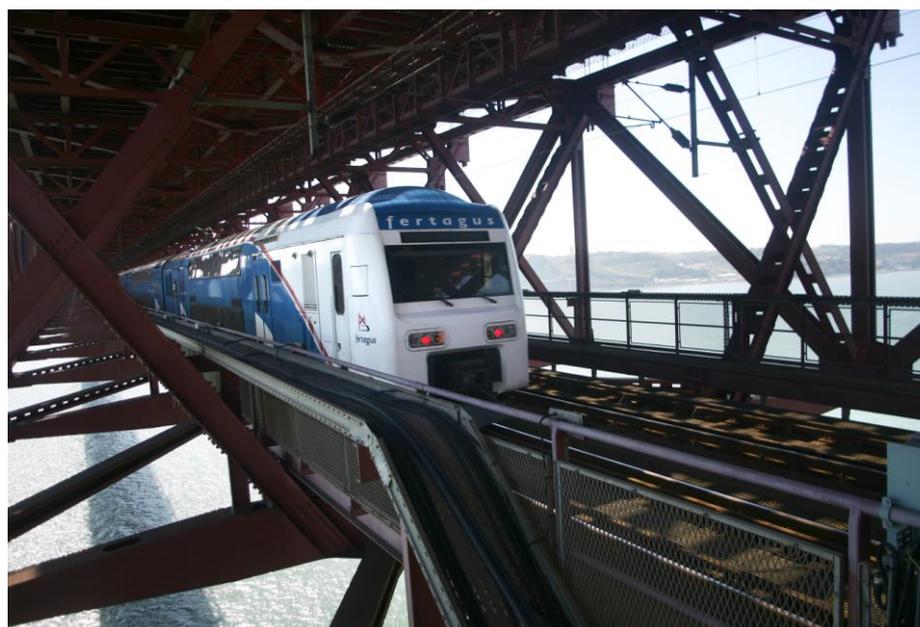




Auditoria ao contrato de concessão Fertagus







Auditoria ao contrato de concessão Fertagus

Abril 2012



Ficha Técnica

COORDENAÇÃO GERAL
Maria Gabriela Ramos
(Auditora Coordenadora do DA IX)

COORDENAÇÃO DA AUDITORIA
António Garcia
(Auditor Chefe do DA IX)

EQUIPA AUDITORIA
Ana Dias
Maria João Silveira

CONCEPÇÃO E ARRANJO GRÁFICO
Ana Salina

IMAGENS
Cortesia da empresa Fertagus, SA

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

Para mais informações sobre o Tribunal de Contas contacte:

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

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





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

Relator:

Conselheiro José Manuel Monteiro da Silva

Adjuntos:

Conselheiro António José Avérous Mira Crespo

Conselheiro José de Castro de Mira Mendes

ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I Sumário Executivo

II Corpo do Relatório

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

IV Anexos







ÍNDICE

| | | |
|--------|--|----|
| I | SUMÁRIO EXECUTIVO | 5 |
| 1. | INTRODUÇÃO | 5 |
| 1.1. | Natureza e âmbito da auditoria | 5 |
| 1.2. | Objetivos da auditoria | 5 |
| 1.3. | Metodologia adotada | 5 |
| 1.4. | Exercício do contraditório | 6 |
| 2. | CONCLUSÕES | 6 |
| 2.1. | Síntese da concessão Fertagus | 6 |
| 2.2. | A concessão Fertagus | 7 |
| 2.3. | O primeiro período da concessão (1999-2004) | 9 |
| 2.4. | O segundo período da concessão (2005-2010) | 9 |
| 2.5. | O terceiro período da concessão (2011) | 10 |
| 2.6. | Implicações financeiras para o Estado | 11 |
| 2.7. | Partilha de excedentes de receitas de bilheteira | 12 |
| 2.8. | O desempenho do projeto | 12 |
| 2.8.1. | Desempenho financeiro | 12 |
| 2.8.2. | Qualidade do serviço | 13 |
| 2.9. | Monitorização e controlo da concessão | 14 |
| 2.10. | RECOMENDAÇÕES | 15 |
| II | CORPO DO RELATÓRIO | 15 |
| 3. | ENQUADRAMENTO GERAL DA CONCESSÃO FERTAGUS | 15 |
| 3.1. | Objetivos e caracterização genérica do projeto | 15 |
| 3.1.1. | 1.ª renegociação do contrato de concessão | 17 |
| 3.1.2. | 2.ª renegociação do contrato de concessão | 19 |
| 4. | ANÁLISE SUMÁRIA DO MODELO CONTRATUAL | 21 |
| 4.1. | Evolução do modelo contratual – Contrato assinado em 1999 – As Bandas de Tráfego | 21 |
| 4.1.1. | Prazo inicial da concessão | 22 |
| 4.1.2. | Taxa de utilização da infraestrutura | 22 |
| 4.1.3. | O tarifário | 22 |
| 4.1.4. | Incentivos e penalizações | 22 |



| | | |
|---------|--|----|
| 4.2. | A 1.ª renegociação do contrato de concessão – 2005 – principais alterações | 22 |
| 4.2.1. | Prestação do serviço público | 22 |
| 4.2.2. | Objeto da concessão | 23 |
| 4.2.3. | Prazo da concessão | 23 |
| 4.2.4. | Partilha de upsides de receitas de bilheteira | 23 |
| 4.2.5. | O tarifário | 24 |
| 4.2.6. | A TIR accionista | 24 |
| 4.2.7. | Material circulante | 24 |
| 4.2.8. | Taxa de utilização das infraestruturas | 25 |
| 4.2.9. | Resgate | 25 |
| 4.2.10. | Sequestro | 25 |
| 4.2.11. | Incentivos e penalizações | 25 |
| 4.3. | As alterações ocorridas com a 2.ª renegociação do contrato de concessão - 2010 | 25 |
| 4.3.1. | Eliminação de compensações financeiras - Denúncia do contrato | 25 |
| 4.3.2. | Resgate | 26 |
| 4.3.3. | Partilha de upsides de receitas de bilheteira | 26 |
| 4.3.4. | Tarifário | 26 |
| 5. | ENCARGOS COM A CONCESSÃO | 28 |
| 5.1. | Compensações por desequilíbrios financeiros | 28 |
| 5.2. | Compensações pela prestação do serviço público | 29 |
| 5.3. | Implicações financeiras da eventual celebração do acordo de empresa pela concessionária Fertagus | 29 |
| 5.4. | Partilha de excedentes de receitas de bilheteira | 30 |
| 5.5. | Contrapartida para o Estado em caso de não denúncia do contrato | 31 |
| 5.6. | Encargos com taxa de utilização da infraestrutura | 31 |
| 6. | DESEMPENHO OPERACIONAL DO PROJETO | 31 |
| 6.1. | O desempenho de 2005 até 2010 | 31 |
| 6.2. | O desempenho da concessão em 2011 | 35 |
| 6.3. | Qualidade do serviço | 37 |
| 6.3.1. | Sistema integrado de gestão da qualidade e segurança | 37 |
| 6.3.2. | Inquéritos de imagem e qualidade | 39 |
| 6.3.3. | Reclamações | 41 |
| 6.4. | Material circulante | 42 |
| 7. | MONITORIZAÇÃO E CONTROLO DA CONCESSÃO | 43 |
| 7.1. | Distribuição de responsabilidades | 43 |
| 7.1.1. | Evolução da atividade do IMTT, I.P. (anterior INTF) | 45 |
| III | VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS | 47 |
| 8. | VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO | 47 |



| | |
|-----------------------------|----|
| 9. RECOMENDAÇÃO FINAL | 47 |
| 10. DESTINATÁRIOS | 47 |
| 11. PUBLICIDADE | 48 |
| 12. EMOLUMENTOS..... | 48 |
| IV ANEXOS | 49 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS



| | |
|---|----|
| Gráfico 1 - Volume de tráfego entre 2005 e 2010 (PKT) | 32 |
|---|----|

ÍNDICE DE FIGURAS



| | |
|--|----|
| Figura 1 - Serviço de transporte ferroviário prestado pela Fertagus..... | 8 |
| Figura 2 - Estação do Fogueteiro da concessão Fertagus..... | 16 |
| Figura 3 - A atual estação terminal de Setúbal..... | 18 |
| Figura 4 - Rede da concessão Fertagus..... | 18 |
| Figura 5 - Transporte público como alternativa de qualidade | 37 |

ÍNDICE DE QUADROS



| | |
|--|----|
| Quadro 1 - Total de encargos suportados pelo Estado com a concessão Fertagus | 12 |
| Quadro 2 - Principais etapas da concessão Fertagus | 20 |
| Quadro 3 - Desvios entre previsões e tráfego real | 21 |
| Quadro 4 - Contrapartidas a receber pelo concedente..... | 26 |
| Quadro 5 - Evolução do contrato de concessão Fertagus desde 1999 até 2010 | 27 |
| Quadro 6 - Compensações por desequilíbrios financeiros | 28 |
| Quadro 7 - Quantias pagas pelo Estado à concessionária | 29 |
| Quadro 8 - Upsides | 30 |
| Quadro 9 - Upsides de receitas partilhada pelo Estado | 30 |
| Quadro 10 - Contrapartidas em caso de não denúncia..... | 31 |
| Quadro 11 - Quantias pagas pela utilização da infraestrutura | 31 |
| Quadro 12 - Tráfego entre 2005/2010 (PKT) | 32 |
| Quadro 13 - Desempenho económico-financeiro da concessão Fertagus | 32 |
| Quadro 14- Compensações do Estado | 33 |



| | |
|---|----|
| Quadro 15 - Pagamentos ao Estado | 34 |
| Quadro 16 - Receitas da concessão | 34 |
| Quadro 17 - Dividendos | 34 |
| Quadro 18 - Resultados líquidos | 34 |
| Quadro 19 - Desempenho económico-financeiro da concessão – 2011 | 36 |
| Quadro 20 - Receitas da concessão – 2011 | 36 |
| Quadro 21 - Ferramentas do sistema integrado de gestão | 38 |
| Quadro 22 - Inquéritos de imagem e qualidade | 39 |
| Quadro 23 - Satisfação obtida com os atributos | 40 |
| Quadro 24 - Principais reclamações entre 2000 e 2010 | 41 |
| Quadro 25 - Entidades envolvidas na monitorização e controlo da concessão | 44 |



SIGLAS

| | |
|----------------|--|
| AE | Acordo de Empresa |
| BTM | Base Tarifária Média |
| DGTF | Direcção-Geral do Tesouro e Finanças |
| IVA | Imposto Sobre o Valor Acrescentado |
| IGF | Inspeção-Geral de Finanças |
| INTF | Instituto Nacional do Transporte Ferroviário |
| INTOSAI | International Organization of Supreme Audit Institutions |
| IMTT | Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P. |
| MEE | Ministério da Economia e do Emprego |
| MF | Ministério das Finanças |
| MLP | Médio e Longo Prazo |
| MOPTC | Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações |
| PPP | Parcerias Público-Privadas |
| PK | Passageiro/Quilómetro |
| PREMAC | Plano de Redução e Melhoria da Administração Central |
| TC | Tribunal de Contas |
| TIR | Taxa Interna de Rendibilidade |
| REFER | Rede Ferroviária Nacional, EPE |
| URF | Unidade de Regulação Ferroviária |
| EFNS | Eixo Ferroviário Norte-Sul |
| UQE | Unidade Quádrupla Eléctrica |
| INIR | Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P. |



GLOSSÁRIO

| | |
|-------------------|--|
| Clawback | Partilha de ganhos supranormais |
| Cash flows | Fluxos financeiros |
| Follow up | Seguimento |
| Standards | Parâmetros normalizados |
| Upsides | Volume acima do limite superior de tráfego |



I SUMÁRIO EXECUTIVO

1. INTRODUÇÃO

1.1. Natureza e âmbito da auditoria

1. A auditoria cujos resultados se relatam constitui uma ação de acompanhamento das principais observações constantes do Relatório n.º 31/05, aprovado pela 2.ª Secção do Tribunal de Contas – TC, e bem assim, de aprofundamento e atualização de matérias relevantes.

1.2. Objetivos da auditoria

2. Tendo em consideração as conclusões do Relatório n.º 31/05 e os elementos de informação disponíveis no Tribunal acerca da concessão Fertagus, formularam-se os seguintes objetivos gerais:
 - ✓ Identificar e examinar os encargos do Estado com a concessão Fertagus (2005-2010);
 - ✓ Examinar o desempenho do projeto entre 2005 e 2011;
 - ✓ Examinar a qualidade do serviço da concessão Fertagus.

1.3. Metodologia adotada

3. A auditoria foi realizada com base no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, e nos procedimentos e metodologias de controlo adotados pela INTOSAI.
4. A auditoria, para além de trabalho de campo, envolveu o exame e apreciação dos seguintes elementos:
 - ✓ Contrato de concessão;
 - ✓ Acordo Modificativo do Contrato de concessão;
 - ✓ Legislação relativa ao contrato de concessão;
 - ✓ Relatórios e contas da Fertagus, respeitantes ao período de 2005 a 2010;
 - ✓ Relatórios de sustentabilidade da Fertagus;
 - ✓ Diversos relatórios de acompanhamento da concessão;
 - ✓ Questionários enviados pelo TC ao IMTT e à concessionária Fertagus;
 - ✓ Imprensa escrita;
 - ✓ Informação disponível em alguns sítios da internet.
5. O Tribunal de Contas agradece à Fertagus e ao IMTT a colaboração prestada no âmbito da auditoria realizada.



1.4. Exercício do contraditório

6. No sentido de dar cumprimento ao disposto na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada pela Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto, nomeadamente nos seus artigos 13.º e 87.º, o juiz relator do processo enviou um relato dos resultados da auditoria, a coberto de ofícios por si assinados, ao Ministro das Finanças, ao Ministro da Economia e do Emprego, ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P. e à concessionária Fertagus, Travessia do Tejo, Transportes, S.A.. Este procedimento teve por finalidade permitir às entidades envolvidas nos resultados da auditoria do TC pronunciar-se sobre o conteúdo e conclusões daquele documento.
7. Daquele conjunto de destinatários todos se pronunciaram, à exceção do Ministro das Finanças e do Ministro da Economia e do Emprego, tendo as respetivas respostas sido detalhadamente analisadas, acolhidas e introduzidas neste relatório na medida que tenham contribuído para corrigir, aclarar ou precisar a matéria de facto ou para melhor formular ou modelar as observações e as conclusões constantes do relato.
8. As respostas recebidas foram inseridas em anexo ao presente relatório, dele fazendo parte integrante.

2. CONCLUSÕES

2.1. Síntese da concessão Fertagus

9. O contrato de concessão Fertagus, assinado em 1999, entre o Estado Português e a concessionária, define a exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte/Sul com atravessamento da ponte 25 de Abril, entre Setúbal e Roma-Areeiro.
10. O contrato de concessão, inicialmente celebrado por um prazo de 30 anos, viu o seu prazo reduzido para cerca de 6 anos quando, **em 2005, ocorreu a primeira renegociação**, realizada já ao abrigo do novo Decreto-Lei das Parcerias Público-Privadas.
11. Nesta renegociação ficou estabelecido **o abandono do sistema de bandas de tráfego e a consequente contratualização da prestação do serviço público**, com exigência de serviços mínimos garantidos. Foi, também, introduzido o mecanismo de *clawback*, ou seja, a introdução de partilha de *upsides* de receitas de bilheteira.
12. **Até 2010, a Fertagus pagou ao Estado cerca de 11,8 milhões de euros a título de partilha de upsides de receita de bilheteira.**
13. Por outro lado, e no mesmo período, **o Estado pagou à concessionária Fertagus o montante de cerca de 102,8 milhões de euros quer por compensações de desequilíbrios financeiros, quer por compensações pela prestação de serviço público.**
14. **Em 2010, ocorreu a segunda renegociação do contrato** onde ficou estabelecida **a eliminação de qualquer compensação a atribuir pelo Estado à concessionária**. Por outro lado, também ficou consagrada a **prorrogação do contrato até 2019, bem como a partilha pelo Estado de 50% do resultado líquido previsto no modelo financeiro para os últimos três anos da concessão (2017 a 2019) e, ainda, caso as receitas da atividade ferroviária excedam, em cada um dos anos, os valores previstos no modelo financeiro, que o Estado receberá 75% do respetivo excedente.**



15. Até 2005, altura em que ocorreu a primeira renegociação, os resultados líquidos da concessionária foram sempre negativos face ao previsto no modelo financeiro (cerca de menos 32 milhões de euros). Contrariamente, a partir de 2005, a concessionária passou a apresentar Resultados Líquidos positivos no montante de cerca de 56 milhões de euros, tendo contribuído para o efeito, entre outros, o **aumento crescente da procura, a extensão do serviço ferroviário até Setúbal e o fato do contrato permitir aumentar o tarifário num intervalo entre 5% acima ou abaixo da taxa de inflação prevista no Orçamento do Estado**, para o ano em causa.
16. **A partir de 2011, a concessão Fertagus tornou-se um caso único na Europa¹**, pois trata-se de uma **empresa de capitais privados que realiza um serviço público de qualidade de transporte de passageiros**, mediante o pagamento à REFER de uma taxa pela utilização das infraestruturas, **sem recorrer a compensações financeiras do Estado para o efeito**.
17. A Administradora-delegada da Fertagus referiu² que *“o objetivo de uma empresa privada é ter projetos de sucesso, que cresçam, em que exista um controlo do risco. Não queremos projetos em que sejamos subsidiados pelo Estado porque não se consegue atingir o equilíbrio”*.
18. A concessionária apresenta como **objetivos estratégicos: garantir a sustentabilidade financeira de forma a atingir o equilíbrio da concessão em 2013**, criar valor acrescentado para o cliente, manter a satisfação do cliente e da sociedade em geral, captar um maior nível de procura e aumentar a eficiência dos serviços contratados.
19. Ultrapassadas algumas dificuldades iniciais, trata-se hoje de uma **parceria público-privada bem sucedida**, ao contrário do que na maioria das vezes sucede em Portugal, nestes modelos contratuais. Em 2011, ao fim de 12 anos de operação em crescimento contínuo, a concessionária Fertagus já era responsável por cerca de 85 mil deslocações diárias. Em 2010, o Índice Global de Satisfação dos seus clientes situou-se em 4,5, balizado numa escala de 1 a 5.

2.2. A concessão Fertagus

20. A Fertagus, Travessia do Tejo, Transportes, S.A. (doravante designada Fertagus ou concessionária) é uma empresa que pertence ao Grupo Barraqueiro que conta com a colaboração de 194 pessoas.
21. A Fertagus é detentora da concessão para transporte suburbano de passageiros, através da exploração do Eixo Ferroviário Norte-Sul da Região de Lisboa, numa extensão de linha de 54 Km, entre Setúbal e Roma-Areeiro³, **atribuída em 1999**, através de concurso público com publicitação internacional.
22. O serviço de transporte ferroviário de passageiros prestado pela Fertagus tem maior incidência nos concelhos de Lisboa, Almada, Setúbal, Seixal, Barreiro, Sesimbra e Palmela, conforme mostra a figura seguinte:

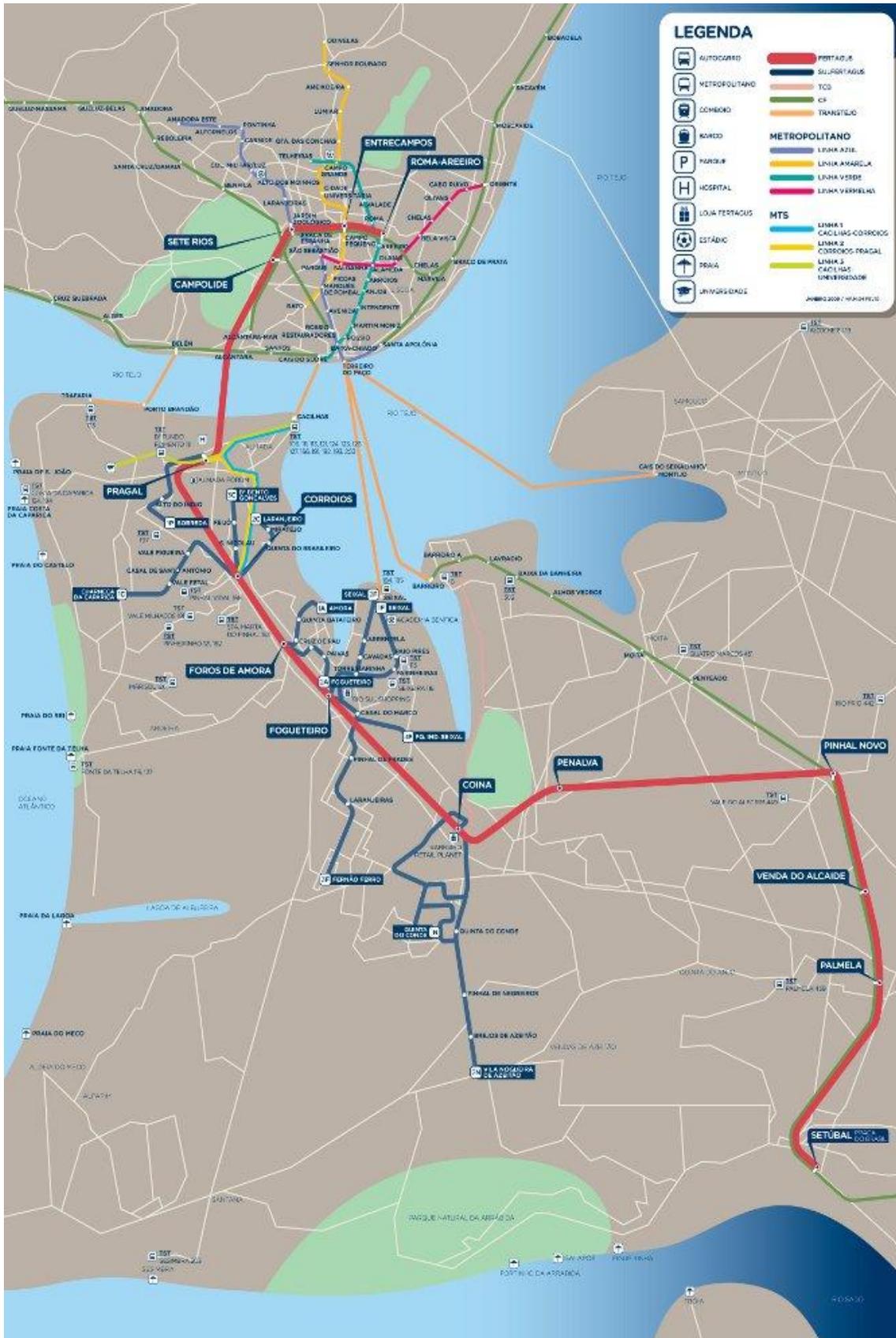
¹ Relatório e Contas – 2010 – Fertagus.

