

Tribunal de Contas

Sector Público Empresarial – DA IX

► **Concessão Estado/Lusoponte, SA**

*Auditoria à aplicação do  
Modelo Contratual e aos  
Acordos de Reposição do  
Equilíbrio Financeiro*

***-Volume I-***

*Introdução, Sumário Executivo e Corpo do  
Relatório*



**Relatório nº 31/2000 - 2ª Secção**



# **Relatório de Auditoria Nº 31/2000 - 2ª Secção**

*Auditoria à aplicação do Modelo Contratual  
e aos Acordos de Reposição do Equilíbrio  
Financeiro  
– Concessão Estado/Lusoponte, SA –*





# Ficha Técnica

## *Equipa de Auditoria*

Dr. António Garcia	(Auditor responsável)
Dr. Carlos Pignatelli	(Consultor Jurídico)
Ana Salina	(Composição de texto e arranjo gráfico)

## *Coordenação do Departamento de Auditoria IX – SPE*

Dr<sup>a</sup> Gabriela Santos

---





**Subsecção da 2ª Secção  
do Tribunal de Contas  
que votou o Relatório**

*Relator:*

Conselheiro, Dr. Carlos Moreno

*Adjuntos:*

Conselheiro, Dr. António Mira Crespo  
Conselheiro, Dr. José de Oliveira Moita

---





# Índice Geral

## Volume I

### I

#### *Introdução*

<b>1. INFORMAÇÃO PRELIMINAR</b>	<b>5</b>
1.1. OBJECTO E ÂMBITO DO RELATÓRIO	5
1.2. METODOLOGIAS DA AUDITORIA	5
1.3. DILIGÊNCIAS POSTERIORES AO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	7
1.4. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	8

### II

#### *Sumário Executivo*

<b>2. CONCLUSÕES GERAIS</b>	<b>9</b>
2.1. QUANTO À CARACTERIZAÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO	9
2.2. QUANTO ÀS COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PAGAS PELO ESTADO À LUSOPONTE	10
2.3. QUANTO ÀS TAXAS DE PORTAGEM DAS DUAS TRAVESSIAS	10
2.4. QUANTO À PROBLEMÁTICA DA CLAUSULA DA EXCLUSIVIDADE	11
2.5. QUANTO ÀS MODALIDADES DE REPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO DA CONCESSÃO	11
2.6. QUANTO AOS ACORDOS DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO	12
2.6.1. <i>Desconto para o utilizador frequente</i>	12
2.6.2. <i>Atribuição da verba de 8,5 milhões de contos a título de acréscimo de risco geral do projecto</i>	13
2.7. QUANTO AO TRATAMENTO FISCAL DAS RECEITAS DA PONTE 25 DE ABRIL	13
2.8. QUANTO AO IVA COMO MODO DE COMPENSAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA	14
2.9. QUANTO AOS EFEITOS FINANCEIROS PARA O CONCEDENTE DO RISCO DE NOVA CONTESTAÇÃO PÚBLICA	14
2.10. QUANTO ÀS CONSEQUÊNCIAS FINANCEIRAS DA RESCISÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO PARA O ESTADO	15
2.11. QUANTO AOS PRINCÍPIOS SUBJACENTES À OPÇÃO PELA METODOLOGIA DO PROJECT FINANCE	15
2.12. QUANTO À REDUÇÃO DO RISCO DE TRÁFEGO E À EVOLUÇÃO DO MODELO DE CONCESSÃO	16
2.13. QUANTO ÀS PROJECCÕES FINANCEIRAS NO CASO BASE	17
2.14. QUANTO ÀS CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS ADICIONAIS	18
<b>3. RECOMENDAÇÕES</b>	<b>19</b>





---

### **III**

## **Corpo do Relatório**

<b>4. ANTECEDENTES DO EMPREENDIMENTO</b>	<b>21</b>
<b>5. A CONCESSIONÁRIA</b>	<b>25</b>
<b>6. O CONTRATO DE CONCESSÃO</b>	<b>27</b>
6.1. ASPECTOS CARACTERÍSTICOS	27
6.2. OBJECTO E TIPOS DE CONCESSÃO	27
6.3. FINANCIAMENTO	29
6.4. ENCARGOS DE EXPLORAÇÃO E DE MANUTENÇÃO	29
6.5. REGIME DE PORTAGENS	30
6.6. FISCALIZAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA	31
6.7. EXTINÇÃO E SUSPENSÃO DA CONCESSÃO	31
6.8. RESOLUÇÃO DE DIFERENDOS	33
6.9. A CLÁUSULA DE EXCLUSIVIDADE	34
<b>7. A OPÇÃO POR UM “PROJECT FINANCE”</b>	<b>35</b>
7.1. O RISCO	36
7.2. A EFICIÊNCIA	36
7.3. O FINANCIAMENTO	36
<b>8. O MODELO DE REPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO</b>	<b>37</b>
8.1. O EQUILÍBRIO FINANCEIRO	37
8.2. O CASO BASE	39
8.3. ALGUMAS VARIÁVEIS DO MODELO CASO BASE	40
<b>9. OS ACORDOS DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO CELEBRADOS ENTRE O ESTADO E A LUSOPONTE</b>	<b>46</b>
9.1. O 1º ACORDO DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO – “FINANCIAL REBALANCE AGREEMENT” 1 (FRA 1)	48
9.1.1. <i>Caracterização do acordo</i>	48
9.1.2. <i>Considerações sobre o acordo financeiro – FRA 1</i>	52
9.2. O 2º ACORDO PARA A REPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO DA CONCESSÃO – (FRA 2)	59
9.3. O 3º ACORDO PARA A REPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO DA CONCESSÃO – (FRA 3)	65
9.4. O 4º ACORDO PARA A REPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO DA CONCESSÃO – (FRA 4)	69
9.5. O 5º ACORDO DE REEQUILIBRO FINANCEIRO – (FRA 5)	74
9.6. DEMONSTRAÇÃO DAS PERDAS DE RENDIMENTO DO CASO BASE VS REAIS	75
9.7. APRECIÇÃO ECONÓMICA DAS IMPLICAÇÕES DOS ACORDOS DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO, NA ÓPTICA DO INTERESSE DO CONCEDENTE	78



---

10. OS RESULTADOS DA CONCESSIONÁRIA – COMPARAÇÃO ENTRE O CASO BASE E A SITUAÇÃO REAL	80
11. EVENTOS COM IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS PARA O CONCEDENTE, PENDENTES À DATA DE 31.03.00 – DELIGÊNCIAS COMPLEMENTARES DO TRIBUNAL DE CONTAS SOBRE A SUA EVOLUÇÃO ATÉ 15 DE MAIO DE 2000	83
12. DESTINATÁRIOS E PUBLICIDADE	87
13. EMOLUMENTOS	88

## **Volume II**

### **IV**

#### ***Documentos Relativos ao exercício do Contraditório***

14. RELATO INICIAL DOS AUDITORES	91
15. RESPOSTAS DO ESTADO CONCEDENTE	171
16. RESPOSTAS DA CONCESSIONÁRIA LUSOPONTE, SA	183
17. COMENTÁRIOS DOS AUDITORES DO TRIBUNAL DE CONTAS ÀS RESPOSTAS DO CONCEDENTE E DA CONCESSIONÁRIA AO SEU RELATO	245
17.1 COMENTÁRIOS À RESPOSTA DO CONCEDENTE SUBSCRITA PELOS MINISTROS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL	247
17.2 COMENTÁRIOS ÀS RESPOSTAS DA CONCESSIONÁRIA LUSOPONTE, SA	
A) <i>Análise de aspectos de natureza jurídica</i>	249
B) <i>Apreciação técnico-económica</i>	261

*Arrows*

---



# I

## *Introdução*

### ***1. EXPLICAÇÃO PRELIMINAR***

#### ***1.1. Objecto e âmbito do Relatório***

O presente Relatório do Tribunal de Contas, composto por uma *Introdução*, o *Sumário Executivo*, o *Corpo do Relatório* (agrupados no seu Volume I) e os *Documentos referentes ao exercício do contraditório* (inseridos no seu Volume II), expõe os resultados de uma auditoria por este realizada, a qual, substancialmente e no essencial, visou, por um lado, analisar as implicações financeiras resultantes dos cinco Acordos de Reequilíbrio Financeiro celebrados entre o Estado Concedente e a Empresa Concessionária Lusoponte, SA, entre 24 de Março de 1995 e 3 de Março de 2000, por motivos de alterações unilaterais introduzidas ao contrato de concessão por parte do Estado e, por outro lado, envolver e fazer preceder aquela análise de um estudo e avaliação sobre o Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão e sua aplicação, com especial ênfase no Caso Base, no contexto do qual tiveram lugar as vultosas contrapartidas financeiras já pagas pelo Estado à Lusoponte.

Procurou ainda o Tribunal obter um ponto da situação, junto do Estado concedente, com referência ao primeiro trimestre de 2000, sobre a situação e perspectivas de resolução de múltiplas questões pendentes, no final de 1999, de relevante importância financeira, bem como se um publicitado “acordo global” entre o Estado e a concessionária havia tido lugar. Estas diligências, tornadas indispensáveis pelo desenrolar do contraditório e de eventos públicos posteriores, obrigaram o Tribunal a finalizar este Relatório, mais tarde do que inicialmente previsto, ou seja antes do final de 1999.

#### ***1.2. Metodologias da Auditoria***

A auditoria do Tribunal foi desenvolvida em conformidade com as metodologias adoptadas pelo Tribunal de Contas e acolhidas no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos, aprovado em 1999, e tendo igualmente em conta as metodologias geralmente aceites pelas organizações internacionais, como é o caso da INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions* – de que o Tribunal é membro.



Os **objectivos** traçados foram os seguintes:

- a) Análise do contrato de concessão<sup>1</sup>, prioritariamente dirigida para a aplicação do modelo financeiro designado por “**Caso Base**”<sup>2</sup>;
- b) Estudo daquele modelo financeiro da concessão;
- c) Análise dos cinco Acordos de Reequilíbrio Financeiro, celebrados entre o Estado e a Lusoponte, entre 1995 e 2000;
- d) Estudo do regime de financiamento da concessão denominado “*Project Finance*”<sup>3</sup>;
- e) Inventariação de eventuais contrapartidas excessivas ou de situações susceptíveis de virem a dar origem a compensações financeiras adicionais a pagar pelo Estado concedente;

Para cobertura daqueles objectivos, foram adoptados os seguintes procedimentos:

- a) Estudo e apreciação, nomeadamente:
  - Acordo intercalar ou **1º contrato de concessão**;
  - Contrato de concessão ou **2º contrato de concessão**;
  - Estrutura accionista da concessionária;
  - Acordo parassocial;
  - Diplomas legais relacionados com a atribuição da concessão;
  - Apreciação dos contratos submetidos a visto do Tribunal de Contas, relacionados com o objecto referido;
  - Artigos publicados na imprensa escrita;
- b) Análise detalhada do segundo contrato de concessão e dos vários acordos de reposição do equilíbrio financeiro da concessão celebrados entre o concedente e a concessionária entre 1995 e 2000, com especial incidência nas cláusulas relativas ao modelo financeiro adoptado;

---

<sup>1</sup> Cujá minuta foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 121-A/94 de 2/12/94, e foi outorgado pelas Partes, em 24/03/95, após o acordo intercalar a que aqui se chamará o 1º contrato de concessão.

<sup>2</sup> O “Caso Base” representa a equação financeira com base na qual as partes aceitaram celebrar o *segundo contrato de concessão*. É constituído por um conjunto de projecções financeiras vigentes para todo o período da concessão, como adiante melhor se analisará.

<sup>3</sup> É um projecto que, em termos gerais, e como adiante se verá, se financia a si próprio, não sendo dada qualquer garantia real aos credores dos empréstimos contraídos, seja pela Lusoponte, seja pelos seus accionistas, ou pelo Estado Concedente. A única garantia dos financiadores é a constituída pelos “cash flows” esperados para o projecto.



- c) Obtenção na Lusoponte e no GATTEL de elementos relacionados com o objecto referido, designadamente:
- Relatório do Conselho de Administração – 1998;
  - Relatórios auditados da situação contabilística da empresa de 1996 a 1998;
  - Acordos de Reposição do Equilíbrio Financeiro (*Financial Rebalance Agreements*) - FRA 1, FRA 2, FRA 3, e FRA 4;
  - Versões originais do Caso Base, anexas aos Acordos de Reposição do Equilíbrio Financeiro;
  - Versões simplificadas do Caso Base no GATTEL;
  - Indicadores reais e previsionais do fluxo de tráfego nas duas travessias;
  - Projecções financeiras, no formato do Caso Base, com os resultados reais e projectados para todo o período da concessão.
- d) Recolha e estudo de documentação que possibilitasse conhecer melhor o contrato de concessão celebrado entre o Estado e a Lusoponte, S.A. bem como os seus antecedentes.

### ***1.3. Diligências posteriores ao exercício do contraditório***

A acção de controlo do Tribunal que deu origem ao presente Relatório, desenvolveu-se em duas fases. A primeira, terminou com a redacção, pelos auditores do Tribunal, de um primeiro Relato de Auditoria que foi remetido para exercício do princípio do contraditório, ao Estado concedente, mais concretamente aos Gabinetes dos Ministros das Finanças e do Equipamento Social, e ao GATTEL (Gabinete da Travessia do Tejo em Lisboa) e, bem assim, à concessionária Lusoponte, SA.

Findo o contraditório, o Juiz responsável pela auditoria e também Relator deste processo, considerou necessário e pertinente abrir uma fase complementar da acção, essencialmente destinada a completar a recolha de documentação vária junto do GATTEL, e que o exercício do contraditório havia objectivamente imposto, bem como, por razões de oportunidade e de actualidade dos trabalhos, a averiguar, junto do Estado concedente, se as questões pendentes entre o Estado e a Lusoponte, e com implicações financeiras, no final de 1999, haviam tido evolução significativa no decurso do 1º trimestre do ano 2000, muito em especial o publicitado “acordo global” entre o Estado e a Lusoponte.

Em finais de Abril de 2000, foi informado o Tribunal, por membros do Governo, de que tal acordo estava em preparação, tendo posteriormente tido conhecimento, pelo Comunicado do Conselho de Ministros de 12 de Maio de 2000, que havia sido aprovada pelo Governo, uma minuta do Acordo-Quadro a celebrar entre o Estado e a Lusoponte.

É evidente que a análise destas informações, bem como daquele acordo e muito menos da sua aplicação, não foram objecto desta auditoria do Tribunal.



---

#### **1.4. Exercício do Contraditório**

Como já foi referido, terminada a 1ª fase da acção de controlo, o relato de auditoria estabelecido pelos auditores do Tribunal foi remetido ao Estado concedente – GATTEL e Gabinetes dos Ministros das Finanças e do Equipamento Social – e à concessionária Lusoponte.

Por parte do Estado concedente, responderam os Ministros das Finanças e Equipamento Social, em ofício por ambos subscrito e dentro do prazo inicialmente fixado para o efeito.

Por parte da concessionária, respondeu o presidente do Conselho de Administração da Lusoponte, após solicitação e concessão da prorrogação do prazo inicialmente fixado para o efeito e da realização de visita ao Tribunal de três representantes da empresa, aos quais foi concedida ampla consulta de todos os documentos que integravam o processo de auditoria organizado nos Serviços de Apoio do Tribunal, bem como proporcionada longa troca de impressões com a equipa de auditores respectiva.

No corpo do presente Relatório, bem como nas suas conclusões e recomendações, e, conseqüentemente, no Sumário Executivo, foram tidos em conta, sempre que o Tribunal o considerou útil, necessário ou pertinente, as considerações produzidas pelas entidades ouvidas em sede de contraditório. Em tudo o mais, o Tribunal, para completo esclarecimento das entidades auditadas, dos leitores e dos demais destinatários, nomeadamente os órgãos de comunicação social, remete para o conjunto dos **Documentos referentes ao exercício do contraditório** (Volume II, parte IV), nos quais, se incorporam, sucessivamente, o Relato inicial dos auditores, as respostas do concedente e da concessionária e, finalmente, os comentários que estas justificaram à equipa de auditores do Tribunal de Contas.

No desenvolvimento desta acção o Tribunal, antes, durante e após a fase do contraditório, recebeu toda a cooperação do Estado concedente quer através do GATTEL, quer, ao seu mais alto nível, através dos Ministros das Finanças e do Equipamento Social.

No tocante à concessionária Lusoponte, há a registar a circunstância de, na fase dos trabalhos de campo da equipa de auditoria do Tribunal, que decorreu também na empresa, os auditores terem obtido toda a colaboração por parte dos competentes técnicos e responsáveis da Lusoponte, tendo-lhes sido fornecida, regra geral prontamente, toda a documentação e informação pedidas, enquanto, na fase do contraditório, que se iniciou com a remessa do Relato inicial dos auditores, se veio a verificar uma acentuada alteração do comportamento da concessionária, que reagiu duramente às conclusões do Relato, chegando até a arguir a incompetência do Tribunal de Contas para a realização desta auditoria e a requerer “o arquivamento do Relato dos auditores”. E tudo isto, aparentemente, por razões de forma, já que, substancialmente, o Tribunal mais não fez que auditar os vultosos pagamentos, que, desde 1995, vinham sendo feitos pelo Estado à Lusoponte, à custa do Orçamento do Estado, bem como analisar toda a problemática que os envolveu.



## **II**

# **Sumário Executivo**

## **2. CONCLUSÕES GERAIS**

### **2.1. Quanto à caracterização do contrato de concessão**

O contrato de concessão celebrado entre o Estado português e a Lusoponte teve fundamentalmente como objecto a concepção, projecto, construção, exploração e manutenção da Ponte Vasco da Gama e, bem assim, a exploração e manutenção, em parte, da Ponte 25 de Abril.

O modelo de financiamento adoptado assentou na metodologia do *Project Finance*, em “*DBFO*” ( Concepção, Construção Financiamento e Exploração), segundo o qual os riscos de tráfego, de construção, de exploração e de financiamento passam do Estado concedente para a responsabilidade da concessionária privada, nos termos do contrato de concessão.

O equilíbrio económico- financeiro previsto no contrato de concessão assentou na interacção de um conjunto de variáveis macroeconómicas e microeconómicas constantes de um Modelo Financeiro – o Caso Base – cuja concepção foi alicerçada na estimativa dos fluxos financeiros a gerar durante a fase de exploração.

A duração do contrato de concessão é pelo prazo, em princípio, de 33 anos, podendo, porém, ser o seu termo antecipado no caso de se verificarem cumulativamente 2 condições: o pagamento integral dos empréstimos contraídos ao abrigo dos contratos de financiamento e o volume de tráfego total acumulado em ambas travessias e nas duas direcções a partir de Janeiro de 1996 atingir o número de 2.250 milhões de veículos.

Igualmente, e a título excepcional, por acordo das partes ou em sede arbitral de resolução de conflitos, pode aquele prazo ser alargado.

No caso de modificações unilaterais do contrato, por parte do Estado concedente, que produzam aumentos significativos de custos ou perdas significativas de receitas, a concessionária tem direito à reposição do equilíbrio financeiro da concessão, através da prorrogação do prazo do contrato, do aumento extraordinário das taxas de portagem, da atribuição de compensações financeiras directas pelo Estado concedente, uma combinação dos precedentes ou qualquer outra acordada pelas partes.





## **2.2. Quanto às compensações financeiras pagas pelo Estado à Lusoponte**

As modificações unilaterais introduzidas pelo concedente, entre 1995 e 1999, concretizadas no não aumento das portagens da Ponte 25 de Abril, na isenção do pagamento de portagens no mês de Agosto e na introdução de descontos para o utilizador frequente daquela ponte, implicaram já a celebração, entre o Estado e a Lusoponte, de 5 Acordos de Reequilíbrio Financeiro, e a reunião dos pressupostos para a celebração de um novo e 6º acordo, que envolveram o pagamento de compensações financeiras directas pelo Estado, até ao final de 2000, da ordem dos 34 milhões de contos.

As compensações pagas à concessionária, ao abrigo dos Acordos de Reequilíbrio Financeiro, em consequência das modificações unilaterais introduzidas na concessão pelo Estado concedente, tiveram por base de cálculo a perda do rendimento estimado, nos termos do Caso Base, isto é, calculadas pelo tráfego do modelo e não pelo tráfego real, a um preço inferior.

As receitas reais obtidas pela Lusoponte, ou seja, o conjunto das compensações financeiras directas e o montante das portagens excederam significativamente as receitas contratuais do Modelo, tendo tal situação ficado a dever-se ao facto de o tráfego real, na Ponte 25 de Abril, ter sido substancialmente superior ao tráfego projectado no Caso Base, não só porque este adoptou estimativas de tráfego mais conservadoras (próprios de um modelo desta natureza), como por efeito da política de congelamento dos preços das portagens daquela Ponte, que tem vindo a ser sistematicamente decidida ao nível político.

Não obstante a substancial materialidade dos desvios verificados ao nível dos rendimentos reais, comparativamente aos estimados pelo Caso Base, é de sublinhar a inexistência, no contrato ou por acordo das partes, de mecanismos de “*clawback*”, que seriam normais nesta situação e que poderiam traduzir-se, nomeadamente, na criação de um sistema de bandas que permitisse ao concedente partilhar ganhos reais com a concessionária ou reduzir os montantes das compensações financeiras por ele pagas à concessionária.

## **2.3. Quanto às taxas de portagem das duas travessias**

A cláusula contratual que determina a equiparação dos preços de portagem em ambas as Pontes, não ponderou adequadamente as suas diferentes características. Com efeito, enquanto a Ponte 25 de Abril representa, essencialmente, uma travessia de tráfego interurbano, a Ponte Vasco da Gama constitui um ponto fundamental na ligação Norte/Sul e evidencia uma qualidade de serviço largamente superior à proporcionada pela primeira.

Tendo em consideração que a expectativa de rendibilidade subjacente aos capitais investidos no projecto está profundamente condicionada à cláusula que determina os níveis de preços das portagens a cobrar em ambas as travessias, aquela igualdade tarifária veio a revelar-se como um pesado pressuposto contratual, na medida em que é determinante para a viabilidade do projecto e do negócio objecto da concessão.

Tendo sido posta em causa a viabilidade do projecto, por força das intervenções unilaterais do Estado concedente, precisamente no sentido de não “mexer” nas taxas de portagem da Ponte 25 de Abril, contrariamente ao estipulado no contrato de concessão, o Estado acabou por



assumir a posição de “devedor” forçado, a fim de assegurar os *cash-flows* previstos para o projecto no Modelo Caso Base.

## 2.4. Quanto à problemática da cláusula da Exclusividade

A transferência total do risco de tráfego – risco de elevado impacto na viabilidade do projecto – para a concessionária, afigura-se ter conduzido à necessidade de incluir no contrato uma cláusula de exclusividade. Esta funcionaria, na prática, como uma garantia contratual destinada a criar as condições de estabilidade, de confiança e de rendibilidade necessárias à viabilização económica do projecto.

Contudo, por força das sucessivas modificações unilaterais introduzidas pelo concedente, e que levaram o Estado a pagar à concessionária avultadas compensações financeiras, veio a verificar-se que o risco de tráfego, na Ponte 25 de Abril, é quase nulo, uma vez que tem sido o concedente a garantir parte substancial dos rendimentos indispensáveis ao equilíbrio financeiro do projecto.

Tendo em conta esta efectiva evolução da situação inicial e considerando, essencialmente, a segurança que as contrapartidas financeiras do concedente têm proporcionado à concessionária e aos seus bancos financiadores – em termos do perfil dos *cash-flows* gerados – parece visível a existência de um menor ajustamento desta cláusula face ao modelo real para que, de facto, evoluiu a concessão, que não se enquadra nem num verdadeiro sistema de portagens reais, nem sequer num modelo de portagens virtuais (*shadow tolls*).

## 2.5. Quanto às modalidades de Reposição do Equilíbrio Financeiro da concessão

A reposição do equilíbrio financeiro da concessão pode ser concretizada, nos termos do artigo 101.7 do contrato de concessão, mediante uma das seguintes modalidades:

- Prorrogação de prazo da concessão
- Aumento extraordinário das taxas de portagem
- Atribuição de compensação financeira directa pelo concedente à concessionária
- Uma combinação das modalidades anteriores, ou qualquer outra forma a ser acordada entre as partes.

Não obstante o que precede, verifica-se que o artigo 101.5 refere que o valor do critério-chave “rácio de cobertura anual do serviço da dívida” deverá ser um dos valores a repor sempre que, após o fim da fase de construção da Ponte Vasco da Gama, se verificarem modificações unilaterais por parte do concedente ou alterações legislativas de carácter específico.



---

Este condicionalismo contratual implica, em termos práticos, que , em função da política que tem vindo a ser seguida de congelamento do preço das portagens da Ponte 25 de Abril, a reposição do equilíbrio financeiro da concessão se concretize através de uma única modalidade – a da atribuição de compensação financeira directa pelo concedente.

Esta cláusula parece susceptível de condicionar fortemente a opção por outras formas alternativas de reposição do equilíbrio financeiro da concessionária, ao vincular o concedente ao desembolso sistemático de determinados montantes de compensação, como forma privilegiada de ressarcir a concessionária pela perda de rendimentos, o que, à luz da realidade que se veio a consumir, pode suscitar fundadas dúvidas.

## **2.6. Quanto aos Acordos de Reequilíbrio Financeiro**

### **2.6.1. Desconto para o utilizador frequente**

A decisão do Estado de atribuir descontos, por utilização frequente, da Ponte 25 de Abril, veio implicar, nos termos do Acordo FRA1, uma compensação de 9,6 milhões de contos. A atribuição desta compensação processou-se de uma forma completa e definitiva para todo o período da concessão, tendo por base o pressuposto de uma perda de receitas na ordem dos 15% até ao final do ano 2026.

Esta forma de compensação, que revestiu a natureza de um adiantamento, não beneficiou o concedente e afigura-se favorável à concessionária, na medida em que dá cobertura a danos futuros e incertos, uma vez que quer o termo da concessão, quer os montantes efectivos dos descontos do utilizador frequente são variáveis.

A questão assume ainda maior relevância, se se tiver em conta que os impactos nas receitas da concessionária são de apenas 6%, quando “a priori” aquela está a ser compensada, pelo concedente, na base de uma perda de 15% das receitas globais da concessão.

Acresce que através dos estudos efectuados pela ex-JAE, em Outubro e Novembro de 1994, foi apurado que o impacto destes descontos, nas receitas da concessão, era , respectivamente, de 8,84% e 8,22%, tendo estes valores sido levados ao conhecimento tanto da Lusoponte como do GATTEL.

Neste contexto, consideram-se inadequados os montantes das compensações financeiras, atribuídos pelo Estado à Lusoponte, ao abrigo dos Acordos FRA 2, FRA 3, FRA 4 e FRA 5, os quais incorporam, por via dos cálculos do Caso Base (factor 0,85), uma fatia de 15% correspondente a uma perda de receita que não se verificou, e isto não obstante o Acordo FRA1 prever uma devolução gradual do diferencial verificado entre o impacto negociado (15%) e o impacto real.

Este sistema de compensação contribuiu, também e efectivamente, para uma transferência do risco, associado à recuperação das verbas atribuídas em excesso à concessionária, para o Estado concedente.



## 2.6.2. *Atribuição da verba de 8,5 milhões de contos a título de acréscimo de risco geral do projecto*

A atribuição do montante de 8,5 milhões de contos, pelo Estado à Lusoponte, foi fundamentada, nos termos do FRA1, pelo acréscimo do risco geral do projecto, verificado após a adjudicação e num momento anterior à utilização pela concessionária dos fundos obtidos ao abrigo dos contratos de financiamento, na sequência dos actos de contestação pública de Junho de 1994.

Porém, as razões que, na realidade, despoletaram o pagamento daquela verba tiveram origem num diferencial verificado entre as taxas de juro consideradas no Caso Base e as taxas de juro reais, praticadas no mercado, no período que precedeu a assinatura do contrato de concessão.

A disponibilização pelo Estado daqueles 8,5 milhões de contos tornou-se, pois, numa condição essencial para que a concessionária assinasse o contrato de concessão, e, isso, em resultado de novas exigências de mais vultuosos fundos impostas pelos bancos financiadores.

