cláusulas de exclusividade, bem como os riscos da sua inexistência.

 8



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

No entanto, a questão suscitada pelo Tribunal de Contas é mais vasta e genérica, abrangendo a impossibilidade de prestação de serviços à Concessionária durante todo o período da Concessão, aspecto que, de facto, não foi contemplado nos contratos celebrados relativamente a este projecto em concreto.

Trata-se, contudo, de uma matéria que, sobretudo em situações de concessões com períodos de duração muito extensos, merece alguma ponderação adicional, dadas as implicações potenciais que tal restrição pode ter ao nível das entidades consultoras, bem como dos reflexos das mesmas na fixação do preço da respectiva prestação de serviços.

Com efeito, caso se pretenda incluir uma cláusula de exclusividade com esta amplitude, será compreensível que o consultor seleccionado procure compensar tal ónus, o que poderá suceder mediante um agravamento do custo da consultoria ou, eventualmente, através da negociação de um volume de trabalho adicional, designadamente mediante a garantia de contratação de serviços de acompanhamento e monitorização da própria concessão.

Admitimos, como uma alternativa possível que, de futuro, seja de equacionar a introdução de uma cláusula nos contratos a celebrar com entidades consultoras, contemplando um período adicional de impedimento, após a conclusão das negociações ou da prestação do serviço, ou, eventualmente, a prestação de serviços adicionais. No entanto, é necessário encarar qualquer destas possibilidades com muito realismo, dado que dificilmente este período se poderá prolongar por muitos anos, sendo igualmente relevante caracterizar o tipo e natureza de serviços que ficarão abrangidos por esse impedimento ou, ainda, a natureza e interesse dos serviços adicionais que possam ser equacionados.

Com efeito, consideramos essencial que o Estado, directamente ou através de uma qualquer entidade pública contratante, nunca deixe de assumir as suas responsabilidades nem permita que as mesmas sejam transferidas para entidades consultoras externas, sob pena de, progressivamente, perder capacidade e conhecimentos indispensáveis à salvaguarda dos seus interesses e à adequada negociação dos projectos em que se envolve.

B – RELATO

Dada a organização do Relatório elaborado pelo Tribunal de Contas, as situações reflectidas nesta secção que merecem comentários da nossa parte já foram abordadas anteriormente, a propósito do Sumário Executivo, pelo que se considera desnecessário repetir tais considerações. Assim sendo, limitar-nos-emos a comentar alguns aspectos mais específicos ou de pormenor.

ab 9



PARPÚBLICA
PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

13. Intervenientes

Apenas por uma questão de precisão, esclarece-se que os dois representantes da Ministra de Estado e das Finanças que são referidos na página 19 são ambos consultores da Parpública, tendo a sua actuação decorrido das suas competências enquanto membros da Comissão de Acompanhamento. A participação da Parpública, através dos referidos representantes, enquadra-se nas competências atribuídas a esta entidade pelo Ministério das Finanças.

16. O decurso da negociação

É referido na página 23 que "o encontro de interesses entre as partes envolvidas passou pela prorrogação do contrato por um período adicional de 9 anos". Como se depreende do conteúdo do relatório, trata-se de um lapso, dado que esta prorrogação é apenas uma possibilidade, sujeita à verificação de determinados pressupostos, conforme disposto na cláusula 4ª do contrato.

19. Prazo

Na parte final deste ponto é referido que o novo contrato tem como objectivo atingir o *break-even* da Concessão em 2010. Esta afirmação não é integralmente correcta, carecendo de alguma precisão. Com efeito, o que está acordado é que haverá a prorrogação da Concessão por um período adicional de 9 anos, caso a Concessionária assegure que, durante o período adicional não haverá qualquer comparticipação financeira por parte do Estado, o que não é exactamente a mesma coisa.

Com efeito, o *break-even* pode, eventualmente, ocorrer num momento posterior a 2010, sem que, contudo, haja necessidade de apoios por parte do Estado a partir desta data. É perfeitamente admissível que os primeiros anos do período adicional possam ainda revelar-se deficitários para a Concessionária, desde que compensados com resultados positivos nos anos seguintes, à semelhança do que sucede com a generalidade dos projectos, o que permitirá que o mesmo apresente uma rentabilidade positiva e seja atractivo do ponto de vista dos interesses do parceiro privado.

Por tal razão se prevê que o equilíbrio da Concessão, no período adicional de 9 anos, terá de ser demonstrado pela Concessionária no âmbito das negociações que irão ocorrer nas datas previstas, onde se demonstrará, desejavalemente, a viabilidade da exploração durante o período em causa.

Da mesma forma, e à semelhança do que já foi referido a propósito do ponto 8.1., a mudança da titularidade do material circulante gera efeitos sobre a exploração em termos de substituição de naturezas de custos e não da sua supressão.



PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

20.6 Novas condições de reequilíbrio financeiro da concessão

O Relatório do Tribunal de Contas, ao identificar as situações susceptíveis de gerar o mecanismo de reposição de reequilíbrio financeiro da Concessão, inclui a previsão constante da cláusula 14ª, relativa à tarifa de utilização da infra-estrutura. No entanto, o disposto nesta cláusula não conduz a qualquer operação de reequilíbrio financeiro.

Conforme referido a propósito do ponto 6., de acordo com o nº 3 da cláusula 14ª, a responsabilidade do Estado só ocorre caso as variações anuais da tarifa de utilização da infra-estrutura, em termos reais, sejam superiores a 3% face ao ano anterior. Mas, caso tal aconteça, não haverá lugar a qualquer processo de reequilíbrio da concessão. O que se verifica é uma compensação, em qualquer dos sentidos e através de um mecanismo automático de acerto de contas, caso a variação efectiva desta tarifa se afaste do intervalo definido.

De salientar, ainda, que o Estado, enquanto entidade detentora da REFER, dispõe de alguma capacidade de influência nas decisões que esta entidade venha a tomar em matéria de fixação de tarifas, bem como de acautelar o eventual risco, ainda que hipotético, de futuras actualizações excessivas deste tipo de tarifas visarem a absorção de custos de ineficiência desta entidade.

Com efeito, tratando-se de uma infra-estrutura muito recente, será pouco razoável admitir, em condições normais de exploração, a possibilidade desta tarifa registar uma actualização anual superior a 3%. Assim sendo, é compreensível que não tenha sido transferido para a Concessionária a totalidade dos riscos associados a esta componente de custos.

Esta questão é igualmente abordada, em termos semelhantes, no ponto 23.2.

23.2. Os riscos do Concedente

Para além da questão relacionada com a tarifa de utilização da infra-estrutura, acima referida, é ainda mencionado que “a Concessionária terá direito ao valor residual dos bens que não tenham sido amortizados integralmente”. Esta obrigação do Concedente, entendida pelo Tribunal de Contas como um risco do Estado, deve ser precisada, de acordo com o definido no nº 3 da cláusula 42ª do contrato.

Com efeito, esta obrigação só ocorre relativamente a investimentos adicionais que venham a ser efectuados pela Concessionária, no âmbito da vigência do novo contrato, sempre com autorização do Concedente, e apenas nos casos em que, de acordo com as taxas máximas de amortizações fiscalmente aceites, não tenham sido integralmente amortizados durante o período residual da Concessão.



PARPÚBLICA
PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

Dadas as condições de exploração previstas, não está contemplada no Caso Base qualquer necessidade de investimentos adicionais até final de 2010 que, nessa data, não estejam totalmente amortizados. Com efeito, de acordo com o Caso Base, valor líquido do imobilizado em 31DEZ2010 é nulo

Mas, ainda que tal acontecesse, o que implicaria a aprovação prévia do Concedente, o próprio apuramento do valor residual destes bens teria de ser objecto de validação pela Inspeção-Geral de Finanças.

Deste modo, não se trata, na realidade de um risco imputável ao Concedente, na medida em que só estão em causa investimentos adicionais que venham a ocorrer, os quais dependem sempre de autorização expressa por parte do Estado, a quem compete avaliar a sua necessidade efectiva face ao período restante da Concessão. E, ainda que tal aconteça, só haverá lugar a indemnização caso o período mínimo de vida útil fiscal desses bens ultrapasse o final da Concessão.

Lisboa, 26 de Agosto de 2005

O Consultor

(Vitor Manuel Batista de Almeida)



Tribunal de Contas

4. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Instituto Nacional do Transporte Ferroviário



Resposta ao Tribunal de Contas no âmbito do contraditório sobre o Relato de Auditoria do Tribunal de Contas - Follow - up da Concessão Fertagus

No exercício do contraditório, ao abrigo do disposto nos artigos 13º e 87º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, sobre o Relato de Auditoria – Follow up da concessão Fertagus, vem o Instituto Nacional do Transporte Ferroviário responder o seguinte:

Introdução

O Relato da Auditoria, agora apresentado, incorpora parte das observações que foram efectuadas oportunamente pelo INTF.

Contudo, entende-se ser ainda útil aduzir alguns esclarecimentos o que se fará seguindo a ordem do próprio Relato.