² Entrevista na publicação bimestral “Transportes em Revistas” Editora: N.D. – 01/02/2011.

³ A exploração da extensão do serviço ferroviário até Roma-Areeiro, deu-se em 2003. Em Outubro de 2004 estendeu-se até Setúbal.



FIGURA 1 - SERVIÇO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO PRESTADO PELA FERTAGUS



Fonte: www.fertagus.pt.



2.3. O primeiro período da concessão (1999-2004)

23. Inicialmente, a concessão estava parametrizada no sistema de bandas de tráfego, permitindo o contrato inicial que a concessionária negociasse o contrato no seu todo, em alternativa ao resgate excepcional, quando o volume de tráfego não atingisse o limite mínimo da banda inferior de tráfego definida contratualmente, fato que veio a acontecer.
24. O risco de procura que resultava das flutuações de tráfego, quando estas se verificavam acima do limite mínimo da banda inferior, era assegurado pela concessionária, visto que se considerava que aquelas flutuações não comprometeriam o sucesso do negócio.
25. Inicialmente, a concessão foi celebrada pelo prazo de 30 anos, estando o seu terminus definido para 2029.
26. No entanto, após **os três primeiros anos de exploração, concluiu-se que os níveis de tráfego que tinham sido estimados, nos estudos de procura, estavam sobreavaliados relativamente à realidade.**
27. Face à débil situação financeira da concessão, bem como a existência de níveis de procura muito abaixo do esperado a concessionária, em Janeiro de 2001, impulsionou o processo de renegociação do contrato de concessão.
28. Assim, após um processo longo e complexo de negociações, a **concessão Fertagus foi finalmente renegociada em 2005 e, posteriormente, em 2010**, encontrando-se esta última renegociação já prevista no próprio contrato.

2.4. O segundo período da concessão (2005-2010)

29. **Em 2005 ocorreu a primeira renegociação do contrato** da concessão Fertagus, com a conseqüente entrada em vigor do novo contrato renegociado. Neste segundo período da concessão ficou estabelecido **o abandono do modelo de bandas de tráfego, e determinou-se um valor fixo para a procura e para os proveitos.** Caso a concessionária tivesse proveitos abaixo do estabelecido no modelo financeiro, esta assumiria o risco, caso estes fossem acima do definido, haveria uma **partilha com o Estado**, fato que veio a ocorrer.
30. Desta renegociação resultaram, ainda, outros aspetos positivos que se traduziram, essencialmente, na **redução substancial do prazo do contrato** de 30 anos para cerca de 6 anos, com o seu termo em Dezembro de 2010. Verificou-se, também, a **redução da TIR acionista de 10,89% para 7,76%**, com base no princípio da estabilidade contratual, a qual só é acionada quando o Estado impuser alterações unilaterais ao contrato e o prejuízo líquido de tais alterações, autonomamente consideradas, reduza a TIR acionista em mais de 0,05%, relativamente ao modelo financeiro.
31. Acresce ainda que o **risco de tráfego e o risco de operação são da responsabilidade da concessionária.**
32. Por outro lado, também se verificaram alguns aspetos menos positivos nesta renegociação, nomeadamente a diminuição da frequência do serviço, devido à inexistência de investimento em material circulante, o fato de o **risco de investimento em material circulante pertencer ao concedente** e, ainda, a possibilidade de a **concessionária poder aumentar, em cada ano, as tarifas aos utentes** dentro de um intervalo de 5% real, inferior ou superior, relativamente à BTM dos doze meses anteriores.
33. Note-se que o primeiro modelo da concessão definido no contrato, assinado em 1999, era excessivamente otimista em relação à procura. Já o segundo modelo contratual, resultante da renegociação operada em 2005, é mais conservador e mais equilibrado⁴.

⁴ Com efeito, este modelo teve em conta projeções de tráfego que constam do modelo financeiro, agora mais realistas e validadas por consultores. 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.



2.5. O terceiro período da concessão (2011)

34. **O ano de 2010 ficou marcado pela prorrogação do contrato de concessão** do serviço de transporte ferroviário de passageiros do Eixo Norte/Sul até 2019, já que as condições contratuais que tinham sido definidas, no contrato assinado em 2005, foram cumpridas.
35. Agora, existe a **possibilidade de o Estado resgatar a concessão em 2016**, tendo ainda ficado acautelada a eventual alteração que possa ocorrer em resultado das soluções de transporte entre as margens do Tejo, incluindo o projeto de ligação ferroviária de alta velocidade entre Lisboa e Madrid.
36. Note-se ainda que, a evolução do modelo contratual da concessão Fertagus, **formalizado na última renegociação, em 2010, através do Acordo Modificativo ao contrato de concessão, não trouxe qualquer encargo para o sector público, tendo sido todos os riscos inerentes à exploração da concessão integralmente transferidos para a concessionária, incluindo o risco de procura.**
37. Assim, **a partir de Janeiro de 2011, a concessionária deixou de auferir indemnizações compensatórias pagas pelo Estado.**
38. A própria concessionária refere que **não precisa de apoios do Estado** porque *“tem vindo a construir ao longo de 12 anos uma imagem sólida em termos de prestação de serviços de qualidade e fiabilidade junto dos seus clientes, porque ao longo de 12 anos tem efetuado um rigoroso controlo de custos, procurando sempre e de uma forma sistemática uma maior eficiência nas suas operações, e porque num quadro de estabilidade do sistema como o que se previa aquando da prorrogação da concessão, o crescimento real de 1% no tarifário permitia simultaneamente aumentar a receita e crescer de uma forma razoável a procura, permitindo equilibrar a concessão. Porque soubemos articular o serviço ferroviário com um conjunto de serviços complementares de forma a alavancar a procura e fidelização ao sistema integrado que oferecemos.”*⁵.
39. Neste âmbito, a Fertagus referiu ainda que, em 2010, foi considerada uma das melhores empresas para trabalhar em Portugal⁶ tendo, em 2011, ascendido à 23ª posição, num total de 100 empresas⁷.
40. Sobre esta matéria, o IMTT referiu que *“uma das razões essenciais relaciona-se com a gestão de proximidade e permanente atenção sobre os factos envolventes ao negócio levado a cabo pela concessionária. Por outro lado, influem os seguintes fatores: (i) o modelo tarifário assumido para o período adicional de exploração, que confere flexibilidade à gestão; (ii) o facto de a concessionária ter assumido um pressuposto de aumento anual de procura de 1% até 2015 e de 0,5% para os anos seguintes; (iii) o facto de a concessionária ter salvaguardado que caso, durante o período de prorrogação, as tarifas a pagar ao gestor da infraestrutura ferroviária sofram aumentos por força de alterações extraordinárias das tarifas de serviços essenciais constante dos Diretórios de Rede, poderá refletir esse efeito, mediante autorização do concedente, correspondente à diferença verificada no(s) tarifário(s) do ano seguinte”.*
41. Acresce ainda que, segundo o próprio IMTT, a prorrogação do prazo de vigência do contrato, não acarretando encargos para o sector público, traduz-se num potencial de receitas para o Estado.
42. Com efeito, os pressupostos para que ocorresse a **última renegociação que prorrogou o contrato de concessão até 2019**, já se encontravam estabelecidos no próprio contrato alterado em 2005.
43. Assim, a renegociação só poderia ocorrer se **não houvesse qualquer comparticipação financeira do Estado para todo o período da prorrogação e ainda que, a concessionária tivesse cumprido os requisitos contratuais no que concerne à manutenção da qualidade do serviço prestado.**

⁵ Resposta da concessionária ao questionário enviado pelo TC.

⁶ Ficou classificada na 64ª posição segundo a Revista Exame e o Jornal Expresso.

⁷ Segundo a Revista Exame.



44. Para levar a cabo o processo de renegociação no cumprimento destes pressupostos foi necessário assegurar que o material circulante existente, não sofreria qualquer acréscimo, bem como a continuação da permissão, por parte da REFER, de reversão das composições na Estação de Roma-Areeiro.
45. Nestes termos, foi dada autorização à concessionária para, durante o período de prorrogação, proceder a **atualizações tarifárias anuais até um ponto percentual acima da taxa de inflação** esperada⁸, o que permite que o modelo financeiro fique equilibrado, contribuindo para que a partir de 2017 e até 2019, o Estado, caso não use a faculdade de denúncia⁹, tenha direito a receber, como contrapartida anual da concessão, 50% do resultado líquido (estimado) de exploração, independentemente da rentabilidade efetiva que a concessionária venha a ter.
46. Com efeito, a concessionária espera equilibrar financeiramente a concessão em 2013, e vir a entregar ao Estado, contrapartidas anuais de 965 mil euros, de 1 milhão e 233 mil euros e de 1 milhão e 428 mil euros, em 2017, 2018 e 2019, respetivamente.
47. Foi de igual modo prevista a possibilidade do **Governo autorizar um aumento tarifário**¹⁰, **até ao limite aplicável aos restantes operadores de transportes da área Metropolitana de Lisboa**, podendo o Estado concedente **partilhar as receitas de bilheteira na proporção de 75% para si e 25% para a concessionária, caso os proveitos ferroviários sejam superiores aos definidos no modelo financeiro**.
48. Sobre esta questão a concessionária é de opinião de que as alterações introduzidas ao contrato de concessão decorrentes da última renegociação relativas ao tarifário protegem o utente *“na medida em que limitam o crescimento do tarifário a 1% acima da taxa de inflação ou à autorização da entidade concedente, na situação em que os aumentos do setor forem superiores ao previsto na cláusula 9a¹¹”*.
49. Ficou, também, assegurada a possibilidade de o Estado **denunciar o contrato de concessão com efeitos a 1 de janeiro de 2017, sem pagamento de qualquer contrapartida**, designadamente, e conforme acima referido para a nova travessia do Tejo, no âmbito dos projetos de ligação ferroviária de alta velocidade entre Lisboa e Madrid.
50. Por último, continua a vigorar a partilha de *upsides* de receita de bilheteira, definindo agora o contrato que, para a totalidade da prorrogação (2011 a 2019), caso as receitas de bilheteira excedam em cada um dos anos, os montantes previstos no modelo financeiro, o Estado receberá 75% do respetivo excedente.
51. Deste modo, pode afirmar-se que, desta última renegociação do contrato de concessão, releva como **um dos aspetos positivos o fim do pagamento das indemnizações compensatórias por parte do concedente** que, em 2009, totalizaram cerca de €11.000.000,00 e, em 2010, ascenderam a cerca de €9.000.000,00.

2.6. Implicações financeiras para o Estado

52. Os encargos suportados pelo concedente com a concessão Fertagus apresentaram duas componentes: **compensações por desequilíbrios financeiros** e **compensações pela prestação do serviço público**. As primeiras dizem respeito ao primeiro período da concessão, e as segundas referem-se ao segundo período que terminou no final de 2010.
53. No total destas duas rubricas o Estado pagou à concessionária **€102.821.636,00**, com mostra o quadro que se segue:

⁸ Prevista no Relatório anexo à Proposta de Orçamento de Estado para o ano em causa, a qual poderia ser corrigida na atualização tarifária anual seguinte pela taxa de inflação efetivamente verificada, no período em causa.

⁹ Com efeitos a 1 de Janeiro de 2017.

¹⁰ Regime tarifário facultativo.

¹¹ Regime tarifário facultativo.



QUADRO 1 - TOTAL DE ENCARGOS SUPOSTADOS PELO ESTADO COM A CONCESSÃO FERTAGUS

Unidade: €

| Período | Rubricas | Montante |
|---------------|---------------------------------|-----------------------|
| 1999-2004 | Desequilíbrios financeiros | 45.177.527,00 |
| 2005-2010 | Prestação do serviço público | 57.644.109,00 |
| 2011 → | Sem encargos p/ o Estado | |
| Total | | 102.821.636,00 |

Fonte: Fertagus (valores sem I.V.A.).

54. A **partir de 2011, a concessão Fertagus não apresenta qualquer encargo para o Estado sendo, mesmo, autossustentável do ponto de vista financeiro, visto que os proveitos ferroviários cobrem os custos de operação.**
55. Pode, eventualmente, vir a verificar-se o Estado concedente receber por verificação de excedentes de receita relativamente ao modelo financeiro, um montante relativo a repartição de 75% das mesmas.

2.7. Partilha de excedentes de receitas de bilheteira

56. O segundo período da concessão ficou assinalado pelo fato de o Estado ter partilhado os proveitos acima do estimado no modelo financeiro na seguinte proporção: menos de 5% (25% para o concedente e 75% para a concessionária), mais de 5% (75% para o concedente e 25% para a concessionária).
57. Verificou-se pois que, o **concedente, entre 2005 e 2010, recebeu cerca de 12 milhões euros**, perspetivando-se a partir de 2011, a manutenção ou mesmo um incremento na partilha em virtude da nova fórmula consagrada no modelo financeiro.
58. Assim, de 2011 a 2019, caso as receitas de bilheteira excedam em cada um dos anos os montantes previstos no contrato, **o excedente é partilhado na proporção de 75% para o concedente e de 25% para a concessionária.**
59. Acresce ainda que, para **os últimos três anos da concessão (2017/2019), a própria concessionária já prevê uma estimativa de resultados líquidos positivos, entregando ao Estado 50% dessas verbas.**

2.8. O desempenho do projeto

2.8.1. Desempenho financeiro

60. Verificou-se que o desaire das previsões iniciais de procura levou a um **desempenho financeiro negativo da concessão no seu primeiro período, ou seja entre 1999 e 2004.**
61. Note-se que, nesse período os resultados antes dos impostos ficaram marcados por **um desvio de quase - 600%, relativamente ao modelo financeiro.**
62. No **segundo período da concessão**, pelo contrário, os **resultados antes dos impostos ficaram marcados por um desvio positivo de 31%**, relativamente ao previsto no modelo financeiro.
63. Assim, a concessionária apresentou **resultados líquidos positivos aproximadamente de 57 milhões de euros, ou seja, cerca de mais 17 milhões de euros relativamente ao definido no modelo financeiro, cujos principais contributos** para esta situação foram:



- O aumento **da procura**;
 - **A extensão do serviço ferroviário até Setúbal**;
 - **Um contributo maior dos utilizadores através das tarifas a pagar**;
 - O contributo de **compensações do Estado por prestação de serviço público**;
 - A transferência de propriedade do material circulante, com a consequente eliminação da dívida de longo prazo da concessionária;
 - A racionalização dos custos de operação.
64. Durante o segundo período da concessão, o Estado pagou, a **título de compensações por prestação de serviço público, a quantia de 57,6 milhões de euros**. Por outro lado **recebeu da concessionária cerca de 11,8 milhões de euros** a título de partilha de excedentes de receitas de bilheteira.
65. Os dividendos dos acionistas totalizaram €33.364.520,00, para o qual contribuiu entre outros as compensações pagas pelo concedente à concessionária.
66. Já o **ano de 2011, marca o primeiro ano da concessão sem indemnizações compensatórias do Estado**, onde **os resultados líquidos se cifram em €498.746,87 negativos**, contrariamente ao previsto no modelo financeiro que, para aquele ano, apontava para resultados líquidos negativos na ordem de um milhão e duzentos mil euros. Sobre este assunto a concessionária veio referir, em sede de contraditório, que *“Tal facto decorreu quer do aumento tarifário excepcional ocorrido em Agosto de 2011, com grande impacto nos passes combinados na Área Metropolitana de Lisboa (e que foi autorizado à Fertagus acompanhar), quer da renegociação de contratos de prestação de serviços cujo prazo terminou nos primeiros meses de 2011”*.
67. A rentabilidade dos acionistas da concessão foi, no período de 1999-2011, de 11%. A rentabilidade inicialmente renegociada em 2005, situava-se em 7,76%.
68. Contudo, a evolução da TIR acionista até ao final da concessão (2019) estará dependente da evolução, mais ou menos favorável da procura.
69. A concessionária questionada sobre o **balanço do projeto** após onze anos de exploração, refere que estamos na presença de *“um projeto de referência, em que se garante um serviço de qualidade, integrado e fiável, a preços justos, e no qual o concessionário tem vindo de uma forma crescente a assumir maior nível de riscos, o que apenas tem sido possível num modelo em que a política comercial é definida pelo concessionário, obviamente articulada com a entidade concedente no que esta considera as obrigações de serviço público. A este último respeito o prazo de execução contratual já decorrido e os ajustamentos que têm vindo a ser introduzidos no contrato de concessão a solicitação do Estado Português evidenciam a capacidade de acomodar soluções de equilíbrio contratual, sempre dentro dos limites temporais inicialmente fixados para a concessão, de modo a realizar os objetivos de interesse público que o Estado Português, em cada momento, tem vindo a considerar”¹²*.

2.8.2. Qualidade do serviço

70. A Fertagus implementou um Sistema Integrado de Gestão da Qualidade e Segurança. Com a implementação deste sistema, a **empresa assumiu a qualidade, o ambiente, a segurança e saúde no trabalho como elementos fulcrais da gestão da organização**.
71. No âmbito do Sistema Integrado de Gestão, a Fertagus é certificada pela APCER (Associação Portuguesa de Certificação)¹³ e pelo IMTT¹⁴.
72. Em 2002, a Fertagus obteve a certificação do Sistema de Gestão da Qualidade atribuída pela APCER que foi atualizada em 2005.

¹² Resposta da concessionária ao questionário enviado pelo TC.

¹³ Em 2002, a Fertagus obteve a certificação do Sistema de Gestão da Qualidade atribuída pela APCER que foi atualizada em 2005.

¹⁴ Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P..



73. Em 2007, foi atribuído à Fertagus, o primeiro Certificado de Segurança Ferroviária, a nível nacional, pelo INTF, tendo sido atribuída a segunda em Janeiro de 2012.
74. Com estas certificações, a Fertagus posicionou-se como a primeira empresa de transportes públicos de passageiro globalmente certificada em Portugal.
75. Cabe notar que o IMTT referiu, recentemente, que: *“Desde o início da exploração, em 1999, que a concessionária cumpre com os parâmetros contratualmente definidos, destinados a avaliar a qualidade do serviço prestado. (...) O IMTT monitoriza mensalmente, por sua iniciativa, a qualidade dos serviços oferecidos. Em resumo, e considerando o Contrato de concessão, os níveis de qualidade registados são aceitáveis”*¹⁵.
76. O Índice Global de Satisfação dos clientes da Fertagus atingiu, em 2010, 4,5, numa escala de 1 a 5.

2.9. Monitorização e controlo da concessão

77. A representação do Estado concedente está cometida a duas entidades. Assim, o IMTT colabora e articula-se com a IGF, de forma a compatibilizar e uniformizar posições em questões transversais, tais como: distribuição de excedentes de receita, alteração do tarifário e, ainda, efeitos de variação da tarifa pela utilização de infraestrutura, entre outras matérias.
78. Compete ao **IMTT, em representação do então MOPTC – Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações**¹⁶, a **fiscalização da atividade da concessionária, em tudo o que respeite à exploração**, com vista à verificação, designadamente, das condições de segurança, da operacionalidade, da eficiência, da rapidez, da comodidade e do conforto.
79. No desempenho da sua atividade, o IMTT destacou como dificuldades encontradas no acompanhamento da execução do contrato as que *“resultam da falta de recursos humanos em áreas técnicas, sobretudo nas valências jurídica e de exploração ferroviária, dificultando um acompanhamento no terreno com visitas regulares a estações e parques de estacionamento”*.
80. Nesta sequência, o TC constatou que ainda **não foi criada uma subunidade organizacional centralizadora das competências respeitantes a concessões** conforme já tinha sido veiculado no Relatório de Auditoria n.º 35/2005 – 2.ª Secção – seguimento à concessão Fertagus.
81. Os fatos referidos contribuíram para a ausência da figura de gestor de contrato ao longo das diversas fases da concessão. Apesar de o Decreto-Lei que regula o regime jurídico das Parcerias Público-Privadas ser omissivo quanto à existência da figura do gestor de contrato, esta revela-se crucial na medida em que esta figura centraliza todas as valências inerentes à concessão.
82. A representação do Estado concedente neste contrato é, ainda, assegurada pela IGF, em representação do Ministério das Finanças, no que concerne aos *“aspectos económicos e financeiros”*¹⁷ da concessão.
83. Por outro lado, em 2011, com a publicação do **Regulamento n.º 473/2010, de 20 de Maio do IMTT, que aprovou o Regime de melhoria de desempenho para a rede ferroviária nacional**, obteve-se maior rapidez na publicação dos resultados, através da operacionalização de um processo da REFER (entidade responsável pela gestão da infraestrutura ferroviária) mas que conta com o envolvimento de todos os operadores e da Unidade de Regulação Ferroviária, criada em 2007.