Observe-se, contudo, que, tendo a capacidade de obtenção de financiamento constituído um dos critérios decisivos para a selecção dos concorrentes, não se afigura nem razoável, nem lógico que se tenha acabado por aceitar, como condição para a celebração do contrato de concessão, a cobertura, por parte do Estado, de um risco de financiamento (taxas de juro) que cabia integralmente, quer na estrutura contratual (Bases e contrato de concessão), quer na lógica do modelo de financiamento adoptado (*Project Finance*) à concessionária.

## 2.7. *Quanto ao tratamento fiscal das receitas da Ponte 25 de Abril*

O reconhecimento, pelas partes, de que as receitas de exploração da Ponte 25 de Abril, obtidas durante a fase de construção da Ponte Vasco da Gama, configuraram uma subvenção não destinada à exploração, não encontra acolhimento nas Bases de concessão e não se enquadra nos princípios que nortearam a construção do Caso Base, os quais previam a tributação em IRC dessas receitas, como se se tratasse de um proveito normal de exploração.

A assunção deste pressuposto, nos termos do Acordo FRA1, veio possibilitar um tratamento fiscal mais favorável à concessionária Lusoponte, permitindo-lhe, assim, obter um compensação adicional de 2,38 milhões de contos.

Ora, o objecto do contrato de concessão afigura-se inequívoco quanto a esta questão, ao atribuir importância equivalente aos 3 grupos de actividades que integravam os objectivos desta concessão, ou seja:

- Concepção e projecto, construção, financiamento, exploração e manutenção da nova travessia – Ponte Vasco da Gama
- Exploração e manutenção da actual travessia – Ponte 25 de Abril
- Construção do nó de Sacavém e de nós de ligação da nova travessia à variante da EN 10 e ao anel regional de Coima



---

Ao não se constatar qualquer hierarquização das actividades subjacentes à concessão, ou seja, atendendo-se ao carácter não diferenciado, em termos de importância, que as mesmas apresentam como partes integrantes do objecto da concessão, torna-se impossível descortinar, que razão terá conduzido a que parte das receitas de apenas uma das actividades da concessão, configure efectivamente um subsídio a outra actividade.

## ***2.8. Quanto ao IVA como modo de compensação da concessionária***

A redução do IVA a pagar pela concessionária em valores percentuais de 17 para 5, veio a constituir, também, uma outra forma de compensação do Estado à Lusoponte pela perda de receitas, permitindo-lhe, por esta via, obter um acréscimo de 12% nas suas receitas líquidas.

Esta redução da taxa do IVA consubstanciou, numa outra perspectiva e na realidade, uma alteração para mais, ou seja, um aumento ao valor líquido das portagens previsto no contrato de concessão.

Esta redução do IVA, como modo de compensação da concessionária é, no entanto, susceptível de reservas, à luz do art. 92º do Tratado de Roma, na medida em que pode ser perspectivada como ajuda de Estado e, por outro lado, no caso em apreço, a aplicação da taxa reduzida não se enquadra no âmbito dos bens e serviços que a Directiva Comunitária prevê poderem beneficiar dessa mesma taxa reduzida.

Acresce que a redução da taxa do IVA para 5%, no caso presente, acarreta consequências de cariz socio-económico que não se podem ligar aos objectivos de uma compensação financeira por parte do Estado a uma sua concessionária.

Sublinhe-se ainda a este propósito que a exigência da União Europeia, no sentido da aplicação da taxa de 17% de IVA ao preço das portagens (em lugar dos 5% actualmente aplicados), poderá ocasionar um novo Acordo de Reequilíbrio Financeiro, caso o Estado concedente opte por não reflectir o IVA à taxa de 17% no preço final a pagar pelos utentes das travessias.

## ***2.9. Quanto aos efeitos financeiros para o concedente do risco de nova contestação pública***

O artigo 8.1 do Acordo FRA1, ao prescrever que se novas perturbações vierem a acontecer, em virtude do aumento do preço das portagens, haverá lugar a nova compensação financeira, ao abrigo do artigo 101 do contrato de concessão, na medida em que tais eventos afectem negativamente a exploração da Ponte 25 de Abril, torna-se dificilmente aceitável, em termos de razoabilidade, e afigura-se constituir mais um mecanismo suplementar, aceite pelo concedente, tendo em vista o acautelamento dos interesses da concessionária e dos bancos seus financiadores.



Com efeito, não obstante ter sido já pago pelo Estado concedente à Lusoponte, a título excepcional e para todo o período da concessão, um montante de 8,5 milhões de contos, para a compensar pelo acréscimo do risco geral do projecto, na sequência, nomeadamente, dos actos de contestação pública verificados em Junho de 1994, verifica-se que esse mesmo risco de protesto social acabou por ser passível de nova compensação, nos termos daquele artigo do FRA 1, o que significa, na prática, ter-se previsto uma espécie de dupla compensação para um mesmo risco, ou seja o risco de contestação pública pelo aumento de portagens.

## ***2.10. Quanto às consequências financeiras da rescisão do contrato de concessão para o Estado***

Nos termos das Bases de concessão, verificando-se a rescisão por motivos de força maior, o concedente seria responsável apenas pelo pagamento dos montantes que se encontrassem em dívida ao abrigo dos contratos de financiamento.

Porém, o FRA1 não só veio prever a obrigação do Estado liquidar todas as verbas em dívida ao abrigo dos contratos de financiamento, como exigir, igualmente, a devolução da totalidade dos investimentos de capital realizados pelos accionistas, acrescida de juros compostos, a uma taxa anual real de 11,43%, para além de imputar, ainda, ao concedente, todos os custos de dissolução e liquidação da sociedade, bem como os custos de desenvolvimento do projecto.

Assim, os riscos que passaram a ficar imputados ao Estado, nos termos do FRA1, vieram agravar as consequências financeiras da rescisão, por motivo de força maior, tal como previstas nas Bases de concessão, o que não se afigura consentâneo nem coerente com os princípios fundamentais inerentes a um *Project Finance*, nomeadamente quanto a uma partilha equilibrada de riscos, entre o concedente e a concessionária.

## ***2.11. Quanto aos princípios subjacentes à opção pela metodologia do Project Finance***

O projecto de financiamento, construção, exploração e manutenção da Ponte Vasco da Gama introduziu nas obras públicas portuguesas o conceito de *Project Finance* para evitar a utilização directa de fundos públicos, posto que, de acordo com os princípios que nortearam aquele modelo de financiamento, se visava, fundamentalmente, a desoneração financeira do Estado, ou seja uma forma de aquele se capitalizar ao transferir para a esfera privada o financiamento da realização e da exploração de grandes infra-estruturas públicas.



O que, porém, sucedeu, na realidade, entre 1995 e 2000, com a concessão entre o Estado e a Lusoponte, foi a ocorrência de pressupostos para a negociação de 6 Acordos de Reequilíbrio Financeiro. As consequentes compensações financeiras, por conta do Estado concedente, acrescidas das receitas líquidas obtidas pela Lusoponte na Ponte 25 de Abril – a título de subsídio ao investimento da Ponte Vasco da Gama – ascenderão, até final do ano 2000, a cerca de 40 milhões de contos, como o evidencia o quadro seguinte:

<b>ACORDOS DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO</b>	<b>MONTANTES ATRIBUÍDOS (Milhões de contos)</b>
FRA 1	18,12
FRA 2	0,98
FRA 3	0,76
FRA 4	4,85
FRA 5	3,59
FRA 6	6 <sup>4</sup>
<b>Receitas líquidas - Ponte 25 de Abril</b>	6
<b>Total</b>	40,3

Se se considerar ainda a eventualidade de uma decisão favorável, no todo ou em parte, à concessionária, no que toca às reclamações pendentes, em finais de 1999, que envolvem verbas da ordem dos 25 milhões de contos, bem como a concretização da exigência da União Europeia no sentido da aplicação da taxa de 17% de IVA ao preço das portagens (em lugar dos 5% aplicados como forma de compensação da concessionária), o Estado concedente corre sérios riscos de se tornar no maior “financiador” do projecto.

Face a este enquadramento, parece obvia a existência de um elevado grau de desvio, senão mesmo de perversão dos objectivos que inicialmente marcaram a opção pública pela modalidade de financiamento *Project Finance*, para realizar a Ponte Vasco da Gama.

## **2.12. Quanto à redução do risco de tráfego e à evolução do modelo de concessão**

Se é verdade que a atribuição regular de compensações financeiras, por parte do Estado à Lusoponte, tem reduzido fortemente o risco associado a uma quebra do tráfego, por outro lado, também não é menos certo que, atendendo a que a duração do período da concessão está limitada pela passagem de 2.250 milhões de veículos, o aumento do tráfego real traduz, para a Lusoponte, uma perda de rendimento por cada unidade.

---

<sup>4</sup> Valor estimado



Sucedem porém, que, nos moldes do contrato de concessão, o termo da mesma está ainda condicionado ao pagamento integral dos empréstimos contraídos, ao abrigo dos contratos de financiamento, o que significa que a concessionária poderá efectivamente exceder aquele limite de tráfego, em casos de refinanciamento e/ou não liquidação dos montantes em dívida aos bancos.

Na realidade, a equiparação dos preços de portagem nas duas travessias, colocaria a Lusoponte numa situação de maior vulnerabilidade ao risco de tráfego, como aliás já o demonstraram os acontecimentos de Junho de 1994 e, assim sendo, a meta dos 2.250 milhões de veículos seria provavelmente alcançada num momento posterior.

Neste contexto, constata-se que a evolução verificada tem garantido à concessionária, por parte do Estado, uma antecipação vantajosa, do ponto vista financeiro, das receitas da concessão, as quais resultaram não da auto-sustentabilidade do projecto para gerar *cash-flows*, isto é, do seu desempenho económico, como seria normal, mas sim do esforço financeiro que tem sido assumido pelo Orçamento de Estado.

### **2.13. Quanto às projecções financeiras no Caso Base**

Nos termos das Bases da concessão e do artigo 101.11 do contrato de concessão, sempre que haja lugar à reposição do equilíbrio financeiro da concessão, o Caso Base deverá ser alterado por forma a reflectir a reposição efectuada. Por seu turno, os Acordos de Reequilíbrio Financeiro acentuam a necessidade dos contraentes fazerem reflectir todas as consequências dos Acordos nas projecções financeiras do Caso Base.

Todavia, neste domínio, constataram-se as seguintes ambiguidades:

- As receitas de exploração da Ponte 25 de Abril, obtidas durante a fase de construção da Ponte Vasco da Gama, apesar de terem sido consideradas pela Lusoponte como uma subsídio ao investimento da nova travessia, no Caso Base não tiveram o mesmo tratamento, já que não foram efectivamente inscritas na rubrica do Modelo que contempla o referido subsídio do concedente - "*Revenues during construction*" (receitas obtidas no decurso da construção).
- O tratamento fiscal dado a estas receitas, por mútuo consenso entre o Estado e a Lusoponte, permitiu à concessionária dispor de uma verba adicional no valor de 2,38 milhões de contos, que não foi registada, como seria óbvio, na rubrica do modelo - "*Financial Restoration Grant*" (Subvenção destinada a repor o equilíbrio financeiro).
- Quanto ao montante de 8,5 milhões de contos, atribuído ao abrigo de um Acordo de Reequilíbrio Financeiro (FRA1), configurou, no Caso Base, um valor em caixa (sem repercussões ao nível da TIR), enquanto nas contas da empresa foi aquela mesma verba tratada como um subsídio, logicamente com consequências na TIR.





- As receitas obtidas pela Lusoponte com a subconcessão da área de serviço, contrariamente ao previsto no artigo 46.4 do contrato de concessão, não foram reflectidas no Caso Base, não podendo, assim, ser deduzidas aos montantes apurados, por via dos cálculos do modelo, para efeitos de compensação da concessionária, a título da reposição do equilíbrio financeiro da concessão.

#### **2.14. Quanto às contrapartidas financeiras adicionais**

Em síntese, as negociações concretizadas entre o Estado português e a Lusoponte, até finais de 1999, permitiram à concessionária obter do Estado um conjunto de contrapartidas financeiras, que não podem deixar de se reputar como adicionais, e que se evidenciam seguidamente:

- A assunção pelas partes do pressuposto de que os descontos para os utilizadores frequentes da Ponte 25 de Abril teriam um impacto de 15% nas receitas da concessão, quando estudos credíveis, provenientes da ex-JAE, apontavam para um impacto de quase metade daqueles descontos nas receitas da concessionária, conduziu o Estado a pagar à Lusoponte uma verba adicional da ordem dos **3,5 milhões de contos**.
- A atribuição pelo Estado à Lusoponte de um montante de **8,5 milhões de contos**, a título de acréscimo do risco geral do projecto, visou, na realidade, dar cobertura a um risco de financiamento, o risco das taxas de juro, que não se vislumbra encontrar fundamento designadamente nos princípios inerentes ao modelo *Project Finance*, nem nas próprias Bases da concessão.
- O pressuposto comercial de que as receitas da Ponte 25 de Abril, obtidas durante a fase de construção da Ponte Vasco da Gama, constituíam um subsídio ao investimento desta última ponte teve como resultado proporcionar um tratamento fiscal mais favorável à concessionária, tendo-lhe possibilitado receber do Estado uma verba adicional de cerca de **2,38 milhões de contos**.
- A redução da taxa do IVA das portagens, de 17% para 5%, decidida pelo Estado, constituiu outra forma de reposição do equilíbrio financeiro da concessão, que permitiu à concessionária obter um **acréscimo real de 12% nas suas receitas líquidas**. Este facto assume ainda maior relevância ao verificar-se que a concessionária, em termos de IVA, está a ser efectivamente compensada pelo tráfego real, que é muito superior ao estimado no Modelo Caso Base.
- Os **benefícios** auferidos pela concessionária através da subconcessão da **área de serviço**, que não foram, indevidamente, considerados no Caso Base, para efeitos de desconto dos montantes de compensações financeiras atribuídas à concessionária pelo Estado, ao abrigo dos Acordos Financeiros FRA 4 e FRA 5.



Este elenco de contrapartidas reputadas de adicionais, pagas pelo Estado à concessionária, é, por si só, além do mais, elucidativo quanto à maior dimensão da capacidade negocial da Lusoponte, na maximização dos seus interesses (cuja legitimidade não se põe em causa, na medida em que se trata de uma empresa privada) e reflecte a tradicional postura mais passiva e menos agressiva do ponto de vista da capacidade negocial do Estado, em especial no acautelamento da boa gestão dos dinheiros públicos e na minimização do dispêndio por conta do erário público.

### 3. RECOMENDAÇÕES

Tendo em conta tudo o que consta deste Relatório e, em particular, das suas conclusões, que aqui se dão como reproduzidas;

Considerando que, tendo a auditoria coberto o período que findou em Dezembro de 1999, mas que, posteriormente, vieram a público notícias e declarações respeitantes à celebração de um novo acordo global entre o Estado e a Lusoponte, o que foi genericamente confirmado ao Tribunal, pelo Governo, em Abril transacto, e tomou forma tangível no Comunicado do Conselho de Ministros, de 12 de Maio de 2000, que tornou pública a aprovação pelo Governo da “minuta do Acordo-Quadro a celebrar entre o Estado e a Lusoponte, Concessionária da Travessia do Tejo, SA”;

Esclarecendo que os factos, as situações e os documentos que, nos primeiros cinco meses do ano 2000, foram referidos ou publicitados a propósito das negociações entre o Estado e a Lusoponte, ainda que aludidos no presente Relatório, não foram, porém, objecto desta auditoria do Tribunal;

Relevando que não é sua missão intervir na decisão política, nem é seu objectivo participar ou corresponsabilizar-se, a qualquer título, pelos actos de gestão dos dinheiros públicos, o Tribunal entende, à luz de tudo o que precede, formular as seguintes recomendações genéricas ao Estado-Administração e ao Estado-concedente:

**3.1** Que na concretização do novo Acordo-Quadro tenha sempre presente tudo o que consta deste Relatório e suas conclusões, em especial no que toca às substanciais e pesadas consequências financeiras que para o erário público resultaram do relacionamento entre o concedente e a concessionária, entre finais de 1995 e 2000, como ficou demonstrado pelo Tribunal;

**3.2** Que na concretização e, posteriormente, na execução do novo Acordo-Quadro tudo seja feito, pelo Estado-concedente e pelo Estado-Administração, para que não sejam novamente desvirtuados os princípios que presidiram e moldaram, inicialmente, a opção, neste caso concreto, por este *Project Finance*, e que não apontavam, seguramente, para o marcante esforço financeiro que o Orçamento do Estado acabou por ter de suportar nestes últimos 5 anos e está sobejamente quantificado e provado neste Relatório do Tribunal.



---

**3.3** Que no novo relacionamento entre o Estado-concedente e a concessionária Lusoponte, o Estado procure activamente, por todas as formas e meios legítimos e até adoptando uma postura criadora, assumir uma posição de intransigente e permanente defesa e acautelamento dos interesses financeiros públicos, já que o Tribunal não pode deixar de considerar legítimo e normal que a Lusoponte, enquanto empresa privada que é, continue a tudo fazer para potenciar a defesa dos seus interesses ou, dito de outro modo, maximizar a criação de valor para os seus accionistas.

**3.4** Que quer o Estado-Administração quer o Estado-concedente mantenham o Tribunal e, permanentemente informado de toda a evolução que, em termos de negociação, de concretização e de execução, o novo Acordo-Quadro venha a ter, futuramente.

Se antes nada for comunicado, o Tribunal estimaria que, no prazo de 6 meses, o Governo lhe remetesse um ponto concreto e detalhado da situação, acompanhado da pertinente documentação, no tocante, em particular, à evolução de toda a problemática analisada no presente Relatório



### **III**

## **Corpo do Relatório**

#### **4. ANTECEDENTES DO EMPREENDIMENTO**

No princípio da década de noventa, entendeu-se dar início aos estudos relativos ao aumento da capacidade de atravessamento do Tejo, na região de Lisboa, mediante a construção, para além da já existente Ponte 25 de Abril, de uma segunda travessia rodoviária. Para o efeito foi criado, por *deliberação do Conselho de Ministros, de 25 de Janeiro de 1990*, um grupo de trabalho interministerial e interdisciplinar, tendo em vista preparar a decisão.

A este propósito, os factos relevantes, e respectiva localização no tempo, até à celebração do contrato de concessão, entre o Estado e a Lusoponte, SA, são as que constam do Quadro I seguinte:

**QUADRO I**

<i>Factos relevantes</i>	<i>Momento temporal</i>
Decisão relativa ao interesse numa 2. <sup>a</sup> travessia	1990
Constituição do GATTEL	Janeiro 91
Primeiras conclusões	Julho 91
Avaliação dos corredores - conclusões e recomendações	Setembro 91
Decisão preliminar do Governo - opção corredor nascente	15 Outubro 91
Consulta pública do estudo de impacte ambiental preliminar	22 Outubro 91
Decisão final do Governo - opção Sacavém-Montijo	15 Outubro 92
Concurso Internacional - fase pré-qualificação	15 Outubro 92
Ratificação assembleia da República	19 Janeiro 93
Concurso Internacional com 3 seleccionados	31 Março 93
Seleção de 2 concorrentes	Dezembro 93
Início da fase de negociações	Janeiro 94
Celebração do Acordo parassocial	5 Abril 94
Constituição da Lusoponte, SA	5 Abril 94
Seleção do consórcio vencedor (Lusoponte SA)	Abril 94
Elaboração do estudo de impacte ambiental	30 Junho 94
Conclusão das negociações (Lusoponte SA, Bancos)	Julho 94
Consulta Pública	06 Outubro 94
Aprovação do estudo de impacte ambiental	30 Outubro 94
Decisão Fundo de Coesão	03 Novembro 94
Aditamento ao acordo parassocial	23 Março 95
Outorga do Contrato (2º Contrato de Concessão)	24 Março 95

Fonte: Conferência Serviço Público, Gestão Privada e Regulação – Engº Vístulo de Abreu – “Caso: Ponte Vasco da Gama”.



O GATTEL, foi criado pelo *Decreto-Lei n.º 14-A/91 de 9 de Janeiro*<sup>5</sup>, tendo por objecto “a realização, coordenação e controlo das actividades necessárias à promoção da construção e exploração da segunda travessia rodoviária do Tejo na Região de Lisboa.”.

Porém, o diploma legal que veio a constituir o cerne e a chave normativa de toda a dinâmica do projecto e do empreendimento, foi o *Decreto-Lei n.º 220/92 de 15 de Outubro*, que visou estabelecer o essencial do regime pelo qual teria de se pautar o concurso internacional com vista à adjudicação da concessão, aprovando a estrutura fundamental dos procedimentos pré-contratuais.

Com efeito, além de aprovar a localização da nova ponte, estabeleceu os aspectos básicos do regime da concessão, definindo que a concepção, o projecto, a construção, o financiamento, a exploração e a manutenção da nova travessia rodoviária sobre o Tejo seriam objecto de contrato de concessão em regime de portagem, a celebrar entre o Estado e a empresa ou agrupamento seleccionado para assumir a concessão.

Por outro lado, é também importante sublinhar que se optou por integrar no objecto do contrato de concessão, a exploração e a manutenção da Ponte 25 de Abril. Portanto, desde a entrada em vigor deste diploma foi fixado e destinado, por via legislativa, o envolvimento da exploração desta Ponte também, no objecto do contrato de concessão.

Na sequência deste diploma foi publicada a *Portaria n.º 980-A/92 de 15 de Outubro*, que aprovou a regulamentação da fase de pré-qualificação do concurso internacional para selecção dos candidatos à atribuição da concessão.

A realização do concurso para atribuição da concessão decorreu, em consonância com aquele Decreto-Lei, na dependência do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e foi dirigido pelo GATTEL, cuja Comissão Instaladora apreciou as candidaturas e as respectivas propostas.

Quanto à natureza das entidades concorrentes e da futura concessionária, o contrato tinha de ser obrigatoriamente celebrado com uma empresa com sede em Portugal, sob a forma de sociedade anónima, a constituir pelas entidades componentes do agrupamento ou empresa sobre quem viesse a recair a decisão de atribuir a concessão.

Seguidamente, a *Portaria n.º 366-A/93 de 31 de Março* aprovou, ao abrigo do artigo 6.º do DL 220/92 de 15/10, a regulamentação da segunda fase do concurso internacional para a “concessão da concepção, projecto, construção, financiamento, exploração em regime de portagem, da nova travessia rodoviária sobre o Tejo”, constituída pelo programa do concurso e pelo caderno de encargos<sup>6</sup>, para selecção do concorrente de entre os dois candidatos já pré-qualificados.

O processo seguiu a tramitação prevista e *através do Despacho conjunto dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações*<sup>7</sup> foi homologado o relatório

---

<sup>5</sup> Alterado pelo Decreto-Lei n.º 76/94 de 7 de Março

<sup>6</sup> Os anexos e apêndices referidos no caderno de encargos e no programa não foram publicados, mas ficaram à disposição dos interessados, nos termos do convite que lhes foi dirigido para apresentarem proposta.

<sup>7</sup> Publicado no Diário da República, II Série, n.º 122, de 26/5/1994, pag 5196



final de 18/4/94 da Comissão Instaladora do GATTEL, tendo sido escolhido, pelos fundamentos contidos no mesmo relatório, o consórcio Lusoponte, SA.

Por sua vez, as bases da concessão foram aprovadas pelo *Decreto-Lei n.º 168/94 de 15 de Junho* publicadas em anexo a este Diploma, que atribuiu a concessão ao consórcio Lusoponte, SA, mediante a celebração de dois contratos:

- O primeiro, também designado por acordo intercalar, teve por objecto a elaboração de estudos e de projectos da nova travessia, bem como efectuar um “estudo de impacte ambiental” (EIA), destinando-se a criar as condições <sup>8</sup>, até 31 de Janeiro de 1995, determinantes para a celebração do segundo contrato de concessão.
- O segundo contrato, que é, propriamente, o contrato de concessão definitivo, “teve por objecto a elaboração dos restantes estudos e projectos e a construção, o financiamento, e actualmente a exploração e a manutenção da nova travessia, bem como a exploração e a manutenção da actual travessia nos termos das bases da concessão”<sup>9</sup>, tendo a respectiva minuta sido aprovada pela *Resolução do Conselho de Ministros n.º 121-A/94*<sup>10</sup>.

Os actos legislativos, resoluções, despachos e deliberações fundamentais na génese da Concessão foram os que se inserem no Quadro II que se segue:

---

<sup>8</sup> Previstas nas diversas alíneas constantes do Artigo 8 do Diploma.

<sup>9</sup> Segundo a redacção do n.º 3 do artigo 3º.

<sup>10</sup> Publicada no Diário da República, I Série-B, n.º 288, de 15/12/1994, pag.7256



## QUADRO II

<i>Actos normativos</i>	<i>Data</i>	<i>Observações</i>
Deliberação do Conselho de Ministros	25/01/1990	Cria grupo de trabalho e de estudo interministerial
Decreto-Lei n.º 14-A/91	09/01/1991	Cria o GATTEL;
Decreto-Lei n.º 220/92	15/10/1992	Define o essencial do regime do concurso internacional e prevê já a exploração da Ponte 25 de Abril;
Portaria n.º 980-A/92	15/10/1992	Aprovou a regulamentação da fase de pré-qualificação do concurso internacional para selecção dos candidatos á atribuição da concessão, conforme o art.º 4.º do DL 220/92;
Portaria n.º 366-A/93	31/03/1993	Aprovou a regulamentação da segunda fase do concurso, para a selecção do concorrente de entre os dois pré-qualificados.;
Decreto-Lei n.º 76/94	07/03/1994	Introduz importantes alterações ao Decreto-Lei n.º 14-A/91, que criou o GATTEL, conferindo maiores competências à Comissão Instaladora e dando maior ênfase ao seu funcionamento.
Despacho conjunto do Ministro das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, publicado no DR, II Série, º122, pag. 5196	26/05/1994	Homologa o relatório final de 18/04/1994 da Comissão Instaladora Do GATTEL tendo sido escolhido o consórcio Lusoponte, SA, para exploração da nova ponte e da já existente;
Decreto-Lei n.º 168/94	15/06/1994	Aprova as bases da concessão publicadas em anexo, e atribui a concessão à Lusoponte, SA, mediante a celebração de dois contratos, o chamado Acordo Intercalar e o designado 2.º contrato de concessão
Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/94	17/06/1994	Aprova minuta do acordo intercalar
Resolução do Conselho de Ministros n.º 121-A/93, publicada no DR, I Série-B, n.º 288	15/12/1994	Aprova a minuta do 2.º contrato de concessão, nos termos das bases da concessão integrantes do DL n.º 168/94
Celebração do 2.º contrato de concessão	24/03/1995	Celebrado em Alcochete tendo outorgado pelo Estado Português concedente, o Senhor Ministro das Obras Públicas Transportes e Comunicações.



## 5. A CONCESSIONÁRIA

A Lusoponte – Concessionária para a Travessia do Tejo S.A, constitui um Agrupamento de empresas privadas, nacionais e estrangeiras.<sup>11</sup>

Foi constituída por escritura pública celebrada em 5 de Abril de 1994, tendo por objecto social exclusivo o exercício das actividades compreendidas “*ho contrato de concessão a celebrar com o Estado Português de harmonia com o disposto no Decreto-Lei n.º 220/92 de 15 de Outubro*<sup>12</sup> e na Portaria n.º 366-A/93 de 31 de Março.<sup>13</sup>”.

As principais características e obrigações da sociedade concessionária podem-se sintetizar nos seguintes termos:

- Concepção, projecto, construção, financiamento, exploração e manutenção da Ponte Vasco da Gama, também designada como a segunda travessia sobre o Tejo, em Lisboa;
- Exploração e manutenção, nos termos contratuais, da travessia rodoviária da Ponte 25 de Abril;
- A concessão, no que refere se à Ponte Vasco da Gama é de obra pública, porém explorada em regime de portagem, e, no tocante à Ponte 25 de Abril é de exploração de um bem de domínio público, igualmente em regime de portagem;
- É estipulado no contrato de concessão um sistema de exclusivo no que respeita aos Atravessamentos Rodoviários a jusante da actual Ponte de Vila Franca de Xira;

<sup>11</sup> Integram o consórcio as sociedades a seguir indicadas. O capital e a actual estrutura accionista, em consonância com o artigos n.ºs 19 e 20 do contrato de concessão, encontram-se assim ordenadas:

Accionistas	Número de acções	Percentagem	Capital participado (em contos)
Kvaerner Corporate Development Lt	1 190 000	23,80%	1 666 000
Kvaerner Construction (special projects) Lt.	50 000	1%	70 000
Campeon Bernard SGE SPE	1 100 000	22%	1 540 000
Bento Pedroso Construções, SA	742 000	14,84%	1 038 000
Edifer – Construções Pires Coelho & Fernandes, SA	20 000	0,4%	28 000
Mota & Companhia, SA	691 500	13,83%	968 100
Sociedade de Construção H. Hagen, SA	140 000	2,80%	196 000
Somague – Sociedade de Construções SA	691 500	13,83%	968 100
Teixeira Duarte – Engenharia e Construção, SA	375 000	7,5%	525 000
<b>TOTAIS</b>	<b>5 000 000</b>	<b>100%</b>	<b>7 000 000</b>

<sup>12</sup> Define os aspectos essenciais do regime pelo qual teve de se pautar o concurso internacional com vista à concessão da nova travessia rodoviária sobre o Tejo. Já se previa no n.º 2 do artigo 2, que a exploração e manutenção da actual Ponte 25 de Abril integrava o objecto da concessão.