6. Resultados do Processo de Renegociação

- No início deste ponto é referido que o processo de renegociação culminou com assinatura do novo contrato em 23/02/05. Contudo, nesta data, tal como referido na página 18 deste Relatório, verificou-se a aprovação e assinatura pelas partes da minuta renegociada do Contrato de Concessão.
- Relativamente ao princípio da liberdade tarifária apresentado como terceiro aspecto negativo deve acrescentar-se que esse aumento é relativo à BTM verificada nos 12 meses imediatamente anteriores e sob determinadas condições constantes do contrato; só haverá lugar a reposição do equilíbrio financeiro se houver oposição do Estado ao aumento de tarifário proposto pelo Concessionário em valores superiores aos constantes do Caso Base.



7. Implicações Financeiras para o Estado

Convém precisar que os 50% dos encargos referidos no final da página 9 não decorrem de qualquer disposição prevista no Contrato de Concessão anterior, mas sim da renegociação.

8.3. Perspectivas de desempenho

A primeira afirmação da página 13 – “Os limiares máximos de ocupação permitidos são agora mais baixos fruto da preocupação pelo conforto e pela imagem associada ao serviço”¹ – deve ser clarificada no sentido de esclarecer que a lotação máxima por UQE se manteve em 1210² passageiros. O que ficou agora regulado foi o limiar máximo de aceitabilidade, em 90%, por questões de comodidade e conforto, conforme Anexo 5.

9. Monitorização e Controlo

Na parte final da página 14, relativa aos sistemas de monitorização, convém esclarecer que existem duas situações distintas:

- A primeira refere-se ao controlo e monitorização do serviço contratado, efectuado pelo Concedente, através do Instituto Nacional do Transporte Ferroviário, nos termos previstos na cláusula 23ª e Anexo 14 do Contrato de Concessão, no qual o INTF fiscaliza o cumprimento pelo Concessionário das obrigações relativas ao desempenho com base nos dados produzidos e fornecidos pelo registos de circulação da Refer, o qual se encontra descrito no Apêndice ao Anexo 14 e a partir do qual o INTF calculará eventuais penalidades por desempenho deficiente;
- A segunda situação é relativa ao sistema de monitorização e desempenho previsto no Decreto-lei nº 270/2003 de 28 de Outubro entretanto

¹ Pág. 13 do Follow-up da Concessão Fertagus – Relato de Auditoria.

² Desde sempre, a Concessionária, procurou aumentar o nº de lugares oferecidos quando os factores de carga ultrapassavam os 80%, pelo que se procurou manter os padrões de qualidade praticados.



Tribunal de Contas

regulamentado pelo Regulamento do INTF nº 21/2005 de 3 de Fevereiro. Este sistema é de contratação voluntária entre operadores e gestor da infra-estrutura e tem como suporte o sistema de controlo da circulação da Refer que permite a recolha e registo dos dados necessários à monitorização do desempenho dos operadores, incluindo o da Concessionário Fertagus descrito no ponto anterior, assim como a atribuição de responsabilidades por ocorrências com perturbações na circulação.

Assim, trata-se de situações distintas, sendo a primeira, uma relação entre o Concedente e a Concessionária e a segunda, uma relação entre o gestor da infra-estrutura e os operadores, cujo objectivo é a responsabilização e consequente melhoria de desempenho dos intervenientes no sistema do transporte ferroviário.

Em conclusão, na relação do Estado com o Concessionária quanto a esta matéria, estão criadas todas as condições instrumentais para o acompanhamento e monitorização do serviço contratado e eventual aplicação de multas à Concessionária, por deficiente desempenho, que seja da sua responsabilidade.

20.2. Tarifário

- Relativamente ao princípio da liberdade tarifária apresentado como terceiro aspecto negativo deve acrescentar-se que esse aumento é relativo à BTM verificada nos 12 meses imediatamente anteriores, e não à BTM do ano anterior e sob determinadas condições constantes no contrato.

20.4. Redução da TIR accionista

Julga-se haver na redacção do segundo parágrafo uma imprecisão que importa esclarecer: Sendo a TIR accionista de 7,76%, a sua reposição é garantida pelo Estado sempre que este impuser alterações unilaterais, cujo prejuízo líquido, autonomamente considerado, reduza a referida TIR em mais de 0.05 pontos percentuais. Assim o que é accionado é a reposição da TIR e não a própria TIR, que ficou contratada entre as partes.



20.5. Prestação do Serviço Público / Oferta e Qualidade dos Serviços

No segundo parágrafo afirma-se que a Concessionária não deve garantir baixas taxas de utilização mas sim assegurar o serviço contratado que inclui circulações com menor procura e por conseguinte com baixas taxas de utilização.

No último parágrafo é referido que a avaliação dos níveis de qualidade é feita pela Concessionária através de inquéritos e pelo INTF. No entanto, o fundamental desta avaliação é efectuado conforme o disposto no anexo 5 do Contrato de Concessão na versão actualmente em vigor, do qual se releva o mínimo de quatro contagens anuais de factores de carga.