¹⁵ O atual contrato de concessão estabelece, no seu Anexo 5, que os limiares máximos para os fatores de carga são de 90%, dado que a lotação máxima considerada por UQE é de 1.210 passageiros, cerca de 5 passageiros por m², valor percentual raramente ou pontualmente atingido.

¹⁶ Atual MEE – Ministério da Economia e do Emprego.

¹⁷ Clausula 31.ª do contrato de concessão.



2.10. RECOMENDAÇÕES

84. Tendo em consideração as principais observações e conclusões da auditoria, o Tribunal formula ao **Governo** as seguintes recomendações:
- ✓ Deverão dispor dos meios técnicos e humanos que permitam assegurar uma gestão e fiscalização do contrato mais eficaz nas suas diversas valências.
 - ✓ Deverão ser promovidas as diligências necessárias no sentido de ser criada uma entidade que assegure a responsabilidade global pela gestão do contrato em todas as suas valências.



II CORPO DO RELATÓRIO

3. ENQUADRAMENTO GERAL DA CONCESSÃO FERTAGUS

3.1. Objetivos e caracterização genérica do projeto

85. A concessão Fertagus foi já objeto de duas auditorias realizadas pelo TC, cujas conclusões figuram nos seguintes relatórios: Relatório de Auditoria n.º 24/2002 – 2.ª Secção (*Auditoria à concessão da travessia do Eixo Ferroviário Norte-Sul (Estado/Fertagus)*) e Relatório de Auditoria n.º 31/05 – 2.ª Secção (*Follow-up da concessão Fertagus*).
86. Nestes relatórios foram indicadas as principais etapas desta concessão que a seguir se enumeram de forma sintética.
87. Dada a importância do serviço público de transporte ferroviário, e atentas as suas especiais características e importância para o desenvolvimento do País, o Estado entendeu limitar o acesso a essa atividade, possibilitando, no entanto, a concessão a entidades privadas, quando tal surgisse como a forma mais adequada de garantir, em níveis de qualidade e eficiência, o serviço público a prestar.
88. Deste modo, o Decreto-Lei n.º 339/91, de 10 de Setembro, veio abrir à iniciativa privada a exploração de serviço público ferroviário em regime de concessão.
89. Posteriormente, em 1997, e no âmbito do novo modelo do sector ferroviário, foi **criada uma entidade cujas atribuições se restringiram ao domínio da gestão da infraestrutura, a REFER.**
90. Nesta sequência foi, também, **criada uma entidade de regulação ferroviária, o então INTF, atual IMTT**, que tem por finalidade regular e fiscalizar o sector ferroviário, supervisionar as atividades desenvolvidas e intervir em matéria de concessões de serviços públicos. Foi, também, operada a reestruturação da própria CP – Caminhos de Ferro Portugueses, EP.
91. Em concomitância com a implementação do novo modelo de funcionamento das estruturas ferroviárias, foi aberto um concurso público internacional com o objeto de aquisição do material circulante pela CP¹⁸.

¹⁸ A aquisição do material circulante foi adjudicada pela CP, à empresa ALSTHOM, tendo ficado estabelecido a posterior transmissão da posição contratual da CP à Fertagus, adjudicatária da exploração do serviço público de transporte ferroviário.



92. Foi, também, aberto um outro concurso público internacional, com o objeto de atribuir em regime de concessão, a exploração do serviço público de transporte no Eixo Ferroviário Norte/Sul.
93. Assim, **em 1999** após a realização dos referidos concursos **foram aprovadas as bases da concessão e atribuída à Fertagus-Travessia do Tejo Transportes, S.A., a exploração de serviço público de transporte ferroviário de passageiros no Eixo Ferroviário Norte/Sul, via Ponte 25 de Abril**, adjudicatária do referido concurso.
94. **O contrato foi assinado em 22 de Junho de 1999, entre o Estado Português (representado pelo então INTF) e a Fertagus, pelo prazo de 30 anos** a contar da data de início efetivo da exploração, podendo ser **renovado** por ajuste direto entre concedente e concessionária, por **período não superior a 15 anos**.
95. O contrato tinha por **objeto** a exploração do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte/Sul, entre as estações de **Roma-Areeiro**, Entrecampos, Sete Rios, Campolide, Alvito, Pragal, Corroios, Foros de Amora e **Fogueteiro**¹⁹. Previa-se, também, que o serviço concessionado se estendesse ao troço ferroviário entre Fogueteiro e Praias do Sado (via Setúbal), no primeiro semestre de 2003.
96. A figura que se segue ilustra a estação do **Fogueteiro** da concessão Fertagus:

FIGURA 2 - ESTAÇÃO DO FOGUETEIRO DA CONCESSÃO FERTAGUS



Fonte: www.fertagus.pt.

97. O contrato tinha, ainda, por objeto acessório a exploração das áreas comerciais incluídas nas estações e interfaces da margem sul.
98. De acordo com o contrato de concessão, a exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte/Sul, com o atravessamento da Ponte 25 de Abril cabia, em exclusivo, à concessionária Fertagus.
99. Quanto à caracterização do modelo de concessão, este contrato representava um modelo de parceria público-privada que se previa ser autossustentável, do ponto de vista financeiro, ainda que o Estado assumisse as despesas do projeto em caso de quebra da procura.
100. O equilíbrio financeiro da concessão estava, pois, parametrizado na formulação do sistema de bandas, podendo a concessionária **Fertagus renegociar o contrato no seu todo, em alternativa ao resgate excepcional, quando o volume de tráfego não atingisse o limite mínimo da banda inferior de tráfego, definida contratualmente**²⁰.

¹⁹ Esta estação funcionou cerca de 5anos como estação terminal dos comboios Fertagus.

²⁰ Clausula 12ª do contrato.



3.1.1. 1.^a renegociação do contrato de concessão

101. Verificou-se que, durante o período inicial da concessão (até 31 de Dezembro de 2002), o volume de tráfego não atingiu o limite inferior da banda inferior de tráfego contratualmente definida.
102. Assim, em **2001**, a concessionária **Fertagus** **impulsionou o processo de renegociação do contrato de concessão**. Os fundamentos apresentados foram os já referidos, ou seja, o facto de a procura estar sistematicamente abaixo do limite mínimo da banda inferior de tráfego e, ainda, a necessidade de definir as condições da extensão do serviço ferroviário a Praias do Sado (via Setúbal).
103. De facto, 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 e harmonizava-se com os estudos de procura realizados, que se vieram a revelar desajustados e irrealistas.
104. 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 autossustentabilidade da concessão, como, também, a pouca consistência e fundamentação dos estudos de procura.
105. Deste modo, o concedente e a concessionária iniciaram as negociações com vista à revisão global do contrato de concessão.
106. Para a prossecução da renegociação foi criada uma comissão composta por elementos dos Ministérios das Finanças, do Equipamento Social, da REFER e do INTF, 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 terminou os trabalhos em 1 de Abril de 2002**, devido à cessação de funções dos representantes das tutelas financeira e sectorial, por ocasião da nomeação do XV Governo Constitucional, o que demonstrou falta de independência da comissão relativamente às tutelas envolvidas e a ausência de permanência da mesma ao longo do ciclo de vida do projeto ²¹.
107. **O início formal da renegociação foi marcado pela assinatura, em 23 de Junho de 2003, de um acordo prévio pelo concedente e pela concessionária, que teve como objetivo enquadrar juridicamente as renegociações a desenvolver.**
108. Concomitantemente, entrou em vigor na ordem jurídica Portuguesa o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril²², que aprovou as normas aplicáveis às Parcerias Público-Privadas e **veio conferir**, relativamente à questão das alterações das parcerias, a **obrigatoriedade de nomear uma comissão de acompanhamento**, nos termos e para os efeitos do n.º3 do art.º 8.º do citado diploma legal²³.
109. A referida comissão iniciou os seus trabalhos em 16 de Setembro de 2003 tendo terminado os mesmos em 23 de Fevereiro de 2005, com a **aprovação e subsequente assinatura da minuta renegociada do contrato de concessão**, entre o concedente e a concessionária, do qual resultou **um modelo de concessão mais equilibrado**²⁴.
110. Previamente, foi celebrado entre as partes envolvidas um **aditamento ao contrato de concessão** que definia a realização imediata da extensão do serviço ferroviário suburbano de passageiros às estações de Coina, Penalva, Pinhal Novo, Venda do Alcaide, Palmela e **Setúbal**²⁵.
111. A figura seguinte ilustra a actual estação terminal de **Setúbal**:

²¹ Relatório n.º 31/05-2.^a Secção – *follow-up* da concessão Fertagus, ponto 12, pág. 21.

²² Com nova redação dada pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho.

²³ Despacho Conjunto n.º 699/2003, de 09 de Julho.

²⁴ Relatório n.º 31/05-2.^a Secção – *follow-up* da concessão Fertagus, ponto 6, pág. 9.

²⁵ Despacho Conjunto n.º 630/2004, de 25 de Outubro. Este aditamento destinava-se a vigorar entre a respetiva data da sua assinatura e a celebração do novo contrato de concessão, após a conclusão da sua renegociação.



FIGURA 3 – A ATUAL ESTAÇÃO TERMINAL DE SETÚBAL



Fonte: www.fertagus.pt.

112. Com efeito, o início do serviço ferroviário de passageiros para Setúbal ocorreu a 6 de Outubro de 2004. O trajeto é realizado em 57 minutos que corresponde ao tempo da viagem de Setúbal até Roma – Areeiro (última estação em Lisboa).
113. A FERTAGUS serve, atualmente, 14 estações numa extensão de linha com cerca de 54 km. Dez na Margem Sul: Setúbal, Palmela, Venda do Alcaide, Pinhal Novo, Penalva, Coina, Fogueteiro, Foros de Amora, Corroios e Pragal, e quatro na Margem Norte: Campolide, Sete Rios, Entrecampos e Roma-Areeiro.
114. A figura que se segue ilustra a totalidade das estações que constituem a rede da concessão Fertagus:

FIGURA 4 - REDE DA CONCESSÃO FERTAGUS



Fonte: www.fertagus.pt.



115. Posteriormente, na sequência do terminus do processo negocial, o Decreto-Lei n.º 78/2005, de 13 de Abril, aprovou as bases revistas da concessão da exploração do serviço de transporte ferroviário de passageiros do eixo norte-sul da região de Lisboa, tendo-se fixado o novo prazo do contrato de concessão até 31 de Dezembro de 2010, sendo este prazo prorrogável até 31 de Dezembro de 2019.
116. O contrato renegociado produziu efeitos a partir de 8 de Junho de 2005.
117. De salientar ainda que, este processo de renegociação promoveu o abandono do sistema de bandas de tráfego, optando pela contratualização da prestação do serviço público, e instituiu a locação operacional para o material circulante, previamente vendido ao Estado.
118. Como referido no Relatório n.º 31/05 – 2.ª Secção do TC – *follow up* da concessão Fertagus²⁶ o **processo de renegociação caracterizou-se por:** 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 só se concretizou com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril; 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, e, opção pela renegociação do contrato e não pelo resgate excecional da concessão, e pela reiterada ausência de um gestor de contrato.

3.1.2. 2.ª renegociação do contrato de concessão

119. **O contrato de concessão da Fertagus foi, novamente, renegociado em 2010, estando esta última renegociação prevista no próprio contrato** que estipulava uma avaliação da concessão naquela data.
120. Deste modo, foi nomeada uma comissão de acompanhamento, novamente sem a presença de um gestor de contrato para os efeitos do Decreto-Lei n.º 86/2003, a fim de avaliar os pressupostos de que dependia a prorrogação do contrato de concessão até 2019.
121. Nesta sequência o **Decreto-Lei n.º 138-B/2010, de 28 de Dezembro**, veio proceder à alteração às bases revistas da concessão da exploração do serviço de transporte ferroviário de passageiros do eixo norte-sul da região de Lisboa.
122. Entre outras alterações, ficou confirmada a possibilidade de o Estado proceder à denúncia do contrato de concessão, com efeitos a 31 de Dezembro de 2016, sem pagamento de qualquer contrapartida, nomeadamente no que concerne a efeitos de compatibilização com as soluções que venham a ser definidas e implementadas para a nova travessia ferroviária do Tejo, no âmbito dos projetos de ligação ferroviária de alta velocidade entre Lisboa e Madrid e a ligação ferroviária entre as duas margens do Tejo.
123. De destacar ainda que, no âmbito desta renegociação, **foram eliminadas as compensações financeiras a atribuir à concessionária que, em 2009, totalizaram cerca de €11 000 000.**
124. **Estas alterações ficaram formalizadas no acordo modificativo ao contrato de concessão** que foi celebrado em 29 de Dezembro de 2010, entre o Estado concedente e a concessionária.
125. **O IMTT destacou como principais aspetos positivos para o Estado concedente decorrentes da segunda renegociação, os seguintes:**
- *“Continua a assegurar-se que a exploração do serviço ferroviário em apreço possa ser efetuada por uma entidade que tem dado garantias da prestação de um serviço com qualidade em benefício dos utentes;*
 - *Contrariamente à situação anterior, o Estado deixa de realizar qualquer esforço financeiro para que o serviço seja prestado e com o mesmo nível de qualidade;*
 - *Mantendo-se o contrato de concessão em vigor a partir de 2017, o Estado terá direito a receber uma contrapartida anual da concessionária correspondente a 50% do resultado líquido de*

²⁶ No ponto 5, páginas 8 e 9.



exploração estimado para o respetivo ano, independentemente da rentabilidade efetiva da concessionária;

- *Existindo excedentes de receitas de bilheteira em relação às previstas no Modelo Financeiro, os respetivos excedentes são partilhados na proporção de 75% para o Estado e de 25% para a concessionária, eliminando-se a regra anterior de que os primeiros 5% de excedentes seriam repartidos na proporção de 75% para a concessionária e de 25% para o Estado;*
- *Não se exige um esforço adicional do Estado de aquisição de material circulante;*
- *Estão criadas condições para que o Estado possa denunciar o Contrato de concessão com efeitos reportados a partir de 1 de janeiro de 2017, caso tal se venha a revelar necessário;*
- *A admissão de aumentos tarifários ligeiramente acima da taxa de inflação (...) permite que o Modelo Financeiro da concessão fique equilibrado (...);*
- *Prevê-se, ainda, a possibilidade do Governo autorizar um aumento tarifário até ao limite aplicável aos restantes operadores de transportes da Área Metropolitana de Lisboa."*

126. O quadro seguinte sintetiza as principais etapas do historial normativo da concessão Fertagus, exposto nos pontos anteriores:

QUADRO 2 - PRINCIPAIS ETAPAS DA CONCESSÃO FERTAGUS

| Diplomas | Descrição |
|--|--|
| Decreto-Lei n.º 339/91, de 10/09 | Permitiu o acesso às empresas privadas à prestação de serviços de transporte ferroviário em regime de concessão. |
| Decreto-Lei n.º 116/92, de 20/06, alterado pelo Decreto-Lei n.º 274/98, de 5/09 | Altera os estatutos da CP , permitindo o acesso à iniciativa do serviço de transporte ferroviário. |
| Portaria n.º 1374/95, de 22/11 | Concurso público internacional que visa a aquisição do material circulante pela CP. |
| Decreto-Lei n.º 104/97, de 29/04 | Foi criada a REFER, EP , que passou a exercer funções de gestora da infraestrutura. |
| Portaria n.º 565-A/97, de 28/07 | Concurso público internacional que visa a atribuição, em regime de concessão, da exploração do serviço público de transporte ferroviário. |
| Decreto-Lei n.º 299-B/98, de 29/09 | Cria o então INTF (atual IMTT) que tem por missão regular e fiscalizar o sector ferroviário, supervisionar as atividades desenvolvidas e intervir em matéria de concessões de serviços públicos. |
| Decreto-Lei n.º 189-B/99, de 2/06 | Aprova as bases da concessão e atribui à Fertagus a exploração de serviço público de transportes ferroviário de passageiros no eixo norte/sul. |
| 1.ª Renegociação do contrato de concessão | |
| Despacho Conjunto n.º 1093/2001 do Ministério das Finanças e do Equipamento Social, de 11/12 | É criada uma comissão composta por elementos dos Ministérios das Finanças, do Equipamento Social, do INTF e da REFER. |
| Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26/04 | Normas gerais aplicáveis às Parcerias Público-Privadas. |
| 23/06/03 | Assinatura do acordo sobre a renegociação do contrato de concessão. |
| Despacho Conjunto n.º 699/2003, de 09/07 | Nomeação da comissão de acompanhamento da renegociação. |
| Despacho Conjunto n.º 630/04, de 25/10 | 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. |
| Decreto-Lei n.º 78/2005, de 13/04 | Publicação das bases revistas da concessão da exploração do serviço de transporte ferroviário de passageiros do eixo norte-sul da região de Lisboa. |
| 8 de Junho de 2005 | Assinatura do novo contrato de concessão. |
| Dezembro de 2005 | Entrada em vigor do novo contrato de concessão. |
| 2.ª Renegociação do contrato de concessão | |
| Decreto-Lei n.º 138-B/2010, de 28/12 | Procede à alteração às bases revistas da concessão da exploração do serviço de transporte ferroviário de passageiros do eixo norte-sul da região de Lisboa. |
| 29 de Dezembro de 2010 | Acordo modificativo ao contrato de concessão. |

Fonte: Elaborado pelo TC com base em informação obtida nos Relatórios de Auditoria sobre a Fertagus.

4. ANÁLISE SUMÁRIA DO MODELO CONTRATUAL

4.1. Evolução do modelo contratual – Contrato assinado em 1999 – As Bandas de Tráfego

127. **O modelo da concessão Fertagus foi, inicialmente, concebido como sendo autossustentável financeiramente, ou seja, a ser pago pelos utentes.** No entanto, no seu período inicial, constatou-se que este projeto só era viável com os pagamentos dos contribuintes, isto é tratava-se de um projeto suportado pelo Estado.
128. O equilíbrio financeiro da concessão encontrava-se parametrizado através da formulação de um sistema de bandas.
129. Assim, na **Banda de Referência**, a concessionária assumia integralmente as flutuações de tráfego verificadas no âmbito dos limites inferior e superior desta banda, mantendo constante o nível tarifário a pagar pela utilização da infraestrutura. Contudo a quantia a pagar à REFER poderia variar dentro da banda, de acordo com as circulações dos comboios.
130. Na **Banda Superior de tráfego**, como contrapartida pelo maior volume de tráfego e respetivas receitas, a concessionária compensava a REFER, mas pagava apenas 40% daquele tarifário aplicado ao diferencial de volume de tráfego anual registado entre a Banda Superior e o limite da Banda de Referência.
131. Na **Banda Inferior de tráfego**, a concessionária assegurava a viabilidade do projeto, beneficiando de uma redução na quantia a pagar pela utilização da infraestrutura, correspondente à base tarifária média do ano aplicada ao diferencial de volume de tráfego anual verificado entre o limite inferior da Banda de Referência e a posição referenciada na Banda Inferior. A redução da taxa de utilização da infraestrutura, em benefício da concessionária, seria compensada à REFER pelo Estado.
132. Por último, **abaixo do limite inferior da Banda Inferior de tráfego, situação que ocorreu**, a concessionária tinha o direito de exigir o resgate excecional da concessão ou, em alternativa, o direito de optar pela renegociação do contrato, fato que, efetivamente veio a acontecer.
133. Ou seja, **a montagem deste modelo de concessão teve por base estudos de tráfego desenquadrados e desajustados da realidade registada na travessia ferroviária em 1999 e em 2000, conforme comprova o quadro seguinte:**

QUADRO 3 - DESVIOS ENTRE PREVISÕES E TRÁFEGO REAL

| Anos | Banda Inferior de tráfego – Limite mínimo (PK) | Fluxo Real de tráfego (PK) | Desvio | |
|------|--|----------------------------|---------|-------|
| | | | (PK) | (%) |
| 1999 | 159,6 | 51,34 | -108,06 | -67,7 |
| 2000 | 369 | 162,76 | -206,24 | -55,9 |

Fonte: Relatório de Auditoria n.º 24/02 – 2.ª Secção.

134. Assim, **abaixo do limite da banda inferior de tráfego, a concessionária estava sempre salvaguardada do risco de tráfego, na medida em que poderia renegociar o contrato.**
135. **Em conclusão, o risco de tráfego nuclear deste projeto era, essencialmente, assumido pelo concedente.**
136. **Desde modo, e por forma a dar cobertura do risco de tráfego, a concessionária poderia ainda vir a ser compensada pelos prejuízos financeiros resultantes da eventual abertura de novas infraestruturas de travessia do rio Tejo, no espaço compreendido entre a Ponte Vasco da Gama e o limite poente do estuário do rio Tejo.**
137. Tratava-se de um risco assumido pelo Estado, consubstanciado num direito da concessionária à não concorrência.

138. Os riscos que cabiam ao Estado decorriam, essencialmente, das cláusulas contratuais de reposição do equilíbrio financeiro da concessão.

139. À concessionária cabia assumir os riscos decorrentes da exploração do serviço de transporte ferroviário concessionado.

4.1.1. Prazo inicial da concessão

140. Inicialmente esta concessão foi celebrada pelo prazo de 30 anos, podendo ser prorrogada, por decisão do concedente e concessionária, por um período de 15 anos.

4.1.2. Taxa de utilização da infraestrutura

141. O contrato de concessão estabelecia que as taxas a pagar poderiam sofrer reduções ou acréscimos em função do volume de tráfego.

142. Isto conduzia a que o Estado assumisse a obrigação de compensar a REFER pelas reduções que ocorressem no volume de tráfego, abaixo do limite da banda de tráfego de referência.