<sup>13</sup> Aprova a regulamentação da segunda fase do concurso internacional (após a pré-qualificação) para atribuição da concessão da concepção, projecto, construção, financiamento, exploração e manutenção da nova travessia rodoviária sobre o Tejo





- As sociedades<sup>14</sup> que constituem o Agrupamento, têm de deter, ao longo da concessão e a todo o tempo, o controlo da concessionária, bem como manter a sua sede em Portugal e a forma de sociedade anónima;
- A concessionária está sujeita ao dever de informação permanente do Estado-concedente, no que concerne ao cumprimento do acordo de subscrição e realização do capital;
- Não pode proceder à redução do seu capital social sem prévio consentimento do Concedente<sup>15</sup>;
- Não pode alterar os Estatutos, nos primeiros seis anos de vigência do Contrato, sem autorização, sob pena de nulidade desse acto;
- É-lhe vedado, em regra, onerar as acções<sup>16</sup> representativas do capital social, sem autorização<sup>17</sup> do Concedente, sob pena de nulidade;
- Deve remeter ao Concedente, até 30 de Setembro de cada ano, um relatório auditado da sua situação contabilística;
- De igual modo, deve enviar-lhe, até 31 de Maio de cada ano, o relatório de contas, com mapas de origem e aplicação de fundos, contas de demonstração de resultados e balanço anual, bem como a certificação legal de contas e pareceres de auditores exteriores e do conselho fiscal;
- Deve, também, remeter-lhe, no prazo de três meses após o termo de cada semestre civil, projecções no formato das projecções contidas no Caso Base, reflectindo os resultados reais obtidos desde o início da concessão até ao semestre anterior, bem como os resultados projectados até ao final do prazo previsto para a concessão;
- Dar imediato conhecimento ao concedente de qualquer acontecimento que seja susceptível de prejudicar o cumprimento pontual de qualquer obrigação contratual;
- Informá-lo, por escrito, de qualquer situação, na fase de construção ou na fase de exploração, que altere de modo relevante o normal desenvolvimento dos trabalhos ou o regime de exploração;
- Dar-lhe conhecimento da verificação de anomalias estruturais ou de outras na manutenção do empreendimento;
- Remeter-lhe, semestralmente, relatório com informação detalhada das estatísticas de tráfego das travessias em ambos os sentidos;
- Finalmente, enviar-lhe uma versão revista das projecções financeiras do Caso Base.

---

<sup>14</sup> Podem formar ACE, ou seja agrupamento complementar de empresas constituído entre membros do agrupamento com vista ao desenvolvimento das actividades de projecto e construção da Ponte Vasco da Gama, nos termos do contrato de projecto e construção.

<sup>15</sup> Considera-se tacitamente concedido se não for recusado no prazo de 20 dias.

<sup>16</sup> A Sociedade pode emitir acções escriturais e converter acções tituladas em escriturais e vice-versa, de acordo com os requisitos da lei aplicável. As acções escriturais não estão materializadas num título, não têm número de ordem e são registadas em contas abertas em nome dos seus titulares (cfr. Código do Mercado de Valores Mobiliários, artigo 56.º e seguintes, actualmente vigente).

<sup>17</sup> Considera-se tacitamente concedida se não for recusada no prazo de 20 dias.



## 6. O CONTRATO DE CONCESSÃO

### 6.1. Aspectos característicos

O segundo contrato atrás referido e que doravante passará a ser designado por contrato de concessão ou, simplesmente, contrato, é um extenso documento composto por 111 artigos, desdobrados em números, distribuídos por Secções, e integrando XXIII capítulos<sup>18</sup>.

Dados os objectivos fixados para esta auditoria do Tribunal, proceder-se-á a uma abordagem, o mais sintética possível, das seguintes vertentes do contrato de concessão:

- Objecto e tipo da concessão;
- Duração da concessão;
- Aspectos do financiamento;
- Exploração e manutenção da Ponte 25 de Abril;
- Comparação com o regime da Ponte Vasco da Gama;
- Cobrança de portagens e respectiva fórmula de cálculo;
- Fiscalização do cumprimento das obrigações da concessionária;
- Formas de extinção e suspensão da concessão;
- Resolução de diferendos.

### 6.2. Objecto e tipos de concessão

O artigo 7 do contrato define a concessão como do tipo de obra pública e explorada em regime de portagem, constituindo portanto um tipo de concessão que abrange não só a construção da obra mas também, uma vez concluída, a sua sucessiva exploração, seguindo o esquema B.O.T. (*built, operate and transfer*), ou seja, o concessionário executa a obra, efectua a sua exploração durante certo prazo, com vista à recuperação do capital investido e à obtenção de um lucro, e transfere depois a obra para o concessionário.

Isto no tocante à Ponte Vasco da Gama.

Porém quanto à Ponte 25 de Abril, sobre cuja problemática, gerada pela respectiva inclusão no objecto contratual, se debruça em boa parte o presente relatório, estar-se-á, antes, face a uma “concessão de exploração de um bem do domínio público”<sup>19</sup>, mediante a transferência para a concessionária do direito de exploração total e do dever de manutenção parcial<sup>20</sup> daquela Ponte, sobre a qual a Lusoponte, SA, embora dela aufera os maiores lucros, não tem, todavia, de recuperar qualquer capital investido, na sua construção.

<sup>18</sup> Esta nomenclatura é a adoptada no Contrato de Concessão, que, naturalmente, se segue no presente relato. Por exemplo: capítulo IX, secção I, artigo 49, n.ºs 49.1 e 49.2.

<sup>19</sup> Vidé, alínea d) do n.º 2 do artigo 178º do Código de Procedimento Administrativo, que autonomiza o contrato administrativo de “concessão de exploração do domínio público”.

<sup>20</sup> Encargos repartidos no caso das despesas de manutenção com a estrutura da ponte.



Na verdade, a Ponte 25 de Abril constitui e constituiu sempre um bem do domínio público, tal como se confirma no número 13.1 do Contrato onde se refere “*que a Ponte 25 de Abril e o conjunto viário a ela associado pertencem ao domínio público do Concedente*”.

Aliás, é pacífico na doutrina, que as concessões de obras públicas, que, designadamente, envolvam a construção de bens do domínio público (pontes, auto estradas etc.), são sempre, acessoriamente, “*concessões de exploração do domínio público*”<sup>21</sup>. Porém, a concessão atribuída à Lusoponte, SA sobre a Ponte 25 de Abril, embora associada à construção da obra pública relativa à Ponte Vasco da Gama, consubstancia-se, na verdade, numa “concessão autónoma de exploração de um bem do domínio público”.

Quanto à delimitação física da concessão, encontra-se a mesma prevista no artigo 9, respeitando o número 9.1. à definição dos limites da Ponte Vasco da Gama e o número 9.2. à identificação dos limites da Ponte 25 de Abril. Assim, estão referidas, por exemplo, as ligações da Ponte Vasco da Gama à auto-estrada do Norte, à Estrada Nacional n.º 10 e ainda ao nó de ligação ao anel regional de Coina. Por seu turno os limites da Ponte 25 de Abril, definidos no n.º 9.2, estão também englobados na delimitação física da concessão.

Acresce que a concessionária não poderá ceder, alienar ou onerar aqueles bens que, nos termos do número 13.3 se encontram subtraídos ao comércio jurídico privado.

Sublinhe-se, ainda, que nas duas pontes, enquanto durar a concessão, a concessionária Lusoponte assegura inquestionavelmente a satisfação de uma necessidade colectiva evidente, qual seja a do transporte rodoviário de passageiros entre as duas margens do Tejo na região da grande Lisboa.

Por outro lado, o artigo 8 do Contrato prescreve que, “*a concessão é estabelecida em sistema de exclusivo no que respeita aos Atravessamentos Rodoviários a jusante da actual Ponte de Vila Franca de Xira*”<sup>22</sup>

Quer isto dizer que, provavelmente, durante os próximos 33 anos, duração máxima actualmente previsível para a concessão, dever-se-á ter em conta este sistema de *exclusividade da concessão*.

Dada a relevância desta questão, será a mesma, adiante, em ponto autónomo, objecto de maior desenvolvimento.<sup>23</sup>

Nos termos dos acordos firmados entre as partes, até finais de Abril de 2000, a duração da concessão não poderá ir, em princípio, além do prazo de 33 anos, contados desde o dia 24 de Março de 1995, considerando-se, portanto, o prazo da concessão automaticamente expirado às 24 horas do dia 24 de Março de 2028.

---

<sup>21</sup> Vidé, Marcello Caetano, in “Manual”, 9ª Edição, Tomo II, pag. 925, bem como Pedro Gonçalves, in “A Concessão de Serviços Públicos”, Almedina, 1999, pag 92.

<sup>22</sup> O caderno de encargos (Portaria n.º 366-A/93), numa redacção algo diferente, estipulava na clausula 2.3. que a “*concessão seria estabelecida em sistema de exclusivo no que respeita ao atravessamento rodoviário do Tejo a jusante da actual ponte de Vila Franca de Xira*”.

<sup>23</sup> Vidé ponto n.º 11.9.



No entanto, este prazo poderá ser, excepcionalmente, prorrogado por acordo escrito entre as partes ou mediante decisão final proferida em sede de processo de resolução de diferendos.

O termo da concessão também pode ter lugar antecipadamente, no caso de se verificarem, cumulativamente, os seguintes pressupostos:

- Pagamento integral dos empréstimos, contraídos ao abrigo dos contratos de financiamento, por parte da concessionária e que,
- O volume de tráfego total acumulado em ambas as travessias e nas duas direcções, a contar de 1 de Janeiro de 1996, (*data da transferência da exploração da Ponte 25 de Abril da JAE para a concessionária*), atinja o número de 2250 milhões de veículos.

### 6.3. *Financiamento*

No que respeita à obtenção dos fundos para o desenvolvimento de todas as actividades decorrentes do objecto da concessão foi e é a mesma da responsabilidade da concessionária, a qual, em Julho de 1994, celebrou os respectivos contratos de financiamento.

Por seu turno, o concedente ficou obrigado a entregar à concessionária o subsídio da União Europeia para o mesmo fim.<sup>24</sup>

### 6.4. *Encargos de exploração e de manutenção*

A exploração e a manutenção da Ponte 25 de Abril, pela concessionária, teve início em 1 de Janeiro de 1996, tendo sido a mesma, juntamente com instalações e equipamentos, transferida da Junta Autónoma das Estradas para a Lusoponte, a qual, a partir de então, passou a cobrar as respectivas portagens.

Esta transferência foi precedida de vistoria com o objectivo de inspeccionar e avaliar o estado de conservação do empreendimento concessionado e das respectivas instalações e equipamentos, competindo à JAE a correcção das deficiências apontadas.

No entanto, o concedente reservou o direito de o sistema de tráfego ferroviário ser, em termos de construção e exploração, totalmente independente do do tráfego rodoviário.

Por outro lado, comprometeu-se a proceder ao alargamento do tabuleiro rodoviário para seis vias, com as correspondentes obras de reforço estrutural, cabendo à concessionária cumprir o que fosse necessário para permitir a realização dos trabalhos.

Quanto á **manutenção e conservação** da Ponte 25 de Abril, tratada com alguma ambiguidade no contrato, a concessionária ficou vinculada em termos bastante distintos dos da Ponte Vasco da Gama e que são, em síntese, os seguintes:

---

<sup>24</sup> Note-se que um atraso considerável na entrega deste subsídio, poderia dar lugar à "*reposição do equilíbrio financeiro da concessão*" mediante "*atribuição de compensação directa pelo concedente*".



- Participar nas despesas de manutenção da estrutura da ponte e do viaduto de acesso na margem Norte, por verba anual, fixada, a preços de 1992, no valor de 450.000 contos, a pagar ao Concedente em duas prestações semestrais, vencidas em 1 de Janeiro e 1 de Julho respectivamente, actualizável, de acordo com o Índice de Preços no Consumidor<sup>25</sup> publicado para o período de referência de 1 de Novembro a 31 de Outubro;
- Construir e instalar um centro de assistência e manutenção, incluindo oficinas, depósitos gerais e parqueamentos de acordo com projecto a aprovar pelo GATTEL;
- Assegurar a manutenção e conservação da zona definida pelos limites do empreendimento concessionado.

Quanto aos trabalhos de manutenção da ponte e do viaduto de acesso da margem Norte, quer no aspecto estrutural, quer no da segurança, quer no da reparação das deteriorações causadas por acções climáticas e corrosivas, ficaram os mesmos a cargo da ex-JAE, ou seja do Estado concedente.

Quanto ao **regime de manutenção e conservação da Ponte Vasco da Gama**, não apresenta, o mesmo, os aspectos especiais da Ponte 25 de Abril, porquanto a responsabilidade da concessionária é global, consistindo *"na manutenção das vias e estruturas da nova travessia e respectiva área de serviços em bom estado de conservação e perfeitas condições de utilização bem como, a partir da data de entrada em serviço da nova travessia, a realização de todos os trabalhos necessários para que esta satisfaça cabal e permanentemente o fim a que se destina."*<sup>26</sup>

### **6.5. Regime de portagens**

Quanto às portagens, a concessionária tem o direito e o dever de as cobrar nas duas pontes, não podendo, porém, de acordo com o número 57.2, as taxas de portagem da Ponte 25 de Abril ser de valor mais elevado do que as da Ponte Vasco da Gama. Na prática, visava-se que o valor das portagens deveria ser de igual montante, quer numa quer noutra ponte.

A concessionária, que assume integralmente o risco de tráfego inerente à exploração das duas pontes, tem de comunicar ao concedente, até 7 de Dezembro de cada ano, as taxas de portagem que, incluindo o risco de redução de tráfego ou de transferência de tráfego por força de outras formas não rodoviárias de atravessamento do estuário do Tejo, pretende que vigorem no ano seguinte, segundo a complexa fórmula, a que se reporta o número 58.2, integrada por diversas variáveis, e a cuja aplicação acresce ainda o valor do IVA.

---

<sup>25</sup> Publicado pelo Instituto Nacional de Estatística, sem habitação e para o continente.

<sup>26</sup> Vidé artigo 69.1 do Contrato



Tais variáveis são, entre outras, as seguintes:

- Índice de Preços no Consumidor (IPC), para o continente e sem habitação, publicado pelo Instituto Nacional de Estatística para 30 de Setembro de ano civil em causa;
- Igualmente, o IPC correspondente a 31 de Dezembro;
- Índice de preços na Alemanha publicado pela OCDE, bem como, todos os itens publicados nos principais indicadores económicos da OCDE para 30 de Setembro do ano em causa;
- A média das taxas de câmbio à vista marco/escudo de todos os dias úteis do período entre 15 e 29 de Novembro do ano civil em causa;
- A média das taxas de câmbio à vista marco/escudo de todos os dias úteis do período entre 1 de Dezembro 30 de Novembro do ano civil em causa;

A obrigação contratual de aumento anual das portagens nas duas pontes, decorrente da aplicação daquele **modelo de quantificação** da taxa anual, foi a principal causa da viva contestação dos utentes da Ponte 25 de Abril, designadamente dos residentes na margem sul que representam cerca de 90% do tráfego naquela Ponte, ocorrida em 24 de Junho de 1994.

Esta circunstância está, com toda a verosimilhança, na origem da decisão política, por parte do Estado-Administração, de impor medidas sucessivas de moderação e de congelamento do valor das portagens da Ponte 25 de Abril, as quais, nos termos contratuais, designadamente pela formula prevista no número 58.2, deveriam ser iguais às da Ponte Vasco da Gama, o que tem imposto **sucessivos acordos de reposição do equilíbrio financeiro do contrato de concessão**, que, como adiante melhor se verá, têm acarretado substanciais consequências financeiras para o Estado-concedente e, portanto, para o erário público.

## 6.6. *Fiscalização da concessionária*

A fiscalização do cumprimento das obrigações da concessionária<sup>27</sup> vem prevista nos artigos 86 a 88 do contrato, e é exercida pelo Ministro das Finanças para os aspectos económicos e financeiros, e pelo Ministro do Equipamento Social para os outros.

Note-se que a concessionária tem de facultar *"ao concedente ou a qualquer outra entidade por este nomeada, desde que devidamente credenciada, livre acesso a todo o empreendimento concessionado, bem como a todos os livros de actas, listas de presenças e documentos anexos relativos à concessionária, livros, registos e documentos relativos às instalações e actividades objecto da concessão, incluindo as estatísticas e registos de gestão utilizados, e prestará sobre todos esses documentos os esclarecimentos que lhe forem solicitados."*

## 6.7. *Extinção e suspensão da concessão*

As formas de extinção e suspensão da concessão são as seguintes:

- A requisição;

---

<sup>27</sup> Prevista nos artigos 86 e 88 do Contrato. Note-se que, durante a fase de construção, estes poderes foram exercidos:

- Pela IGF, quanto às competências do Ministro das Finanças;
- Pelo GATTEL, no que concerne às competências do MOPTC.



- O resgate;
- O sequestro;
- A caducidade.

O concedente pode **requisitar** nos termos da lei os bens e trabalhadores afectos ao empreendimento concessionado, devendo a requisição terminar quando cessar o motivo que lhe deu causa.

Igualmente, o concedente pode **resgatar** a concessão sempre que motivos de interesse público o justifiquem, mediante notificação à concessionária, com a antecedência mínima de um ano, contado a partir do momento em que, de acordo com as projecções semestrais enviadas pela concessionária ao concedente, já tenham decorrido pelo menos 4/5 do prazo da concessão, ou seja, cerca de 26 anos e 3 meses.

Caso esta intervenção venha a ter lugar, o concedente terá de indemnizar a concessionária nos termos previstos no número 94.4 do Contrato.

O **sequestro**, que envolve a intervenção do concedente no sentido de tomar a seu cargo a realização de obras e o desenvolvimento das actividades integradas na concessão, pode ter lugar, designadamente, nos seguintes casos<sup>28</sup>:

- Cessação ou interrupção, total ou parcial, da construção, manutenção ou exploração com consequências graves;
- Deficiências graves na organização e regular desenvolvimento das actividades objecto da concessão, bem como situações de insegurança de pessoas e bens;
- Deficiências no estado geral das instalações e equipamentos que comprometam a continuidade das obras ou a sua integridade;
- Atrasos anormais na construção da Ponte Vasco da Gama que ponham em risco o cumprimento do prazo definido para a sua entrada em serviço.

O sequestro está gizado como um procedimento do concedente, que envolve uma intervenção de natureza provisória, no desempenho contratual da concessionária, tendo em vista superar as deficiências, supra referidas, que obstem ao desenvolvimento e continuidade da concessão.

Atingido esse resultado, a concessionária retoma a concessão, apesar da natural e óbvia “perda de confiança” geral no seu desempenho, para poder continuar a liderar o empreendimento.

No entanto, se o não puder fazer, ou persistirem os defeitos que determinaram a intervenção, o concedente pode rescindir o contrato.

A **rescisão** é o meio pelo qual o concedente poderá pôr fim à concessão “em caso de violação grave, contínua, quando aplicável, não sanada ou não sanável das obrigações da concessionária, nomeadamente nos casos referidos” nas diversas alíneas do número 96.1 do Contrato.

---

<sup>28</sup> *cf.* alíneas constantes do número 95.2



No entanto, tal como na situação anterior do resgate, sempre que se verificar um dos casos de incumprimento, o concedente impulsionará o "processo de sanação" mediante notificação à concessionária para que, num prazo razoável fixado, sejam integralmente cumpridas as obrigações e corrigidas ou reparadas as consequências, quando for caso disso.

Em caso de urgência, o concedente pode proceder de imediato ao sequestro da concessão, sem prejuízo das restantes fases do processo de sanação.

A rescisão do Contrato sujeita a concessionária ao pagamento de uma indemnização ao concedente, devendo o respectivo montante ser calculado nos termos gerais de direito.

O Contrato **caduca** logo que se verifique o termo do prazo de duração da concessão, sendo a concessionária inteiramente responsável pela cessação de quaisquer contratos de que seja parte.

Os bens que integram a concessão reverterem gratuita e automaticamente para o concedente, devendo a concessionária, de acordo com o artigo 98.1, entregá-los em perfeitas condições de operacionalidade, e caso assim não suceda na reversão dos bens, a concessionária ficará sujeita ao pagamento de uma indemnização ao concedente calculada nos termos legais.

## **6.8. Resolução de diferendos**

Os eventuais conflitos que possam emergir entre as partes em matéria de aplicação, interpretação ou integração das regras por que se rege a concessão serão resolvidas de acordo com o "processo de resolução de diferendos" que vem regulado no artigo 109 e seguintes do Contrato.

Este processo desdobra-se em duas fases, e inicia-se com uma fase pré-contenciosa a que se segue uma fase contenciosa, a ter lugar caso o litígio não se resolva no contexto da primeira.

Se qualquer uma das partes não se conformar com o parecer emitido pela comissão de peritos na fase pré-contenciosa pode (*nos 20 dias úteis após a notificação*) abrir a fase contenciosa apelando para o tribunal arbitral, seguindo-se a tramitação prevista no artigo 111 e números subsequentes.

Os dois árbitros, designados pelas partes, escolhem o terceiro árbitro, segundo as regras aplicáveis da Câmara de Comércio Internacional.

O tribunal arbitral julgará, segundo o direito constituído e das suas decisões não cabe recurso, sem prejuízo do disposto na lei em matéria de anulação de decisão arbitral, devendo as decisões ser proferidas no prazo de 6 meses, a contar da data de constituição do tribunal arbitral, decorrendo a arbitragem em Lisboa, de acordo com as regras do Contrato, aplicando-se supletivamente o Regulamento de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional.





### **6.9. A cláusula de exclusividade**

O artigo 8 do contrato de concessão refere que “ a concessão é estabelecida em sistema de exclusivo no que respeita aos Atravessamentos Rodoviários a jusante da actual ponte de Vila Franca de Xira.”

A consagração de tal sistema, logicamente, não pode ser desligada do pressuposto contratual estabelecido no artigo 62, segundo o qual “a concessionária assume integralmente o risco de tráfego inerente à exploração das travessias, neste se incluindo o risco de redução de tráfego ou de transferência de tráfego dos Atravessamentos Rodoviários nas travessias para outras formas de atravessamento do rio Tejo”.

A análise destas cláusulas não afasta nem se opõe à conclusão de que o risco de tráfego, associado à sua transferência para futuros atravessamentos rodoviários, concorrentes ou substitutos das actuais travessias ( Pontes 25 de Abril e Vasco da Gama) estaria excluído, por força do artigo 8 do contrato de concessão, pelo que se tornava coerente assegurar à concessionária daquelas duas pontes a “exclusividade” de futuras eventuais travessias, como a seguir melhor se exporá.

Num modelo de financiamento do tipo “*project finance*”, aplicado a empreendimentos como estradas ou pontes, o risco associado ao fluxo de tráfego (“*demand risk*”) é determinante para garantir ou não a viabilidade do projecto e, neste sentido, torna-se fundamental a análise e avaliação das estimativas de tráfego e dos respectivos impactos sobre os *cash-flows* do projecto.

A análise da sensibilidade do projecto, através de um modelo financeiro, reveste-se, assim, de crucial importância, face à variável tráfego e ao seu impacto na rentabilidade e viabilidade do projecto.

Porém, no modelo contratual, preconizado pelas partes envolvidas (Estado e Lusoponte), o risco de tráfego seria assumido pela concessionária como decorre aliás, do disposto no artigo 62 do contrato de concessão, acima transcrito.

Contrariamente ao que tem acontecido com outros “*project finance*” semelhantes, em que o risco de tráfego é, normalmente, repartido entre os contraentes (públicos e privados), visto que extravasa o domínio de controlo de ambas as partes, neste caso concreto e nos termos do contrato de concessão, o risco de tráfego ficou na total responsabilidade da concessionária Lusoponte, SA.

À concentração de um risco tão determinante para a viabilidade do projecto apenas na esfera privada da concessionária não poderia deixar de corresponder, na lógica deste “*project finance*”, a inclusão de uma cláusula de “exclusividade”, que funcionaria assim como garantia de condições favoráveis de estabilidade, confiança e rentabilidade indispensáveis a viabilizar o projecto e a atrair o empreendedor.

Quer isto dizer que a transferência total do risco de tráfego para a Lusoponte, nos moldes de um “*project finance*”, só teria, logicamente, sustentabilidade num cenário de exclusividade,



isto é, sem concorrência exterior à concessionária ao nível dos atravessamentos rodoviários alternativos à Ponte 25 de Abril, enquanto durasse a concessão. Sem esta “exclusividade” a concessionária exigiria, obviamente, partilhar os riscos de tráfego com o Estado concedente.

Contudo, por força das sucessivas modificações unilaterais introduzidas pelo Estado concedente, no sentido de não dar cumprimento a uma cláusula chave do contrato de concessão, isto é a actualização das taxas de portagem na Ponte 25 de Abril, que tem constituído, inequivocamente, um factor desequilibrante do contrato, veio a verificar-se que, a final, o risco de tráfego tinha acabado por ser substancialmente reduzido, uma vez que, ao longo dos anos que a concessão já dura, tem sido o Estado concedente a assegurar, efectivamente, parte substancial dos níveis de rendimentos auferidos pela Lusoponte, S.A., a fim de lhe garantir o necessário equilíbrio financeiro do projecto.

A efectiva evolução até hoje verificada na execução do contrato de concessão alterou profundamente a lógica inicial que presidiu à concepção deste “*project finance*” e, nesta medida, a “cláusula da exclusividade” deveria, à luz, no meadamente, de princípios como os da justiça e boa fé, merecer especial atenção e reflexão das partes contratantes, se se tiver em mente as vultuosas contrapartidas financeiras já proporcionadas e/ou a proporcionar no futuro pelo Estado à Lusoponte.

## **7. A OPÇÃO POR UM “PROJECT FINANCE”**

Não obstante a necessidade de uma segunda travessia rodoviária do Tejo, na região de Lisboa, de todos os indícios de saturação da antiga ponte e do uso próprio inerente à circunstância da Ponte 25 de Abril constituir a única travessia rodoviária existente na região de Lisboa, constrangimentos de natureza orçamental impulsionaram o Governo a optar pela solução de dar corpo a uma segunda travessia rodoviária na região de Lisboa nos moldes de um “*project finance*”.

Com o recurso a este instrumento, o Governo perspectivou libertar o orçamento de Estado de um esforço financeiro substancial, transferindo para o sector privado os riscos da construção, do financiamento, assim como os comerciais, de tráfego e de exploração.

Na verdade, é, normalmente, inerente ao conceito de “*Project Finance*” a transferência para o sector privado, da responsabilidade da construção, financiamento e exploração de grandes empreendimentos públicos, que tradicionalmente eram desenvolvidos pelo sector público.

A estrutura financeira de um “*Project Finance*” é alicerçada na expectativa dos meios financeiros a libertar pelo projecto, sem necessidade efectiva de recorrer às tradicionais formas de garantias a prestar pelos governos ou pelas entidades privadas envolvidas no desenvolvimento do projecto. São os *cash-flows* gerados pela exploração do empreendimento que deverão, por si só, garantir a cobertura dos encargos de financiamento e assegurar a remuneração desejada para os capitais próprios investidos.

Dito de outra forma, a rentabilidade de exploração do empreendimento deverá ser superior ao custo dos capitais alheios, por forma a reproduzir-se o denominado efeito de “alavanca financeira” permitindo, neste contexto, aumentar a rentabilidade dos capitais próprios.