20.6 Novas Condições de Reequilíbrio Financeiro da Concessão

A terceira linha da tabela da página 29 refere, que "Variações ocorridas por prestação de serviços essenciais de utilização da infra-estrutura superiores ao estabelecido no caso base", esta assumpção só é verdadeira para variações superiores a 3% reais face ao valor constante no Caso Base para a taxa de utilização pela prestação dos serviços essenciais.

22. A Taxa de Utilização das Infra-Estruturas

A afirmação contida no terceiro parágrafo não corresponde ao contratualmente previsto.

Assim, não se encontra prevista no contrato qualquer situação de reposição de equilíbrio financeiro relativa à taxa de utilização da infra-estrutura, aplicando-se a partir de 2006 o nº 3 da cláusula 14ª, e em 2005 os valores inscritos no Caso Base que correspondem à aplicação dos preços já publicados no Directório da Rede Ferroviária Nacional para 2005, aplicados ao programa de oferta contratado.



25. Compensações por desequilíbrios financeiros

A afirmação, do segundo parágrafo, de que a origem das responsabilidades financeiras para o Estado, decorrentes dos desequilíbrios financeiros da Concessionária no período entre a data de início efectivo da exploração e 31 de Dezembro de 2004, decorria de anterior disposição contratual, mais precisamente do disposto na cláusula 12ª do Contrato, não é correcta.

Na verdade, como o INTF teve oportunidade de referir nas várias respostas e documentos que tem produzido e remetido para o Tribunal de Contas nesta matéria, a cláusula 12ª não impunha o pagamento pelo Estado ao Concessionário de quaisquer compensações por desequilíbrios financeiros e muito menos fixava qualquer fórmula para o fazer ou apontava para qualquer valor. Para os volumes de tráfego verificados durante o período inicial, a cláusula 12ª contemplava um mecanismo de resgate excepcional da Concessão ou renegociação global do Contrato, cuja escolha estava na disponibilidade do Estado. Os valores encontrados para a realização destes pagamentos, resultaram da negociação do Contrato após a celebração do Acordo sobre a renegociação em 23 de Junho de 2003. Deve ficar registado que o INTF não dispõe de informação que permita sustentar estes valores ou quaisquer outros.

37.3 Factores de Carga do Serviço Ferroviário

Esclarece-se que o aumento de lugares oferecidos foi feito pela introdução de comboios em formação dupla e não pela oferta de comboios adicionais.

Relativamente ao 2º e 3º parágrafos da página 49, reafirma-se que a lotação máxima considerada por UQE se mantém face ao anterior contrato. A diminuição do limiar máximo de aceitabilidade para os factores de carga é uma medida que possibilita, com antecedência, despoletar o processo de ajustamento da oferta, consoante os limiares atingidos, resultantes das contagens dos factores de carga (Anexo 5).



40. Distribuição de Responsabilidades

Relativamente ao quadro que ilustra a repartição das responsabilidades de monitorização do novo contrato, ressalva-se não estarem cobertas exhaustivamente todas as cláusulas, como por exemplo a cláusula 23ª, para além da alocação de responsabilidades previstas nos Anexos.

IX - BALANÇO DO PROCESSO

Julga-se que o segundo e terceiro aspectos negativos apontados devem ser clarificados. Assim, relativamente ao segundo aspecto, deve acrescentar-se que, a partir de 2006, o Estado assume variações superiores a 3%³ face ao valor inscrito no Caso Base; relativamente ao terceiro aspecto, o limite de 5% reais para o aumento tarifário é relativo à BTM dos 12 meses anteriores.

No final deste ponto são assinaladas algumas incógnitas do novo contrato. O terceiro item, relativo ao tarifário merece-nos alguns esclarecimentos. Assim, as previsões de procura inscritas no Caso Base consideram já os impactos em termos de elasticidade procura-preço dos aumentos tarifários também aí previstos. Relativamente à segunda parte deste ponto, recorda-se que por um lado existe um incentivo à Concessionária em promover aumentos de procura pelo mecanismo de partilha de *up sides* de receitas, por outro lado, importa ter presente que, a aquisição de material circulante adicional, esteja ele reflectido no activo da Concessionária ou na futura renda relativa ao leasing, alterará a equação financeira subjacente ao Caso Base, obrigando ao seu ajustamento. Daqui poderá decorrer um ajuste das compensações por prestação de serviço público.

X - ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TC

Concorda-se com a afirmação efectuada ao longo do Relato⁴, no sentido de que não foi quantificada a situação de resgate, nem consequentemente as alternativas

³ A preços de 2005.

⁴ designadamente no último parágrafo da página 14, assim como no quarto parágrafo da página 20 e no terceiro da página 37



Tribunal de Contas

que esta opção acarretava, nem foi calculado o comparador público que sustentasse a opção de renegociação.