143. Logo, na prática, a concessionária não assumia o risco de tráfego resultante de variações abaixo do limite da banda de tráfego de referência, transferindo-o para o Estado.

144. Este substituía-se, assim à concessionária, nas obrigações decorrentes do pagamento à REFER da utilização das infraestruturas.

4.1.3. O tarifário

145. O contrato de concessão estabelecia que o tarifário a vigorar em cada ano civil, posterior a 31 de Dezembro de 1999, respeitava à BTM de 7\$70 por quilómetro, a preços de Dezembro de 1997, sujeita a uma **atualização anual correspondente a 95% do aumento da inflação**, constante do índice de preços do consumidor.

4.1.4. Incentivos e penalizações

146. Inicialmente, o sistema de incentivos e de penalizações associado ao desempenho da concessionária, apresentava algumas limitações quer enquanto instrumento dissuasor do incumprimento das obrigações contratuais e da garantia dos *standards* de qualidade, quer, igualmente, como instrumento persuasivo da melhoria do desempenho da concessionária, na medida em que, os montantes de multa ou de prémio em jogo eram praticamente irrelevantes, o que tornava ineficaz o sistema adotado.

4.2. A 1.ª renegociação do contrato de concessão – 2005 – principais alterações

4.2.1. Prestação do serviço público

147. Como referido no ponto 109, em **23 de Fevereiro de 2005**, as partes envolvidas assinaram a minuta do **contrato de concessão renegociado**, do qual resultou como um dos aspetos mais relevantes **o abandono do sistema de bandas de tráfego e a consequente contratualização da prestação do serviço público, com a exigência de serviços mínimos garantidos, à semelhança, aliás, do anterior contrato.**

148. Realça-se, pois, como **aspeto positivo o facto de o risco de tráfego e o risco de operação serem da responsabilidade da Fertagus.**



149. Com efeito a concessionária deve assegurar no serviço concessionado: qualidade, comodidade, rapidez e segurança, tal como assegurar as circulações com baixas taxas de utilização²⁷, por contrapartida de compensações financeiras do Estado concedente, se destas circulações resultar desequilíbrio financeiro da atividade ferroviária.
150. Sobre esta matéria, refira-se que, como **este novo contrato não contempla a aquisição de novo material circulante**, ocorreu uma diminuição de circulações por hora durante o período de ponta: de 8 para 6, embora com reforço das circulações com comboios duplos.

4.2.2. Objeto da concessão

151. Outro aspeto importante a considerar, resultante deste novo contrato, refere-se ao **alargamento do objeto da concessão**, já que ficaram definidas as **condições da extensão do serviço de transporte ferroviário das estações de Coima, Penalva, Pinhal Nova, Venda do Alcaide, Palmela e Setúbal**, tendo-se iniciado a respetiva exploração a 6 de Outubro de 2004.
152. Como **pressuposto económico-financeiro da materialização desta extensão não pode haver, por parte do concedente, o pagamento de quaisquer verbas ou compensações financeiras**.
153. Foi, igualmente **eliminada qualquer forma de compensação à concessionária Fertagus da eventual abertura de uma nova travessia sobre o rio Tejo**.

4.2.3. Prazo da concessão

154. Por outro lado, de destacar, também, como aspeto positivo do novo contrato, a **redução do prazo da concessão de 30 para cerca de 6 anos, ou seja, com o seu terminus em 2010, com possibilidade de prorrogação por um período adicional de 9 anos, isto é até 2019²⁸**.
155. De salientar que esta prorrogação, **em 2011, só se tornou possível porque a concessionária demonstrou, entre outros factos que, durante o período adicional não haverá qualquer esforço financeiro por parte do Estado**.
156. De facto, do novo contrato resultou que o financiamento da concessão pertence à concessionária, com **exceção da alteração com a implementação de uma estrutura de locação operacional, com o objetivo de operar uma mudança na propriedade do material circulante, tal como a contratualização de serviço público suportada pelo Estado**.
157. De referir, pois, que foram as compensações financeiras pagas pelo Estado à concessionária até final de 2010, que asseguraram a viabilização inicial da concessão.
158. Entretanto, **a concessão Fertagus tornou-se uma parceria público-privada autossustentável tendo sido, nesta renegociação, as previsões da procura suportadas em cenários mais realistas e validados por consultores²⁹**.

4.2.4. Partilha de upsides de receitas de bilheteira

159. Deste novo contrato ficou definido **o mecanismo de clawback, ou seja, a introdução de partilha de upsides de receitas de bilheteira**, permanecendo o risco da procura da responsabilidade da concessionária Fertagus.
160. Ficou definido, contratualmente, que, caso a parcela do excedente corresponda a variações até 5% das receitas previstas, são 25% para o Estado e, 75% para a concessionária. Caso ocorram variações superiores a 5% das receitas previstas, são 75% para o Estado e 25% para a concessionária.

²⁷ Clausula 5.ª do contrato de concessão.

²⁸ Base III do Decreto-Lei n.º 78/2005, de 13 de Abril.

²⁹ KPMG – Cutting through complexity e TIS – Consultores em Transportes, Inovação e Sistemas, S.A..



161. Foi o que aconteceu, já que o Estado recebeu excedentes de receitas de bilheteira que, até Dezembro de 2010, totalizaram o montante de €11.815.551,65.

4.2.5. O tarifário

162. Quanto ao **tarifário**, este poderia ser, inicialmente, aumentado até 95% da taxa de inflação. Com o **novo contrato ficou definido o princípio da liberdade tarifária balizada**, ou seja, a concessionária, desde 31 de Dezembro de 2005, aumentou, anualmente, o tarifário cumprindo um intervalo de 5% real, inferior ou superior, relativamente à BTM dos dozes meses anteriores³⁰.
163. **Sublinhe-se que, caso o concedente se oponha ao aumento do tarifário proposto pela concessionária, por razões de interesse público, tal facto configura uma situação passível de reposição do equilíbrio financeiro da concessão**³¹.

4.2.6. A TIR accionista

164. **O novo contrato operou a redução substancial da TIR acionista de 10,89% para 7,76%**. Com efeito, no contrato inicial encontrava-se definida uma TIR acionista de 10,89%. 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 acionista a garantir pelo Estado só estava definida para a possibilidade de se proceder à extensão do serviço ferroviário a Setúbal.
165. Com esta renegociação, a taxa interna de rendibilidade dos capitais investidos pelos acionistas constitui o indicador de referência, decorrente do caso base relativamente ao qual se afere a compensação do Estado, caso este introduza alterações unilaterais ao contrato.
166. Constitui, pois, **motivo de reposição da TIR acionista quando o concedente imponha alterações unilaterais às condições contratuais** e o prejuízo líquido de tais alterações, autonomamente consideradas, reduza a TIR acionista em mais de 0,05%, em relação ao caso base.

4.2.7. Material circulante

167. Outro aspeto que ocorreu no âmbito do novo contrato foi a **venda do material circulante ao Estado e a correspondente extinção do empréstimo bancário da concessionária**.
168. **Esta situação decorreu da redução do prazo da concessão, que tornava incomportável para a concessionária suportar os encargos financeiros com o material circulante**.
169. **Deste modo, foi implementada uma estrutura de locação operacional através da qual o concedente adquiriu à concessionária o material circulante livre de quaisquer ónus ou encargos, suportando a concessionária uma renda fixa mensal**.
170. **Note-se que, esta situação operou uma diminuição da frequência do serviço prestado pela Fertagus, compensado pela formação de composições duplas nos períodos de ponta, devido à inexistência de investimento em material circulante**.
171. **A manutenção corrente do material circulante ficou da responsabilidade da Fertagus. A concessionária ficou com a responsabilidade de manter em bom estado de funcionamento e conservação o material circulante e restantes meios de exploração de modo a garantir a operacionalidade, segurança do tráfego e níveis de qualidade, atingindo uma exploração eficiente**.
172. Para o efeito, a concessionária deve proceder ao controlo, registo, diagnóstico, manutenção, conservação, reparação e reforço ou substituição de elementos.

³⁰ Base IX do Decreto-Lei n.º 78/2005, de 13 de Abril.

³¹ Clausula 8ª do contrato de concessão.



173.No caso de incumprimento, a concessionária encontra-se sujeita **ao regime de penalidades definidas contratualmente. Com efeito, este novo contrato também preconizou o agravamento das penalizações por incumprimento dos parâmetros qualitativos do serviço, assim como, eliminou os mecanismos de incentivos previstos no contrato inicial.**

4.2.8. *Taxa de utilização das infraestruturas*

174.Inicialmente, a responsabilidade pelo pagamento da taxa de utilização das infraestruturas encontrava-se **partilhada, cabendo ao Estado concedente o seu pagamento, quando o volume de tráfego se situasse abaixo do limite inferior da banda de referência.**

175.**O novo contrato define, agora, a concessionária como responsável pelo pagamento da taxa de utilização das infraestruturas³².**

176.De referir que, caso a **REFER introduza alterações na tarifa por prestação de serviços essenciais de utilização da infraestrutura superiores ao definido no caso base, tal situação conduz à reposição do equilíbrio financeiro da responsabilidade do concedente.**

4.2.9. *Resgate³³*

177.Quanto ao resgate, o concedente assume os ativos e os passivos da concessão. Porém, o Estado tem o dever de compensar os acionistas, por um montante que resulte da atualização à data do resgate dos pagamentos de dividendos previstos no modelo financeiro.

178.**A figura do resgate excecional, prevista no contrato inicial, foi eliminada no âmbito desta renegociação.**

4.2.10. *Sequestro³⁴*

179.Caso diferente ocorre com o sequestro, onde a concessionária Fertagus tem de suportar todos os encargos resultantes da manutenção do serviço, e todas as despesas extraordinárias necessárias ao restabelecimento da normalidade da exploração e gestão, que não possam ser cobertas pelos resultados gerados.

4.2.11. *Incentivos e penalizações*

180.Nesta renegociação operou-se **o desaparecimento da estrutura de incentivos prevista no contrato inicial, introduzindo-se, por outro lado, um regime de penalidades mais gravoso para a concessionária.** O objetivo desta medida prendeu-se com a necessidade de manter o nível de qualidade do serviço prestado, levando a concessionária a cumprir a imposição de serviços mínimos prevista na cláusula 23.^a do contrato de concessão.

4.3. *As alterações ocorridas com a 2.^a renegociação do contrato de concessão - 2010*

4.3.1. *Eliminação de compensações financeiras - Denúncia do contrato*

181.O aspeto mais marcante a salientar, como resultado da renegociação ocorrida em 2010 em aplicação dos pressupostos contratuais fixados desde 2005, foi **a eliminação de qualquer compensação financeira a atribuir à concessionária Fertagus,** em cumprimento das orientações constantes da proposta de lei do Orçamento do Estado para 2011 e do Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013.

³² Cláusula 14.^a.

³³ Quando o concedente assume os direitos e obrigações da concessionária na concessão por razões de interesse público, após o decurso do prazo fixado no contrato ou, na sua falta, decorrido um terço do prazo de vigência do contrato e mediante o pagamento de uma indemnização à Concessionária.

³⁴ Quando o concedente toma a seu cargo o desenvolvimento das atividades concedidas, durante um determinado período de tempo, com o limite máximo de um ano, por motivo de incumprimento grave da concessionária de obrigações contratuais.



182. Ficou também assegurada a possibilidade de o **Estado proceder à denúncia do contrato com efeitos a 1 de Janeiro de 2017, sem pagamento de qualquer contrapartida**, nomeadamente para efeitos de compatibilização com as soluções que venham a ser definidas e implementadas para a nova travessia ferroviária do Tejo, no âmbito dos projetos de ligação ferroviária de alta velocidade entre Lisboa e Madrid e a ligação ferroviária convencional entre as duas margens³⁵.
183. **Note-se, que, a segunda renegociação do contrato de concessão acautelou a futura/eventual ligação ferroviária de alta velocidade, ou seja, o Estado não terá que efetuar qualquer pagamento à concessionária Fertagus, na sequência da passagem do comboio de alta velocidade na Ponte 25 de Abril.**
184. De referir ainda, que, caso o concedente **não use a faculdade de denúncia prevista no contrato, terá direito a receber da concessionária, até 31 de Dezembro do respetivo ano, como contrapartida anual da concessão, as seguintes quantias:**

QUADRO 4 - CONTRAPARTIDAS A RECEBER PELO CONCEDENTE

Unidade: €

| Anos | Montantes |
|--------------|---------------------|
| 2017 | 965 911,88 |
| 2018 | 1 233 469,98 |
| 2019 | 1 428 983,53 |
| Total | 3.628.365,39 |

Fonte: Decreto-Lei n.º 138-B/2010, de 28 de Dezembro – Base III-A.

185. Isto é, o concedente tem direito a receber, como contrapartida anual da concessão, **50% do resultado líquido previsto no modelo financeiro, elaborado para os anos de 2017 a 2019.**

4.3.2. *Resgate*

186. Quanto ao resgate, note-se, que, a **concessão só pode ser resgatada a partir de 30 de Junho de 2015**, assumindo o concedente os ativos da concessionária afetos à concessão com os ónus ou encargos que tenham sido constituídos com autorização do concedente³⁶.

4.3.3. *Partilha de upsides de receitas de bilheteira*

187. Por outro lado, continua definido o **mecanismo de clawback para as receitas, dispondo agora o contrato que, para a totalidade do período de 2011 a 2019, se as receitas de bilheteira decorrentes da atividade ferroviária excederem em cada um dos anos, os valores previstos no modelo financeiro, o Estado terá direito a receber 75% do respetivo excedente.**

4.3.4. *Tarifário*

188. Nos termos do novo acordo, vigora, também, o regime da liberdade tarifária condicionada, podendo, a concessionária, a partir de 1 de Janeiro de cada ano, fixar, livremente, o tarifário em 1% acima da taxa de inflação prevista no Orçamento do Estado – **Base IX.**
189. Relativamente a esta matéria, acresce o **regime tarifário facultativo – Base IX-A** que permitirá à concessionária aumentar, em cada ano civil, e **mediante autorização prévia do concedente**, o tarifário até ao limite definido para os restantes operadores de transportes da área metropolitana de Lisboa, que foi, precisamente, o que ocorreu no passado dia 1 de Agosto de 2011.
190. Com efeito, a **concessionária usou desta faculdade, em Agosto de 2011, usufruindo das medidas implementadas pelo Governo, na sequência do memorando de entendimento da TROIKA para as empresas públicas de transportes que se encontram deficitárias, e que procederam ao aumento dos respetivos tarifários.**

³⁵ Base III e X do Decreto-Lei n.º 138-B/2010, de 28 de Dezembro.

³⁶ Base VIII do Decreto-Lei n.º 138-B/2010, de 28 de Dezembro.



191. De referir que **o acréscimo de receitas referente ao serviço ferroviário, decorrente deste regime tarifário facultativo, é partilhado entre a concessionária e o concedente.**
192. O novo acordo permite, ainda, à **concessionária repercutir no tarifário do ano** a cobrar aos utentes, as alterações estruturais ou metodológicas da fórmula de cálculo das tarifas constantes dos diretórios de rede³⁷, por referência ao diretório de rede para 2010³⁸.
193. Neste caso, esta alteração tarifária só poderá ter lugar na medida em que exceda a diferença entre a atualização a que a concessionária teria direito, de acordo com a Base IX e a atualização autorizada pelo concedente, nos termos da Base IX-A.
194. De destacar que, caso **o concedente se oponha ao aumento do tarifário, por razões de interesse público, a concessionária tem direito à reposição do equilíbrio financeiro da concessão**³⁹.
195. Por último, de referir que esta renegociação contratual conduziu, ainda, à atualização dos percursos e frequências das carreiras rodoviárias complementares às estações ferroviárias, e à compatibilização das mesmas com o sistema de metropolitano ligeiro de superfície da margem sul do Tejo; à atualização dos níveis de serviço; à adequação ao programa de exploração dos níveis essenciais de serviço e qualidade; à atualização do sistema magnético de bilhética sem contacto, à semelhança do modelo preconizado para toda a área metropolitana de Lisboa, e à atualização de cumprimento de penalidades pela concessionária, nos termos definidos pelas regras europeias relativas ao regime de desempenho.
196. Em suma, **as grandes alterações contratuais ocorreram na primeira renegociação do contrato, ou seja, em 2005.**
197. O quadro seguinte sintetiza a evolução contratual da concessão Fertagus:

QUADRO 5 - EVOLUÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO FERTAGUS DESDE 1999 ATÉ 2010

| Contrato inicial (1999) | Contrato renegociado (2005) | Contrato renegociado (2010) |
|--|---|--|
| Sistema de bandas de tráfego, que atribuía ao Estado um maior risco na concessão decorrente da variação da procura, como fator exógeno. Compensação variável por referência a bandas de tráfego. | Contratualização da exploração do serviço público. Compensação fixa para o período da concessão. | Eliminação das compensações a atribuir à concessionária. |
| Risco de tráfego alocado ao concedente. | Risco de tráfego e risco de operação da responsabilidade concessionária. | |
| Prazo da concessão – 30 anos. Termo em 2029. | Redução do prazo da concessão para 6 anos. Termo em 2010. Possibilidade de prorrogação por um período adicional de 9 anos. | Termo em 2019 . Possibilidade de o Estado denunciar o contrato em 31/12/2016 sem pagamento de qualquer contrapartida. Caso a denúncia não ocorra até 31/12/16, o Estado terá direito a receber, como contrapartida anual da concessão, 50% do resultado líquido previsto no modelo financeiro, elaborado para os anos de 2017 a 2019. |
| Possibilidade de a concessionária ser compensada pelos prejuízos financeiros resultantes da eventual abertura de novas infraestruturas de travessia do rio Tejo. | Eliminação de qualquer forma de compensação à concessionária por eventual abertura de uma nova travessia do rio Tejo. | |
| Tarifário – 95% da taxa da inflação. | Liberdade tarifária condicionada – A concessionária pode alterar, anualmente, o tarifário, dentro de um intervalo de 5% real, inferior ou superior, relativamente à BTM dos doze meses anteriores. | Regime tarifário base – A concessionária pode fixar o respetivo tarifário em 1% acima da taxa de inflação. Vigora, ainda, o regime tarifário facultativo. |

³⁷ O diretório de rede visa fornecer às empresas de transporte ferroviário a informação essencial de que necessitam para o acesso e a utilização da infraestrutura ferroviária nacional, gerida pela REFER, divulgando os princípios de tarifação e o tarifário – informação obtida do sítio da REFER.

³⁸ Base VIII do Decreto-Lei n.º 138-B/2010.

³⁹ Base IX do Decreto-Lei n.º 138-B/2010.



| Contrato inicial (1999) | Contrato renegociado (2005) | Contrato renegociado (2010) |
|--|---|---|
| Financiamento do material circulante através de um empréstimo bancário de MLP. | Locação operacional – risco de investimento em material circulante pertence ao concedente. | |
| Sistema de bandas de tráfego. | Introdução do mecanismo de <i>clawback</i> – partilha de <i>upsides</i> de receitas. | Para a totalidade do período 2011 a 2019, caso as receitas de bilheteira referentes ao serviço ferroviário excedam, em cada um dos anos, os valores previstos no modelo financeiro, o Estado receberá 75% do respetivo excedente. |
| Qualidade do serviço com elevados índices de satisfação. | Diminuição da qualidade do serviço devido à inexistência de investimento em material circulante. | |
| Receitas resultantes de publicidade revertem para a concessionária. | Receitas provenientes da publicidade feita no material circulante pertencem ao concedente . | Receitas resultantes de publicidade revertem para a concessionária. |
| TIR acionista de 10,89%. | Redução da TIR acionista para 7,76%. | |
| Estudos de tráfego desenquadrados e desajustados do nível de tráfego registado na travessia ferroviária. | Existência de tráfego consolidado, indicado pela concessionária com base em previsões validadas. | |
| Existência da figura do resgate excepcional da concessão. | Eliminação da figura do resgate excepcional. | |
| Resgate | Resgate | |
| Rescisão | Resolução | |
| Sequestro | Sequestro | |
| O concedente assumiu o pagamento da taxa de utilização à REFER, por conta da concessionária. | Taxa de utilização de infraestrutura suportada pela concessionária. | |
| Existência de uma estrutura de incentivos | Eliminação dos mecanismos de incentivos | |
| | Agravamento das penalizações calculadas com base nos atrasos dos comboios | Atualização de cumprimento de penalidades pela concessionária, de acordo com as regras europeias relativas ao desempenho. |

Fonte: Contratos de concessão e acordo modificativo.

5. ENCARGOS COM A CONCESSÃO

5.1. Compensações por desequilíbrios financeiros

198. O Estado concedente pagou à concessionária compensações por desequilíbrios financeiros, que ocorreram desde o início efetivo da concessão até 31/12/2004.

199. O montante destas compensações foi acordado em sede do primeiro processo de renegociação ocorrido em 2005. Note-se, que o contrato inicial, assinado em 1999, contemplava uma hipótese, entre outras, de existirem compensações diretas à concessionária, com base no diferencial entre o valor acumulado de tráfego e o limite mínimo da banda inferior de tráfego então estabelecido.

200. O pagamento dos montantes em dívida ocorreu em duas tranches conforme demonstra o quadro seguinte:

QUADRO 6 - COMPENSAÇÕES POR DESEQUILÍBRIOS FINANCEIROS

Unidade: €

| Data da regularização | Montante |
|-----------------------|----------------------|
| Junho de 2005 | 24.146.155,00 |
| Junho de 2006 | 21.031.372,00 |
| Total | 45.177.527,00 |

Fonte: Fertagus (valores sem I.V.A.).