---

No recurso às técnicas de “*Project Finance*”, para o desenvolvimento de grandes infra-estruturas públicas, devem ser especialmente considerados aspectos fundamentais e determinantes para a eficiência e o sucesso de tais projectos, dos quais se destacam os que seguidamente se transcrevem:

### **7.1. O risco**

Num cenário de “*Project Finance*” há, normalmente, uma partilha dos riscos inerentes ao projecto entre o concedente e a concessionária.

De entre tais riscos destacam-se os seguintes:

- Risco da concepção do projecto e da sua construção;
- Risco do negócio, ligado a uma quebra dos níveis da procura, com reflexos numa subfacturação;
- Risco da operação e manutenção, decorrente dos encargos assumidos com as despesas de manutenção, conservação e exploração do empreendimento;
- Risco do financiamento, inerente à capacidade da empresa para fazer face aos seus compromissos financeiros;
- Risco político, nomeadamente as incertezas ligadas a mudanças de governos e a eventuais repercussões na exploração do empreendimento.

### **7.2. A eficiência**

A utilização da iniciativa e do *know-how* privados nestes grandes empreendimentos tem-se vindo a revelar vantajosa do ponto de vista da tecnologia, da construção e do financiamento dos projectos, permitindo maior eficiência operacional, redução de custos e melhores garantias do cumprimento de prazos ou datas chave, no âmbito dos objectivos definidos para o projecto.

### **7.3. O financiamento**

O recurso a fontes de capital privado constitui, pois, uma alternativa viável para atenuar o esforço financeiro do Orçamento do Estado e reduzir o peso da dívida pública e, bem assim, dos gastos directos do Estado.

Assim, na sequência do processo de avaliação de três corredores alternativos, tendo em consideração o sistema de transportes e outros aspectos fundamentais relacionados com o ordenamento urbanístico, o ambiente, a viabilidade técnica e económico-financeira do projecto, o Governo aprovou a localização da nova travessia sobre o Tejo e, bem assim, da rede rodoviária a ela associada e decidiu transferir para o sector privado, no âmbito de um contrato de concessão, em regime de portagem, a responsabilidade e os riscos da concepção do projecto, da sua construção, do seu financiamento, da sua exploração e da sua manutenção (Ponte Vasco da Gama), e isto, conjuntamente, com a transferência da Ponte 25 de Abril com a respectiva exploração e manutenção, embora esta última em termos parciais, visto que é repartida com o Estado concedente.



## **8. O MODELO DE REPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO**

### **8.1. O equilíbrio financeiro**

A concessionária assume a responsabilidade por todos os riscos decorrentes das actividades subjacentes ao objecto da concessão, salvaguardados os casos de excepção constantes do contrato, os quais dão à concessionária o direito à reposição do equilíbrio financeiro. Este ocorre nas seguintes situações:

- Modificações unilaterais, introduzidas pelo concedente nas actividades objecto de concessão, que traduzam aumentos significativos de custos ou perdas significativas de receitas.
- Ocorrência de casos de força maior, nomeadamente eventos imprevisíveis e irresistíveis, exteriores às partes, que tenham um impacto directo negativo sobre a concessão.
- Ocorrências de eventos excepcionais, com implicações graves no mercado cambial.
- Alterações legislativas, de carácter específico, que produzam efeitos significativos e directos sobre as receitas e custos de exploração das travessias<sup>29</sup>.

Quaisquer situações que impliquem o direito, por parte da concessionária, de aceder à reposição do equilíbrio financeiro, são projectadas no modelo financeiro, representado através de uma complexa equação financeira denominada **Caso Base**, sendo a reposição do equilíbrio financeiro da concessão assegurada pelo restabelecimento de dois dos três valores dos seguintes indicadores, designados por “**Critérios Chave**” do **Modelo Caso Base**:

- Rácio de cobertura anual do serviço da dívida, que deverá respeitar os valores mínimos seguintes:

1998 (apenas 2 semestres)	1,13
1999 .....	1,19
Todos os outros anos	1,25

Fonte: Contrato de Concessão

Este rácio é calculado como a média dos rácios semianuais de cobertura do serviço da dívida em qualquer ano estabelecido no **Caso Base**.

---

#### **29**

Existem ainda outros casos em que o direito da concessionária de aceder à reposição do equilíbrio financeiro está expressamente previsto no contrato de concessão. Trata-se, fundamentalmente, de situações respeitantes à fase de construção, que não foi objecto da presente auditoria, tais como:

A ocorrência de um atraso considerável no pagamento de qualquer prestação do subsídio da U.E; a detecção de qualquer património histórico ou arqueológico descoberto no decurso das obras de construção de nova travessia; a não entrega de terrenos (livres de encargos e desocupados), necessários à execução do nó de Sacavém, na zona que integra o respectivo projecto, localizado a poente da auto-estrada do norte; modificações impostas pelo GATTEL em projectos, estudos e planos de trabalhos, apresentados pela concessionária (mesmo que já aprovados).



---

Os valores mínimos exigidos por este rácio indicam que os *cash-flows* operacionais libertados pela exploração da Ponte 25 de Abril, a par dos rendimentos financeiros dos exercícios, deverão possibilitar a cobertura dos compromissos financeiros assumidos, nomeadamente com as amortizações e os encargos financeiros dos empréstimos contraídos, com uma margem de segurança de 13%, em 1998, de 19% em 1999 e, posteriormente, com uma margem de cobertura na ordem dos 25%.

- Rácio de cobertura da vida do empréstimo, que deve assumir um valor mínimo de 1,69 quando calculado com uma base relativa a 1998.

Os meios financeiros gerados pelo projecto devem, neste caso, assegurar uma margem de cobertura mínima de 69% dos empréstimos em dívida.

- A taxa interna de rendibilidade do investimento (TIR) dos accionistas (capital social, prestações suplementares, suprimentos) deve assumir um valor mínimo de 11,43%.

Esta remuneração é concretizada, na prática, por via da política de distribuição de dividendos e dos juros obtidos através de empréstimos concedidos pelos accionistas à empresa, durante toda a concessão.

O valor do critério chave “rácio de cobertura anual do serviço da dívida” constitui sempre um dos valores a repor, desde que, após a fase de construção da nova travessia, se registem modificações unilaterais do contrato impostas pelo concedente, com impacto significativo no aumento de custos ou na perda de receitas e/ou medidas de carácter específico, ao nível legislativo, com efeito semelhante.

Encontrando-se, como se encontra, o empreendimento concessionado à Lusoponte em fase de exploração, a reposição do equilíbrio financeiro da concessão (com excepção do pagamento de qualquer prestação do subsídio da U.E) pode concretizar-se, de acordo com a opção do concedente, através de uma das seguintes modalidades:

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

**Note-se que a compensação directa tem constituído a opção preferencial do concedente, até 2000, mesmo se só na fase de construção da Ponte Vasco da Gama tal modalidade era obrigatória.**

Todos os eventos que, nos termos contratuais, afectem o equilíbrio da concessão e, bem assim, as respectivas reposições, ou seja, a atribuição de compensação financeira, devem reflectir-se, sistematicamente, nas projecções financeiras do Caso Base.



## 8.2. O Caso Base

A construção do Modelo Caso Base assenta numa multiplicidade de parâmetros e variáveis, endógenas e exógenas, **de carácter previsional**, para um horizonte temporal superior a 30 anos, formatados numa filosofia que visa proporcionar, não só aos accionistas da concessionária a libertação de *cash-flows* suficientes para remunerar adequadamente o seu capital, como assegurar, concomitantemente, os compromissos financeiros decorrentes das obrigações contratuais da sociedade concessionária, nomeadamente as resultantes dos empréstimos concedidos pelas instituições de crédito.

Os *cash-flows* libertados pela exploração das duas travessias – pontes Vasco da Gama e 25 de Abril – deverão, neste contexto, consubstanciar resultados satisfatórios, com vista, quer à remuneração do capital dos accionistas, quer ao cumprimento dos compromissos financeiros da concessionária.

Toda a expectativa de rendibilidade dos capitais próprios está sustentada e foi projectada com suporte em determinados indicadores, tais como os de inflação, de tráfego, de preços (tarifas), de custos e outros, que fazem parte integrante deste Modelo que constituiu a proposta vencedora do concurso.

O Caso Base surge, assim, como um **instrumento referencial**, ao qual se recorre, nos termos contratuais, em casos ditos excepcionais, como os de força maior ou de eventuais decisões do Estado concedente, com efeitos prejudiciais na rendibilidade dos capitais próprios e na solvabilidade dos compromissos assumidos pela empresa concessionária e que impliquem perdas de rendimento em relação **aos rendimentos iniciais projectados, constantes do Modelo**.

Sucedem, porém, que estas perdas motivadas pela intervenção do concedente poderão nada ter a ver com a realidade operacional da empresa, ou seja, com a sua **efectiva e real perda de rendimento**. Com efeito, o equilíbrio inicial do Modelo é alimentado pela **estimativa** dos níveis de tráfego, em conjugação com os respectivos preços tarifários. Portanto, quaisquer eventuais alterações ou rupturas daquele equilíbrio, resultante de imposições posteriores do concedente, conduzirão ao desequilíbrio do Modelo, já que a perda do **rendimento estimado**, gerada por essas alterações, implicará sempre o incumprimento dos critérios chave da concessão.

Por conseguinte, o Acordo de Reequilíbrio Financeiro (*Financial Rebalance Agreement*, ou, abreviadamente *FRA*) envolve sempre a **simulação e projecção** de três cenários distintos:

- Caso Base I, que constitui a **versão inicial equilibrada** ;
- Caso Base II, que diz respeito à versão inicial, mas com a alteração introduzida pelo concedente, e que configura a **versão desequilibrada**, evidenciando e quantificando a perda de rendimento;
- Caso Base III, que representa a **versão reequilibrada**, contemplando a compensação financeira atribuída pelo concedente, por forma a restabelecer o rendimento inicial da concessão, estimado no Modelo Caso Base.



---

### 8.3. *Algumas variáveis do Modelo Caso Base*

O Modelo Financeiro Caso Base é constituído por catorze secções, que se inter-relacionam entre si, grande parte das quais através de uma multiplicidade de variáveis sistémicas que convergem para um determinado nível de *cash flows*, o qual materializa o designado equilíbrio financeiro da concessão.

Isto significa que a expectativa de rendimento deste Modelo é efectivamente suportada por um conjunto de pressupostos e parâmetros que determinam níveis de rendimento – “Cash” – em ordem ao cumprimento dos critérios chave definidos contratualmente.

As componentes do Modelo apresentam-se da seguinte forma:

- 1º. Variáveis Macroeconómicas (inflação, taxas de juro) – *Macroeconomics variables*;
- 2º. Tráfego previsto para o período da concessão – *Traffic*;
- 3º. Rendimentos gerados por esse fluxo de tráfego previsto – *Revenues*;
- 4º. Despesas de capital e fundos requeridos na fase de construção – *Construction*;
- 5º. Custos de operação e de manutenção do Empreendimento concessionado – *Operating and Maintenance Costs*;
- 6º. Os fundos considerados para o período da concessão – *Funding Schedules*;
- 7º. Os activos fixos e as amortizações – *Fixed assets and depreciation*;
- 8º. Contribuições do Fundo de Coesão e Compensações directas do concedente-Estado) – *Support by Cohesion Fund & State Grants*;
- 9º. Demonstração de resultados dos exercícios – *Profit & Loss Statement*;
- 10º. Os fluxos de IVA considerados – *Value Added Tax (VAT)*;
- 11º. Os impostos – *Taxes*;
- 12º. As Origens e Aplicações de Fundos – *Sources & Uses Funds*;
- 13º. Os Cash-flows da concessão – *Cash Flows*;
- 14º. Os Balanços da concessionária – *Balance Sheet*.



Enumeradas as variáveis do Modelo, far-se-á, seguidamente, uma apreciação sucinta de algumas das mais importantes, com referência aos impactos que as suas alterações podem provocar em termos do equilíbrio financeiro do mesmo.

## a) Variáveis Macroeconómicas (*Macroeconomic Variables*)

O Modelo estimou os seguintes valores de inflação, para o período de 1996-1998:

1996	4,80%
1997	5,10%
1998	4,70%

Fonte: GATTEL

Estes valores revelam-se **superiores à inflação real** ocorrida no mesmo período e repercutem um efeito directo sobre os índices tarifários a aplicar ao tráfego previsional constante do Modelo, com consequências directas no nível de rendimento apurado no mesmo.

## b) Tráfego (*Traffic*)

O volume de tráfego previsional apresentado pelo Modelo, na Ponte 25 de Abril, entre 1996 e 1998 é o seguinte:

Unid: Milhões de veículos

1996	23,170
1997	23,590
1998	21,685
<b>Total</b>	<b>68,445</b>

Fonte: GATTEL

Verifica-se que o Modelo sustenta o seu equilíbrio, na assunção de uma quebra de tráfego para 1998, tendo em consideração quer a abertura da nova travessia, quer a actualização dos preços das portagens prevista nos termos do contrato de concessão, para a Ponte 25 de Abril, quer a abertura da ferrovia.





Contudo, os fluxos reais de tráfego verificados no mesmo período, obtiveram os seguintes valores:

Unid: Milhões de veículos

1996	25,327
1997	25,615
1998	25,313
<b>Total</b>	<b>76,255</b>

Fonte: GATTEL

Constata-se, pois, que os **valores previsionais do Modelo apresentam um déficit superior a 2 milhões de veículos, em 1996 e 1997, e de 3,6 milhões de veículos, em 1998, relativamente ao tráfego real verificado nos mesmos períodos.**

Neste sentido, as previsões de tráfego subjacentes ao Modelo assentaram em pressupostos que não se vieram a verificar quanto aos níveis de tráfego estimados e, especialmente, quanto à quebra de tráfego prevista para 1998<sup>30</sup>.

### c) **Receitas (Revenues)**

No Modelo, os rendimentos resultantes da exploração das duas travessias são uma função dos níveis de tráfego estimados, do quadro tarifário aplicado, do impacto do desconto relativo ao utente frequente e de um coeficiente de elasticidade que representa, na prática, uma ligeira correcção ao rendimento, em consequência da subida dos preços de portagem, prevista contratualmente.

O coeficiente de elasticidade, no Modelo, apresenta valores situados entre 91,3% e 100%. Isto significa que apenas se considerou o efeito de uma subida de preços, actuando como um redutor do rendimento. Na situação inversa, ou seja, naquela em que se verifica congelamento ou de descida de preços, o coeficiente não reflecte o efeito adicional de um aumento de tráfego, isto é, uma correcção aditiva ao rendimento que se repercutiria na assunção de valores de elasticidade superiores a 100%, ainda que moderadamente.

Assim, este coeficiente acaba por **não corrigir adequadamente as perdas de rendimento apuradas nos termos do Modelo Caso Base**, na sequência de modificações unilaterais introduzidas pelo concedente, em termos de congelamento de preços, que têm, naturalmente, um efeito positivo no aumento do fluxo de tráfego, já que, como se referiu, não assume valores de elasticidade superiores a 100%.

Neste contexto, **o montante de compensações directas atribuído pelo concedente à concessionária fica agravado**, uma vez que a perda de rendimento, resultante da utilização de um coeficiente inferior, ficará sobreavaliada.

<sup>30</sup> Nomeadamente quanto à ferrovia cuja entrada em funcionamento só se veio a verificar em Julho de 1999



Importa ainda referir que as compensações directas atribuídas pelo concedente, ao abrigo dos acordos de reequilíbrio financeiro, a partir de Março de 1998, passaram a ser consideradas como **subsídios à exploração** e, logo, a constituir rendimentos operacionais da concessão, a contabilizar na rubrica “Subsídios à Exploração” (*Grants to operation*) e não na rubrica sob análise, ou seja, “Receitas” (*Revenues*).

#### d) Os fundos considerados para o período de concessão (*Funding Schedules*)

Este capítulo do Modelo integra todas as categorias e origens dos fundos considerados para o período da concessão, designadamente as rubricas afectas a capitais próprios, empréstimos bancários, subsídios do Estado e Fundo de Coesão.

É esta a parte do Modelo que permite visualizar a taxa interna de rendibilidade (**TIR**) dos capitais investidos pelos accionistas, ou seja do IRR (*Intern Rate Return*), que corresponde a **um dos critérios chave do Modelo** e é parâmetro determinante para o restabelecimento do equilíbrio financeiro da concessão.

Os valores da taxa interna de rendibilidade dos capitais investidos pelos accionistas dependerá do montante dos dividendos pagos, dos juros obtidos pelos empréstimos concedidos por aqueles e, obviamente, dos “*timings*” desses pagamentos, ao longo do período da concessão.

Refira-se que o Caso Base assenta no pressuposto de que todos os resultados líquidos gerados durante o período da concessão serão distribuídos. De outra forma será dizer que todos os lucros líquidos consubstanciam dividendos a pagar, o que conduzirá, no cômputo geral, a um “*payout*” de 100%.

No entanto, importa sublinhar que o pagamento de dividendos está condicionado à existência de resultados líquidos positivos, de lucros retidos e, fundamentalmente, de disponibilidades de tesouraria.

O Modelo assume o início do pagamento de dividendos a partir do ano 2005, embora a empresa o preveja até para antes dessa data. No entanto, **a parte substancial dos resultados apurados no Modelo**, só será distribuída a partir de **2014**, o que condiciona negativamente a TIR dos capitais investidos pelos sócios.

O critério chave TIR é um **critério extremamente volátil**, muito particularmente num horizonte temporal superior a 30 anos. Em especial quando a respectiva componente determinante, os dividendos na sua parte substancial, só assumem relevância a partir de 2014. Com efeito, se no período compreendido entre 2009 e 2014, o Modelo evidencia a retenção de lucros, só no período final da concessão, entre 2015 e 2023, evidencia a sua distribuição.

Parece evidente que qualquer manipulação dos “*timings*” de pagamento dos dividendos, ou a alteração dos “*timings*” da concessão de empréstimos pelos accionistas, durante o período da concessão, não poderá deixar de afectar os valores da taxa interna de rendibilidade.



É por isso que qualquer reposição do equilíbrio financeiro, com suporte no Caso Base, num período superior a 30 anos, por via da TIR, se afigura **aleatória**, no sentido de não levar em consideração a **rendibilidade efectiva do capital investido**, mas antes a **rendibilidade previsional projectada nos termos do Caso Base**, a qual, como é evidente, está fortemente condicionada à política de dividendos exclusivamente decidida pela sociedade concessionária.

e) **Fundo de Coesão e Empréstimo em Escudo (“Support by the Cohesion Fund & Escudo Grants”)**

Esta secção do Caso Base evidencia todos os subsídios atribuídos à concessionária, nomeadamente as tranches do Fundo de Coesão, as diversas compensações directas pagas pelo concedente-Estado ao abrigo dos Acordos de Reequilíbrio Financeiro e, ainda, as receitas de exploração da Ponte 25 de Abril encaixadas entre 1996 e Março de 1998, que constituem rendimentos obtidos durante a fase de construção da nova ponte e, portanto, configuram um subsídio ao investimento da Ponte Vasco da Gama. Na fase de exploração da nova travessia, tais receitas deveriam ser reconhecidas como um ganho extraordinário.

Os ganhos extraordinários, decorrentes da amortização destes subsídios, afectam, conseqüentemente, os resultados e, designadamente, os dividendos a distribuir, os quais, em termos concretos, influenciam o critério chave TIR. A obtenção destes subsídios permite, igualmente, reduzir as necessidades de fundo de maneiio (“*working capital*”) e, assim, diminuir o serviço da dívida.

Contudo, as receitas de exploração da Ponte de 25 de Abril, obtidas durante a construção da Ponte Vasco da Gama, apesar de terem sido consideradas pela Lusoponte como um **subsídio ao investimento** da nova travessia e reconhecidas como um ganho extraordinário **nas contas da empresa, no Caso Base não receberam igual tratamento**, isto é, não foram inscritas na rubrica “Receitas no decurso da construção” (*Revenues during construction*) pelo que não afectaram, na mesma medida, os resultados, através dos ganhos extraordinários.

Em conclusão, no tocante às receitas da Ponte 25 de Abril, obtidas na fase de construção da Ponte Vasco da Gama, observaram-se **dois tratamentos distintos** :

1. **Nas contas da Lusoponte**, aquelas receitas da Ponte 25 de Abril revestiram a forma de um **subsídio ao investimento** e, nesta medida, **afectaram positivamente a rendibilidade da empresa**.
2. **No Caso Base**, aquelas mesmas receitas, obtidas durante a fase de construção da nova travessia, foram omitidas, conforme se poderá verificar pela análise da respectiva rubrica constante da página 69 do Caso Base e, assim sendo, **não foram reconhecidas como um ganho extraordinário**, e, logo, **não tiveram qualquer repercussão no critério chave TIR**.

f) **Demonstração de Resultados (“Profit and Loss Statement”)**



Este capítulo do Modelo integra a clássica demonstração de resultados, numa estimativa alargada a todos os exercícios compreendidos no período da concessão.

Constata-se, porém, que apesar da empresa ter reportado o início da sua exploração a Março de 1998, razão pela qual apenas elaborou uma conta de exploração respeitante àquele exercício, o Caso Base evidencia a existência de contas de exploração a partir de 1996, período este referente ao início da concessão da exploração da Ponte 25 de Abril.

Embora, na realidade e em termos fiscais, a empresa assuma que as receitas obtidas com a exploração da Ponte de 25 de Abril, no período de 1996 a Março de 1998, constituíram uma subvenção não destinada à exploração, o Caso Base, considera precisamente o contrário.

Mais uma vez, devem destacar-se **tratamentos divergentes para a mesma realidade**. No Modelo Caso Base, a actividade de exploração da Lusoponte, nomeadamente a elaboração da sua primeira conta de demonstração de resultados, teve lugar no ano de **1996**. Todavia e diferentemente, as contas da empresa, aprovadas nos termos legais, só apresentam o início da actividade de exploração a partir de Março de **1998**.

## **g) Origens e Aplicação de Fundos (“Sources and Uses Funds”)**

Esta secção do Caso Base permite relacionar as necessidades de financiamento, consubstanciadas nas aplicações de fundos, com os recursos financeiros afectos à concessão, dando evidência aos *cash-flows* resultantes do saldo entre aplicações e recursos.

No que respeita às aplicações de fundos observadas no Modelo, é possível distinguir diversos períodos: o período compreendido entre 1994 e 1998, absorvido pelo esforço de investimento da construção da nova travessia; o período de 1998 a 2015, que se destaca pela relevância financeira das prestações relativas ao reembolso dos empréstimos contraídos e, finalmente, o período a partir do ano 2015, no qual mais de 60% das aplicações de fundos correspondem ao pagamento de dividendos.

Quanto aos recursos financeiros, as receitas das portagens asseguram, quase na exclusividade, todas as necessidades financeiras da concessão, pois constituem o seu principal recurso financeiro.

Qualquer alteração introduzida pelo concedente, com efeito na diminuição dos níveis de rendimento estimado para a concessão, nos termos deste Modelo, implicará um aumento dos fundos requeridos para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do Modelo, o que conduz, necessariamente, a um aumento do serviço da dívida.



#### **h) “Cash Flows”**

Este capítulo do Caso Base revela todos os pagamentos e recebimentos **estimados** para o período da concessão e evidencia dois dos três indicadores, designados como “critérios chave”, ou seja, o rácio de cobertura do serviço da dívida e o rácio de cobertura do período de vida dos empréstimos, que são sempre tidos em conta nos casos e para efeitos do reequilíbrio financeiro da concessão.

É esta parte do Modelo que permite visualizar e aferir do cumprimento destes critérios determinantes, que conduzam ao apuramento dos montantes concretos dos subsídios necessários para se concretizar a reposição do equilíbrio financeiro da concessão.

### **9. OS ACORDOS DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO CELEBRADOS ENTRE O ESTADO E A LUSOPONTE**

As modificações unilaterais introduzidas pelo concedente no contrato de concessão, com efeitos no período de 1 de Janeiro de 1996 a 31 de Dezembro de 1999, implicaram já a celebração de cinco Acordos de Reequilíbrio Financeiro (*Financial Rebalance Agreements – FRA*) com o objectivo de proceder à reposição do equilíbrio financeiro da concessão, em virtude da perda de rendimento previsional, constante do Modelo Caso Base, gerada pela introdução dessas alterações.

Estes acordos, essencialmente, tiveram em conta os seguintes pressupostos e traduziram-se nas alterações que seguem:

- A assunção do pressuposto de que as receitas da Ponte de 25 de Abril, obtidas durante a fase de construção da Ponte de Vasco da Gama, representavam, para efeitos fiscais, uma subvenção não destinada à exploração e eram, portanto, consideradas, efectivamente, como um subsídio ao investimento da nova ponte.
- O reconhecimento pelas partes, e, em particular, pelo Estado concedente, de que os distúrbios e actos de contestação pública de 24 de Junho de 1994, verificados já após a atribuição da concessão, afectaram a confiança dos investidores (concessionária, seus accionistas e bancos financiadores) no projecto e, alteraram, portanto, um elemento fundamental do “*Project Finance*”, o que, neste contexto, conduziu o Estado concedente a aceitar um aumento do risco geral do projecto.
- A introdução de um sistema de descontos nos preços das portagens para os utentes frequentes da Ponte 25 de Abril, com efeitos ao longo de todo o período da concessão.
- A alteração da taxa de IVA das portagens, de 16% para 5%.
- O agravamento das consequências financeiras da rescisão, previstas nas Bases e no contrato de concessão.
- A não actualização dos preços das portagens da Ponte de 25 de Abril, tal como previsto no contrato de concessão, desde 1 de Janeiro de 1996 até 31 de Dezembro de 1999.
- O não pagamento de portagens durante os meses de Agosto de 1996, 1997, 1998 e 1999.



Os aspectos essenciais dos Acordos de Reequilíbrio Financeiro, que tiveram lugar até Março do ano 2000, esquematizam-se no Quadro III seguinte:

**QUADRO III**

<b>FRA</b>	<b>Data de celebração</b>	<b>Objecto do Acordo</b>	<b>Implicações financeiras para o Concedente</b>
<b>I</b>	<b>24/03/1995</b>	– A adopção de um novo quadro tarifário a vigorar até Março de 98;	Compensação directa de 9,62 milhões de contos a atribuir à concessionária.
		– Descontos para os utentes frequentes pressupondo um impacto negativo de 15% nas receitas da concessionária;	
		– Tratamento fiscal das receitas de portagem da Ponte 25 de Abril obtidas durante a fase de construção da nova ponte, que foram consideradas um subsídio ao investimento.	
		– Aumento do risco geral do projecto.	Compensação directa de 8,5 milhões de contos.
		– Eventualidade de distúrbios públicos após a actualização das tarifas das portagens da Ponte 25 de Abril.	Uma nova compensação de montante a calcular nos termos contratuais
<b>II</b>	<b>23/09/1996</b>	– Congelamento das taxas de portagem até 1 de Abril de 1998	Compensação directa de 980 mil contos a atribuir à concessionária
<b>III</b>	<b>17/02/1998</b>	– Não cobrança de portagens durante os meses de Agosto de 1996 e 1997	Compensação directa de 760 mil contos a atribuir à concessionária
<b>IV</b>	<b>22/02/1999</b>	– Congelamento das taxas de portagens de 1 de Abril de 1998 até 24 de Abril de 1999 e o não pagamento destas durante o mês de Agosto de 1998	Compensação directa de 4,85 milhões de contos a atribuir à concessionária
<b>V</b>	<b>03/03/2000</b>	– Congelamento das taxas de portagens de 24 de Abril até 31 de Dezembro de 1999 e o não pagamento destas durante o mês de Agosto de 1999	Compensação directa de 3,59 milhões de contos

Fonte: Lusoponte



---

## **9.1. O 1º Acordo de Reequilíbrio Financeiro – “Financial Rebalance Agreement” 1 (FRA 1)**

### **9.1.1. Caracterização do acordo**

O FRA 1 constituiu o primeiro Acordo de Reequilíbrio Financeiro celebrado entre o Estado Português e a Lusoponte.

Este acordo foi assinado em simultâneo com o contrato de concessão, em 24 de Março de 1995.

Os aspectos essenciais deste Acordo sintetizam-se seguidamente:

#### **a) Taxas de portagem até à entrada em serviço da nova travessia.**

Nos termos do ponto 2 deste Acordo, as taxas de portagem previstas no artigo 57.5 do contrato de concessão são alteradas, por imposição unilateral do concedente, e passam a obedecer à aplicação de um novo quadro tarifário que vigorará até à entrada em serviço da nova travessia, data a partir da qual as portagens cobradas aos utentes das duas travessias passarão a observar o disposto no contrato de concessão.

#### **b) Sistema de descontos para utentes frequentes**

A criação de um sistema de descontos para os utentes frequentes da Ponte 25 de Abril, para vigorar ao longo de todo o período da concessão, constitui mais uma modificação unilateral, da responsabilidade do concedente, ao estipulado no contrato de concessão. No essencial:

- Parte-se do pressuposto que o impacto deste sistema de descontos nas receitas de portagem da Ponte de 25 de Abril é de 15%, durante todo o período da concessão. Deverão, no entanto, ser efectuadas correcções de rendimento, com base na média dos impactos efectivos do sistema de descontos nas receitas de portagem da Ponte 25 de Abril, nos primeiros anos civis completos após abertura ao tráfego da Ponte Vasco da Gama.
- O montante de correcção do rendimento constituirá uma verba a ser paga pelo concedente à concessionária, se o impacto efectivo do sistema de descontos for superior a 15%; caso contrário, será a concessionária a devolver ao concedente o referido montante.

Observa-se, no entanto, que o impacto deste sistema de descontos nas receitas de portagem da Ponte 25 de Abril tem sido substancialmente inferior a 15%. Assim sendo, e de acordo com as demonstrações financeiras da Lusoponte, em 31 de Dezembro de 1998, , há lugar à devolução, por parte da concessionária ao concedente, de cerca de 675.125 contos, referentes ao período até 31 de Março de



1998 e de 225.216 contos, respeitantes ao período compreendido entre 1 de Abril a 31 de Dezembro de 1998.

Não obstante os impactos reais verificados, daqueles descontos, nas receitas da Lusoponte, terem sido da ordem dos 6%, estudos elaborados pela JAE em Outubro e Novembro de 1994, apontavam para um impacto de apenas 8,84% e 8,22%, respectivamente, tendo estes valores sido do conhecimento da Lusoponte e do GATTEL.

### c) Tratamento fiscal das receitas de portagem da Ponte 25 de Abril

As partes, ou seja, o Estado Português e a Lusoponte, assumem, nos termos do número 6.1 deste Acordo, que as receitas de portagem da Ponte 25 de Abril, obtidas durante o período da construção da Ponte Vasco da Gama, serão consideradas, para efeitos fiscais, como uma subvenção não destinada à exploração, o que significa, por conseguinte, que tais receitas foram **consideradas pelas partes como uma subvenção destinada ao investimento da nova travessia.**

Por seu turno, o ponto 6.3 de tal Acordo acrescenta, claramente, que, caso este tratamento fiscal das receitas de portagem da Ponte 25 de Abril não venha a ser utilizado pela concessionária na declaração de rendimentos relativa ao ano de 1996, ou não venha ser aceite pelas autoridades fiscais competentes ou pelos tribunais, deverá a concessionária devolver ao concedente o montante de 2,020 milhões de contos.

### d) Atribuição de compensação directa pelo concedente

Tendo em consideração a alteração das taxas de portagem, o sistema de descontos para utentes frequentes e o seu impacto de 15% nas receitas da concessão, na Ponte 25 de Abril, bem como o tratamento fiscal dado a essas receitas na fase de construção da Nova Travessia e, ainda, o aumento das portagens após a abertura ao tráfego da Ponte Vasco da Gama, as partes acordaram na reposição do equilíbrio financeiro da concessão, **de forma completa e final para todo o período da concessão**, mediante a atribuição, pelo Estado à Lusoponte, de uma **compensação directa no montante de 9, 620 milhões de contos.** Para o efeito, tomaram como referência o Caso Base e tiveram por fim repor pelo menos dois dos seus três critérios chave, ou seja, e como atrás se referiu, a taxa interna de rendibilidade dos capitais próprios, o rácio de cobertura do serviço da dívida e o rácio de cobertura da vida dos empréstimos.

### e) Redução do IVA de 16% para 5%

A alteração da taxa de IVA de 16% para 5%, constituiu mais um factor suplementar para a reposição do equilíbrio financeiro da concessão, que conduziu, na prática, a um acréscimo de 12% nas receitas líquidas da concessionária





#### **f) Aumento do risco do Projecto**

Na sequência dos distúrbios e actos de contestação pública, verificados após a atribuição da concessão mas em momento anterior à utilização de fundos pela concessionária ao abrigo dos contratos de financiamento, o concedente atribuiu à concessionária, com carácter definitivo e final para todo o período da concessão, uma verba de **8,5 milhões de contos**, que funciona como um **subsídio reembolsável**, no caso da **TIR atingir o valor de 11,43 %**, a preços de Dezembro de 1992, **nos termos dos cálculos do Caso Base**, com suporte em informação relativa a resultados reais e estimados, **enviada ao concedente pela concessionária**, ao abrigo da alínea h) da Base XX das Bases de Concessão.

#### **g) Distúrbios na sequência da abertura ao tráfego da nova travessia**

O FRA 1 contemplou ainda uma outra salvaguarda para a concessionária, ao prever a atribuição de uma nova e eventual compensação directa pelo Estado, ao abrigo do número 101.1 b) do contrato de concessão (ocorrência de casos de força maior), no caso de se virem a verificar novos distúrbios ou outras perturbações que afectassem negativamente a cobrança de portagens ou o fluxo de veículos, após o aumento dos preços de portagem, a terem lugar, nos termos deste Acordo, em simultâneo com a abertura ao tráfego da Ponte Vasco da Gama.

Em caso de rescisão, o Estado torna-se não apenas responsável pela liquidação dos montantes em dívida aos bancos, como, igualmente, assume o compromisso de devolução da totalidade dos investimentos de capital realizados pelos accionistas, acrescidos de juros compostos, a uma taxa anual real de 11,43% e, ainda, de todos os custos de dissolução e liquidação da sociedade e os de desenvolvimento do projecto.

#### **h) Caso Base**

Todas as alterações e pressupostos assumidos no FRA 1 e, bem assim, as respectivas implicações financeiras, vão, forçosamente, reflectir-se nas projecções financeiras constantes do Modelo Caso Base.

A demonstração dos efeitos financeiros do FRA 1 encontra-se sintetizada no seguinte Quadro IV, o qual representa a versão equilibrada (simplificada) daquele Acordo:



**QUADRO IV**

**FRA 1 – “Financial Rebalance Agreement” I – Versão Equilibrada**

Tráfego (milhares de unidades)	1996 I	1996 II	1997 I	1997 II	1998 I
Classe 1	17 592	19 838	17 526	19 764	15 612
Classe 2	3 890	3 890	4 310	4 310	4 406
Classe 3	235	235	265	265	275
Classe 4	330	330	370	370	387
Portagens (escudos)					
<b>Classe 1</b>	157	162	162	162	243
<b>Classe 2</b>	381	390	400	410	614
Classe 3	567	581	595	610	910
Classe 4	743	762	781	800	1 181
Elasticidade (%)					
Classe 1	98,8%	93,8%	99,0%	99,0%	95,4%
Classe 2	98,1%	93,1%	98,0%	98,0%	93,7%
Classe 3	98,1%	98,1%	98,0%	98,0%	93,7%
Classe 4	98,1%	98,1%	98,0%	98,0%	93,7%
Desconto Utilizador Frequente (%)	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%
Rendimento antes impostos					
Classe 1	1,16	1,35	1,19	1,35	1,54
Classe 2	0,62	0,63	0,72	0,74	1,08
Classe 3	0,06	0,06	0,07	0,07	0,10
Classe 4	0,10	0,10	0,12	0,12	0,18
Rendimentos Ponte Nova	0	0	0	0	0,40
Rendimento Acumulado (milhões de contos)	1,94	4,08	6,18	8,45	<b>11,75</b>
Subsídio Atribuído (milhões de contos)					<b>9,62</b>
Rácios	<b>IRR</b>	<b>DSCR 98II</b>	<b>DSCR 99</b>	<b>LLCR 98</b>	
	11,95%	1,32	1,38	1,85	

Fonte: GATTEL



---

Refira-se que as receitas do Modelo, nesta versão simplificada, se encontram corrigidas por dois factores, que conduzem, em termos práticos, a uma ligeira redução do rendimento estimado para a Ponte 25 de Abril:

- Factor elasticidade, que corrige o rendimento em face do aumento dos preços previstos para as portagens da antiga Ponte, com base no qual se previu uma quebra de tráfego;
- Desconto para o utilizador frequente da Ponte de 25 de Abril, que actua como um factor de ponderação destas receitas, com o valor percentual de 85, o que significa reproduzir um impacto negativo de 15% no valor global destas receitas, em resultado da redução de preço oferecida aos utentes.

Constata-se, igualmente, que foi **reposto o equilíbrio no Modelo**, mediante a obtenção de um rendimento acumulado de 11,75 milhões de contos e **a atribuição de um subsídio, por parte do concedente, de 9,62 milhões de contos**, garantindo-se, neste contexto, o cumprimento dos critérios chave definidos no Modelo constante do contrato de concessão.

#### *9.1.2. Considerações sobre o acordo financeiro – FRA 1*

Proceder-se-á, seguidamente, a uma apreciação de diferentes aspectos que caracterizam o FRA 1.

##### **a) A Atribuição de Compensação Directa pelo Concedente**

O cálculo do subsídio atribuído à concessionária, no montante de 9,62 milhões de contos, apurado nos termos do Caso Base, teve por base uma versão daquele Modelo sem impostos. Este facto conduziu ao pagamento à concessionária pelo Estado de uma compensação superior àquela que se obteria, caso as receitas da Ponte 25 de Abril não tivessem sido consideradas como um subsídio ao investimento da Ponte Vasco da Gama.

Na realidade, as receitas da Ponte 25 de Abril, obtidas nessa fase, foram efectivamente consideradas, fiscal e contabilisticamente, como um subsídio ao investimento da nova ponte, na esteira, aliás, do disposto no n.º 6 do FRA 1, anexo ao contrato de concessão, em que as partes acordaram que as receitas de portagem da antiga travessia, obtidas durante a fase de construção da nova ponte, seriam consideradas como uma subvenção não destinada à exploração.

Foi, pois, com base neste acordo entre as partes que o cálculo do montante a pagar pelo concedente para se atingir a reposição do equilíbrio financeiro da concessão teve em conta a perda de rendimento (Modelo sem impostos) e não a perda de resultado (Modelo com impostos). Aliás, foi seguindo o tratamento fiscal assumido no FRA 1 que a empresa só apresentou a sua primeira conta de exploração em 1998, após a abertura da nova ponte ao tráfego.

Não obstante a atribuição daquela verba ter sido efectuada à luz dos pressupostos negociados e definidos no FRA 1, com suporte num Modelo sem impostos, isto é, considerando as receitas da antiga ponte como um subsídio destinado ao investimento da Ponte Vasco da



Gama e, conseqüentemente, isentas de tributação em IRC, a verdade é que a **peça contratual Caso Base, anexa ao contrato de concessão, revelava precisamente o contrário, ou seja, não considerava as receitas da Ponte 25 de Abril como uma subvenção destinada ao investimento.**

E tanto é assim que, do subsídio de 9,62 milhões de contos, atribuído pelo Estado concedente à concessionária Lusoponte, a título de reposição do equilíbrio financeiro, apenas foram considerados e inscritos no Caso Base 7,6 milhões de contos, ou seja a verba correspondente à perda de resultado num Modelo com impostos. Isto significa que no Caso Base foi dado um tratamento fiscal diferente do assumido e negociado no FRA 1, tendo em tal Modelo sido registada, na rubrica relativa aos subsídios do concedente, a quantia de 7,6 milhões de contos, quando, na verdade, a empresa recebeu 9,62 milhões de contos – *vidé*, supra, Quadro IV.

Note-se que o montante de 7,6 milhões de contos de subsídio efectivamente considerado no Modelo, permitiu o seu reequilíbrio financeiro com uma taxa interna de rendibilidade de apenas 11,44%, enquanto o subsídio realmente recebido pela concessionária, no valor de 9,62 milhões de contos, garantiria uma taxa interna de rendibilidade superior, ou seja, de 11,95%. Constata-se, deste modo, que o tratamento fiscal dado às receitas da Ponte de 25 de Abril, durante a fase de construção da nova ponte, não foi indiferente, antes pelo contrário, à determinação da taxa interna de rendibilidade da concessionária.

Por outro lado, à luz das Bases da Concessão e do próprio contrato de concessão, as receitas de exploração da Ponte de 25 de Abril não constituíam um subsídio destinado ao investimento da nova ponte, mas sim receitas normais de exploração sujeitas a tributação em IRC.

A provar tal facto está a construção do próprio Modelo Caso Base, que constitui uma peça contratual, o qual submete, inequivocamente, essas receitas a tributação em IRC, evidenciando, desde logo, o início da exploração em Janeiro de 1996.

Porém, divergentemente do estipulado nas Bases da Concessão, foi possível, pela via negocial, canalizar para o FRA 1, a assunção do pressuposto de que tais receitas constituiriam um subsídio ao investimento da Ponte Vasco da Gama, potenciando deste modo, a verba a atribuir à concessionária, para efeitos de reposição do equilíbrio financeiro da concessão.

**Em síntese, se essas receitas tivessem sido consideradas como um proveito normal de exploração, sujeitas ao pagamento de impostos, de acordo, aliás, com as Bases da concessão e com o próprio Modelo Caso Base, a compensação a atribuir à concessionária teria sido apenas de 7,6 milhões de contos. No entanto, ao assumir-se o pressuposto, por via negocial, através FRA 1, de que essas receitas revestiam a natureza de um subsídio não destinado à exploração, o referido montante de compensação teve de ser elevado para 9,62 milhões de contos, ou seja, para mais 2,02 milhões de contos.**

Face ao exposto, formulam-se as seguintes observações quanto a este ponto do FRA 1:

- i) **A assunção, por via negocial, do pressuposto de que as receitas de exploração da Ponte 25 de Abril constituíam uma subvenção não destinada à exploração não se vislumbra enquadrar-se nas Bases da concessão, nem na própria filosofia de construção e formatação da peça contratual Caso Base, a qual prevê a tributação**



---

destas receitas em IRC, como um proveito ou um resultado corrente de exploração.

- ii) Acresce que este procedimento consubstanciado no encaixe, pela concessionária, de 9,62 milhões de contos, dos quais o Caso Base, como peça contratual, apenas reflectiu a contabilização de 7,6 milhões de contos, na rubrica “*Financial Restoration Grant*”, não pode deixar de ser questionado, em termos da razoabilidade e da sustentabilidade, à luz dos princípios de transparência, como resulta do disposto no número 10 do Acordo – FRA 1, pelo qual as partes se comprometeram em fazer reflectir as consequências do referido Acordo no Caso Base, o que efectivamente não se verificou.
- iii) A atribuição, pelo concedente à concessionária, de uma forma completa e final para todo o período da concessão, da compensação directa, no montante de 9,62 milhões de contos, com suporte no pressuposto de que as receitas de exploração da Ponte 25 de Abril configuravam uma subvenção não destinada à exploração, não pode deixar de surgir como o resultado do maior poder negocial da concessionária, na legítima maximização do seu interesse, face à tradicional postura de passividade da parte pública, neste caso o Estado, na boa gestão dos dinheiros públicos;

#### b) Aumento do Risco Geral do Projecto

A atribuição pelo Estado concedente à concessionária da verba de **8,5 milhões de contos**, com fundamento num **acréscimo do risco geral do projecto**, após a adjudicação, apesar de constar do FRA 1, não decorre de qualquer dos eventos previstos na artigo 101 do contrato de concessão.

Com efeito, o acréscimo do risco geral do projecto não se integra em qualquer das situações de excepção, previstas no contrato de concessão e que permitiria à concessionária aceder ao direito de ser compensada pela via de um Acordo de Reequilíbrio Financeiro. Parece assim poder concluir-se que a atribuição deste *prémio de risco* não se mostra coberto ou sustentado no contrato de concessão.

Na verdade, o artigo 99 do contrato de concessão, ao referir que “*a concessionária expressamente assume integral responsabilidade por todos os riscos inerentes à concessão, excepto nos casos em que o contrário resulte do segundo contrato de concessão*”, dá efectivamente tradução a uma das vantagens inerentes à opção por um “*Project Finance*”, a qual reside, precisamente, na assunção, por parte do sector privado, dos riscos de exploração do empreendimento concessionado.

Sublinhe-se que a artigo 62 do contrato de concessão estipula ainda que a concessionária assume **integralmente o risco do tráfego** inerente à exploração das travessias.

Neste enquadramento, não se encontra nem fundamentação, nem suporte legal que justifique a atribuição, pelo concedente à concessionária, desta compensação a título de acréscimo do risco geral do projecto.



Acresce que não foi exibido qualquer suporte demonstrativo ou elucidativo do valor apurado de 8,5 milhões de contos para esta compensação, apesar de expressamente solicitado pelos auditores do Tribunal.

Em sede de contraditório, a Lusoponte veio alegar que a atribuição desta verba de 8,5 milhões de contos pelo Estado teve, como principal causa, o diferencial de taxas de juro verificado entre o nível que consta do Caso Base e o nível das taxas de juro efectivas praticadas no mercado, o que, segundo a concessionária, teria contribuído para um aumento do risco do projecto, numa altura em que o contrato de concessão estava ainda por assinar.

Por outro lado, acrescenta ainda a concessionária que a elevação dos seus capitais próprios de 12 para 28 milhões de contos terá acentuado, igualmente, o risco dos sócios, o que, a par da urgente necessidade de concluir o processo, que envolvia a assinatura dos contratos com os bancos financiadores, a elaboração do estudo do impacto ambiental e o financiamento do fundo de coesão, terá conduzido a um quadro global susceptível de justificar a injeção de um maior apoio financeiro por parte do Estado à Lusoponte.

**Ainda que se compreenda, por parte da concessionária e dos seus interesses, a argumentação invocada em sede de contraditório, não pode deixar de se assinalar que os efeitos do pagamento desta verba de 8,5 milhões de contos à Lusoponte não se reflectiram, nem tiveram as devidas repercussões financeiras e contabilísticas no Caso Base. Com efeito, naquele Modelo, esta verba, estranhamente, não traduziu um fluxo financeiro, ou seja, não foi considerada como uma origem de fundos, nem sequer apareceu inscrita na rubrica “*Financial Restoration Grant*” (Subvenção destinada a repor o equilíbrio financeiro), pelo que não repercutiu qualquer efeito sobre a taxa interna de rendibilidade dos capitais dos accionistas, como seria de esperar, atendendo à natureza da operação.**

De facto, a contabilização desta verba no Caso Base foi feita por forma a não afectar a taxa interna de rendibilidade dos capitais próprios, apesar de, nas contas da empresa, ter constituído um subsídio ao investimento da Ponte Vasco da Gama e, desta forma, afectar os resultados líquidos da empresa, por via dos resultados extraordinários.

Quer isto dizer que, no Modelo Financeiro Caso Base, os 8,5 milhões de contos foram, simplesmente, depositados em caixa – “*cash*” – e aí permanecem.

Assim sendo, verifica-se que a mesma operação foi objecto de **dois tratamentos distintos**:

- Nas contas da empresa foi tratada como um subsídio ao investimento;
- No Caso Base, foi tratada como valor em caixa, sem implicações ao nível do valor apurado na TIR dos capitais dos accionistas.

Refira-se que este montante de 8,5 milhões de contos, oportunamente, recebido pela concessionária, será por ela **reembolsado ao concedente**, se e quando for atingida uma taxa interna de rendibilidade do investimento dos seus accionistas de **11,43%** (a preços de Dezembro de 1992), calculada nos moldes do Caso Base, utilizando-se a informação enviada ao concedente, ao abrigo da alínea h) da Base XX das Bases de Concessão.



Esta informação reflectirá os resultados reais desde o início do prazo da concessão até ao último semestre, e os resultados projectados até ao final do prazo previsto para a concessão.

O montante em causa constitui, pois, um subsídio que **poderá vir a ser, ou não, reembolsado**. A taxa interna de rendibilidade, de cerca de 8%, apurada pela concessionária para a remuneração dos capitais investidos pelos seus accionistas, ao abrigo do documento que reflecte os resultados reais e os projectados até ao final do prazo previsto para a concessão, parece visar **“empurrar” o pagamento dos dividendos para o final do período da concessão e, assim, evitar, pelo menos durante um considerável período de tempo, a devolução dos 8,5 milhões de contos** atribuídos pelo Estado à Lusoponte, nos termos do FRA 1.

Deverá sublinhar-se que a TIR apresentada pela concessionária ao concedente teve em consideração somente os resultados reais de um único exercício (o de 1998), já que todos os outros reflectiram **resultados projectados**, ou seja de carácter estritamente previsional.

Relativamente à taxa interna de rendibilidade, importa, pois, tecer as seguintes considerações:

- A taxa interna de rendibilidade só poderá realmente ser estimada com um certo grau de segurança no período final da concessão.
- O cálculo de uma TIR esperada com suporte numa programação de resultados a mais de 30 anos, afigura-se, por natureza, pouco fiável.
- Para além dos resultados reais obtidos e dos resultados estimados, a TIR depende dos “*timings*” do pagamento de dividendos; ou seja, quanto mais tarde se proceder ao pagamento destes, menor será a TIR estimada para a remuneração dos capitais próprios.
- As projecções que perspectivem o aumento da concessão de empréstimos à empresa, por parte dos accionistas, poderá igualmente, contribuir para a redução da TIR estimada.

**Nestes termos, não é aceitável condicionar o reembolso da já citada verba de 8,5 milhões de contos a um critério extremamente volátil e aleatório como é o da TIR, critério este de fácil manipulação quanto aos resultados projectados até ao final do prazo previsto para a concessão, nomeadamente no que respeita à definição dos “*timings*” de pagamento dos dividendos e da opção pela retenção ou distribuição dos lucros, cuja decisão cabe em exclusivo à concessionária, depois de cumpridas, obviamente, as exigências dos bancos, em matéria de indicadores e rácios.**

Parece evidente, do ponto de vista lógico e da mais que justificável maximização dos seus interesses por parte de uma empresa privada, que a Lusoponte terá toda a conveniência em apresentar uma programação de resultados que privilegie a retenção de lucros no início e o pagamento de dividendos o mais tarde possível. Esta situação está, aliás, bem patente no “*timing*” projectado pela concessionária para o pagamento do primeiro dividendo, que está previsto para o ano de 2017, isto é, 20 anos após a atribuição da concessão, o que não pode deixar de ter impactos significativos no valor apurado para a taxa interna de rendibilidade dos capitais investidos pelos accionistas. Com efeito, o valor desta está fortemente condicionado pelos *timings* da política de dividendos decidida pela empresa.



Em síntese, as principais questões que se colocam a propósito deste aspecto do FRA 1, são as seguintes:

- i) **A atribuição pelo Estado à Lusoponte de uma verba de 8,5 milhões de contos, a título de compensação pelo aumento do risco geral do projecto, configura um “prémio de risco” e não se enquadra no clausulado do contrato de concessão.**
- ii) **A inexistência de um suporte documental que possibilite demonstrar e evidenciar os critérios que conduziram ao apuramento da referida verba de 8,5 milhões de contos, não conduz a uma situação adequadamente transparente, como se imporia tratando-se de dinheiros públicos.**
- iii) **A contabilização desta verba, seguindo dois tratamentos distintos, com evidentes implicações ao nível do valor da TIR dos capitais dos accionistas, não representa, de igual modo, uma situação transparente e aceitável, na óptica da gestão de dinheiros públicos.**
- iv) **Na verdade, uma verba atribuída ao abrigo de um Acordo de Equilíbrio Financeiro, ainda por cima, no montante de 8,5 milhões de contos, teria logicamente de afectar o equilíbrio financeiro da concessão e, conseqüentemente, os critérios chave definidos contratualmente para a reposição desse equilíbrio, o que efectivamente não se verificou.**
- v) **Não se pode considerar razoável o condicionamento do reembolso de tal verba a um critério extremamente volátil e aleatório como é o da TIR, tanto mais que está fortemente dependente da política de dividendos, cuja decisão é da exclusiva responsabilidade da concessionária.**
- vi) **Se do ponto de vista de uma empresa privada, como é a Lusoponte, se pode compreender o que ela alega, em sede de contraditório, a propósito da atribuição pelo concedente deste montante de 8,5 milhões de contos, fundando-se, nomeadamente, no diferencial para mais do nível das taxas de juro praticadas na altura no mercado em relação ao que constava do Modelo Caso Base, o que teria conduzido a uma injeção adicional de capitais por parte dos accionistas, face ao aumento do risco das taxas de juro, já da perspectiva do Estado concedente se não pode aceitar idêntica compreensão, na medida em que os riscos do financiamento corriam, contratualmente, sob a responsabilidade da concessionária e ao Estado competia acautelar, ao máximo, a defesa dos seus interesses financeiros.**
- vii) **À taxa interna de rendibilidade não é indiferente a política de dividendos da empresa, porquanto o montante dos dividendos e o “*timing*” do seu pagamento repercutem o seu efeito no valor daquela taxa.**
- viii) **Em suma, a atribuição desta verba, a forma como ela veio a ser tratada no Caso Base, tal como sucedeu com o tratamento dado à TIR no documento relativo aos resultados reais e projectados, evidenciam o dinamismo e a superioridade da capacidade negocial da empresa privada concessionária,**





---

**perante as tradicionais fragilidades, no domínio da defesa dos interesses financeiros públicos por parte do Estado concedente.**

- ix) **O pagamento desta verba, segundo as alegações da Lusoponte, em sede de contraditório, teve como fundamento o diferencial verificado entre as taxas de juro do Modelo e as efectivas. Ora, esta situação mais não representa do que um risco de financiamento da responsabilidade contratual da concessionária e nunca do concedente.**

### c) **Distúrbios na Sequência dos Aumentos de Portagens**

Nos termos da cláusula número 8 do FRA 1, as partes acordaram também na atribuição de uma outra compensação pelo concedente à concessionária se, na sequência dos aumentos de portagem da Ponte 25 de Abril, que estavam previstos ocorrer em simultâneo com a abertura ao tráfego da nova Ponte Vasco da Gama, se viessem a verificar as seguintes ocorrências:

- Perturbações no fluxo dos veículos que se aproximem ou cruzem as travessias sobre o Tejo; ou
- Distúrbios deliberados na normal cobrança de portagens; ou
- Quaisquer outras formas de desobediência civil ou de sublevação que afectem negativamente a cobrança de portagens ou o fluxo de veículos.

Estas situações seriam consideradas como eventos integrados no número 101.1 b) do contrato de concessão (ocorrência de casos de força maior), em relação aos quais, e sem prejuízo da atribuição do já referido montante de 8,5 milhões de contos a título do acréscimo do risco geral do projecto, o concedente **voltaria a compensar** a concessionária nos termos do artigo 101 (equilíbrio financeiro), através de uma compensação directa, caso não fosse mutuamente acordada entre as partes outra forma de compensação.

Quer isto dizer que, não obstante a atribuição pelo Estado da verba de 8,5 milhões de contos, a título do aumento do risco geral do projecto, também com fundamento nos distúrbios ocorridos em 24 de Junho de 1994, após a atribuição da concessão, a ocorrência de novas perturbações em resultado de futuros aumentos de portagens da Ponte 25 de Abril, voltaria a garantir, nos termos do FRA 1, uma nova compensação financeira à concessionária, a pagar pelo Estado concedente.

Verifica-se, assim, que os distúrbios e perturbações que possam afectar o fluxo de veículos ou a normal cobrança de portagens, têm a virtualidade, nos termos do FRA 1, de proporcionar uma **“dupla” compensação**, a pagar à concessionária pelo Estado concedente:

- De um lado, a compensação já atribuída e recebida pela concessionária, a título de acréscimo do risco geral do projecto, em momento anterior à subida dos preços de portagens (fase de congelamento dos preços de portagem), de que resultou o pagamento de 8,5 milhões de contos pelo Estado; e
- De outro lado, a compensação prevista no ponto 8 do FRA 1, a pagar pelo Estado à Lusoponte, no caso de se voltarem a repetir as mesmas ocorrências, após a



atualização dos preços de portagens na Ponte 25 de Abril, a qual estava então prevista concretizar-se no momento da abertura da Ponte Vasco da Gama ao tráfego.