5.2. Compensações pela prestação do serviço público

201. Para além das compensações por desequilíbrios financeiros que o Estado concedente pagou à concessionária, **este acordou, na primeira renegociação do contrato de concessão, o pagamento de compensações por prestação do serviço público⁴⁰, no caso de este vir a resultar num desequilíbrio financeiro da atividade ferroviária.**
202. Tais compensações decorrem diretamente da prestação do serviço ferroviário, tal como os proveitos do serviço ferroviário inscritos no caso base, provenientes do mercado.
203. **Assim, entre 2005 e 2010, o Estado concedente pagou à concessionária a título de compensações por prestação do serviço público a quantia de €57.644.109,00, conforme mostra o quadro seguinte:**

QUADRO 7 - QUANTIAS PAGAS PELO ESTADO À CONCESSIONÁRIA

Unidade:€

| Anos económicos | Compensações por prestação de serviço público | Proveitos do serviço ferroviário (modelo financeiro) |
|-----------------|---|--|
| 2005 | 9.137.949,00 | 13.911.326 |
| 2006 | 5.750.764,00 | 15.716.365 |
| 2007 | 11.969.192,00 | 17.020.594 |
| 2008 | 11.066.253,00 | 18.119.979 |
| 2009 | 10.478.261,00 | 18.973.147 |
| 2010 | 9.241.690,00 | 20.340.959 |
| Total | 57.644.109,00 | 104.082.370 |

Fonte: Fertagus (valores sem I.V.A.) - anexo 6 ao Contrato de concessão.

204. **Note-se que, para o período de 2005 a 2010, o total destas compensações correspondeu a mais de metade das receitas de bilheteira previstas no modelo financeiro (€104.082.370).**
205. A forma de cálculo final teve como objetivo direto o equilíbrio financeiro, possuindo uma componente associada à compensação dos *deficits* de exploração previstos e outra destinada à remuneração acionista.
206. Sublinhe-se que, a partir de 2011, foram **eliminadas as compensações financeiras a pagar pelo Estado concedente à concessionária⁴¹.**

5.3. Implicações financeiras da eventual celebração do acordo de empresa pela concessionária Fertagus

207. Questionada sobre a **possibilidade de, no futuro, ter que celebrar um Acordo de Empresa**, a concessionária informou o TC do seguinte: *“na sequência do despacho do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social de 14.09.2009, a Fertagus foi sujeita a uma arbitragem obrigatória relativamente à pretensão do Sindicato Nacional dos Maquinistas dos Caminhos de Ferro Portugueses (SMAQ) de celebrar com a Fertagus um Acordo de Empresa correndo o respetivo processo junto do Conselho Económico e Social sob o nº. 1/2009. A Fertagus tem manifestado, de modo firme e permanente, a sua oposição à necessidade de celebração de um Acordo de Empresa, sendo que não foi tomada ainda pelos árbitros qualquer decisão final a este respeito. Caso o tribunal decida favoravelmente a pretensão do SMAQ existe o risco efetivo de a Fertagus ficar sujeita a ter de negociar um Acordo de Empresa. Mais se informa que o Sindicato Nacional dos Trabalhadores do Sector Ferroviário também manifestou junto da Fertagus a intenção de celebrar um Acordo de Empresa, tendo a Fertagus rejeitado a respetiva proposta, tendo este último Sindicato solicitado a fase de conciliação junto do Ministério da Economia e do Emprego”.*

⁴⁰ Clausula 5ª do contrato de concessão.

⁴¹ Decreto-Lei n.º 138-B/2010, de 28 de Dezembro.



208. No que concerne aos **encargos financeiros que, eventualmente, possam ocorrer para o concedente** a concessionária informou que *“Pese embora tenha sido acautelado no modelo financeiro um aumento real anual de 1% nos custos de pessoal operacional, o risco da aplicação do AE tal como é proposto pelo SMAQ, obrigando a um crescimento significativo de efetivo, teria um impacto na área de produção de mais 1.171.365€/ano, considerando os custos de 2010, e na área comercial e de manutenção, a aplicar as propostas do SNTSF⁴² um acréscimo de 1.409.715€/ano, o que totaliza para o pessoal operacional um acréscimo de 69% dos custos a preços de 2010. Estes valores a terem um dia que ser aplicados, o que se afigura totalmente impensável no contexto atual, provocaria inevitavelmente o desequilíbrio económico e financeiro da concessão, sendo determinante a intervenção do Estado Português – a quem compete pronunciar-se sobre a matéria – de modo a evitar a aplicação de um AE à Fertagus”.*

5.4. Partilha de excedentes de receitas de bilheteira

209. Conforme já se deu conta, encontra-se prevista, desde que ocorreu a primeira renegociação, a possibilidade de ser partilhada a receita de bilheteira, desde que esta exceda, para cada ano, determinados limiares, facto que se tem verificado desde 2004.

210. O quadro seguinte indica o montante total já recebido pelo concedente, a título de *upsides* de receitas de bilheteira:

QUADRO 8 – UPSIDES

Unidade: €

| Anos ⁴³ | Montante |
|--------------------|----------------------|
| 2004 | 44.198,37 |
| 2005 | 1.619.595,55 |
| 2006 | 1.818.920,40 |
| 2007 | 2.408.607,33 |
| 2008 | 2.990.827,41 |
| 2009 | 1.924.354,06 |
| 2010 | 1.009.048,53 |
| Total | 11.815.551,65 |

Fonte: Fertagus

211. Refira-se que, os montantes apresentados pela concessionária a título de *upsides* de receita de bilheteira, relativos aos anos de anos 2008 a 2010, diferem dos montantes indicados pelo IMTT, na medida em que este Instituto procede à contabilização dos livres trânsitos já vencidos e não pagos. Contrariamente, a Fertagus considera que para efeitos de partilha de *upsides*, apenas deve ser contabilizada a faturação emitida a vários organismos quando a mesma estiver efetivamente cobrada⁴⁴. Contudo, o somatório das diferentes verbas consideradas pelo IMTT é igual ao valor considerado pela Fertagus.

212. Recorde-se que, a partilha de receita de bilheteira, para **os exercícios de 2005 a 2010, foi efetuada da forma que se segue:**

QUADRO 9 - UPSIDES DE RECEITAS PARTILHADA PELO ESTADO

| Excedente de receita relativamente ao limite anual | Estado concedente | Concessionária |
|--|-------------------|----------------|
| < 5% | 25% | 75% |
| > 5% | 75% | 25% |

Fonte: contrato de concessão.

⁴² Sindicato Nacional dos Trabalhadores do Sector Ferroviário.

⁴³ Por ano económico.

⁴⁴ Vide Acordo da Comissão Permanente de Conciliação do Contrato de Concessão para exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no eixo ferroviário Norte-Sul, pág. 17 (E), e Relatórios da IGF n.º (s) 279/2009 e 553/2010, processos n.º(s) 2008/94/A3/246 e 2009/94/A3/354, respetivamente.



213. **A partir do exercício de 2011**, a partilha de receitas foi efetuada da seguinte forma: no caso das receitas de bilheteira da concessionária referentes ao serviço ferroviário excederem, nos respetivos anos, os valores previstos no Anexo 6⁴⁵ ao contrato de concessão, **o excedente é partilhado entre as Partes na proporção de 75% para o concedente e de 25% para a concessionária**⁴⁶.

5.5. Contrapartida para o Estado em caso de não denúncia do contrato

214. O Acordo Modificativo ao Contrato de concessão prevê, também, que, caso o Estado concedente não proceda à respetiva denúncia até 31 de Dezembro de 2016, este tem direito a receber da concessionária, até 31 de Dezembro do respetivo ano, como contrapartida anual da concessão, 50% do resultado líquido previsto no modelo financeiro, elaborado para os anos de 2017 a 2019.

215. O quadro seguinte indica as quantias que o Estado irá receber em caso de não denúncia do contrato.

QUADRO 10 - CONTRAPARTIDAS EM CASO DE NÃO DENÚNCIA

Unidade:€

| Anos | Montantes |
|--------------|---------------------|
| 2017 | 965.911,88 |
| 2018 | 1.233.469,98 |
| 2019 | 1.428.983,53 |
| Total | 3.628.365,39 |

Fonte: Acordo Modificativo ao contrato de concessão.

5.6. Encargos com taxa de utilização da infraestrutura

216. **Desde 1 de Janeiro de 2005 que, nesta rubrica, não se verifica qualquer encargo para o Estado concedente.**

217. **Esta alteração resultou da primeira renegociação contratual da concessão Fertagus.**

218. Com efeito, desde 2005 que a concessionária assume diretamente perante a REFER o pagamento dos custos resultantes da tarifa de utilização da infraestrutura. Assim, desde essa data e até 2011, a Fertagus já pagou à REFER, pela utilização da infraestrutura, o montante de €18.036.150.

219. O quadro que se segue indica os pagamentos relativos ao referido montante:

QUADRO 11 - QUANTIAS PAGAS PELA UTILIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA

Unidade:€

| Anos | Montantes |
|--------------|-------------------|
| 2005 | 2.519.871 |
| 2006 | 2.464.829 |
| 2007 | 2.552.138 |
| 2008 | 2.604.143 |
| 2009 | 2.604.883 |
| 2010 | 2.642.424 |
| 2011 | 2.647.862 |
| Total | 18.036.150 |

Fonte: IMTT, Fertagus.

6. DESEMPENHO OPERACIONAL DO PROJETO

6.1. O desempenho de 2005 até 2010

220. Segundo informação da concessionária no “período de 2000 a 2004, os valores de procura estimados para o concurso, vieram a mostrar-se desajustados à realidade aquando do início da exploração. A procura bem como

⁴⁵ Modelo financeiro.

⁴⁶ Clausula 8ª do Acordo Modificativo ao Contrato de concessão.



a envolvente às estações foi crescendo e foi-se adaptando ao novo meio de transporte de uma forma gradual e mais lenta e espaçada no tempo do que o que se encontrava previsto”.

221. Na sequência desta realidade, o contrato de concessão da Fertagus, renegociado em 2005, preconizou o abandono das bandas de tráfego e a consequente contratualização da prestação do serviço público, com a exigência de serviços mínimos garantidos, conforme já referido anteriormente.
222. Com efeito, a concessionária considerou que “no período de 2005 a 2010, a procura estimada no modelo teve por base vários pressupostos que poderiam influenciar de forma negativa a evolução da procura. Esses pressupostos tiveram como base vários fatores desconhecidos à data, nomeadamente a extensão do serviço a Setúbal, a entrada em funcionamento de um novo meio de transporte – Metro Sul do Tejo, a reformulação da oferta da Transtejo com retorno ao terminal do Terreiro do Paço e respetiva ligação ao Metro de Lisboa. Também no modelo foi aplicada uma elasticidade da procura ao preço que não se veio a verificar.”
223. O quadro que se segue ilustra o volume de tráfego (em PKT), respeitante ao período compreendido entre 2005 e 2010:

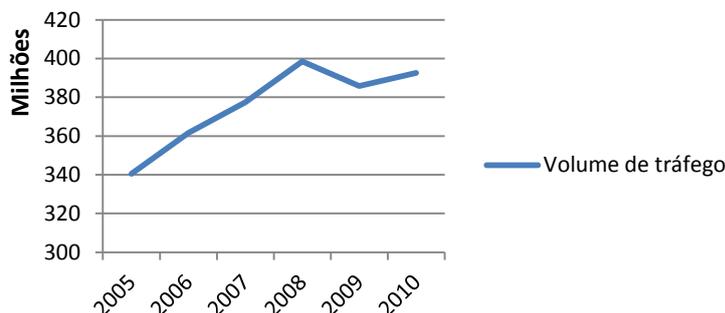
QUADRO 12 - TRÁFEGO ENTRE 2005/2010 (PKT)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Tráfego verificado | 340.446.777 | 361.540.770 | 377.453.231 | 398.584.287 | 385.783.968 | 392.648.434 |

Fonte: Fertagus.

224. O gráfico seguinte indica a evolução crescente da procura e a respetiva estabilização do volume de tráfego, entre 2005 e 2010:

GRÁFICO 1 - VOLUME DE TRÁFEGO ENTRE 2005 E 2010 (PKT)



225. Assim, em termos financeiros, a evolução crescente e respetiva estabilização da procura, foi um dos fatores que levou a um desvio positivo dos valores acumulados nos resultados operacionais, entre 2005 e 2010, conforme resulta da leitura do quadro infra:

QUADRO 13 - DESEMPENHO ECONÓMICO-FINANCEIRO DA CONCESSÃO FERTAGUS

Unidade:€

| | 2005-2010 | | Desvio | |
|---------------------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|--------------|
| | Modelo | Real | Montante | % |
| Proveitos Operacionais | 233.592.528,61 | 242.759.972,55 | 9.167.443,94 | 3,9% |
| Custos Operacionais | 167.328.473,43 | 162.912.329,75 | -4.416.143,68 | -2,6% |
| Resultados Operacionais | 66.264.055,18 | 79.847.642,80 | 13.583.587,62 | 20,5% |
| Proveitos Financeiros | 1.154.488,98 | 3.275.970,58 | 2.121.481,60 | 183,8% |
| Custos Financeiros | 6.512.011,83 | 7.251.932,25 | 739.920,42 | 11,4% |
| Resultados Financeiros | -5.357.522,85 | -3.975.961,67 | 1.381.561,18 | 25,8% |
| Proveitos Extraordinários | - | 1.517.559,55 | 1.517.559,55 | - |
| Custos Extraordinários | 6.501.302,73 | 6.117.563,44 | -383.739,29 | -5,9% |
| Resultados Extraordinários | -6.501.302,73 | -4.600.003,89 | 1.901.298,84 | 29,2% |
| Total de Proveitos | 234.747.017,59 | 247.553.502,68 | 12.806.485,09 | 5,5% |
| Total de custos | 180.341.787,99 | 176.281.825,44 | -4.059.962,55 | -2,3% |
| Resultados antes de impostos | 54.405.229,60 | 71.271.677,24 | 16.866.447,64 | 31% |
| Imposto sobre o rendimento | 14.610.566,92 | 14.676.315,80 | 65.748,88 | 0,5% |
| Resultado Líquido do exercício | 39.794.662,68 | 56.595.361,44 | 16.800.698,76 | 42,2% |

Fonte: Valores fornecidos pela Fertagus, tratamento da equipa de auditoria do TC.

226. A análise do quadro supra permite concluir que os resultados líquidos acumulados se cifraram em €56.595.361,44, ou seja, mais €16.800.699,76 do que o previsto no modelo, o que corresponde a um desvio de cerca de 42,2%, tendo contribuído para esta situação o aumento real da procura, a consolidação da extensão do serviço ferroviário até Setúbal, as prestações do serviço público pagas pelo concedente à concessionária, entre 2005 e 2010, as compensações do Estado por prestação do serviço público, a transferência de propriedade do material circulante e o aumento do tarifário previsto no contrato.
227. Esta situação conduziu a que neste período os proveitos ferroviários tenham sido superiores em 5% relativamente ao modelo financeiro reduzindo, pois, o esforço financeiro do Estado, num caminho que veio permitir a eliminação da comparticipação do Estado para o equilíbrio da concessão em 2011.
228. O quadro que se segue indica a totalidade das **compensações pagas pelo Estado à concessionária Fertagus:**

QUADRO 14- COMPENSAÇÕES DO ESTADO

Unidade:€

| Anos | Montante |
|--------------------|-----------------------|
| 2005 ⁴⁷ | 33.284.104,00 |
| 2006 ⁴⁸ | 26.782.136,00 |
| 2007 | 11.969.192,00 |
| 2008 | 11.066.253,00 |
| 2009 | 10.478.261,00 |
| 2010 | 9.241.690,00 |
| Total | 102.821.636,00 |

Fonte: Fertagus.

229. Verificou-se, também, que, entre 2005 e 2010, ao contrário do verificado no período anterior⁴⁹, o nível de procura real foi mais elevado face ao estimado, originando um desvio positivo nas receitas ferroviárias que foi partilhado com o concedente.
230. As receitas acessórias, à data da renegociação, foram estimadas tendo em consideração a tendência decrescente que as mesmas vinham a assumir devido, principalmente, a perda do fator inicial da novidade.
231. No entanto, a concessionária referiu que *“devido à abertura de novos espaços comerciais localizados junto às estações, bem como à disponibilização de novos suportes de publicidade no seu interior (escadas, elevadores, portas de acesso e sancas), aliadas a um forte crescimento habitacional, foi possível garantir um nível de receitas ainda, assim, superior ao previsto.”*
232. Por outro lado, *“a aposta na disponibilização de serviços nos espaços comerciais, nomeadamente creches, restaurantes, supermercados e lavandarias, veio adequar a oferta comercial aos clientes do transporte, permitindo uma melhor rentabilização desses espaços das estações.”*
233. No que respeita aos custos operacionais a concessionária informou que *“no período de 2005 a 2010, o desvio verificado (...) deve-se à sempre presente postura de racionalização dos custos de operação, sem descurar de forma alguma a qualidade do serviço a que os seus clientes estão habituados e continuam a exigir, medida anualmente pelos inquéritos e barómetros realizados e sempre valorizando o trabalho realizado pelos seus colaboradores bem como a sua satisfação.”*⁵⁰
234. A concessionária destacou ainda que, o custo da taxa de utilização de infraestrutura que, pelo facto de na fase de renegociação ainda se encontrar em estudo a aplicação do disposto no Decreto-Lei n.º 270/2003, ficou aquém do previsto no modelo.

⁴⁷ Inclui regularizações de responsabilidades anteriores a 31 de Dezembro de 2004.

⁴⁸ Vide nota de rodapé anterior.

⁴⁹ Com efeito, *“o desvio negativo verificado nos proveitos operacionais entre 2000 e 2004 deveu-se ao facto de (...) as receitas de publicidade e dos espaços comerciais existentes nas estações naquela altura não foram tidas em consideração no modelo. No entanto, na realidade foram obtidas receitas a este nível devido a forte aposta na dinamização dos espaços estações e do comboio, espaços esses novos e diferenciadores que no início captaram uma procura interessante.”*

⁵⁰ No período entre 2000 e 2004, os custos operacionais foram superiores aos previstos no modelo, em virtude de o serviço complementar rodoviário, utilizado por mais de 30% dos clientes do comboio, não ter considerado nem nos custos do modelo nem nos proveitos.

235. Deste modo, o pagamento da taxa de utilização de infraestrutura ocorreu nos devidos termos, anualmente, sendo que o montante devido ao período entre 1 de Janeiro e 3 de Junho de 2005 foi pago posteriormente, depois de decisão resultante dos trabalhos da Comissão Permanente de Conciliação.
236. Relativamente ao desvio verificado nos proveitos financeiros (183,8%), constatou-se que este está relacionado com a aplicação de excedentes de tesouraria e com o Acordo da Comissão Permanente de Conciliação.
237. No que concerne aos custos financeiros, o quadro 13 mostra um desvio superior ao previsto no modelo (11,4%) que se prende com custos com garantias e com serviços bancários proporcionados aos clientes, mais concretamente, a utilização do modo de pagamento através de multibanco.
238. Por outro lado, o desvio verificado nos custos extraordinários (-5,9%) assim como nos proveitos extraordinários referem-se a *“acertos de faturação relacionados com protocolos ao nível da publicidade e exclusividade e com a faturação de livres trânsito e acertos de faturação relacionados com a energia de tração e manobras realizadas no parque oficial.”*
239. Os quadros que se seguem ilustram os totais de algumas rubricas importantes do desempenho económico-financeiro da concessão entre 2005 e 2010:

QUADRO 15 – PAGAMENTOS AO ESTADO

Unidade:€

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Total acumulado |
|----------------------|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
| Pagamentos ao Estado | 1.663.793,92 ⁵¹ | 1.818.920,40 | 2.408.607,33 | 2.990.827,41 | 1.924.354,06 | 1.009.048,53 | 11.815.551,65 |

Fonte: Fertagus

QUADRO 16 - RECEITAS DA CONCESSÃO

Unidade:€

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Total acumulado |
|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|
| Receitas de bilhética | 19.161.634,43 | 21.403.848,96 | 23.793.286,02 | 25.386.455,39 | 25.525.992,96 | 26.908.543,67 | 142.179.761,43 |
| Receitas acessórias | 1.352.657,65 | 1.769.886,39 | 2.299.215,59 | 2.252.404,84 | 2.350.876,45 | 1.826.521,55 | 11.851.562,47 |
| Total receitas | 20.514.292,08 | 23.173.735,35 | 26.092.501,61 | 27.638.860,23 | 27.876.869,41 | 28.735.065,22 | 154.031.323,90 |

Fonte: Fertagus

QUADRO 17 - DIVIDENDOS

Unidade:€

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Total acumulado |
|---------------------------------|------|------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
| Dividendos pagos aos acionistas | - | - | 9.764.520,00 | 6.400.000,00 | 7.400.000,00 | 5.800.000,00 | 4.000.000,00 | 33.364.520,00 |

Fonte: Fertagus

QUADRO 18 – RESULTADOS LIQUÍDOS

Unidade:€

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Total acumulado |
|----------------------------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
| Resultados líquidos do exercício | 22.288.826,71 | 14.498.742,82 | 5.381.940,35 | 5.439.658,73 | 4.886.961,34 | 4.099.231,49 | 56.595.361,44 |

Fonte: Fertagus

⁵¹ Esta quantia inclui o montante de €44.198,37, referente a 2004.