**Neste contexto, torna-se evidente que o risco associado à redução de tráfego foi substancialmente transferido para o concedente, contrariamente ao estipulado no artigo 62 do contrato de concessão:**

- Se o concedente congela os preços das portagens e não cumpre, por isso, o estabelecido contratualmente, é obrigado a compensar a concessionária, ao abrigo de um Acordo de Reequilíbrio Financeiro.
- Se o concedente decide aumentar os preços de portagem e, assim, cumprir o estabelecido contratualmente, será também penalizado, posto que esse fundamento desencadeará, certamente, reacções e perturbações por parte dos utilizadores, implicando, de igual modo, o pagamento de compensação financeira à concessionária.
- Em caso de rescisão, as implicações financeiras imputadas ao concedente conduzem quase ao pagamento de uma nova ponte.

A celebração do Acordo FRA1 veio a implicar um agravamento de responsabilidades e riscos, imputados ao concedente no domínio de eventos considerados de força maior, com consequências financeiras bem gravosas para o erário público. Os efeitos da assunção desses riscos, em caso de rescisão, implica não só o pagamento da dívida aos bancos, como a devolução da totalidade dos investimentos realizados pelos accionistas, acrescidos pela respectiva remuneração a uma taxa de juro real de 11,43%, para além de todos os encargos com o desenvolvimento do projecto e os de dissolução e liquidação da sociedade.

**Face ao exposto, não pode deixar de se constatar que o Acordo FRA 1 introduziu um acentuado desvirtuamento no conceito de “Project Finance” e no Modelo da concessão inicialmente adoptados, porquanto com ele deixou de existir transferência ou, no mínimo, partilha equilibrada do risco entre as partes.**

**d) A redução do IVA das portagens, nos termos do FRA1, de 16% para 5%, constituiu mais um mecanismo de reposição do equilíbrio financeiro da concessão que suscita algumas reservas enquanto ajuda de Estado para compensar financeiramente uma concessionária sua, à luz dos princípios constantes do artigo 92 do Tratado de Roma.**

## ***9.2. O 2º Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão – (FRA 2)***

Após a celebração, em 24 de Março de 1995, do aqui designado como segundo contrato de concessão e do FRA 1, o concedente introduziu, novamente, modificações unilaterais no contrato de concessão e no primeiro Acordo de Reequilíbrio Financeiro, ao decidir pelo não aumento das taxas de portagem da Ponte 25 de Abril.

Estas alterações e, bem assim, os seus efeitos, constam de um segundo Acordo de Reequilíbrio Financeiro, o FRA 2, cuja aprovação teve lugar em 23/09/96.



Em derrogação do previsto no artigo 57.5 do contrato de concessão e em substituição do estabelecido no artigo 2 do FRA 1, as portagens cobradas pela concessionária aos utentes da Antiga Travessia, manter-se-iam, até 1 de Abril de 1998, com os seguintes valores (com IVA):

(escudos)

150	-	Classe 1
370	-	Classe 2
550	-	Classe 3
720	-	Classe 4

Em razão deste congelamento das portagens unilateralmente decidido pelo Estado, o concedente, nos termos do FRA 2, atribuiu à concessionária, como forma de reposição do equilíbrio financeiro da concessão, **uma compensação directa no montante de 980 mil de contos**.

Esta verba foi calculada com referência ao Caso Base, por forma a repor, pelo menos, dois dos seus três critérios chave, e no pressuposto de que a abertura ao tráfego da nova travessia, ou seja, da Ponte Vasco da Gama, ocorreria no dia 31 de Março de 1998.

A atribuição desta verba continuou a basear-se nos pressupostos definidos no número 6 do FRA 1, ou seja, partiu da consideração de que as receitas de portagem da Ponte 25 de Abril, obtidas durante a fase de construção da Nova Ponte, deviam ser consideradas, para efeitos fiscais, como uma subvenção não destinada à exploração, condição especialmente vantajosa para a concessionária, nomeadamente para efeitos de reposição do equilíbrio financeiro da concessão, como atrás já se demonstrou largamente, a propósito do FRA 1.

Contudo, e novamente ao abrigo do disposto no número 6 do FRA 1, caso essas receitas não viessem a ser consideradas ou aceites, fiscalmente, como um subsídio ao investimento da Ponte Vasco da Gama, haveria lugar à devolução de 200 mil contos ao concedente por parte da concessionária.

Como já referido, nos termos contratuais e do Caso Base, as receitas de portagem da Ponte 25 de Abril deviam ser consideradas como uma receita normal de exploração, pelo que a verba a receber pela concessionária, ao abrigo deste Acordo de Reequilíbrio Financeiro, **deveria ter sido a de 780 mil contos e não a de 980 mil contos**.

**Sublinhe-se que o montante realmente inscrito na adequada rubrica “Financial Restoration Grant” do Caso Base foi o de 780 mil contos e não o de 980 mil contos.**



A demonstração dos efeitos deste Acordo e, bem assim, da atribuição do subsídio de 980 mil contos, apurado nos termos do Caso Base, poderá ser esquematizada e visualizada mediante as três seguintes fases distintas de uma versão simplificada do Modelo Caso Base:

- Versão inicial, que representa uma versão equilibrada do Modelo Caso Base, implicando, neste contexto, o cumprimento dos critérios chaves da concessão – *vide* Quadro V, seguinte
- Versão desequilibrada, que inclui as modificações unilaterais do concedente e os seus efeitos ao nível da perda de rendimento, que conduzem ao incumprimento dos critérios chave definidos contratualmente – *vide* Quadro VI, seguinte
- Versão reequilibrada, que restabelece o equilíbrio financeiro do Modelo e que se pauta pela inclusão do subsídio do concedente – *vide* Quadro VII, seguinte

## QUADRO V

### FRA 1 – Financial Rebalance Agreement I – Versão Equilibrada

Tráfego (milhares de unidades)	1996 I	1996 II	1997 I	1997 II	1998 I
<b>Classe 1</b>	17 592	19 838	17 526	19 764	15 612
<b>Classe 2</b>	3 890	3 890	4 310	4 310	4 406
<b>Classe 3</b>	235	235	265	265	275
<b>Classe 4</b>	330	330	370	370	387
Portagens (escudos)					
<b>Classe 1</b>	157	162	162	162	243
<b>Classe 2</b>	381	390	400	410	614
<b>Classe 3</b>	567	581	595	610	910
<b>Classe 4</b>	743	762	781	800	1 181
Elasticidade (%)					
<b>Classe 1</b>	98,8%	93,8%	99,0%	99,0%	95,4%
<b>Classe 2</b>	98,1%	93,1%	98,0%	98,0%	93,7%
<b>Classe 3</b>	98,1%	98,1%	98,0%	98,0%	93,7%
<b>Classe 4</b>	98,1%	98,1%	98,0%	98,0%	93,7%
Desconto Utilizador Frequente (%)	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%
Rendimento Antes impostos					
<b>Classe 1</b>	1,16	1,35	1,19	1,35	1,54
<b>Classe 2</b>	0,62	0,63	0,72	0,74	1,08
<b>Classe 3</b>	0,06	0,06	0,07	0,07	0,10
<b>Classe 4</b>	0,10	0,10	0,12	0,12	0,18
Rendimentos Ponte Nova	0	0	0	0	0,40
Rendimento Acumulado (milhões de contos)	1,94	4,08	6,18	8,45	<b>11,75</b>
Subsídio Atribuído (milhões de contos)					<b>9,62</b>
Rácios	<b>IRR</b>	<b>DSCR 98II</b>	<b>DSCR 99</b>	<b>LLCR 98</b>	
	11,95%	1,32	1,38	1,85	

Fonte: GATTEL



**QUADRO VI**

**FRA 1 – Versão Desequilibrada (com perda de rendimento)**

	1996	1996	1997	1997	1998
	I	II	I	II	I
Tráfego (milhares de unidade)					
<b>Classe 1</b>	17 592	19 838	17 526	19 764	15 612
<b>Classe 2</b>	3 890	3 890	4 310	4 310	4 406
<b>Classe 3</b>	235	235	265	265	275
<b>Classe 4</b>	330	330	370	370	387
Portagens (escudos)					
<b>Classe 1</b>	143	143	143	143	233
<b>Classe 2</b>	352	352	352	352	586
<b>Classe 3</b>	524	524	524	524	867
<b>Classe 4</b>	686	686	686	686	1 124
Elasticidades (%)					
<b>Classe 1</b>	99,6%	99,6%	100,0%	100,0%	95,8%
<b>Classe 2</b>	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
<b>Classe 3</b>	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
<b>Classe 4</b>	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
Desconto Utilizador Freqüente (%)	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%
Rendimento antes impostos					
<b>Classe 1</b>	1,06	1,20	1,07	1,20	1,48
<b>Classe 2</b>	0,57	0,57	0,64	0,64	1,03
<b>Classe 3</b>	0,05	0,05	0,06	0,06	0,10
<b>Classe 4</b>	0,10	0,10	0,11	0,11	0,17
<b>Rendimentos Ponte Nova</b>	0	0	0	0	0,40
Rendimento Acumulado (milhões de unidades)	1,79	3,71	5,58	7,59	10,77
Subsídio Atribuído					
Rácios	IRR	DSCR 98II	DSCR 99	LLCR 98	
	11,81%	N/A	N/A	N/A	

Fonte: GATTEL

## QUADRO VII

### FRA 2 – Versão Reequilibrada

	1996 I	1996 II	1997 I	1997 II	1998 I
Tráfego (milhões de unidades)					
<b>Classe 1</b>	17 592	19 838	17 526	19 764	15 612
<b>Classe 2</b>	3 890	3 890	4 310	4 310	4 406
<b>Classe 3</b>	235	235	265	265	275
<b>Classe 4</b>	330	330	370	370	387
<b>Portagens</b>					
<b>Classe 1</b>	143	143	143	143	233
<b>Classe 2</b>	352	352	352	352	586
<b>Classe 3</b>	524	524	524	524	867
<b>Classe 4</b>	686	686	686	686	1 124
Elasticidades (%)					
<b>Classe 1</b>	99,6%	99,6%	100,0%	100,0%	95,8%
<b>Classe 2</b>	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
<b>Classe 3</b>	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
<b>Classe 4</b>	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
Desconto Utilizador Freqüente (%)	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%
Rendimento antes impostos					
<b>Classe 1</b>	1,06	1,20	1,07	1,20	1,48
<b>Classe 2</b>	0,57	0,57	0,64	0,64	1,03
<b>Classe 3</b>	0,05	0,05	0,06	0,06	0,10
<b>Classe 4</b>	0,10	0,10	0,11	0,11	0,17
<b>Rendimentos Ponte Nova</b>	0	0	0	0	0,40
Rendimento Acumulado (milhões de contos)	1,79	3,71	5,58	7,59	10,78
Subsídio Atribuído					<b>0,98</b>
Rácios/Critérios Chave	IRR	DSCR 98II	DSCR 99	LLCR 98	
	11,96%	1,33	1,38	1,85	

Fonte: GATTEL



### **9.3. O 3º Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão – (FRA 3)**

A 17 de Fevereiro de 1998, foi celebrado, entre o Estado Português e a Lusoponte, S.A um terceiro Acordo de Reequilíbrio Financeiro, o FRA 3, para a reposição do equilíbrio financeiro da concessão, em virtude de o concedente ter decidido introduzir modificações unilaterais ao que se encontrava estabelecido no contrato de concessão e nos Acordos de Reequilíbrio Financeiro 1 e 2, ou seja, que não seriam cobradas portagens na Ponte 25 de Abril nos meses de Agosto de 1996 e 1997.

Para voltar a repor o equilíbrio financeiro da concessão, o concedente atribuiu à concessionária **uma compensação directa no montante de 760 mil contos**, calculada com referência ao Caso Base, de modo a repor pelo menos dois dos seus três critérios chaves.

Mais uma vez, o montante desta compensação de 760 mil contos foi apurado com suporte nas mesmas premissas assumidas no artigo 6 do FRA 1, o que levou de novo a atribuir às receitas da Ponte 25 de Abril, no período de construção da nova ponte, a natureza de um subsídio não destinado à exploração.

Esta situação conduziu o Estado concedente a pagar à Lusoponte **mais 160 mil contos do que a concessionária receberia** se, efectivamente, as receitas da Ponte 25 de Abril tivessem sofrido o tratamento fiscal previsto no contrato de concessão e no próprio Modelo Caso Base que, como anteriormente referido, constitui uma peça contratual.

**Com efeito, constatou-se que o Caso Base, através da sua rubrica “Financial Restoration Grant” (Subvenção destinada a repor o equilíbrio financeiro), reflectiu apenas um encaixe de 600 mil contos, uma vez que, como foi já referido e de novo se repete, este foi concebido para tratar as receitas da Ponte 25 de Abril, em termos fiscais, como uma receita normal de exploração.**

O montante apurado nos termos do FRA 3 e os seus efeitos, nomeadamente os correspondentes à perda de rendimento, em consequência das alterações introduzidas pelo concedente, encontram-se tratados e representados, na versão simplificada do Caso Base, nos termos dos seguintes Quadro VIII, com a versão equilibrada anexa ao FRA 2, Quadro IX, com a versão desequilibrada anexa ao FRA 2 e Quadro X, com a versão já reequilibrada anexa ao FRA 3.



## QUADRO VIII

### Versão Equilibrada, Anexo ao FRA 2

	1996 I	1996 II	1997 I	1997 II	1998 I
Tráfego (milhares de unidades)					
Classe 1	17 592	19 838	17 526	19 764	15 612
Classe 2	3 890	3 890	4 310	4 310	4 406
Classe 3	235	235	265	265	275
Classe 4	330	330	370	370	387
Portagens (escudos)					
<b>Classe 1</b>	143	143	143	143	233
<b>Classe 2</b>	352	352	352	352	586
Classe 3	524	524	524	524	867
Classe 4	686	686	686	686	1 124
Elasticidades (%)					
Classe 1	99,6%	99,6%	100,0%	100,0%	95,8%
Classe 2	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
Classe 3	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
Classe 4	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
Desconto Utilizador Freqüente (%)	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%
Rendimento antes impostos					
Classe 1	1,06	1,20	1,07	1,20	1,48
Classe 2	0,57	0,57	0,64	0,64	1,03
Classe 3	0,05	0,05	0,06	0,06	0,10
Classe 4	0,10	0,10	0,11	0,11	0,17
<b>Rendimentos Ponte Nova</b>	0	0	0	0	0,40
Rendimento Acumulado (milhões de contos)	1,79	3,71	5,58	7,59	10,78
Subsídio Atribuído Acumulado					
Rácios/Critérios Chave	<b>IRR</b>	<b>DSCR 98II</b>	<b>DSCR 99</b>	<b>LLCR 98</b>	
	11,96%	1,33	1,38	1,85	

Fonte: GATTEL



### QUADRO IX

#### Versão Desequilibrada, Anexo ao FRA 2

	1996 I	1996 II	1997 I	1997 II	1998 I
Tráfego (milhares de unidades)					
<b>Classe 1</b>	17 592	16.033	17 526	15 973	15 612
<b>Classe 2</b>	3 890	3.145	4 310	3 484	4 406
<b>Classe 3</b>	235	190	265	215	275
<b>Classe 4</b>	330	272	370	304	387
Portagens (escudos)					
<b>Classe 1</b>	143	143	143	143	233
<b>Classe 2</b>	352	352	352	352	586
<b>Classe 3</b>	524	524	524	524	867
<b>Classe 4</b>	686	686	686	686	1 124
Elasticidades (%)					
<b>Classe 1</b>	99,6%	99,6%	100,0%	100,0%	95,8%
<b>Classe 2</b>	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
<b>Classe 3</b>	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
<b>Classe 4</b>	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
Desconto Utilizador Frequente (%)	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%
Rendimento Antes impostos					
<b>Classe 1</b>	1,06	0,97	1,07	0,97	1,48
<b>Classe 2</b>	0,57	0,46	0,64	0,52	1,03
<b>Classe 3</b>	0,05	0,04	0,06	0,05	0,10
<b>Classe 4</b>	0,10	0,08	0,11	0,09	0,17
Rendimentos Ponte Nova	0,00	0,00	0,00	0,00	0,40
Rendimento Acumulado (milhões de contos)	1,79	3,34	5,21	6,84	10,02
Subsídio Atribuído Acumulado					
Rácios/Critérios Chave	<b>IRR</b>	<b>DSCR 98II</b>	<b>DSCR 99</b>	<b>LLCR 98</b>	
	<b>11,36%</b>	<b>N/A</b>	<b>N/A</b>	<b>N/A</b>	

Fonte: GATTEL

## QUADRO X

### Versão Reequilibrada, Anexo ao FRA 3

	<b>1996</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>I</b>
Tráfego(milhares de unidades)					
<b>Classe 1</b>	17 592	16 033	17 526	15 973	15 612
<b>Classe 2</b>	3 890	3 145	4 310	3 484	4 406
<b>Classe 3</b>	235	190	265	215	275
<b>Classe 4</b>	330	272	370	304	387
Portagens(escudos)					
<b>Classe 1</b>	143	143	143	143	233
<b>Classe 2</b>	352	352	352	352	586
<b>Classe 3</b>	524	524	524	524	867
<b>Classe 4</b>	686	686	686	686	1 124
Elasteidades (%)					
<b>Classe 1</b>	99,6%	99,6%	100,0%	100,0%	95,8%
<b>Classe 2</b>	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
<b>Classe 3</b>	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
<b>Classe 4</b>	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
Desconto Utilizador Frequente (%)	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%
Rendimento antes impostos					
<b>Classe 1</b>	1,06	0,97	1,07	0,97	1,48
<b>Classe 2</b>	0,57	0,46	0,64	0,52	1,03
<b>Classe 3</b>	0,05	0,04	0,06	0,05	0,10
<b>Classe 4</b>	0,10	0,08	0,11	0,09	0,17
Rendimentos Ponte Nova	0,00	0,00	0,00	0,00	0,40
Rendimento Acumulado (milhões de contos)	1,79	3,34	5,21	6,84	10,02
Subsídio Atribuído					<b>0,76</b>
Rácios/Critérios Chave	<b>IRR</b>	<b>DSCR 98II</b>	<b>DSCR 99</b>	<b>LLCR 98</b>	
	<b>11,43%</b>	<b>1,16</b>	<b>1,22</b>	<b>1,73</b>	

Fonte: GATTEL



Tal como nos anteriores Acordos de Reequilíbrio Financeiro, as verbas atribuídas ao abrigo deste novo FRA, foram calculadas com base num Modelo – Caso Base sem impostos, o que, para além de se considerar incorrecto, comporta, evidentemente, prejuízo para o Estado concedente.

#### ***9.4. O 4º Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão – (FRA 4)***

O FRA 4 foi celebrado em 3 de Março de 1999, tendo em conta as novas alterações unilaterais introduzidas pelo concedente, no que respeita aos preços de portagem a cobrar na Ponte 25 de Abril e à não cobrança das mesmas durante o mês de Agosto de 1998.

Nos termos deste Acordo, o valor das portagens a cobrar pela concessionária aos utentes da Ponte 25 de Abril manter-se-ia até 24 de Abril de 1999, data a partir da qual aquelas taxas passariam a observar o disposto no contrato de concessão, ou seja, igualariam o preço de portagem da Ponte Vasco da Gama, após a sua entrada em funcionamento.

Este novo congelamento dos preços de portagem da Ponte 25 de Abril e o não pagamento destas durante o mês de Agosto de 1998 implicou a atribuição, pelo concedente à concessionária, de uma **compensação directa no montante de 4,85 milhões de contos**, para efeitos de reposição do equilíbrio financeiro da concessão, calculada com referência ao Caso Base, por forma a repor, pelo menos, dois dos seus três critérios chave.

Nos Quadros XI, XII e XIII seguintes, apresentam-se, em versão simplificada do Caso Base – GATTEL, respectivamente as versões equilibrada anexa ao FRA 3, desequilibrada anexa ao FRA 3 e reequilibrada anexa ao mesmo FRA 4.

Como se pode observar no Quadro XI, a versão inicial do Modelo apresentava-se equilibrada tendo em atenção, entre outros, os seguintes pressupostos:

- Haveria uma diminuição do tráfego na Ponte 25 de Abril, na sequência da abertura da nova ponte, ou seja, a Ponte Vasco da Gama e da ferrovia.
- O tráfego previsto para 1998 e 1999, na Antiga Travessia, seria inferior ao estimado para 1996 e 1997.
- As taxas de portagem a cobrar na Ponte 25 de Abril, em 1998 e 1999, representariam valores superiores ao dobro, em termos médios, dos praticados em 1996 e 1997.

**Contudo, a realidade mostrou que:**

- **Não houve uma diminuição do tráfego na Ponte 25 de Abril, na sequência da abertura da nova ponte e da ferrovia**
- **O tráfego na Ponte 25 de Abril, em 1998 e 1999, não foi inferior ao tráfego verificado em 1996 e 1997.**
- **As taxas de portagem cobradas em 1998 e 1999 representaram valores inferiores a metade dos constantes do Caso Base, isto é, mantiveram inalterado o seu valor.**



---

**A constatação destes factos, contrários aos pressupostos contidos no Modelo, nomeadamente o efeito redutor do factor preço, conjugado com o efeito do desconto do utilizador frequente de 15%, despoletou um efeito multiplicador sobre o montante apurado a título de reposição do equilíbrio financeiro da concessão, justificando, deste modo, o elevado montante de 4,85 milhões de contos atribuído à concessionária pelo concedente.**

Com efeito, o Modelo foi “reequilibrado” com base numa **previsão de tráfego substancialmente inferior à realidade**, a preços inferiores a metade dos previstos contratualmente no Modelo. O montante do subsídio atribuído à concessionária, para repor a perda de rendimento previsional, traduziu-se numa mais-valia para esta, no sentido em que as receitas reais de portagens, acrescidas das compensações financeiras do concedente, excederam significativamente as receitas previstas no Caso Base.

Sublinhe-se que a verba de 4, 85 milhões de contos atribuída ao abrigo deste Acordo, representa **quase o triplo** do valor dos subsídios atribuídos nos termos dos Acordos FRA 2 e FRA 3.

**Obviamente, se se tivesse introduzido a variável “tráfego real”, como um mecanismo de “clawback”, ou seja, de partilha de ganhos, nomeadamente a adopção de um sistema de bandas, para efeitos do ajustamento do cálculo do subsídio, o montante apurado para a reposição do equilíbrio financeiro teria sido substancialmente inferior.**

A utilização de um tarifário inferior a metade do previsto no contrato de concessão e de um desconto para o utilizador frequente de 15% , mantendo-se os coeficientes de elasticidade da receita inferiores à unidade, permitiu reforçar ainda mais a perda de rendimento, ou seja, aumentar o montante da compensação a atribuir pelo Estado concedente.

Na verdade, face ao congelamento dos preços de portagem na Ponte 25 de Abril, não se afigura razoável manter um coeficiente de elasticidade da receita inferior a 100 %, uma vez que o efeito do não aumento de preços contribui, normalmente, para o crescimento do tráfego na Ponte 25 de Abril

Mas o que é facto é que o Modelo apura uma determinada receita e define um determinado coeficiente de elasticidade de tráfego, em função do aumento real dos preços de portagem. Todavia, a partir do momento em que os preços de portagem são congelados deixa de ter qualquer lógica ou fundamento provocar um impacto negativo na receita, como o faz o Modelo Caso Base, através da utilização de coeficientes inferiores à unidade, que continua, mesmo assim, a considerar o aumento das taxas de portagem.



### QUADRO XI

Versão Simplificada do GATTEL *Base Case*, Anexo ao FRA 3 (Versão Equilibrada)

Tráfego (milhares de unidades)	1996 I	1996 II	1997 I	1997 II	1998 I	1998 II	1999 1.º Trim.	1999 1 a 24 Abril	1999 25 a 30 Abril	1999 1 Maio/30 Junho
Classe 1	17 592	15 686	17 526	15 973	15 612	17 608	8 035	2 143	536	5 356
Classe 2	3 890	3 280	4 310	3 484	4 406	4 418	2 247	599	150	1 498
Classe 3	235	203	265	215	275	276	141	37	9	94
Classe 4	330	274	370	304	387	388	200	53	13	133
<b>Portagens (esc.)-</b>										
Classe 1	143	143	143	143	233	324	343	343	343	343
Classe 2	352	352	352	352	586	819	857	857	857	857
Classe 3	524	524	524	524	867	1 210	1 267	1 267	1 267	1 267
Classe 4	686	686	686	686	1 124	1 562	1 638	1 638	1 638	1 638
<b>Elasticidades (%)</b>										
Classe 1	99,6%	99,6%	100,0%	100,0%	95,8%	97,0%	92,0%	92,0%	92,0%	92,0%
Classe 2	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%	91,4%	91,4%	91,4%	91,4%	91,4%
Classe 3	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%	91,4%	91,4%	91,4%	91,4%	91,4%
Classe 4	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%	91,4%	91,4%	91,4%	91,4%	91,4%
<b>Desconto Utilizador Freqüente (%)</b>	<b>85,0%</b>	<b>85,0%</b>	<b>85,0%</b>	<b>85,0%</b>	<b>85,0%</b>	<b>85,0%</b>	<b>85,0%</b>	<b>85,0%</b>	<b>85,0%</b>	<b>85,0%</b>
<b>Rendimento antes Impostos</b>										
Classe 1	1,06	0,95	1,07	0,97	1,48	2,23	1,08	0,29	0,07	0,72
Classe 2	0,57	0,48	0,64	0,52	1,03	1,41	0,75	0,20	0,05	0,50
Classe 3	0,05	0,04	0,06	0,05	0,10	0,13	0,07	0,02	0,00	0,05
Classe 4	0,10	0,08	0,11	0,09	0,17	0,24	0,13	0,03	0,01	0,08
<b>Rendimentos Ponte Nova</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,40	0,92	0,54	0,14	0,04	0,36
<b>Rendimento Acumulado (milhões contos)</b>	<b>1,79</b>	<b>3,35</b>	<b>5,22</b>	<b>6,84</b>	<b>10,04</b>	<b>14,96</b>	<b>17,52</b>	<b>18,2</b>		
<b>Subsídio Atribuído</b>										
<b>Rácios/Critérios Chave</b>	<b>IRR</b>		<b>DSCR 98II</b>			<b>DSCR 99</b>		<b>LLCR 98</b>		
	11,43%		1,16			1,22		1,73		

Fonte: GATTEL

## QUADRO XII

Versão Simplificada do GATTEL *Base Case*, Anexo ao FRA 3, Após Inclusão da Modificação Unilateral (Versão desequilibrada)

Tráfego (milhares de unidades)	1996 I	1996 II	1997 I	1997 II	1998 I	1998 II	1999 1.º Trim.	1999 1 a 24 Abril	1999 25 a 30 Abril	1999 1 Maio/30 Junho
<b>Classe 1</b>	17 592	15 686	17 526	15 612	15 612	13 824	8 035	2 143	536	5 356
<b>Classe 2</b>	3 890	3 280	4 310	3 632	4 406	3 982	2 247	599	150	1 498
<b>Classe 3</b>	235	203	265	229	275	244	141	37	9	94
<b>Classe 4</b>	330	274	370	306	387	298	200	53	13	133
<b>Portagens (escudos)</b>										
<b>Classe 1</b>	143	143	143	143	143	143	143	143	343	343
<b>Classe 2</b>	352	352	352	352	352	352	352	352	857	857
<b>Classe 3</b>	524	524	524	524	524	524	524	524	1 267	1 267
<b>Classe 4</b>	686	686	686	686	686	686	686	686	1 638	1 638
<b>Elasticidades (%)</b>										
<b>Classe 1</b>	99,6%	99,6%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	95,9%	95,9%	95,9%	95,9%
<b>Classe 2</b>	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	99,6%	99,6%	94,5%	94,5%	94,5%	94,5%
<b>Classe 3</b>	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	99,6%	99,6%	94,5%	94,5%	94,5%	94,5%
<b>Classe 4</b>	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	99,6%	99,6%	94,5%	94,5%	94,5%	94,5%
<b>Desconto Utilizador Frequente (%)</b>	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%
<b>Rendimento antes impostos</b>										
<b>Classe 1</b>	1,06	0,95	1,07	0,95	0,95	0,84	0,47	0,12	0,07	0,75
<b>Classe 2</b>	0,57	0,48	0,64	0,54	0,66	0,59	0,32	0,08	0,05	0,52
<b>Classe 3</b>	0,05	0,04	0,06	0,05	0,06	0,05	0,03	0,01	0,00	0,05
<b>Classe 4</b>	0,10	0,08	0,11	0,09	0,11	0,09	0,05	0,01	0,01	0,09
<b>Rendimentos Ponte Nova</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,4	0,92	0,54	0,14	0,04	0,36
<b>Rendimento Acumulado (milhões de contos)</b>	1,79	3,35	5,22	6,85	9,03	11,52	12,93	13,3		
<b>Subsídio Atribuído</b>										
<b>Rácios/Critérios Chave</b>	<b>IRR</b>		<b>DSCR 98II</b>		<b>DSCR 99</b>		<b>LLCR 98</b>			
	10,83%		0,41		0,97		1,72			

Fonte: GATTEL



**QUADRO XIII**

Versão Simplificada do GATTEL *Base Case*, Anexo ao FRA 4, (Versão Reequilibrada)<sup>3</sup>

Tráfego (milhares de unid.)	1996 I	1996 II	1997 I	1997 II	1998 I	1998 II	1999 1.º Trim.	1999 1 a 24 Abril	1999 25 a 30 Abril	1999 1 Maio/30 Junho
Classe 1	17 592	15 686	17 526	15 612	15 612	13 824	8 035	2 143	536	5 356
Classe 2	3 890	3 280	4 310	3 632	4 406	3 982	2 247	599	150	1 498
Classe 3	235	203	265	229	275	244	141	37	9	94
Classe 4	330	274	370	306	387	298	200	53	13	133
<b>Portagens (escudos)</b>										
Classe 1	143	143	143	143	143	143	143	143	343	343
Classe 2	352	352	352	352	352	352	352	352	857	857
Classe 3	524	524	524	524	524	524	524	524	1 267	1 267
Classe 4	686	686	686	686	686	686	686	686	1 638	1 638
<b>Elasticidades (%)</b>										
Classe 1	99,6%	99,6%	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	95,9%	95,9%	95,9%	95,9%
Classe 2	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	99,6%	99,6%	94,5%	94,5%	94,5%	94,5%
Classe 3	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	99,6%	99,6%	94,5%	94,5%	94,5%	94,5%
Classe 4	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	99,6%	99,6%	94,5%	94,5%	94,5%	94,5%
<b>Desconto Utilizador Freqüente (%)</b>	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%
<b>Rendimento antes impostos</b>										
Classe 1	1,06	0,95	1,07	0,95	0,95	0,84	0,47	0,12	0,07	0,75
Classe 2	0,57	0,48	0,64	0,54	0,66	0,59	0,32	0,08	0,05	0,52
Classe 3	0,05	0,04	0,06	0,05	0,06	0,05	0,03	0,01	0,00	0,05
Classe 4	0,10	0,08	0,11	0,09	0,11	0,09	0,05	0,01	0,01	0,09
<b>Rendimentos Ponte Nova</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,4	0,92	0,54	0,14	0,04	0,36
<b>Rendimento Acumulado (milhões de contos)</b>	1,79	3,35	5,22	6,85	9,03	11,52	12,93	13,3		
<b>Subsídio Atribuído</b>								4,85		
<b>Rácios/Critérios Chave</b>	<b>IRR</b>		<b>DSCR 98II</b>			<b>DSCR 99</b>		<b>LLCR 98</b>		
	11,43%		1,16			1,22		1,73		

Fonte: GATTEL



### 9.5. O 5º Acordo de Reequilíbrio Financeiro – (FRA 5)

O facto de o Estado não aumentar os preços de portagem da Ponte 25 de Abril e de determinar o não pagamento destas durante o mês de Agosto custou ao Orçamento de Estado, em **1999, mais de 5 milhões de contos**, em resultado da perda de rendimento calculada segundo uma versão simplificada do Modelo Caso Base, como a seguir se demonstra e é evidenciado no Quadro XIV seguinte:

## QUADRO XIV

### PERDA DE RENDIMENTO CALCULADA PARA O ANO DE 1999

	Versão Equilibrada ----->		Versão Desequilibrada	
	1999 I	1999 II	1999 I	1999 II
<b>Tráfego (milhares de unidades)</b>				
Classe 1	16069	18096	16,069	14,296
Classe 2	4493	4500	4,493	4,056
Classe 3	281	282	281	250
Classe 4	399	400	399	310
<b>Portagens (escudos)</b>				
Classe 1	343	343	143	143
Classe 2	857	857	352	352
Classe 3	1267	1267	524	524
Classe 4	1638	1638	686	686
<b>Desconto utilizador</b>				
Frequente	85 %	85 %	85 %	85 %
<b>Elasticidades</b>				
Classe 1	92 %	92 %	95,9 %	95,9 %
Classe 2	91,4 %	91,4 %	94,5 %	94,5 %
Classe 3	91,4 %	91,4 %	94,5 %	94,5 %
Classe 4	91,4 %	91,4 %	94,5 %	94,5 %
<b>Rendimento antes</b>				
<b>Imposto (milhões de contos)</b>				
Classe 1	2,16	2,43	0,94	0,83
Classe 2	1,5	1,5	0,64	0,57
Classe 3	0,14	0,14	0,06	0,05
Classe 4	0,25	0,25	0,11	0,09
<b>Rendimento acumulado (milhões de contos)</b>	<b>8,36</b>		<b>3,29</b>	

Fonte: GATTEL

**A perda de rendimento calculada para 1999 ascendeu a cerca de 5,07 milhões de contos**, resultantes da diferença entre o rendimento acumulado na Versão Equilibrada (8,36 milhões de contos) e o rendimento acumulado na Versão Desequilibrada (3,29 milhões de contos).



Saliente-se, todavia, que parte substancial desta verba integra o novo Acordo de Reequilíbrio Financeiro – FRA 5, encontrando-se, igualmente, reunidos os pressupostos para a celebração do Acordo de Reequilíbrio FRA 6, em face das intenções já manifestadas pelo Governo de prosseguir com a actual política de congelamento de preços e de isenção de portagens no mês de Agosto. Adiante-se, para melhor compreensão do que antecede, que uma parte, no valor aproximado de **1,46 milhões de contos**, daquele montante de 5,07 milhões, **já integrou o FRA 4** uma vez que o ciclo coberto por estes Acordos não tem coincidido com os anos económicos (Janeiro a Dezembro).

Assim, o Estado, ao optar pelo prolongamento do congelamento dos preços de portagem da Ponte 25 de Abril, não procedendo à actualização das taxas de portagem daquela ponte, de acordo com o disposto no contrato de concessão, **potenciará o efeito multiplicador das verbas a despende, nos moldes dos Acordos de Reequilíbrio Financeiro**. E, isto, na medida do diferencial resultante entre o rendimento calculado com base no tráfego e nos preços do Caso Base (preços contratuais) e o rendimento proporcionado pelo mesmo tráfego corrigido do mês de Agosto, aos preços actuais, que representam, em média, menos 140 % dos preços contratuais.

Em derrogação do estabelecido no artigo 57.5 do contrato da concessão e em substituição do disposto no artigo 2 do 4º Acordo de Reequilíbrio Financeiro, as portagens cobradas pela concessionária na Ponte 25 de Abril, mantiveram-se constantes até 31 de Dezembro de 1999, não tendo as mesmas sido cobradas durante o mês de Agosto daquele ano.

Tais modificações unilaterais introduzidas pelo concedente, originaram a atribuição à concessionária, de uma compensação directa de **3,59 milhões de contos**, como forma de reposição do equilíbrio financeiro da concessão.

## **9.6. Demonstração das perdas e rendimento do Caso Base vs Reais**

Caracterizam-se seguidamente os elementos indispensáveis à demonstração da perda do rendimento real, face às sucessivas reduções do rendimento contratual – Caso Base (FRA 1) – na sequência das alterações unilaterais introduzidas pelo concedente, desde o início da concessão até ao final de 1999. Assim:

- O rendimento projectado inicialmente no Caso Base e no FRA 1, peça contratual anexa ao contrato de concessão, configura um rendimento base de natureza contratual, a partir do qual as partes aceitaram celebrar o contrato de concessão.
- O rendimento projectado e corrigido no Caso Base – FRA 5, representa um rendimento afectado das modificações unilaterais introduzidas pelo concedente, que conduziram, obviamente, a uma perda de rendimento, em relação ao rendimento contratual projectado no Caso Base – FRA 1, anexo ao contrato de concessão.
- As perdas de rendimento geradas nos termos do Caso Base, em virtude das alterações efectuadas pelo concedente, correspondem a uma quebra de rendimento em face do estabelecido contratualmente. Estas foram calculadas com base na redução de rendimento ocorrida entre a celebração do Acordo – FRA 1 e o FRA 5,



---

equivalendo, na prática, ao montante de compensações atribuídos pelo Estado à concessionária.

- A situação real em termos de receitas de portagem efectivamente cobradas pela concessionária e, bem assim, os subsídios atribuídos ao abrigo dos Acordos de Reequilíbrio Financeiro, em face das alterações unilaterais conduzidas pelo concedente, que motivaram a perda de rendimento “contratual”.
- A comparação entre as receitas reais, ou seja a soma dos subsídios do Estado com as receitas de portagem efectivamente cobradas pela concessionária e as receitas projectadas no Caso Base – FRA 1, que consubstanciam o rendimento contratual da concessão, nomeadamente para os efeitos de reposição do equilíbrio financeiro.

Atente-se ao Quadro XV seguinte, onde se evidenciam os factos previamente enunciados:



**QUADRO XV**

(milhões de contos)

Ponte 25 de Abril	96	97	98	99	TOTAL
<b>CASO BASE FRA I</b>					
<b>TRAFEGO 1 – RENDIMENTO</b>	23,170 4,080	23,590 4,370	21,684 6,90	22,260 8,36	<b>90,704</b> <b>23,710</b>
- Após modificações unilaterais					
<b>CASO BASE FRA V</b>					
<b>TRAFEGO 2 – RENDIMENTO</b>	20,745 3,35	21,125 3,5	19,514 3,35	19,932 3,29	<b>81,461</b> <b>13,49</b>
<b>SITUAÇÃO REAL</b>					
<b>TRÁFEGO 3 – RENDIMENTO</b>	25,327 3,854	25,615 3,944	25,339 3,897	27,082 4,33	<b>16,025</b>
<b>4 – PERDA DE RENDIMENTO NOS TERMOS DOS FRA (1-2) (Subsídios do concedente)</b>	0,73	0,87	3,55	5,07	<b>10,22</b>
<b>5 – PERDA DE RENDIMENTO REAL EM RELAÇÃO AO FRA I (1-3)</b>	0,23	0,43	3,0	4,03	<b>7,69</b>
<b>6 – RENDIMENTO REAL (Receitas de portagem + Subsídios – 3 + 4)</b>	----->				<b>26,25</b>
<b>7 – EXCEDENTE EM RELAÇÃO AO CASO BASE – FRA I (6-1)</b>	----->				<b>2,55</b>

Fonte: GATTEL



Este quadro permite tirar as seguintes conclusões:

- A perda de rendimento ocorrida, nos termos do Modelo Financeiro – Caso Base, ascendeu a 10,22 milhões de contos, enquanto a perda real verificada, com referência ao *Caso Base – FRA 1*, anexo ao contrato de concessão, espelha apenas 7,69 milhões de contos.
- As receitas reais da concessionária, considerando os rendimentos de portagem e os subsídios do concedente atingiram, até final de 1999, cerca de 26,3 milhões de contos, enquanto as receitas projectadas contratualmente no Caso Base – FRA 1 – totalizaram apenas 23,71 milhões de contos.
- Os resultados concretos desta demonstração consubstanciam um pagamento superior a 2,5 milhões de contos feitos pelo Estado concedente à concessionária, tendo em consideração o rendimento “contratual” projectado no Caso Base, o que conduz, mais uma vez, a uma situação em que o Estado não acautelou do melhor modo os seus interesses financeiros.

#### ***9.7. Apreciação económica das implicações dos Acordos de Reequilíbrio Financeiro, na óptica do interesse do concedente***

Pretende-se, nesta parte do relatório, simular uma comparação entre as receitas que se obteriam no período de 1996 a 1998, na Ponte 25 de Abril – mantendo em vigor o antigo quadro tarifário anexo ao Acordo FRA 1 – e as receitas reais (receitas de portagens e subsídios) da empresa, obtidas após as modificações unilaterais introduzidas pelo concedente ao contrato de concessão. Nesta comparação, considerou-se o tráfego real ocorrido naquele período.

Assim, para a receita resultante da aplicação dos preços associados ao quadro tarifário FRA 1, tendo por base o tráfego real, efectivamente ocorrido entre 1996 e 1998 na Ponte 25 de Abril, calcularam-se os seguintes valores, que representariam as receitas contratuais:

(Milhões de contos)

<b>1996</b>	-	<b>4,384</b>
<b>1997</b>	-	<b>5,120</b>
<b>1998</b>	-	<b>8,446</b>
<b>Total</b>	-	<b>17,95</b>

Fonte: Lusoponte



Quanto às receitas reais de portagem, efectivamente obtidas após as modificações unilaterais por parte do concedente, foram as seguintes:

(Milhões de contos)

<b>1996</b>	-	<b>3,854</b>
<b>1997</b>	-	<b>3,944</b>
<b>1998</b>	-	<b>3,897</b>
<b>Total</b>	-	<b>11,695</b>

Fonte: Lusoponte

O quadro seguinte evidencia os subsídios atribuídos e estimados para o período de 1996 a 1998 ao abrigo dos Acordos de Reequilíbrio Financeiro – FRA 1, 2, 3 e 4.

(Milhões de contos)

***FRA1 - 0,9\* - Parte imputável ao período 1996 – 1998 (Desconto do utilizador frequente)***

***FRA 1 - 0,8\* - Parte imputável ao período 1996-1998 ( Aumento do risco geral projecto)***

***FRA 2 - 0,980 - Congelamento dos preços de portagem até 31 de Março 98***

***FRA 3 - 0,760 - Não pagamento de portagens nos meses de Agosto de 1996 e 1997***

***FRA 4 - 3,39 - Parte imputável ao período de 31 de Março 98 a Dezembro de 1998, congelamento de preços de portagem e o não pagamento destas, em Agosto de 1998***

***TOTAL - 6,83***

Fonte: GATTEL – (\*) Valores estimados pelos auditores do Tribunal



Finalmente, no quadro que se segue, estabelece-se a comparação entre as receitas reais e as receitas “contratuais”.

(Milhões de contos)

<i>1 – Receitas reais</i>	<i>18,53</i>
- Subsídios	6,83
- Receitas de portagem	<i>11,695</i>
<i>2 – Receitas contratuais</i>	<i>17,95</i>
<i>3 – “Excedentes”</i>	<i>0,58</i>

Fonte: GATTEL

Conforme se constata, a receita estimada, a preços do FRA 1, anexo ao contrato de concessão, pressupondo o tráfego real ocorrido entre 1996 e 1998, na Ponte 25 de Abril, situar-se-ia na ordem dos 17,95 milhões de contos.

**Contudo, no caso da hipótese referida, as receitas reais da Lusoponte imputáveis ao período de 1996 a 1998, excederiam, mesmo assim, as receitas resultantes dos preços contratuais FRA 1, aplicados ao tráfego real, num montante de 580 mil contos.**

## ***10. OS RESULTADOS DA CONCESSIONÁRIA – COMPARAÇÃO ENTRE O CASO BASE E A SITUAÇÃO REAL***

O quadro que se segue, permite comparar os resultados alcançados pela concessionária, calculados ao abrigo do Modelo Caso Base, com os resultados reais, efectivamente obtidos por esta, no seu primeiro exercício de exploração, referente ao ano de 1998, correspondente à entrada em funcionamento da Ponte Vasco da Gama em Abril de 1998.



## QUADRO XVI

### Demonstração de Resultados (*Profit and Loss Statement*)

(milhões de contos)

	<b>Caso Base (FRA 4)</b>	<b>Situação Real</b>
- Proveitos Operacionais ( <i>Toll Revenue/Grants</i> )	8,12	7,96
- Total de custos operacionais ( <i>Total Operating Costs</i> )	1,93	1,913
- Amortizações/Provisões ( <i>Depreciation/Allowances</i> )	5,43	3,836
<b>Resultados Operacionais (Operating Profit)</b>	<b>0,76</b>	<b>2,21</b>
- Juros Obtidos ( <i>Interest Income</i> )	0,07	0,33
- Juros Suportados ( <i>Interest Expenditures</i> )	6,47	6,739
<b>Resultados Financeiros (Financial Results)</b>	<b>-6,4</b>	<b>-6,4</b>
- Amortizações/Subvenções ( <i>Amortization/Grant</i> )	2,13	1,909
- Perdas ( <i>F X Losses</i> )	0,48	0,01
<b>Resultados Extraordinários (Extraordinary Results)</b>	<b>1,65</b>	<b>1,90</b>
- Resultado antes de impostos ( <i>Profit before Tax</i> )	-3,99	-2,29
- Impostos do Exercício ( <i>Tax for the Period</i> )	-	-
<b>Resultados depois de Impostos (Profit after Tax)</b>	<b>-3,99</b>	<b>-2,29</b>

Fonte: GATTEL

Os resultados operacionais atingidos pela concessionária, em termos reais, ascendem a 2,21 milhões de contos, enquanto os mesmos resultados calculados segundo o Caso Base se cifraram apenas em 760 mil contos.

Do mesmo modo, os resultados extraordinários, resultantes da atribuição de subsídios, somaram, na realidade, quase 2 milhões de contos, quando os mesmos, expressos em função do Caso Base, representam apenas 1,65 milhões de contos.

A demonstração de resultados do exercício de 1998, com referência ao Caso Base, evidencia um lucro líquido negativo de quase 4 milhões de contos, conquanto os resultados reais reflectem um prejuízo de apenas 2,29 milhões de contos, sendo, pois, a diferença favorável à empresa de 1,7 milhões de contos.

Neste contexto, verifica-se que a perda de rendimento real resultante das alterações introduzidas pelo concedente, para a concessionária, é significativamente inferior àquela que é tomada em conta para efeitos contratuais, no Modelo Financeiro Caso Base, tendo daí resultado um montante de compensação superior, como oportunamente se referiu.





Assim, e a título de exemplo desta situação, refira-se o caso da globalidade das verbas obtidas pela concessionária no seguimento dos 5 Acordos de Reequilíbrio Financeiro, que não se reflectiram integralmente no Caso Base, tendo assim, justificado o maior volume dos resultados extraordinários reais, face aos considerados contratualmente no Caso Base.

As mesmas conclusões poderão ser tiradas através da análise e comparação de uma versão simplificada dos resultados obtidos pela concessionária, durante o ano de 1998, em termos reais, e pelo Modelo Contratual Caso Base, não considerando, no entanto, neste caso, o efeito do subsídio à exploração do concedente (“*Grant to operation*”), como mostra o Quadro XVII seguinte:

### QUADRO XVII

	<b>98/Caso Base FRA 4 (versão simplificada)</b>	<b>98/SITUAÇÃO REAL</b>
<b>TRÁFEGO (milhões de unidades)</b>	<b>19, 513</b>	<b>22,500</b>
Classe 1	14,718	19,058
Classe 2	4,194	2,859
Classe 3	259	161
Classe 4	342	422
<b>PORTAGENS (escudos)</b>		
Classe 1	143	143
Classe 2	352	352
Classe 3	524	524
Classe 4	680	680
<b>RENDIMENTO ANTES IMPOSTOS</b>	<b>4,67</b>	<b>5,65</b>
<b>IMPOSTOS</b>		
Classe 1	1,79	2,61
Classe 2	1,25	0,95
Classe 3	0,11	0,074
Classe 4	0,2	0,0234
Ponte Nova	<b>1,32</b>	<b>1,78</b>
<b>CUSTOS OPERACIONAIS</b>	<b>2,02</b>	<b>1,913</b>
<b>OUTROS CUSTOS</b>	<b>12,22</b>	<b>10,582</b>
<b>OUTROS PROVEITOS</b>	<b>2,20</b>	<b>2,24</b>
<b>RESULTADO ANTES IMPOSTOS</b>	<b>- 7,37</b>	<b>- 4,60</b>
<b>IMPOSTO</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>RESULTADO APÓS IMPOSTOS</b>	<b>- 7,37</b>	<b>- 4,60</b>

Fonte: GATTEL



Observe-se que, enquanto as receitas reais obtidas na nova travessia atingiram cerca de 1,78 milhões de contos, no Caso Base (FRA 4) as mesmas foram estimadas em apenas 1,32 milhões de contos.

**As receitas reais de portagens superaram em quase 1 milhão de contos as receitas apuradas contratualmente nos moldes do Caso Base FRA 4.**

Os resultados após impostos reflectem, na situação real, um excedente de 2,77 milhões de contos, em relação aos mesmos resultados apurados no Caso Base FRA 4.

**Os subsídios atribuídos pelo Estado à concessionária ao abrigo dos 5 Acordos de Reequilíbrio Financeiro, constituíram, pois, uma mais-valia para esta, no sentido em que permitiram compensá-la para além da perda real resultante das alterações contratuais, unilateralmente introduzidas pelo concedente.**

Finalmente verificou-se, através da análise comparativa dos resultados Caso Base com os resultados reais, que as receitas obtidas pela Lusoponte com **a subconcessão da área de serviço**, embora consideradas nas demonstrações financeiras da empresa, **não obtiveram qualquer expressão financeira no Caso Base, contrariando, desta forma, o previsto no artigo 46.4 do contrato de concessão, pelo qual as partes acordaram em fazer reflectir no Modelo, as implicações financeiras correspondentes a subconcessões ou subcontratações.**

Sublinhe-se, ainda, que o **artigo 100.2** do contrato de concessão esclarece que o **Caso Base deverá ser alterado nos casos previstos no contrato de concessão, como acontece com o caso em apreço, o que, na realidade, não se verificou.**

## ***11. EVENTOS COM IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS PARA O CONCEDENTE, PENDENTES À DATA DE 31.03.00 E DILIGÊNCIAS COMPLEMENTARES DO TRIBUNAL DE CONTAS SOBRE A SUA EVOLUÇÃO ATÉ 15 DE MAIO DE 2000***

Durante a fase de execução do contrato de construção da Ponte Vasco da Gama, verificaram-se alguns factos em relação aos quais o empreiteiro (Nova ponte – ACE) e a Lusoponte atribuíram a respectiva responsabilidade ao GATTEL.

As reclamações apresentadas pela empresa ao GATTEL, tiveram os seguintes fundamentos:

- Interferência indevida, por parte do GATTEL, no processo de elaboração do projecto de construção da nova ponte.
- Alteração da localização do estaleiro principal .
- Ocorrência de condições climáticas anormais durante o inverno de 1995/96, constituindo um evento de “força maior”, responsável por atrasos na execução.
- Modificações unilaterais introduzidas pelo concedente, na área do “Nó Sul”.



- Modificação unilateral introduzida pelo concedente na ligação à Praça José Queirós e o respectivo efeito ao nível dos serviços afectados.
- O efeito conjugado deste elenco de eventos no programa de trabalhos.
- Encargos adicionais suportados pela empresa, em virtude da aceleração dos trabalhos realizados na ligação à Praça José Queirós, por forma a cumprir o prazo estabelecido.
- Pagamento de despesas adicionais respeitantes à remedição dos trabalhos no Nó de Sacavém, direito este incluído no contrato de concessão.
- Aumento da área a expropriar e novos realojamentos, nas zonas de Sacavém, Praça José Queirós e Nó Sul.
- Deficiências na Ponte 25 de Abril identificadas no Auto de Vistoria elaborado ao abrigo da cláusula 51 do contrato de concessão.
- A responsabilidade na expropriação e recuperação ambiental das Salinas do Samouco, cujos encargos se aproximam dos dois milhões de contos, o que contrasta com os 380 mil contos provisionados no Modelo “*Base Case*” que serviu de base à atribuição da concessão relativamente à expropriação e à recuperação das Salinas do Samouco.
- Atraso no pagamento pelo concedente da última tranche do Fundo de Coesão (10 %) em resultado de esclarecimentos adicionais não incluídos no relatório final apresentado pelo concedente à União Europeia logo após a conclusão da nova travessia.

Estas situações, por estarem ainda pendentes, constituem eventos susceptíveis de dar origem a novas alterações do Modelo Caso Base e de poder, por conseguinte, envolver **novos encargos para o concedente, na ordem dos 25 milhões de contos**.

O atraso no pagamento da última tranche do Fundo de Coesão, nos termos do contrato de concessão, implicará certamente um novo encargo adicional para o concedente, uma vez que tal atraso conduziu a um “desequilíbrio” das variáveis do Modelo Caso Base, colocando em causa os “critérios chave” da concessão, o que motivará certamente a celebração de um novo Acordo de Reequilíbrio Financeiro.

Uma outra questão, ainda em aberto, diz respeito ao IVA das portagens das duas travessias que, segundo um Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades, deveria ser aumentado de 5 % para 17 %.

Esta decisão do Tribunal Comunitário não poderá deixar de pressionar o Governo ou a aumentar o preço das portagens, ou, em alternativa, a indemnizar a Lusoponte, por via da celebração de novo Acordo de Reequilíbrio Financeiro, o qual, para o caso do IVA aumentar para 17 %, implicará um montante superior a **15 milhões de contos**, atendendo ao valor actual líquido (“*net present value*”) das receitas globais da concessão projectadas no Caso Base.

Quanto a situações ainda pendentes no GATTEL à data de **31.03.00**, indicam-se as seguintes:

- Cálculo do Acordo de Reequilíbrio Financeiro VI relativo ao não aumento de portagens na Ponte 25 de Abril no período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2000 e não pagamento de portagens durante o mês de Agosto de 2000;



- Processo de remedição e avaliação dos trabalhos a mais no Nó de Sacavém, Praça José Queirós e Nó Sul.  
Este processo tem decorrido no âmbito das reuniões da Comissão Tripartida – GATTEL, Comissão de Negociação (Despacho – Conjunto 5/98 – DR II Série, nº 1, de 2 de Janeiro de 98) e Lusoponte;
- Processo relativo à avaliação de expropriações adicionais resultantes de alterações unilaterais impostas pelo concedente;
- Processo arbitral relativo à instalação do estaleiro principal da obra da Ponte Vasco da Gama, requerido pela Lusoponte;
- Relativamente a este processo está já constituído, nos termos previstos no Segundo Contrato de Concessão, o Tribunal Arbitral;
- Conclusão dos trabalhos da Ponte Vasco da Gama, para efeitos de efectuar a recepção final da obra.

A finalizar este ponto, é de referir que, em finais de **Abril de 2000**, a pedido do Tribunal, o Governo, por ofícios de idêntico conteúdo, embora subscritos pelo Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e pelo Secretário de Estado Adjunto e das Obras Públicas, informou que se pretendia submeter à apreciação do Conselho de Ministros, brevemente, um acordo que assentaria nos seguintes pontos:

“(…)

- *Regularização definitiva de todas as questões suscitadas pela Lusoponte (quer quanto a trabalhos a mais quer quanto a reclamações diversas) e pelo Estado designadamente quanto à questão do reembolso do montante pago ao abrigo do Primeiro Acordo de Reequilíbrio Financeiro (FRA I);*
- *Definição clara da metodologia e calendário para recepção definitiva da obra;*
- *Redefinição do modelo financeiro com base quer nas novas condições de refinanciamento da Lusoponte quer da nova política de fixação de portagens que se pretende implementar quer ainda da extensão do prazo da concessão, o qual permitirá o apuramento de uma compensação global e única devida pelo Estado para reposição do equilíbrio financeiro da concessão;*
- *Aprovação da Reestruturação do Financiamento da Concessão.”*

Acrescentava ainda o Governo, em tal expediente, que *“logo que o acordo seja aprovado pelo Governo será de imediato enviado ao Tribunal de Contas para análise das suas implicações financeiras no sentido da obtenção do respectivo Visto, condição para a eficácia do mesmo.”*

Acrescente-se ainda que no Comunicado do Conselho de Ministros, de **12 de Maio de 2000**, consta uma passagem a este propósito do seguinte teor:

“(…)

**4. Resolução que aprova a minuta do Acordo-Quadro a celebrar entre o Estado e a Lusoponte – Concessionária da Travessia do Tejo, SA;**



*Este diploma aprova a operação de refinamento da Lusoponte tendo em vista a adequação da concessão às novas realidades do mercado financeiro. Com esta operação a Lusoponte reestrutura a sua dívida quer junto do Banco Europeu de Investimentos, quer junto da banca comercial.*

*O diploma aprova ainda a minuta do Acordo-Quadro a celebrar entre o Estado e a Lusoponte, o qual vem clarificar as relações entre o Estado e a concessionária pondo termo a todas as situações de conflito decorrentes da fase de construção da Ponte Vasco da Gama e estabelecendo novas regras de relacionamento para o futuro.*

*Neste Acordo-Quadro estão claramente identificadas e quantificadas as situações em que a Lusoponte, em virtude da realização de obras não previstas no contrato de concessão, é credora do Estado e põe-se termo a todas as outras reclamações da Lusoponte junto do Estado relativas à fase de construção da Ponte Vasco da Gama.*

*Por outro lado, a Lusoponte antecipa o reembolso ao Estado dos 8,5 milhões de contos recebidos em Março de 1995. O pagamento ao Estado deste montante é feito imediatamente pela Lusoponte por compensação com os seus créditos resultantes da realização de obras não previstas.*

*Nos termos deste acordo é fixado, para todo o período da concessão, o princípio da diferenciação de taxas de portagem nas pontes 25 de Abril e Vasco da Gama, acordando-se num valor global para o reequilíbrio da concessão até ao seu final e fixando-se em 35 anos o prazo da concessão (actualmente o contrato de concessão estabelece 33 anos).*

*Algumas das consequências da celebração deste acordo para a população:*

- *As taxas de portagem na Ponte 25 de Abril não sofrerão aumentos no ano de 2001;*
- *As portagens em 2002 serão actualizadas de acordo com as exigências decorrentes da entrada em circulação do Euro;*
- *O montante da compensação à Lusoponte em virtude do não aumento de portagens na Ponte 25 de Abril é, com este acordo, de no máximo 65 milhões de contos e não os 166 m.c. que seriam devidos sem o acordo;*
- *Estabelece-se o montante exacto dessa compensação e as datas, ao longo de 19 anos, em que terá lugar o seu pagamento.”*

É evidente que todas estas informações e documentos não foram objecto desta auditoria do Tribunal de Contas, o que não significa que não possam vir a ser oportunamente objecto de novas acções.