240. Um dos aspetos a realçar dos quadros anteriores, prende-se com o facto de a concessão Fertagus, entre 2005 e 2010, ter gerado receitas que ascenderam a cerca de €154.031.323,90 em resultado, entre outros fatores, da crescente procura que ocorreu na concessão, principalmente a partir de 2006.
241. Daquele montante, e em resultado da introdução contratual do mecanismo de *clawback*, a favor do concedente este já recebeu, desde 2005 e até 2010, a título de *upsides* de receitas de bilheteira a quantia de €11.815.551,65.
242. Constatou-se ainda que as receitas acessórias dizem respeito a rendas resultantes do arrendamento dos estabelecimentos comerciais que estão situados nas respetivas estações, tendo o respetivo montante arrecadado aumentado no período de 2005 a 2009. No total a Fertagus recebeu cerca de €11.851.562,47.
243. O decréscimo a partir de 2009 estará, segundo a concessionária, relacionado com a crise económica que se verifica desde 2008.
244. Por outro lado, os dividendos pagos aos acionistas em função dos resultados do ano anterior totalizaram €33.364.520,00. Este valor ocorreu, também, porque o concedente entre 2005 e 2010 pagou à concessionária indemnizações compensatórias no montante de €102.821.636,00.
245. Em sede de trabalho de campo, a concessionária informou que espera que a concessão atinga o equilíbrio em 2013 pelo que, nesta altura, deverão começar a ser pagos, novamente, os dividendos aos acionistas.
246. Note-se ainda que, o acordo modificativo ao contrato de concessão⁵² veio agora permitir que, se o Estado não denunciar o contrato até 31 de Dezembro de 2016, este terá direito de receber, como contrapartida anual da concessão, 50% do resultado líquido previsto no modelo, para os anos de 2017 a 2019.
247. Acresce ainda que, para a totalidade do período de 2011 a 2019, caso as receitas de bilheteira excedam, em cada um dos anos, os valores previstos no modelo financeiro, **o Estado receberá 75% do respetivo excedente.**

6.2. O desempenho da concessão em 2011

248. De acordo com o exposto, o ano de 2011 marca o terceiro período da concessão e, conseqüentemente, o primeiro ano que a concessionária não recebeu qualquer participação do Estado auferindo, apenas, os proveitos ferroviários oriundos das receitas de bilheteira e das receitas acessórias.
249. Quanto à procura, verificou-se que **o volume de tráfego (em PKT) respeitante ao ano de 2011, atingiu 393.570.601** apresentando, deste modo, uma evolução crescente, face ao volume verificado no ano anterior (mais 922.167), que se tinha situado em 392.648.434.
250. O desempenho económico-financeiro da concessão Fertagus, respeitante ao ano de 2011, encontra-se discriminado no quadro seguinte:

⁵² Celebrado em 2010, na sequência da segunda renegociação do contrato de concessão.



QUADRO 19 - DESEMPENHO ECONÓMICO-FINANCEIRO DA CONCESSÃO – 2011

Unidade: €

| | 2011 | | Desvio | |
|---------------------------------------|-----------------------|----------------------|---------------------|---------|
| | Modelo | Real | Montante | % |
| Proveitos operacionais | 29.655.479,27 | 29.567.914,00 | - 87.565,27 | - 0,30 |
| Custos operacionais | 30.870.787,07 | 29.976.237,79 | -894.549,28 | - 2,9 |
| Resultados operacionais | - 1.215.307,80 | - 408.323,79 | 806.984,00 | 66,4 |
| Proveitos financeiros | 107.642,93 | 122.590,36 | 14.947,43 | 13,9 |
| Custos financeiros | 158.584,36 | 178.971,04 | 20.386,68 | 12,9 |
| Resultados financeiros | - 50.941,43 | - 56.380,68 | - 5.439,25 | - 10,7 |
| Proveitos extraordinários | 23.222,79 | 19.784,95 | - 3.437,84 | - 14,8 |
| Custos extraordinários | - | 25.310,49 | 25.310,49 | - |
| Resultados extraordinários | 23.222,79 | - 5.525,54 | - 28.748,33 | - 123,8 |
| Total de proveitos | 29.786.344,99 | 29.710.289,31 | - 72.617,84 | - 0,24 |
| Total de custos | 31.029.371,43 | 30.180.519,32 | - 848.852,11 | - |
| Resultados antes de impostos | - 1.243.026,43 | - 470.230,01 | 772.796,42 | 2,7 |
| Imposto sobre o rendimento | - | 28.516,86 | 28.516,86 | - |
| Resultado líquido do exercício | - 1.243.026,43 | - 498.746,87 | 744.279,56 | 59,9 |

Fonte: Valores fornecidos pela Fertagus, tratamento da equipa de auditoria do TC.

251. Da análise do quadro verifica-se que os **resultados líquidos foram, em 2011, negativos, cifrando-se em €498.746,87 negativos. Note-se que, o modelo financeiro previa cerca de um milhão e duzentos mil euros negativos para o ano de 2011 tendo a concessionária apresentado, apenas, cerca de meio milhão de euros negativos.**
252. A concessionária informou ainda que os proveitos ferroviários apresentaram um acréscimo, face ao modelo financeiro, de 800 mil euros. Deste montante, cerca de 540 mil euros corresponde à partilha de excedente de receitas de bilheteira com o Estado concedente.
253. Ao nível dos custos, a concessionária realçou o acréscimo que decorreu dos juros suportados no âmbito da alteração ao contrato das grandes reparações do material circulante, bem como da percentagem a pagar à REFER sobre o resultado dos parques.
254. Relativamente às **receitas de bilheteira**, estas atingiram, em 2011, o montante de €28.522.630,46, ou seja mais €591.858,60, relativamente às previstas no modelo financeiro. Este acréscimo deveu-se ao aumento extraordinário do tarifário ocorrido em Agosto de 2011.
255. Já no que concerne às **receitas acessórias** (parques de estacionamento e autocarros), a perda de procura significativa levou à diminuição da receita real face à prevista no modelo financeiro.
256. Os proveitos ao nível dos espaços comerciais, bem como da publicidade também apresentaram uma evolução desfavorável derivada da conjuntura económico-financeira. Deste modo, os valores apurados apresentaram um valor inferior ao previsto.
257. O quadro que se segue ilustra o exposto:

QUADRO 20 - RECEITAS DA CONCESSÃO – 2011

Unidade: €

| | 2011 | | |
|-----------------------|---------------|---------------|--------------|
| | Modelo | Real | Desvio |
| Receitas de bilhética | 27.930.771,86 | 28.522.630,46 | 591.858,60 |
| Receitas acessórias | 1.855.573,13 | 1.729.953,93 | - 125.619,20 |

Fonte: Fertagus.

6.3. Qualidade do serviço

258. O grande desafio da Fertagus “para o futuro consiste em continuar a demonstrar que o transporte público é uma alternativa de Qualidade, consolidando a posição de melhor e mais importante agente de Mobilidade da Península de Setúbal”⁵³.

FIGURA 5 - TRANSPORTE PÚBLICO COMO ALTERNATIVA DE QUALIDADE



Fonte: Fertagus.

6.3.1. Sistema integrado de gestão da qualidade e segurança

259. A Fertagus implementou um Sistema Integrado de Gestão (SIG), de acordo com os requisitos da norma NP ISO 9001:2008 (Sistema de Gestão da Qualidade) e da norma NP 4397:2008 (Sistema de Gestão da Segurança e Saúde do Trabalho).

260. Com a implementação deste sistema, a Fertagus **assumiu a qualidade, o ambiente, a segurança e saúde no trabalho como elementos fulcrais da gestão da organização visando**, num ambiente complexo e em constante mudança, **a sustentabilidade a médio e longo prazo, a gestão pela qualidade e pela melhoria contínua**, baseada:

- no uso eficiente dos recursos;
- na tomada de decisão baseada em fatos;
- no envolvimento e empenhamento de toda a organização e;
- na focalização na satisfação das necessidades e expectativas do cliente.

261. Para promover os itens acima referidos, o Sistema Integrado de Gestão da Fertagus contempla as seguintes ferramentas:

⁵³ www.Fertagus.pt.

QUADRO 21 - FERRAMENTAS DO SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO

| Ferramentas do Sistema Integrado de Gestão | Periodicidade da avaliação |
|---|---------------------------------------|
| Definição da estratégia e respetivos objetivos. | Trimestral e anual |
| Objetivos e metas dos processos. | Mensal ou trimestral |
| Plano de atividade anual (definição de ações para alcançar as metas dos processos e eficácia/eficiência das atividades relevantes). | Mensal ou trimestral |
| Regime de melhoria de desempenho. | Mensal |
| Monitorização de ocorrências. | Diário |
| Análise de sugestões e reclamações. | Trimestral |
| Inquérito do clima interno. | De dois em dois anos |
| Avaliação de desempenho. | Anualmente |
| Sistema/plano de segurança. | Realização de simulacros e auditorias |
| Planos de atividade. | De acordo com o plano de auditorias |
| Avaliação e classificação de fornecedores. | Mensal ou trimestral |
| Realização de auditorias aos processos, atividades e de conformidade legal. | De acordo com o plano de auditorias |
| Gestão das ações de melhoria, corretivas e preventivas. | Mensal ou trimestral |
| Revisão do sistema integrado de gestão | Anual |

Fonte: Fertagus

262. No âmbito do seu Sistema Integrado de Gestão, a Fertagus é certificada pela APCER⁵⁴. O IMTT⁵⁵ verifica da conformidade da vigência dos respetivos certificados de acordo com os manuais.

263. A certificação pela APCER envolve a realização de **auditorias anuais de acompanhamento** e de **renovação** (ao fim de três anos), sendo os serviços abrangidos os seguintes:

- Serviço de transportes de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul;
- Transporte rodoviário complementar a partir das estações Fertagus;
- Serviço de manutenção das unidades múltiplas elétricas e;
- Comercialização dos espaços comerciais.

264. Neste âmbito, a Fertagus obteve a certificação do seu Sistema de Qualidade atribuída pela APCER, em Novembro de 2002, pela norma NP EN ISO 9001:1995⁵⁶, constituindo-se como a primeira empresa de transportes públicos de passageiros globalmente certificada vendo, assim, reconhecida a qualidade da organização, com reflexo na melhoria contínua da qualidade do serviço prestado.

265. Em Janeiro de 2005, a APCER procedeu à renovação da certificação segundo a NP EN ISO 9001:2006⁵⁷.

266. A partir de 2006, a Fertagus passou a dispor, também, de um Sistema Integrado de Gestão – Qualidade/Segurança, após a integração dos requisitos da NP 4397:2001⁵⁸.

267. A última auditoria de acompanhamento efetuada pela APCER data de Novembro de 2010. Nos termos do respetivo relatório de auditoria consta que *“O Sistema de Gestão dá cumprimento na generalidade às Normas de referência NP EN ISO 9001:2008 e NP 4397:2010 e a outros critérios de auditoria (cumprimento de outros requisitos associados à satisfação dos clientes, requisitos legais/regulamentares e de outras partes interessadas) ...”*

268. A certificação de segurança pelo IMTT ocorre de cinco em cinco anos. A primeira certificação ocorreu em 2007, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 270/2003, de 28 de Outubro.

⁵⁴ Associação Portuguesa de Certificação.

⁵⁵ Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P..

⁵⁶ Norma que especifica requisitos para um sistema de gestão da qualidade numa organização.

⁵⁷ Norma que especifica, igualmente, requisitos para um sistema da qualidade numa organização.

⁵⁸ A certificação de sistemas de gestão da segurança e saúde no trabalho é suportada em referenciais normativos internacionais, OHSAS 18001:1999, com correspondência a nível nacional através da NP 4397:2001.

269. Nesse ano, foi atribuído à Fertagus, o primeiro Certificado de Segurança Ferroviária⁵⁹, a nível nacional, pelo INTF⁶⁰. Para a obtenção deste certificado a Fertagus reforçou a aplicação de um conjunto de pressupostos ligados ao pessoal com funções relevantes para a segurança, bem como a todo o material circulante.
270. A segunda certificação do Sistema de Gestão e Segurança da Fertagus entrou em vigor, em 15 de Dezembro de 2011, tendo validade, até 14 de Dezembro de 2016, conforme Declaração n.º 03/2011.
271. O IMTT, no âmbito das suas competências de supervisão poderá, também, em conjunto com a Fertagus e com o eventual apoio do gestor da infraestrutura analisar, pelo menos uma vez por ano, o desempenho do serviço ferroviário realizado e a adequada implementação do Sistema de Gestão de Segurança, propondo correções aos aspetos menos positivos que, eventualmente, tenham ocorrido.
272. A Fertagus iniciou em 2008 a publicação do relatório de sustentabilidade que relata o desempenho da sua atividade nos pilares económico, ambiental e social que respondem às necessidades e expectativas da auscultação das partes interessadas. Esta prática está alinhada com a norma NP ISO 9004:2011. Esta norma fornece às organizações, orientações de apoio no alcance de um sucesso sustentado, através de uma abordagem pela gestão da qualidade.

6.3.2. Inquéritos de imagem e qualidade

273. A Fertagus mede a qualidade do seu serviço através da realização de inquéritos bienais⁶¹ de imagem e qualidade efetuados por uma empresa especializada⁶².
274. A Fertagus tem procurado utilizar estes inquéritos como um documento de trabalho no sentido de procurar uma melhoria contínua da qualidade do serviço prestado.
275. Da análise das respostas a estes Inquéritos resulta o Índice Global de Satisfação, avaliado numa escala de 1 a 5 valores.
276. O quadro seguinte espelha os resultados dos inquéritos de imagem e qualidade realizados:

QUADRO 22 - INQUÉRITOS DE IMAGEM E QUALIDADE

| | 2000 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2008 | 2010 |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Índice global de satisfação | 4,2 | 4,4 | 4,3 | 4,4 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 4,5 |

Fonte: Fertagus

277. Os elevados índices de satisfação obtidos têm constituído “um motivo de orgulho e um incentivo para a Fertagus, tendo em 2010 alcançado o valor máximo até à data de 4,5 ... verificando-se claramente uma evolução da satisfação pelo serviço prestado, refletindo o trabalho desenvolvido pela Fertagus.”
278. Para além da informação relativa ao Índice Global de Satisfação resulta, também, a satisfação dos clientes com cada um dos atributos, nomeadamente quanto ao preço dos bilhetes/passes/assinaturas, à pontualidade, à segurança, à comodidade e ao atendimento, constituindo elementos fundamentais para a definição dos objetivos de qualidade da Fertagus para os períodos seguintes e para o estabelecimento de metas de indicadores operacionais.
279. Assim, os valores alcançados com os aspetos mais importantes para os clientes, no período de 2000 a 2010 foram os que constam do quadro seguinte:

⁵⁹ Documento que atesta a capacidade específica da empresa de transporte ferroviário para operar cumprindo todas as regras de segurança num determinado itinerário e para um determinado tipo de serviço.

⁶⁰ Atual IMTT.

⁶¹ Este inquérito começou por ser realizado anualmente no período compreendido entre 2000 e 2006.

⁶² Estes inquéritos são intercalados com estudos qualitativos de menor dimensão.

QUADRO 23 - SATISFAÇÃO OBTIDA COM OS ATRIBUTOS

| Satisfação obtida com os atributos | | | | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Atributos | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2008 | 2010 | Média |
| Pontualidade/cumprimento horários | | 4,8 | 4,8 | 4,8 | 4,8 | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 4,7 | 4,7 |
| Segurança do comboio | 4,3 | 4,7 | 4,6 | 4,7 | 4,5 | 4,6 | 4,6 | 4,7 | 4,7 | 4,6 |
| Frequência do comboio | 4,1 | 4,5 | 4,4 | 4,6 | 4,6 | 4,2 | 4,2 | 4,2 | 4,3 | 4,3 |
| Rapidez do comboio | 4,4 | 4,7 | 4,7 | 4,8 | 4,7 | 4,6 | 4,6 | 4,6 | 4,7 | 4,6 |
| Segurança nas estações da margem sul | | 4,5 | 4,4 | 4,4 | 4,3 | 4,4 | 4,5 | 4,5 | 4,6 | 4,4 |
| Preço dos bilhetes, passe e assinaturas | 3,0 | 3,8 | 3,5 | 3,5 | 3,4 | 3,3 | 3,6 | 3,3 | 3,7 | 3,5 |
| Comodidade do comboio | 4,5 | 4,6 | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 4,4 | 4,4 | 4,5 | 4,6 | 4,5 |
| Limpeza do comboio | | 4,7 | 4,6 | 4,6 | 4,6 | 4,6 | 4,6 | 4,7 | 4,6 | 4,6 |
| Variedade de bilhetes e passes | | 4,4 | 4,4 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 4,4 | 4,4 | 4,4 |
| Limpeza das estações da margem sul | 4,1 | 4,6 | 4,4 | 4,5 | 4,4 | 4,5 | 4,5 | 4,6 | 4,6 | 4,5 |
| Facilidade na aquisição de bilhetes | 3,5 | 4,5 | 4,1 | 4,3 | 4,2 | 4,2 | 4,2 | 4,1 | 4,4 | 4,2 |
| Atendimento | 4,0 | 4,5 | 4,3 | 4,3 | 4,4 | 4,4 | 4,4 | 4,4 | 4,5 | 4,4 |
| Informação prestada aos clientes | 4,1 | 4,5 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 4,4 | 4,4 | 4,5 | 4,3 |
| Estacionamento nas estações da margem sul | 2,4 | 4,4 | 4,1 | 4,2 | 4,1 | 4,2 | 4,1 | 3,9 | 4,1 | 3,9 |
| Comodidade das estações da margem sul | 4,1 | 4,2 | 4,0 | 4,4 | 4,1 | 4,1 | 4,6 | 4,2 | 4,6 | 4,2 |
| Sinalética | | 4,5 | 4,4 | 4,4 | 4,3 | 4,4 | 4,4 | 4,5 | 4,6 | 4,4 |
| Comércio disponível nas estações da margem sul | 3,5 | 4,3 | 4,0 | 4,0 | 4,1 | 4,1 | 4,1 | 4,1 | 4,3 | 4,0 |
| Empenho nas questões ambientais | | | | | | 4,1 | 4,3 | 4,5 | 4,6 | 4,4 |
| Qualidade de vida do concelho | | | | | | | | 4,7 | 4,7 | 4,7 |
| Desenvolvimento económico | | | | | | | | 4,7 | 4,7 | 4,7 |

Fonte: Fertagus.

280. A análise do quadro anterior permite concluir que a **pontualidade, segurança e rapidez do comboio** estão entre os aspetos mais importantes para os clientes.
281. Contrariamente, o **preço** tem sido, desde 2000, um dos atributos mais penalizados na classificação atribuída.
282. De realçar o crescimento com a satisfação obtida com as questões ambientais, questão introduzida em 2005, o que *“demonstra o esforço efetuado pela concessionária com a sensibilização e implementação de medidas para gerir e minimizar impactos ambientais e também em avaliar esta esfera de atuação, melhorando o seu papel na comunidade, como empresa empenhada em prol do desenvolvimento sustentável.”*
283. De realçar o crescimento com a satisfação obtida com as questões ambientais⁶³, o que *“demonstra o esforço efetuado pela concessionária com a sensibilização e implementação de medidas para gerir e minimizar impactos ambientais e também em avaliar esta esfera de atuação, melhorando o seu papel na comunidade, como empresa empenhada em prol do desenvolvimento sustentável.”*

⁶³ Atributo a avaliar introduzido em 2005.



6.3.3. Reclamações

284. A análise das sugestões e reclamações apresentadas pelos clientes fertagus permite a esta empresa melhorar os seus serviços e ampliar o relacionamento com os clientes.
285. A Fertagus possui uma plataforma eletrónica na qual são registadas todas as sugestões e reclamações apresentadas pelos clientes.
286. Trimestralmente são elaborados relatórios pela Direção Comercial (serviço ao cliente) que espelham a análise e o tratamento estatístico que é dado às reclamações. Estes relatórios são apresentados ao conselho de administração, onde estão presentes representantes de todas as áreas da empresa. Nessa reunião são tomadas decisões quanto ao desenvolvimento ou não de ações de correção/melhoria. No fim da reunião é elaborada uma ata que, conjuntamente com o respetivo relatório trimestral a que reporta, é enviada ao IMTT para conhecimento. O IMTT, no âmbito das suas competências, pode pedir esclarecimentos.
287. O quadro seguinte apresenta, para o período compreendido entre 2000 e 2010, um resumo das principais reclamações apresentadas pelos clientes Fertagus:

QUADRO 24 - PRINCIPAIS RECLAMAÇÕES ENTRE 2000 E 2010

| Reclamação respeitante a: | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Reduzida frequência dos comboios | X | | | | | | | | | | |
| Incumprimento de horários | X | | X | | X | | | | X | X | X |
| Novas carreiras | X | | | | | | | | | | |
| Novos títulos | X | | | | | | | | | | |
| Mais máquinas automáticas | X | | | | | | | | | | |
| Mais validadores | | | | | | | | X | | | |
| Sobrelocação de horários | | X | X | | X | X | | X | | | |
| Tempo de espera na aquisição de títulos | | X | X | X | | | | X | | X | |
| Pedidos de reembolso/erros na emissão de títulos | | | | X | | | | | | | |
| Inoperacionalidade de equipamentos electromecânicos | | | | X | | | | | X | | |
| Problemas na utilização de títulos com parque | | | | X | | | | | | | |
| Anomalias na circulação | | | | X | | | | | | | |
| Portas de acesso (entradas e saídas) | | | | | X | | | | | | |
| Troca de comboios duplos por simples | | | | | X | | | | | | |
| Descoordenação de horários da SulFertagus com os horários dos comboios | | | | | X | | X | | | | |
| Pedido de novas paragens | | | | | | X | | | | | |
| Mais horários | | | | | | X | X | | | | |
| Anomalias no ar condicionado | | | | | | | X | | | | X |
| Atendimento | | | | | | | | X | | | |
| Música nos comboios | | | | | | | | | X | | |
| Erro na emissão de título | | | | | | | | | | X | |
| Parques de estacionamento | | | | | | | | | | X | X |
| Aumento preço | | | | | | | | | | | X |

Fonte: Fertagus – Tratamento pela equipa de auditoria do TC.

288. O “**Incumprimento de horários**”, a “**Sobrelocação de horários**” e o “**Tempo de espera na aquisição de títulos**” foram as áreas mais sensíveis para os utentes no período de 2000 a 2010.
289. Em termos de importância relativa seguem-se as reclamações relativas à “**Inoperacionalidade de equipamentos electromecânicos**”, à “**Descoordenação de horários da SulFertagus com os horários dos comboios**”, a “**Mais horários**”, a “**Anomalias no ar condicionado**” e aos “**Parques de estacionamento**”.
290. Contrariamente, as reclamações relativas ao **preço** estão entre as que **apresentam menor expressão** para o período em questão.



291. A análise das reclamações permite à concessionária ter uma visão global das principais causas de reclamações e, desta forma, definir um conjunto de ações corretivas que garantam a prestação de um serviço com melhor qualidade.

6.4. Material circulante

292. Um dos pressupostos da renegociação de 2005 foi a **implementação, pelo Estado, de uma estrutura de locação operacional, na condição de a concessionária assumir o pagamento de rendas**, cujo montante não ultrapassasse os custos de financiamento que estavam fixados para o ativo em causa.

293. Foi definido que a concessionária suportaria, até 2019, a renda anual de cerca de €7.633.369,92.

294. Sobre esta matéria, o IMTT referiu que: *“Para o equilíbrio da concessão revelou-se útil, nessa altura, **expurgar do balanço o ativo** relativo ao material circulante. Por outro lado, as condições de financiamento de que dispunha a concessionária nessa altura eram substancialmente mais gravosas do que as apresentadas pela entidade que assegurou a contratação do leasing operacional, o que permitiu reduzir os custos da concessionária e, conseqüentemente, o montante a pagar pelo Estado. Tendo a operação de leasing gerado uma redução de custos da concessionária, reduziram-se em igual montante os encargos que foram contratualizados com o Estado, a título de pagamentos do concedente, pelo que se pode concluir que ganharam ambas as partes”*.

295. O contrato de locação de material circulante foi assinado entre a concessionária e a Sage secur, em 2005, ano que marcou a primeira renegociação do contrato de concessão.

296. O objeto do contrato permite a atribuição à locatária, pela locadora, do direito ao gozo temporário do material circulante para a exploração do serviço ferroviário de passageiros no EFNS.

297. A locatária deve manter, permanentemente, o material circulante em bom estado de funcionamento, conservação e segurança, assegurando, ainda, a sua manutenção corrente⁶⁴. As grandes reparações (revisões do tipo R) são também da responsabilidade de execução da locatária, mas suportadas pela locadora (a empresa Sage secur)⁶⁵. Os seguros são também da responsabilidade da Fertagus.

298. Desde modo, a **Fertagus detém 18 UQE, ou seja, as mesmas que detinha desde o início da exploração do serviço, encontrando-se todas em serviço efetivo**.

299. A rotação do material circulante prevê a utilização diária ao serviço comercial de 17 UQE nos períodos de ponta da manhã e da tarde.

300. A **manutenção do material circulante é realizada de acordo com o respetivo Plano de Manutenção** que prevê a troca de equipamento em oficina, fora dos períodos de ponta, não obrigando à imobilização de uma UQE.

301. Constatou-se que, em Dezembro de 2011, se estava a **proceder à revisão do tipo R2 (intervenção mais profunda)**⁶⁶. Assim, 1 UQE fica em oficina, pois a atividade de troca de equipamento é mais morosa. Esta situação leva a que, temporariamente, nos períodos de ponta não haja reservas. Fora dos períodos de ponta, as UQE de reserva estão distribuídas da seguinte forma: 1 UQE na estação terminal, 2 UQE na estação do Pragal e as restantes no parque oficial situado em Coima.

⁶⁴ De acordo com o contrato de locação de material circulante assinado entre a Fertagus e a Sage secur.

⁶⁵ Inserida no universo empresarial da Parpública.

⁶⁶ “A decisão de manutenção do material circulante existente, levou ao ajustamento do mecanismo relativo ao controlo de qualidade/desempenho de modo a prever, como critério principal de aferição, a ocupação média das circulações por período a determinar. Não sendo possível aumentar a frequência por indisponibilidade de material circulante, a Concessionária deverá ainda aumentar a oferta contígua à das circulações com fatores de carga elevados, de forma a estimular a dispersão da procura até que sejam repostos fatores de carga contratados” – resposta do IMTT ao TC.



302. A concessionária estima, em cerca de um ano e meio, o tempo necessário para a realização da revisão tipo R2 em todas as UQE, já que estas intervenções são feitas à razão de cerca de um mês por UQE.
303. **Em termos contratuais não ficou definida a aquisição de novo material circulante. Por outro lado, não existe material circulante da mesma série, visto que a presente série foi descontinuada.**
304. Para o efeito, *“foi assegurado pela Tutela, junto da REFER, a continuidade da reversão das composições na Estação de Roma-Areeiro, contribuindo-se, assim, para que a exploração seja mais racional e não se revele necessário proceder à aquisição de mais material circulante para se manter o mesmo nível de serviço”*.
305. A frequência dos comboios por hora entre “Lisboa e Coima”, é de 10 minutos no período de ponta e de 20 minutos fora do período de ponta, aos dias úteis e de 30 minutos ao fim de semana. Entre Coima e Setúbal a frequência é de 30 minutos nos períodos de ponta e de 60 minutos fora dos períodos de ponta aos dias úteis e de 60 minutos ao fim de semana.

7. MONITORIZAÇÃO E CONTROLO DA CONCESSÃO

7.1. Distribuição de responsabilidades

306. **A segunda renegociação, ocorrida no final de 2010, não trouxe novidades relativamente às entidades envolvidas na fiscalização e monitorização do contrato de concessão da Fertagus⁶⁷. Assim, a atividade da concessionária está sujeita à fiscalização e monitorização do concedente, o qual poderá promover as auditorias que entender necessárias.**
307. Com efeito, compete ao Ministério das Finanças e da Administração Pública (atual **Ministério das Finanças**) a **fiscalização e monitorização**, no que respeita aos **aspetos económicos e financeiros**. Estas competências são exercidas pela **IGF – Inspeção-geral de Finanças**.
308. Ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (atual Ministério da Economia e do Emprego) compete a **fiscalização e monitorização, nos demais aspetos**. Assim, relativamente a **aspetos técnicos e operacionais e, nos termos expressamente previstos na legislação e no contrato de concessão**, estas competências são exercidas pelo **IMTT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P.**⁶⁸.
309. Ao IMTT cabe a fiscalização da atividade da concessionária, em tudo o que respeite à exploração, com vista à verificação, designadamente, das condições de segurança, da operacionalidade, da eficiência, da rapidez, da comodidade e do conforto.
310. A REFER é a entidade a quem compete gerir a infraestrutura ferroviária.
311. Note-se que, nesta concessão não existe a figura de gestor de contrato, ou seja, verifica-se uma diluição das responsabilidades técnicas, jurídicas e financeiras por diversas entidades.
312. O quadro seguinte espelha as principais responsabilidades de monitorização e controlo do contrato de concessão Fertagus:

⁶⁷ Apenas foram introduzidas algumas medidas facilitadoras, como adiante se dará conta.

⁶⁸ Base XIV do Decreto-Lei n.º 138-B/2010, de 28 de Dezembro.



QUADRO 25 - ENTIDADES ENVOLVIDAS NA MONITORIZAÇÃO E CONTROLO DA CONCESSÃO

| Entidade | Responsabilidade | Cláusula |
|----------|--|--------------------|
| MF | Realização de auditorias no que respeita aos aspetos económicos e financeiros da atividade da concessionária, por via da IGF. | 31.ª e 32.ª, n.º 1 |
| MEE | Realização de auditorias no que respeita a aspetos técnicos e operacionais da atividade da concessionária, por via do IMTT. | 31.ª e 32.ª, n.º 1 |
| IMTT | Opor-se às alterações de tarifário, desde que razões de interesse público devidamente fundamentadas obstem à respetiva concretização. | 8.ª, n.º 5 |
| | Autorizar a cedência e utilização de material circulante a terceiros. | 17.ª, n.º 7 |
| | Aprovar os 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 |
| | Aprovar os manuais de exploração, manutenção e de equipamentos. | 21.ª, n.º 7 |
| | Fiscalizar as operações de obtenção de dados de tráfego e exploração. | 24.ª |
| | Autorizar fusões ou cisões da concessionária. | 29.ª, n.º 5 |
| | Aplicação de penalidades à concessionária. | 36.ª, 37.ª e 40.ª |
| REFER | Sistema de Monitorização de Desempenho. | 12.ª, n.º 1, a) |
| Fertagus | Comunicar por escrito ao IMTT o montante das receitas de bilheteira auferidas no ano civil anterior e eventuais excedentes de receita (upsides). | 6.ª, n.º 5 |
| | Notificar o concedente, no prazo de 30 dias, da ocorrência de evento que possa dar lugar à reposição do equilíbrio financeiro da concessão. | 7.ª, n.º 6 |
| | Informar o IMTT sobre alterações de tarifário. | 8.ª, n.º 4 |
| | Elaboração e atualização do inventário dos bens afetos à concessão. | 11.ª, n.º 5 |
| | Manter os bens afetos à concessão em bom estado de funcionamento, conservação e segurança. | 11.ª, n.º 6 |
| | Solicitar autorização ao IMTT relativamente à seleção de entidades prestadoras de serviço de manutenção, equipamentos e sistemas relevantes para a circulação, aos estabelecimentos onde sejam prestados esses serviços , devendo submeter as minutas dos contratos relativos à prestação de tais serviços à aprovação do IMTT. | 17.ª, n.º 3 |
| | Recolher trimestralmente os dados de tráfego e exploração, informando o IMTT dos mesmos. | 24.ª |
| | Tratamento de reclamações. | 25.ª |
| | Envio ao IMTT das contas dos exercícios , devidamente auditadas e validadas pela IGF. | 26.ª, n.º 5 |
| | Informar o IMTT sobre as alterações às participações sociais. | 29.ª, n.º 7 |
| IGF | Auditar as receitas de bilheteira e montantes de upsides. | 6.ª, n.º 3 |
| | Fiscalizar as operações de obtenção de dados de tráfego e exploração. | 24.ª |
| | Auditoria e validação das contas dos exercícios da concessionária e respectiva notificação à concessionária. | 26.ª |
| Utentes | Serviços de queixas e reclamações e publicitação dos direitos dos passageiros. | 25.ª |

Fonte: contrato de concessão.

313. Na primeira renegociação não se encontrava, totalmente, fixado o sistema de controlo e monitorização da concessão. Contudo, o Regulamento n.º 473/2010, de 20 de Maio, veio estabelecer o Regime de melhoria de desempenho (RMD) para a rede ferroviária nacional.
314. Anteriormente à publicação deste Regulamento⁶⁹ procedia-se, de acordo com o contrato de utilização da infraestrutura estabelecido entre a REFER e a Fertagus, à análise sistemática das responsabilidades dos atrasos verificados nos comboios da Fertagus, determinando-se, mensalmente, os atrasos médios da responsabilidade da REFER e os atrasos médios da responsabilidade da Fertagus. Este modelo previa a possibilidade da aplicação de uma conversão financeira relativamente aos valores de atraso determinados para ambas as empresas. Contudo essa componente nunca chegou a ser implementada.
315. O RMD assumiu um carácter vinculativo. A partir de Julho de 2010, a REFER operacionalizou um processo, que conta com o envolvimento de todos os operadores e da Unidade de Regulação Ferroviária (URF)⁷⁰ /IMTT, que permite publicar, mensalmente, os resultados do RMD, seguindo um modelo financeiro com tradução em encargos positivos ou negativos entre operadores e REFER.

⁶⁹ Do IMTT, I.P..

⁷⁰ Unidade integrada no IMTT, dotada de autonomia funcional, com funções de regulação económica e técnica da atividade ferroviária, com incidência designadamente na relação entre os gestores da infraestrutura e os operadores de transporte – art.º 3º Decreto-Lei n.º 147/2007 de 27 de Abril.



7.1.1. *Evolução da atividade do IMTT, I.P. (anterior INTF)*

316. Constatou-se que não houve evolução no desempenho da atividade do IMTT ao nível da fiscalização e monitorização do contrato da concessão, devido à extinção do então INTF, que levou à conseqüente dispersão de pessoas e competências.
317. Nesta medida, ficou **dificultada a criação organizacional de uma subunidade centralizadora das competências relativas a concessões** conforme tinha sido veiculado no Relatório de Auditoria n.º 31/2005 – 2.ª Secção TC- (seguimento à concessão Fertagus).
318. Sobre este assunto, o IMTT veio referir que *“Com a evolução do processo de integração orgânica e institucional no âmbito do IMTT, e tendo sido constatada a necessidade de melhor acompanhar estas matérias foram tomadas deliberações pelo conselho diretivo do Instituto no sentido de operacionalizar e manter o acompanhamento das concessões. Contudo não foi criada qualquer equipa ou subunidade orgânica para o efeito”*(sublinhado do Tribunal).
319. O IMTT informou ainda que este Instituto vai ser *“objeto de um processo de reestruturação, no âmbito do PREMAC⁷¹, absorvendo competências de outros organismos da administração indireta do Estado, incluindo matérias relacionadas com o acompanhamento de concessões (concessões rodoviárias/INIR). Considera-se que este momento deve ser aproveitado para retomar, em termos orgânicos, a ideia de criação da unidade orgânica especialmente dedicada ao acompanhamento destas matérias.”*
320. O IMTT entende que, nesta matéria, os *“principais problemas prendem-se com a disponibilidade de meios humanos para garantir um acompanhamento mais regular do cumprimento das obrigações da concessionária, em matéria de segurança ferroviária”*.
321. Por outro lado, em resultado da última renegociação, ocorrida em 2010, *“foram introduzidas algumas medidas facilitadoras do controlo por parte do concedente, sobretudo ao nível do Anexo 5 – Programa de Exploração, Níveis essenciais de Serviço e Qualidade, com a possibilidade de ajustamento do mecanismo relativo ao controlo de qualidade/desempenho de modo a prever, como critério principal de aferição, a ocupação média das circulações por período definido no Anexo 5 do contrato de concessão. Quanto ao Anexo 14- Penalidades, foi previsto que a elaboração dos cálculos de penalidades será calculada pela concessionária, anualmente, com base nos critérios definidos neste anexo e enviado ao concedente para verificação e validação.”*
322. No âmbito das suas competências, compete ao IMTT a aplicação das penalidades por mora ou cumprimento defeituoso, efetuada com base em Relatórios de Pontualidade e Fiabilidade elaborados pela concessionária⁷².
323. Segundo o IMTT, a concessionária prestou um serviço dentro dos limites contratualmente definidos que, embora conduzindo à aplicação de penalidades, se manifestaram irrelevantes, situando-se na ordem dos 82.000€ para o período de 2005-2010.
324. Na opinião do IMTT *“a aplicação das penalidades...não podem ser considerados incumprimentos, mas desvios aos limiares considerados/estabelecidos no contrato de concessão.”*
325. Para além destas duas novas medidas facilitadoras, o IMTT verificou **alguns condicionalismos no âmbito do controlo dos indicadores de qualidade da oferta que obstaram à elaboração dos Relatórios de Pontualidade e Fiabilidade relativos aos anos de 2009 e 2010**. Assim, a partir de 2009, foi a Fertagus incumbida de elaborar os referidos Relatórios⁷³.

⁷¹ Plano de Redução e Melhoria da Administração Central.

⁷² No período compreendido entre 2005 e 2008 os Relatórios de Pontualidade e Fiabilidade foram elaborados pelo IMTT/INTF.

⁷³ A informação de base destes Relatórios, sobre atrasos e supressões e respetivas responsabilidades, é enviada posteriormente pelo IMTT, I.P., à REFER para validação. Esta alteração de procedimentos foi consagrada no Acordo Modificativo do contrato de concessão, celebrado aquando da última renegociação ocorrida em 2010.



326. Segundo o IMTT esta situação ocorreu porque, em concomitância, nos anos referidos, a REFER/Operadores, e a URF - iniciaram os trabalhos **com vista à publicação e implementação do RMD - Regime de Melhoria de Desempenho**⁷⁴, para a rede ferroviária nacional.
327. O IMTT justificou, pois, a não elaboração dos referidos Relatórios com o fato de a informação proveniente do anterior sistema, ter deixado de ser partilhada pela REFER. Assim, a supervisão do atual Sistema de Melhoria de Desempenho, nos termos definido pelo Regulamento, é efetuada pela URF, que dispõe para o efeito, de acesso à referida aplicação informática, garantido também as eventuais necessidades de arbitragem.
328. No âmbito da fiscalização da concessão, o IMTT desenvolve **ações de fiscalização periódicas, no que concerne às atividades de manutenção do material circulante e de exploração ferroviária**. Estas ações de fiscalização culminam na elaboração de um Relatório anual, denominado **Relatório anual de acompanhamento da concessão**. O IMTT informou em sede de contraditório que *“Estas ações de fiscalização, com a periodicidade possível, culminam na elaboração de um relatório. Estes relatórios integram, em Anexo, o Relatório anual de acompanhamento da concessão”*.
329. Assim, verificou-se que, entre 2008 e 2011, foram realizadas cinco ações de fiscalização cujos principais resultados levaram à resolução de alguns assuntos pendentes⁷⁵. De um modo geral, a concessionária Fertagus *“tem tentado responder positivamente às recomendações de melhoria propostas em consequência das ações inspetivas do IMTT”*.
330. Quanto à **fiscalização das condições de segurança da exploração e circulação ferroviária**, as mesmas têm acontecido com uma periodicidade anual, mas sem aviso prévio à concessionária quanto à data da sua realização. Estas ações culminam na elaboração de um relatório com recomendações de melhoria que é enviado à Fertagus para cumprimento das mesmas⁷⁶.
331. No âmbito destas ações, o IMTT constatou a verificação do cumprimento das regras de segurança vigentes por parte da tripulação e dos responsáveis da empresa na área da exploração ferroviária, bem como do funcionamento dos respetivos equipamentos de segurança instalados nas UQE.
332. Conforme já referido, desde 2001 que o IMTT elabora os **relatórios anuais de acompanhamento da concessão Fertagus** cujo principal resultado consiste na **permanente informação ao Estado concedente** das principais atividades, observações e constrangimentos que nesse ano se possam ter verificado⁷⁷.

⁷⁴ Aprovado pelo Regulamento n.º 473/2010, de 20 de Maio.

⁷⁵ Tais como o cumprimento e a estabilização dos ciclos de manutenção dos equipamentos constituintes das UQE – Unidades Quadruplas Elétricas e a aquisição de componentes de reserva para a manutenção do sistema de controlo automático de velocidades, de forma a garantir maior fiabilidade deste sistema. Note-se que a utilização intensiva do atual parque de material circulante para a realização do serviço contratado, reduz ao limite mínimo a situação de reserva de material para uma UQE, **o que acarreta maior exigência nas operações de manutenção e na monitorização que o Concedente que deve efetuar a estas operações**.

⁷⁶ Em termos gerais, o IMTT, considera que entre 2008 e 2010, ocorreram as seguintes melhorias/alterações na concessão Fertagus, por via da sua das suas ações de fiscalização: *“estabilização do contrato de manutenção de sistema Convel com o fornecedor do mesmo por parte da Concessionária; aquisição pela Concessionária de componentes de reserva para este sistema Convel de forma a garantir uma maior fiabilidade do sistema e disponibilidade das UQE; regularização do cumprimento dos ciclos de manutenção dos diferentes equipamentos constituintes das UQE; melhoria das inscrições técnicas no exterior das UQE, e, melhoria das comunicações rádio no parque oficial de Coima para realização de manobras”* Por outro lado, o IMTT apontou como principais problemas, o facto de, em Novembro de 2011, estar *“em curso a realização das intervenções do tipo R2 (mais exigentes), o acompanhamento da atividade de manutenção desenvolvida pela Fertagus requer um controlo mais próximo e eficaz, por parte do IMTT, o que apresenta algumas dificuldades dada a escassez de recursos humanos com valências técnicas. Contudo, aquando da aprovação do plano de manutenção referente a esta intervenção, o IMTT exigiu que os ensaios finais (após intervenções do tipo R2) fossem acompanhados e validados por entidades independentes, tendo sido selecionada a aceite a Associação Portuguesa para a Normalização e Certificação Ferroviários”*

⁷⁷ Com efeito, neste repositório de informação é possível ao Estado ter um conhecimento exaustivo dos principais problemas ou sucessos, e apreciar os custos duma exploração de um serviço de transporte ferroviário suburbano em sistema de concessão privada.



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

8. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

333. Do projeto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, que emitiu o respetivo parecer.

9. RECOMENDAÇÃO FINAL

334. Tendo em conta o conteúdo do presente Relatório, as suas conclusões e, em especial, as respetivas Recomendações, o TC entende instruir o Governo, através do Ministro da Economia e do Emprego para lhe transmitir, por escrito e no **prazo de 6 meses**, as medidas adotadas e seu estado de desenvolvimento acompanhadas dos competentes comprovativos, tendentes a dar seguimento às Recomendações neste Relatório formuladas pelo Tribunal. Existindo Recomendações não implementadas, no final daquele mesmo prazo, deve o Governo ou quem este determinar, explicar detalhadamente e por escrito, ao Tribunal, as razões que a isso conduziram.

10. DESTINATÁRIOS

335. Do presente relatório serão remetidos exemplares:

- À Presidência da República.
- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da Assembleia da República;
 - Comissão de Economia e Obras Públicas;
 - Líderes dos Grupos Parlamentares.
- Ao Governo e, especificamente, aos:
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministro da Economia e do Emprego;
 - Ministro de Estado e das Finanças.
- Ao Conselho de Administração da Fertagus, S.A..
- Ao Presidente do Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, IP.
- Ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto pelo n.º 4, do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.



11. PUBLICIDADE

336. Este relatório e o seu anexo, contendo as respostas enviadas em sede de contraditório, será inserido no Sítio do TC na Internet e divulgado pelos diversos meios de Comunicação Social, após a sua entrega às entidades acima enumeradas.

12. EMOLUMENTOS

337. Nos termos do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal de Contas, são devidos emolumentos, por parte do IMTT, enquanto representante do Estado concedente auditado, e pela Fertagus, S.A., no montante de €17.164,00 (dezassete mil cento e sessenta e quatro euros) a dividir em partes iguais, €8.582,00 (oito mil quinhentos e oitenta e dois euros) para cada.

338. Estes emolumentos são fixados pelo Tribunal nos termos do artigo 10º daquele diploma, sendo igualmente o TC a determinar, ao abrigo do art.º 11.º do diploma emolumentar, o respetivo sujeito passivo.

Tribunal de Contas, em 19 de Abril de 2012

O Conselheiro Relator



(José Manuel Monteiro da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos



(António José Avérous Mira Crespo)



(José de Castro de Mira Mendes)

Fui presente
O Procurador-Geral Adjunto





IV ANEXOS

1. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, IP;
2. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela Administração da Fertagus.





1. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do Conselho Diretivo do IMTT, IP*



**imtt**Instituto da Mobilidade
e dos Transportes Terrestres, I.P.

A Area JX,
1. Acusa e recebe.
2. Incluído no dossiê
Arquivo.

22. 03. 2012

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

| S/ Referência | S/Comunicação | N/Referência | Data |
|---|---------------|-----------------|------------|
| Proc. nº 27/11 – Audit. 7-03-2012 - 3972 | | 047200061059467 | 19.03.2012 |

Assunto: **AUDITORIA À CONCESSÃO FERTAGUS**

O Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P. (IMTT) tendo sido notificado do Relato de Auditoria em epígrafe, vem, clarificar alguns aspetos que, caso mereçam a concordância do Tribunal de Contas, poderão ser considerados em sede de Relato Final. De acordo com a estrutura do Relato Preliminar, passamos a enunciar:

29.

a) "Por outro lado, também se verificaram alguns aspetos menos positivos nesta reneogiação, nomeadamente a diminuição da qualidade do serviço, devido à não existência de investimento em material circulante (m.c.)..."

A ausência de investimento não se traduziu em diminuição da qualidade do serviço prestado, porque a diminuição de circulações por hora de 8 para 6, nos períodos de ponta, foi contrabalançada com reforço das circulações em composições duplas, mantendo-se as anteriores exigências qualitativas (v.g. pontualidade, fiabilidade).

b) "...as implicações financeiras que resultaram para o Estado por via da implementação de uma estrutura de locação operacional." Tal como enunciado pelo IMTT, na resposta ao questionário recebido desse Tribunal o Estado não suporta, de forma direta, quaisquer encargos associados ao *leasing* operacional de material circulante, dado que o contrato foi celebrado entre a FERTAGUS e uma empresa inserida no universo empresarial da PARPÚBLICA. Na qualidade de Concedente, o Estado viu reduzido o montante dos pagamentos a que estaria obrigado, tendo em atenção o equilíbrio da concessão, na exata medida das economias geradas pela realização da operação de

Sede

Avenida das Forças Armadas, 40 – 1649-022 Lisboa - Portugal
Tel. (351) 217 949 000 – Fax (351) 217 973 777 – dgtt@dgtt.pt – www.imtt.pt – Contribuinte nº 556 495 446

IMTT 21.03.12.05781





Instituto da Mobilidade
e dos Transportes Terrestres, I.P.

leasing operacional. Estas economias correspondem ao diferencial entre a taxa de juro que esteve implícita à contratualização da operação de *leasing* financeiro na sequência de renegociação ocorrida e aquela que teria sido possível obter pela concessionária nessa data, que era substancialmente superior. Tendo a operação de *leasing* gerado uma redução dos custos da Concessionária, reduziram-se em igual montante os encargos que foram contratualizados com o Estado, a título de pagamentos do Concedente, pelo que se pode concluir que ganharam ambas as Partes.

42.

Nota p.p. 6) *“Prevista no Relatório anexo à proposta de Orçamento de Estado para o ano em causa, a qual poderia ser corrigida na atualização tarifária”*. A correção da atualização tarifária resulta da fórmula constante do n.º4 da cl.ª 9ª do contrato de concessão assim, será corrigida na atualização tarifária seguinte pela taxa de inflação efetivamente verificada no período em causa.

48.

Os valores referidos neste ponto serão baseados em diferente pressuposto de s/ ou c/ IVA.

| | Valores em € | | S/ IVA | C/ IVA |
|-------------|--------------|-----------|------------|------------|
| 2009 | 5.379.703 | 5.098.558 | 10.478.261 | 11.002.174 |
| 2010 | 5.173.611 | 4.068.079 | 9.241.690 | 9.703.775 |

54.

“Verificou-se pois que, o Concedente, entre 2005 e 2011, recebeu cerca de 12 milhões euros (partilha de receitas) perspetivando-se a partir de 2011, a manutenção ou mesmo um incremento na partilha em virtude da nova fórmula consagrada no modelo financeiro.”

Esta perspetiva não tem em consideração a recessão que se está a verificar na economia nacional com fortes implicações na procura de passageiros no sector dos transportes e também nesta concessão.



INTT

Instituto da Mobilidade
e dos Transportes Terrestres, I.P.

145. “Com efeito a concessionária deve assegurar no serviço concessionado: qualidade, comodidade, rapidez e segurança, tal como baixas taxas de utilização, por contrapartida de compensações financeiras do Estado Concedente, isto se resultar desequilíbrio financeiro da atividade ferroviária.” A concessionária tem que assegurar o serviço em circulações com baixas taxas de utilização, por contrapartida de compensações financeiras do Estado Concedente, se destas circulações resultar desequilíbrio financeiro da atividade ferroviária.

167. “Note-se que esta situação, operou uma diminuição da qualidade do serviço prestado pela Fertagus...”. Verificou-se uma diminuição de frequência de circulações compensada pela formação de composições duplas nos períodos de ponta.

178. “O aspeto mais marcante a salientar, como resultado da renegociação ocorrida em 2010, foi a eliminação de qualquer compensação financeira a atribuir à concessionária Fertagus, em cumprimento das orientações constantes da proposta de lei do Orçamento do Estado para 2011 e do Programa de Estabilidade e crescimento 2010-2013”.

Os pressupostos para que ocorresse a renegociação, com vista à prorrogação do prazo de vigência da concessão, encontravam-se estabelecidos no próprio Contrato de Concessão Estado-FERTAGUS. Assim, a renegociação só poderia ocorrer se não houvesse qualquer comparticipação financeira do Estado para o período da prorrogação e desde que a Concessionária tivesse cumprido os requisitos contratuais no que diz respeito à prestação do serviço. A renegociação ocorreu tendo em conta a não continuação do esforço financeiro do Estado em sede de compensação à Concessionária no período adicional e a manutenção de uma exploração equilibrada.

233. “ Deste modo, o pagamento da taxa de utilização de infraestrutura ocorreu em 2006 e 2008, após Acordo celebrado em sede de Comissão Permanente de Conciliação” (CPC). O pagamento da tarifa pela utilização de infraestrutura ocorreu nos devidos termos, anualmente, sendo que o montante devido ao período entre 1 de janeiro e 3 de junho de 2005 foi pago posteriormente depois de decisão resultante dos trabalhos da CPC.

PP





Instituto da Mobilidade
e dos Transportes Terrestres, I.P.

263. "No âmbito do seu Sistema Integrado de Gestão, a Fertagus é certificada pela APCER e pelo IMTT". A certificação é efetuada pela APCER; o IMTT verifica da conformidade da vigência dos respetivos certificados de acordo com manuais.

269. "A certificação pelo IMTT ocorre de cinco em cinco anos.....". A certificação de segurança pelo IMTT ocorre de cinco em cinco anos.

271. "A segunda certificação do sistema de gestão e segurança da Fertagus foi dada em janeiro de 2012, através da Declaração n.º 03/2011". A segunda certificação do sistema de gestão e segurança da FERTAGUS entrou em vigor, em 15 de dezembro de 2011, tendo validade, até 14 de dezembro de 2016, conforme Declaração n.º 03/2011.

298. "A Locatária mantém, permanentemente, o material circulante em bom estado de funcionamento, conservação e segurança, assegurando, ainda, a sua manutenção corrente. As grandes reparações (revisões tipo R2) são também da responsabilidade de execução da Locatária, mas suportadas pelo Concedente....." O Concedente não suporta, de forma direta, quaisquer encargos associados ao *leasing* operacional de material circulante, dado que o contrato foi celebrado entre a FERTAGUS e uma empresa inserida no universo empresarial da PARPÚBLICA.

312. No quadro 23, na coluna 1, Entidade - deverá alterar-se o posicionamento das duas primeiras entidades MEE/MF passará a MF/MEE.

328. "No âmbito da fiscalização da concessão, o IMTT desenvolve as ações de fiscalização periódicas..... Estas ações de fiscalização, culminam na elaboração de um relatório cuja periodicidade é anual, denominado Relatório anual de acompanhamento da concessão". Estas ações de fiscalização, com a periodicidade possível, culminam na elaboração de um relatório. Estes relatórios integram, em Anexo, o Relatório anual de acompanhamento da concessão.



imtt

Instituto da Mobilidade
e dos Transportes Terrestres, I.P.

O IMTT permanece à inteira disposição para qualquer esclarecimento que se entenda necessário.

Com os melhores cumprimentos

Carlos Maio Correia

Presidente do Conselho Directivo





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





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

Por Mão Própria c/ Protocolo

Pragal, 21 de Março de 2012

Ref: SB/ 167/ 2012

Assunto: Auditoria à Concessão Fertagus

Exmo. Senhor Professor Doutor José Manuel Monteiro da Silva,

Fertagus – Travessia do Tejo, Transportes, S.A. (“Fertagus”), tendo sido notificada do Relato relativo à Auditoria à Concessão Fertagus, vem, muito respeitosamente, dar conta a V. Exa. de alguns aspetos que, caso mereçam a concordância do Tribunal de Contas, poderão vir a ser considerados em sede de Relato final e que, seguindo a estrutura do Relato preliminar, se passam a enunciar:

Parágrafo 11 – Em complemento da atual redação, sugerimos que fique igualmente a constar da presente cláusula que, para a totalidade do período de 2011 a 2019, caso as receitas de bilheteira da atividade ferroviária excedam, em cada um dos anos, os valores previstos no modelo financeiro, o Estado receberá 75% do respetivo excedente.



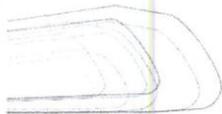


Parágrafo 12 – Relativamente ao mencionado neste parágrafo importa introduzir um ajustamento, assim onde se lê *“aumentar o tarifário até um ponto percentual acima da taxa de inflação”* deverá passar a ler-se *“num intervalo entre 5% acima ou abaixo da taxa de inflação”*.

Parágrafo 62 – Importa ter em conta que os dividendos dos acionistas decorreram da execução do modelo contratual no seu todo não tendo resultado apenas, como parece inferir a última parte deste parágrafo, das compensações pagas pelo Estado Português à Fertagus. Nesta perspetiva, sugere-se que na parte final deste parágrafo, onde se lê *“inter alia, as compensações pagas pelo Concedente à Concessionária”* se passe a ler *“os montantes financeiros auferidos pela Concessionária previstos no modelo relativo ao Contrato de Concessão”*.

Parágrafo 63 – Importa referir que os resultados de 2011 decorreram quer do aumento tarifário excecional, ocorrido em Agosto de 2011, com grande impacto nos passes combinados na Área Metropolitana de Lisboa (e que foi autorizado à Fertagus acompanhar), quer da renegociação de contratos de prestação de serviços cujo prazo terminou nos primeiros meses de 2011. Assim, sugere-se que no final do texto se acrescente *“Tal facto decorreu quer do aumento tarifário excecional ocorrido em Agosto de 2011, com grande impacto nos passes combinados na Área Metropolitana de Lisboa (e que foi autorizado à Fertagus acompanhar), quer da renegociação de contratos de prestação de serviços cujo prazo terminou nos primeiros meses de 2011”*.

Parágrafo 65 – O teor do presente parágrafo deverá ser revisto na medida em que não considera a atual base do contrato de concessão decorrente da prorrogação operada em 2010 a qual, tendo em conta o prazo para o termo da concessão (2019), não apresenta, em termos estimados, uma TIR superior a 7,76%, não se afigurando ajustado considerar o ano de 2013 isolado dos restantes anos inerentes à execução do modelo financeiro da





concessão. Acresce que a distribuição de dividendos aos acionistas é uma mera possibilidade que o modelo admite e cujo alcance estará dependente de vários fatores, designadamente de uma boa execução contratual e de um contexto económico e social que permita atingir os níveis de procura previstos. Neste sentido, sugere-se a reformulação deste parágrafo tendo em conta os dados agora indicados.

Parágrafo 145 – Por razões de maior precisão, sugere-se que onde se lê “... *tal como baixas taxas de utilização, por contrapartida de compensações financeiras do Estado Concedente, isto se resultar desequilíbrio financeiro da atividade ferroviária.*” se passe a ler “... *tal como assegurar as circulações com baixas taxas de utilização, por contrapartida de compensações financeiras do Estado Concedente, se destas circulações resultar desequilíbrio financeiro da atividade ferroviária.*”.

Parágrafo 147 – Igualmente por razões de maior precisão, sugere-se que, na parte final deste parágrafo, seja aditada a seguinte expressão: “*embora com reforço das circulações com comboios duplos*”.

Parágrafo 159 – Sugerem-se duas ligeiras precisões na redação deste parágrafo, a saber: (i) substituir a palavra “*aumentou*” por “*poderia aumentar*”, uma vez que se tratava de uma faculdade contratualmente prevista e (ii) aditar na parte final a expressão “*o que se veio a verificar*”.

Parágrafo 167 – Tendo em conta que os requisitos/parâmetros contratuais inerentes aos serviços não sofreram degradação, sugere-se que a expressão “*operou uma diminuição da qualidade*” seja substituída pela expressão “*operou uma diminuição da frequência*”.

Parágrafo 178 – Cabe frisar que a eliminação de compensações financeiras por parte do Estado Português à Fertagus não consubstancia o resultado da renegociação de 2010,





mas antes um pressuposto contratualmente previsto desde 2005 para que a concessão pudesse ser prorrogada para além de 2010. Neste sentido, sugere-se que onde se lê “...como resultado da renegociação ocorrida em 2010...” se passe a ler “... como resultado da renegociação ocorrida em 2010 em aplicação dos pressupostos contratuais fixados desde 2005”.

Parágrafo 184 – Sugere-se que onde se lê “... se as receitas de bilheteira excederem...” se passe a ler “... se as receitas de bilheteira decorrentes da atividade ferroviária excederem...”.

Parágrafo 187 – A atual redação deste parágrafo não parece retratar a realidade da forma mais clara. Na verdade, a atualização tarifária ocorrida em Agosto de 2011 insere-se concretamente quer no âmbito das medidas decretadas pelo Governo e que também se aplicaram à Fertagus, assim como aos restantes operadores públicos e privados das áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, em matéria de atualização tarifária (como sucede com o Despacho Normativo conjunto do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro da Economia e do Emprego, de 20 de Julho de 2011), e em particular da reformulação dos preços dos títulos multimodais e combinados nestas áreas metropolitanas. Deste modo, solicita-se a revisão do parágrafo de modo incluir os dois aspetos acabados de referir.

Parágrafo 194 – Quadro 5 – Última caixa da página 30 – sugere-se que onde se lê “... caso as receitas de bilheteira excedam...” se passe a ler “... caso as receitas de bilheteira referentes ao serviço ferroviário excedam...”.

Parágrafo 194 – Quadro 5 – página 31 – na caixa relativa às receitas de publicidade sugere-se que relativamente ao “*Contrato renegociado 2010*” se indique que “*Receitas resultantes de publicidade revertem para a Concessionária*”.





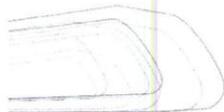
Parágrafo 200 – Quadro 7 – página 32 - os valores constantes na coluna “*Proveitos de serviço ferroviário (modelo financeiro)*”, não correspondem aos valores por nós identificados no Anexo 6, pelo que se junta em anexo à presente pronúncia o quadro com novos valores.

Parágrafo 208 – Por se considerar que retrata mais adequadamente a realidade, sugere-se que, na redação deste parágrafo, onde se lê “...em que este Instituto procede à contabilização ...estiver efetivamente cobrada.”, se passe a ler “...em que este Instituto considera os acertos referentes aos cálculos de partilha de upside apurados no âmbito da CPC e das auditorias da IGF, numa rubrica de “Outros”, juntamente com todos os valores de acerto referentes às diferentes matérias. O somatório das diferentes verbas consideradas pelo IMTT é igual ao valor considerado pela Fertagus.”

Parágrafo 216 – Quadro 11 – página 35 - em anexo junta-se quadro com informação do valor total pago em 2005, do valor corrigido de 2010 e do valor atualizado do ano de 2011, sugerindo-se assim a eliminação da nota 41 e a reformulação do parágrafo 217 em conformidade.

Parágrafo 223 – Quadro 13 – página 36 - sugere-se a correção do valor de total de proveitos do Modelo, de 234.747.071,59 para 234.747.017,59, que é o valor correto e que decorre da soma dos valores parciais e que, em conformidade, se corrijam os restantes valores do quadro.

Nota de rodapé 45 da página 37 – na redação da parte final desta nota de rodapé sugere-se que onde se lê “*não ter considerado nos custos do modelo*” se passe a ler “*não ter sido considerado nem nos custos do modelo nem nos proveitos*”.





Parágrafo 236 – De modo a recortar com maior rigor a realidade, sugere-se que onde se lê “... o desvio verificado nos custos extraordinários (-5,9%)...” se passe a ler “... o desvio verificado nos custos extraordinários (-5,9%) assim como nos proveitos extraordinários...”, já que o detalhe das explicações se refere a alterações com impacto quer nos custos quer nos proveitos.

Parágrafo 242 – Importa ter em conta que os dividendos dos acionistas decorreram da execução do modelo contratual no seu todo não tendo resultado, como parece inferir a última parte deste parágrafo, das compensações pagas pelo Estado Português à Fertagus. Nesta perspetiva, sugere-se que a segunda parte deste parágrafo passe a ter a seguinte expressão: “Este saldo positivo ocorreu em resultado dos montantes financeiros auferidos pela Concessionária previstos no modelo relativo ao Contrato de Concessão, entre os quais se incluem as indemnizações compensatórias pagas à Concessionária”.

Parágrafo 237 e 257 – Quadros 15 e 18 – páginas 38 e 41 respetivamente - onde se lê “Receitas de bilheteira” deverá passar a ler-se “Receitas de bilhética”.

Parágrafo 282 – Sugere-se que seja aditada, na parte final deste parágrafo, a expressão seguinte: “mesmo assim com nota positiva”.

Parágrafo 298 – Importa introduzir duas precisões, sugerindo-se que onde se lê “As grandes reparações (revisões do tipo R2) são também da responsabilidade de execução da Locatária, mas suportadas pelo Concedente.” se passe a ler “As grandes reparações (revisões do tipo R) são também da responsabilidade de execução da Locatária, mas suportadas pela Locadora (a empresa Sagesecur)”.





Parágrafo 306 – Cabe dar nota de uma ligeira precisão, sugerindo-se que onde se lê “entre “Lisboa Coima” e “Coima e Setúbal” se passe a ler “entre Lisboa e Coima”.

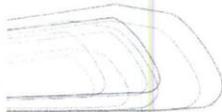
A Fertagus agradece a V. Exa. a oportunidade para se pronunciar sobre o Relato e permanece à inteira disposição para qualquer esclarecimento que seja necessário.

Com os melhores cumprimentos, *também pessoais*

Ana Cristina Dourado
Administradora Delegada

Anexo: quadros 7 e 11, referentes aos parágrafos 200 e 216

RGTC 23 03 12 06979



Estação do Pragal, Pórtico 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 504 226 310 - Capital Social 2.744.500€ - Matric. na Cons. Registo Comercial de Almada sob n.º 10476

O Comboio da Ponte





Anexo:

Parágrafo 200 - Quadro 7

| | Proveitos do serviço ferroviário (modelo financeiro) |
|-------|---|
| 2005 | 13.911.326,00 € |
| 2006 | 15.716.365,00 € |
| 2007 | 17.020.594,00 € |
| 2008 | 18.119.979,00 € |
| 2009 | 18.973.147,00 € |
| 2010 | 20.340.959,00 € |
| total | 104.082.370,00 € |

Fonte: Anexo 6 contrato concessão

Parágrafo 216 - Quadro 11

| | taxa de utilização infraestrutura paga |
|-------|--|
| 2005 | 2.519.871,45 € |
| 2006 | 2.464.828,96 € |
| 2007 | 2.552.137,30 € |
| 2008 | 2.604.142,75 € |
| 2009 | 2.604.882,55 € |
| 2010 | 2.642.424,39 € |
| 2011 | 2.647.862,38 € |
| total | 18.036.149,78 € |