## ***12. DESTINATÁRIOS E PUBLICIDADE***

Enviem-se exemplares do presente Relatório ao Estado-concedente e, em especial, a:

### ***12.1.***

Gabinetes:

- Do Primeiro Ministro;
- Do Ministro das Finanças e da Economia;
- Do Ministro do Equipamento Social;
- Do Gabinete da Travessia do Tejo em Lisboa (GATTEL).

### ***12.2.***

À concessionária Lusoponte, SA, na pessoa do Presidente do seu Conselho de Administração.

### ***12.3.***

À Assembleia da República e, mais concretamente, aos Gabinetes:

- Do Presidente da Assembleia da República;
- Dos líderes de todos os Grupos Parlamentares;
- Da Presidente da Comissão de Finanças, Economia e Plano.

### ***12.4.***

Em cumprimento do disposto pelo nº 2 do artigo 55º da Lei nº98/97, de 26 de Agosto, notifique-se o Ministério Público, junto do Tribunal de Contas, deste Relatório de Auditoria.

### ***12.5.***

Após cumprimento das diligências que antecedem, divulgue-se, em tempo oportuno e pela forma mais adequada, o presente Relatório pelos meios de Comunicação Social, sem prejuízo, logo que tecnicamente possível, da inserção no *site* do Tribunal na Internet, dos elementos fundamentais deste Relatório acompanhados da ficha técnica e de outras informações relevantes.

### **13. EMOLUMENTOS**

Nos termos do Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio e de acordo com os cálculos efectuados pelos Serviços de Apoio do Tribunal, são devidos Emolumentos, por parte do Gabinete de Travessia do Tejo em Lisboa (GATTEL), no montante de 295.000\$00 (duzentos e noventa e cinco mil escudos).

Tribunal de Contas, em 1 de Junho de 2000

**O CONSELHEIRO RELATOR**

(Carlos Moreno)

**OS CONSELHEIROS ADJUNTOS**

(António Mira Crespo)

(José de Oliveira Moita)

Tribunal de Contas

Sector Público Empresarial – DA IX

► **Concessão Estado/Lusoponte, SA**

*Auditoria à aplicação do  
Modelo Contratual e aos  
Acordos de Reposição do  
Equilíbrio Financeiro*

***-Volume II-***

*Documentos referentes ao exercício  
do contraditório*



**Relatório nº 31/2000 - 2ª Secção**





# Índice

## Volume II

### IV *Documentos relativos ao exercício do contraditório*

14	RELATO INICIAL DOS AUDITORES	91
15	RESPOSTAS DO ESTADO CONCEDENTE	171
16	RESPOSTAS DA CONCESSIONÁRIA LUSOPONTE, SA	183
17	COMENTÁRIOS DOS AUDITORES DO TRIBUNAL DE CONTAS ÀS RESPOSTAS DO CONCEDENTE E DA CONCESSIONÁRIA	245
17.1	COMENTÁRIOS ÀS RESPOSTAS DO CONCEDENTE (Subscritas pelos Ministros das Finanças e do Equipamento Social)	247
17.2	COMENTÁRIOS ÀS RESPOSTAS DA CONCESSIONÁRIA LUSOPONTE, SA	
	A) <i>Análise de aspectos de natureza jurídica</i>	249
	B) <i>Apreciação técnico-económica</i>	261





---

**14 RELATO INICIAL DOS AUDITORES**

*Separador Separador Separador Separador*

*Assinatura*



## **Tribunal de Contas**

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

### **ÍNDICE**

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>2</b>
1.1.OBJECTO .....	2
1.2.OBJECTIVOS E METODOLOGIA .....	2
<b>2. ANTECEDENTES DO EMPREENDIMENTO .....</b>	<b>4</b>
<b>3. A CONCESSIONÁRIA.....</b>	<b>8</b>
<b>4. CONTRATO DE CONCESSÃO.....</b>	<b>10</b>
4.1.ALGUNS ASPECTOS CARACTERÍSTICOS. ....	10
4.2.ÍNCUMPRIMENTO OU CUMPRIMENTO DEFEITUOSO DO CONTRATO .....	15
4.3.AS FORMAS DE EXTINÇÃO E SUSPENSÃO DA CONCESSÃO .....	15
4.4.RESOLUÇÃO DE DIFERENDOS. ....	17
4.5.APRECIAÇÃO DO ENQUADRAMENTO DA CLÁUSULA DE EXCLUSIVIDADE NO ÂMBITO DO CONTRATO DE CONCESSÃO.....	18
<b>5. A OPÇÃO POR UM “PROJECT FINANCE” .....</b>	<b>19</b>
<b>6. O MODELO DE REPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO .....</b>	<b>21</b>
6.1.O EQUILÍBRIO FINANCEIRO.....	21
6.2.O CASO BASE .....	24
6.3.APRECIAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DE ALGUMAS VARIÁVEIS DO MODELO CASO BASE.....	25
6.4.ACORDOS DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO .....	32
6.4.1 - O 1º Acordo de Reequilíbrio Financeiro – “Financial Rebalance Agreement” 1 (FRA 1) .....	34
6.4.1.1 - Caracterização do Acordo.....	34
6.4.1.2 - Considerações relativamente ao Acordo Financeiro - FRA 1.....	38
6.4.2 - O 2º Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão – (FRA 2) .....	45
6.4.3 - O 3º Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão – (FRA 3) .....	51
6.4.4 - O 4º Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão – (FRA 4) .....	55
6.5.PERDA DE RENDIMENTO ESTIMADA PARA O ANO DE 1999 .....	61
6.6.DEMONSTRAÇÃO DAS PERDAS DE RENDIMENTO .....	62
6.7.APRECIAÇÃO ECONÓMICA DAS IMPLICAÇÕES DOS ACORDOS DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO, NA ÓPTICA DO INTERESSE DO CONCEDENTE.....	65
<b>7. OS RESULTADOS DA CONCESSIONÁRIA .....</b>	<b>67</b>
<b>8. EVENTOS COM GRAVOSAS IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS PARA O CONCEDENTE,     AINDA PENDENTES.....</b>	<b>70</b>
<b>9. CONCLUSÕES.....</b>	<b>72</b>



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

### 1. INTRODUÇÃO

#### 1.1. Objecto

O presente relato contém os resultados de uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas à Lusoponte – Concessionária para a Travessia do Tejo S.A, que teve como objecto fundamental, *proceder à análise e à avaliação do Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro no contexto do contrato de concessão celebrado entre aquela Sociedade e o Estado Português, com especial ênfase na apreciação do Caso Base e nas implicações financeiras dos quatro acordos de reequilíbrio financeiro celebrado até Julho de 1999 e, bem assim, do quinto acordo que naquela mesma altura se tornava também já necessário concluir.*

#### 1.2. Objectivos e Metodologia

Os objectivos traçados para o presente trabalho foram os seguintes:

- a) Apreciação do contrato de concessão, aqui designado por **2º contrato de concessão**<sup>1</sup> sob a perspectiva de aplicação do modelo financeiro designado por “**Caso Base**”<sup>2</sup>;
- b) Análise daquele modelo financeiro da concessão;
- c) Análise dos quatro Acordos de Reequilíbrio Financeiro, celebrados entre o Estado e a Lusoponte, até Julho de 1999;
- d) Estudo do regime de financiamento da concessão denominado “*Project Finance*”<sup>3</sup>;
- e) Indicação de situações susceptíveis de virem a dar origem a compensações financeiras adicionais a atribuir pelo Estado concedente;
- f) Identificação do pagamento à concessionária de contrapartidas excessivas por parte do Estado concedente.

<sup>1</sup> Cujá minuta foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 121-A/94 de 2/12/94, e foi outorgado pelas Partes, em 24/03/95, após o acordo intercalar a que aqui se chamará o 1º contrato de concessão.

<sup>2</sup> O “Caso Base” representa a equação financeira com base na qual as partes aceitaram celebrar o *segundo contrato de concessão*. É constituído por um conjunto de projecções financeiras vigentes para todo o período da concessão, como adiante melhor se analisará.

<sup>3</sup> É um projecto que, em termos gerais, e como adiante se verá, se financia a si próprio, não sendo dada qualquer garantia real aos credores dos empréstimos contraídos, seja pela Lusoponte, seja pelos seus accionistas, ou pelo Estado Concedente. A única garantia dos financiadores é a constituída pelos “cash flows” esperados para o projecto.



## **Tribunal de Contas**

*Direcção - Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

Para cobertura daqueles objectivos, adaptou-se uma **metodologia** de trabalho assente nos seguintes pontos fundamentais:

1. Proceder ao estudo e apreciação dos elementos pré - existentes nos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal relacionados com a Lusoponte SA, tais como:
  - Acordo intercalar ou **1º contrato de concessão**;
  - Contrato de concessão ou **2º contrato de concessão**;
  - Estrutura accionista da concessionária;
  - Acordo parassocial;
  - Diplomas legais relacionados com a atribuição da concessão;
  - Apreciação dos contratos submetidos a visto do Tribunal de Contas, relacionados com o objecto referido;
2. Análise do segundo contrato de concessão e dos acordos de reposição do equilíbrio financeiro com especial incidência nas clausulas relativas ao modelo financeiro adoptado;
3. Exame de artigos publicados na imprensa escrita;
4. Obtenção na Lusoponte e no **Gabinete da Travessia do Tejo em Lisboa, (GATTEL)**, de elementos relacionados com o objecto referido, designadamente:
  - Relatório do Conselho de Administração – 1998;
  - Relatórios auditados da situação contabilística da empresa de 1996 a 1998;
  - Acordos de Reequilíbrio Financeiro (*Financial Rebalance Agreements*) - FRA 1, FRA 2, FRA 3, e FRA 4;
  - Versões originais do Caso Base, anexas aos Acordos de Reequilíbrio Financeiro;
  - Versões simplificadas do Caso Base do GATTEL;
  - Indicadores reais e previsionais do fluxo de tráfego nas duas travessias;
  - Projecções financeiras, no formato do Caso Base, com os resultados reais e projectados para todo o período da concessão.
5. Recolha de informação tendo em vista um conhecimento mais detalhado do próprio contrato de concessão.



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro

### 2. ANTECEDENTES DO EMPREENDIMENTO

No princípio da década de noventa, entendeu-se oportuno dar início aos estudos indispensáveis para o aumento da capacidade de atravessamento do Tejo na região de Lisboa, mediante a construção de uma segunda travessia rodoviária, para o que se *criou*, por *deliberação do Conselho de Ministros de 25 de Janeiro de 1990*, um **grupo de trabalho interministerial** e interdisciplinar, tendo em vista uma tomada de decisão.

Os factos relevantes, e respectiva localização no tempo, até à celebração do contrato, ou 2º contrato de concessão, são as que constam do Quadro I seguinte:

Quando I

<i>Factos relevantes</i>	<i>Momento temporal</i>
Decisão relativa ao interesse numa 2.ª travessia	1990
Constituição do GATTEL	Janeiro 91
Primeiras conclusões	Julho 91
Avaliação dos corredores - conclusões e recomendações	Setembro 91
Decisão preliminar do Governo - opção corredor nascente	15 Outubro 91
Consulta pública do estudo de impacte ambiental preliminar	22 Outubro 91
Decisão final do Governo - opção Sacavém-Montijo	15 Outubro 92
Concurso Internacional - fase pré-qualificação	15 Outubro 92
Ratificação Assembleia da República	19 Janeiro 93
Concurso Internacional com 3 seleccionados	31 Março 93
Seleccção de 2 concorrentes	Dezembro 93
Início da fase de negociações	Janeiro 94
Celebração do Acordo parassocial	5 Abril 94
Constituição da Lusoponte, SA	5 Abril 94
Seleccção do consórcio vencedor (Lusoponte SA)	Abril 94
Elaboração do estudo de impacte ambiental	30 Junho 94
Conclusão das negociações (Lusoponte SA, Bancos)	Julho 94
Consulta Pública	06 Outubro 94
Aprovação do estudo de impacte ambiental	30 Outubro 94
Decisão Fundo de Coesão	03 Novembro 94
Aditamento ao acordo parassocial	23 Março 95
Outorga do Contrato (2º Contrato de Concessão)	24 Março 95

Fonte: Conferência Serviço Público, Gestão Privada e Regulação – Engº Vistulo de Abreu – “Caso: Ponte Vasco da Gama”.



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

O Gabinete da Travessia do Tejo em Lisboa (GATTEL), foi criado pelo *Decreto-Lei n.º 14-A/91 de 9 de Janeiro*<sup>4</sup>, tendo como objecto “a realização, coordenação e controlo das actividades necessárias à promoção da construção e exploração da *segunda travessia rodoviária do Tejo na Região de Lisboa*.”

Porém, o diploma legal que veio a constituir o **cerne e a chave normativa** de toda a dinâmica do projecto e do empreendimento, foi o *Decreto-Lei n.º 220/92 de 15 de Outubro*, que visou estabelecer o essencial do regime pelo qual tinha de se pautar o concurso internacional com vista à adjudicação da concessão, aprovando a estrutura fundamental dos procedimentos pré-contratuais.

Com efeito, além de aprovar a localização da nova ponte, estabeleceu os aspectos básicos do regime da concessão, definindo que a concepção, o projecto, a construção, o financiamento, a exploração e a manutenção da nova travessia rodoviária sobre o Tejo seriam **objecto de contrato de concessão em regime de portagem**, a celebrar entre o Estado e a **empresa ou agrupamento** seleccionado para assumir a concessão.

Por outro lado, deve sublinhar-se que se optou também (*cf. n.º 2 do artigo 2*) por integrar no objecto do contrato de concessão, a **exploração e a manutenção da Ponte 25 de Abril**. Portanto, desde a entrada em vigor deste diploma foi fixado e destinado por via legislativa o envolvimento da exploração daquela Ponte no objecto do contrato de concessão.

Na sequência deste diploma foi publicada a *Portaria n.º 980-A/92 de 15 de Outubro*, que aprovou a regulamentação da fase de **pré-qualificação** do concurso internacional para selecção dos candidatos à atribuição da concessão.

A realização do concurso para atribuição da concessão decorreu, em consonância com aquele Decreto-Lei, na dependência do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e foi dirigido pelo GATTEL, cuja **Comissão Instaladora** apreciou as candidaturas e as respectivas propostas.

Quanto à **natureza das entidades concorrentes** e da futura concessionária o contrato tinha de ser obrigatoriamente celebrado com uma empresa com sede em Portugal, sob a forma de sociedade anónima, a constituir pelas entidades componentes do agrupamento ou empresa sobre quem viesse a recair a decisão de atribuir a concessão.

Seguidamente, a *Portaria n.º 366-A/93 de 31 de Março* aprovou, ao abrigo do artigo 6.º do DL 220/92 de 15/10, a regulamentação da segunda fase do concurso internacional para a

<sup>4</sup> Alterado pelo Decreto-Lei n.º 76/94 de 7 de Março





## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

“concessão da concepção, projecto, construção, financiamento, exploração em regime de portagem, da nova travessia rodoviária sobre o Tejo”, constituída pelo programa do concurso e pelo caderno de encargos<sup>5</sup>, para selecção do **concorrente** de entre os dois candidatos já pré-qualificados.

O processo seguiu a tramitação prevista, e *através do Despacho conjunto dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações*<sup>6</sup> foi homologado o relatório final de 18/4/94 da Comissão Instaladora do GATTEL, tendo sido escolhido, pelos fundamentos contidos no mesmo relatório, o consórcio **Lusoponte, SA**.

Por sua vez, **as bases da concessão** foram aprovadas pelo *Decreto-Lei n.º 168/94 de 15 de Junho* publicadas em anexo a este Diploma, que atribuiu a concessão ao consórcio **Lusoponte SA**, mediante a celebração de **dois contratos de concessão**:

- O **primeiro**, também designado por **acordo intercalar**, teve por objecto a elaboração de estudos e de projectos da nova travessia, bem como efectuar um “estudo de impacte ambiental” (EIA), destinando-se a criar as condições<sup>7</sup>, até 31 de Janeiro de 1995, determinantes para a celebração do segundo contrato de concessão.
- O **segundo contrato**, que é, propriamente, o **contrato de concessão definitivo**, “teve por objecto a elaboração dos restantes estudos e projectos e a construção, o financiamento, e actualmente a exploração e a manutenção da nova travessia, bem como a exploração e a manutenção da actual travessia nos termos das bases da concessão”<sup>8</sup>, tendo a respectiva minuta sido aprovada pela *Resolução do Conselho de Ministros n.º 121-A/94*<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Os anexos e apêndices referidos no caderno de encargos e no programa não foram publicados, mas ficaram à disposição dos interessados, nos termos do convite que lhes foi dirigido para apresentarem proposta.

<sup>6</sup> Publicado no Diário da República, II Série, n.º 122, de 26/5/1994, pag. 5196

<sup>7</sup> Previstas nas diversas alíneas constantes do Artigo 8 do Diploma.

<sup>8</sup> Segundo a redacção do n.º 3 do artigo 3º.

<sup>9</sup> Publicada no Diário da República, I Série-B, n.º 288, de 15/12/1994, pag. 7256



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

Os actos legislativos, resoluções, despachos e deliberações fundamentais na génese da Concessão foram os seguintes:

Quadro II

<i>Actos normativos</i>	<i>Data</i>	<i>Observações</i>
Deliberação do Conselho de Ministros	25/01/1990	Cria grupo de trabalho e de estudo interministerial
Decreto-Lei n.º 14-A/91	09/01/1991	Cria o GATTEL;
Decreto-Lei n.º 220/92	15/10/1992	Define o essencial do regime do concurso internacional e prevê já a exploração da Ponte 25 de Abril;
Portaria n.º 980-A/92	15/10/1992	Aprovou a regulamentação da fase de pré-qualificação do concurso internacional para selecção dos candidatos á atribuição da concessão, conforme o art.º 4.º do DL 220/92;
Portaria n.º 366-A/93	31/03/1993	Aprovou a regulamentação da segunda fase do concurso, para a selecção do concorrente de entre os dois pré-qualificados.;
Decreto-Lei n.º 76/94	07/03/1994	Introduz importantes alterações ao Decreto-Lei n.º 14-A/91, que criou o GATTEL, conferindo maiores competências à Comissão Instaladora e dando maior ênfase ao seu funcionamento.
Despacho conjunto do Ministro das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, publicado no DR, II Série, .º122, pag. 5196	26/05/1994	Homologa o relatório final de 18/04/1994 da Comissão Instaladora Do GATTEL tendo sido escolhido o consórcio Lusoponte SA, para exploração da nova ponte e da já existente;
Decreto-Lei n.º 168/94	15 /06/1994	Aprova as bases da concessão publicadas em anexo, e atribui a concessão à Lusoponte SA, mediante a celebração de dois contratos, o chamado Acordo Intercalar e o designado 2.º contrato de concessão
Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/94	17/06/1994	Aprova minuta do acordo intercalar
Resolução do Conselho de Ministros n.º 121-A/93, publicada no DR, I Série-B, n.º 288	15/12/1994	Aprova a minuta do 2.º contrato de concessão, nos termos das bases da concessão integrantes do DL n.º 168/94
Celebração do 2.º contrato de concessão	24/03/1995	Celebrado em Alcochete tendo outorgado pelo Estado Português concedente, o Senhor Ministro das Obras Públicas Transportes e Comunicações.



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

### 3. A CONCESSIONÁRIA

A Lusoponte – Concessionária para a Travessia do Tejo S.A, constitui um Agrupamento de empresas privadas, nacionais e estrangeiras.<sup>10</sup>

Foi constituída por escritura pública celebrada em 5 de Abril de 1994, tendo por **objecto social exclusivo** o exercício das actividades compreendidas “no contrato de concessão a celebrar com o Estado Português de harmonia com o disposto no Decreto-Lei n.º 220/92 de 15 de Outubro<sup>11</sup> e na Portaria n.º 366-A/93 de 31 de Março.<sup>12</sup>”.

As principais características e obrigações da sociedade concessionária podem ser sintetizadas nos seguintes termos:

- Concepção, projecto, construção, financiamento, exploração e manutenção da **Ponte Vasco da Gama**, também designada como a segunda travessia sobre o Tejo, em Lisboa;
- Exploração e manutenção, nos termos contratuais, da travessia rodoviária da **Ponte 25 de Abril**;
- A concessão atribuída é de obra pública, explorada em regime de portagem, e estabelecida em sistema de **exclusivo** no que respeita aos atravessamentos rodoviários a **jusante da actual Ponte de Vila Franca de Xira**;

<sup>10</sup> Integram o consórcio as sociedades a seguir indicadas. O capital e a actual estrutura accionista, em consonância com o artigos n.ºs 19 e 20 do contrato de concessão, encontram-se assim ordenadas:

Accionistas	Número de acções	Percentagem	Capital participado (em contos)
Kvaerner Corporate Development Lt	1 190 000	23,80%	1 666 000
Kvaerner Constrution (special projects) Lt.	50 000	1%	70 000
Campeon Bernard SGE SPE	1 100 000	22%	1 540 000
Bento Pedrosa Construções, SA	742 000	14,84%	1 038 000
Edifer – Construções Pires Coelho & Fernandes, SA	20 000	0,4%	28 000
Mota & Companhia, SA	691 500	13,83%	968 100
Sociedade de Construção H. Hagen, SA	140 000	2,80%	196 000
Somague – Sociedade de Construções SA	691 500	13,83%	968 100
Teixeira Duarte – Engenharia e Construção, SA	375 000	7,5%	525 000
<b>TOTAIS</b>	<b>5 000 000</b>	<b>100%</b>	<b>7 000 000</b>

<sup>11</sup> Define os aspectos essenciais do regime pelo qual teve de se pautar o concurso internacional com vista à concessão da nova travessia rodoviária sobre o Tejo. Já se previa no n.º 2 do artigo 2, que a exploração e manutenção da actual Ponte 25 de Abril integrava o objecto da concessão.

<sup>12</sup> Aprova a regulamentação de segunda fase do concurso internacional (após a pré-qualificação) para atribuição da concessão da concepção, projecto, construção, financiamento, exploração e manutenção da nova travessia rodoviária sobre o Tejo



## **Tribunal de Contas**

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

- As sociedades<sup>13</sup> que constituem o Agrupamento, têm de deter, ao longo da concessão e a todo o tempo, o controlo da concessionária, bem como manter a sua sede em Portugal e a forma de sociedade anónima;
- A concessionária está sujeita ao dever de informação permanente do Estado-concedente, no que concerne ao cumprimento do acordo de subscrição e realização do capital;
- Não pode proceder à redução do seu capital social sem prévio consentimento do Concedente<sup>14</sup>;
- Não pode alterar os Estatutos, nos primeiros seis anos de vigência do Contrato, sem autorização, sob pena de nulidade desse acto;
- É-lhe vedado, em regra, onerar as acções.<sup>15</sup> representativas do capital social sem autorização<sup>16</sup> do Concedente, sob pena de nulidade;
- Deve remeter ao Concedente, até 30 de Setembro de cada ano, um relatório auditado da sua situação contabilística;
- De igual modo, deve enviar-lhe, até 31 de Maio de cada ano, o relatório de contas, com mapas de origem e aplicação de fundos, contas de demonstração de resultados e balanço anual, bem como a certificação legal de contas e pareceres de auditores exteriores e do conselho fiscal;
- Deve, também, remeter-lhe, no prazo de três meses após o termo de cada semestre civil, projecções no formato das projecções contidas no Caso Base, reflectindo os resultados reais obtidos desde o início da concessão até ao semestre anterior, bem como os resultados projectados até ao final do prazo previsto para a concessão;
- Dar imediato conhecimento ao concedente de qualquer acontecimento que seja susceptível de prejudicar o cumprimento pontual de qualquer obrigação contratual;
- Informá-lo, por escrito, de qualquer situação, na fase de construção ou na fase de exploração, que altere de modo relevante o normal desenvolvimento dos trabalhos ou o regime de exploração;
- Dar-lhe conhecimento da verificação de anomalias estruturais ou de outras na manutenção do empreendimento;
- Remeter-lhe, semestralmente, relatório com informação detalhada das estatísticas de tráfego das travessias em ambos os sentidos;
- Finalmente, enviar-lhe uma versão revista das projecções financeiras do Caso Base.

<sup>13</sup> Podem formar ACE, ou seja agrupamento complementar de empresas constituído entre membros do agrupamento com vista ao desenvolvimento das actividades de projecto e construção da Ponte Vasco da Gama, nos termos do contrato de projecto e construção.

<sup>14</sup> Considera-se tacitamente concedido se não for recusado no prazo de 20 dias.

<sup>15</sup> A Sociedade pode emitir acções escriturais e converter acções tituladas em escriturais e vice-versa, de acordo com os requisitos da lei aplicável. As acções escriturais não estão materializadas num título, não têm número de ordem e são registadas em contas abertas em nome dos seus titulares (cfr. Código do Mercado de Valores Mobiliários, artigo 56.º e seguintes, actualmente vigente).

<sup>16</sup> Considera-se tacitamente concedida se não for recusada no prazo de 20 dias.



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

### 4. CONTRATO DE CONCESSÃO

#### 4.1. Alguns aspectos característicos.

O segundo contrato de concessão, atrás referido e que doravante passará a ser designado apenas por **contrato de concessão** ou, simplesmente, **contrato**, é um extenso documento composto por 111 **artigos**, desdobrados em **números**, distribuídos por **Secções**, e integrando **XXIII capítulos**<sup>17</sup>.

Dados os limitados objectivos fixados para a presente auditoria, este número ir-se-á cingir, essencialmente, a uma análise de cariz jurídico, acerca dos aspectos relativos à exploração, manutenção e financiamento, quer da Ponte Vasco da Gama, quer da Ponte 25 de Abril, sem esquecer, também, uma referência às formas de extinção e suspensão da concessão e de resolução de diferendos.

Assim, proceder-se-á a uma abordagem, o mais sintética possível, das seguintes vertentes do contrato de concessão:

- A concessão de serviço público;
- Objecto e tipo da concessão;
- Vigência e termo da concessão;
- Aspectos do financiamento;
- Exploração e manutenção da Ponte 25 de Abril;
- Comparação com o regime da Ponte Vasco da Gama;
- Cobrança de portagens e respectiva fórmula de cálculo;
- Fiscalização do cumprimento das obrigações da concessionária;
- Aspectos do incumprimento ou cumprimento defeituoso do contrato;
- Formas de extinção e suspensão da concessão;
- Resolução de diferendos.

O artigo 7 do contrato define a concessão como de obra pública e explorada em regime de portagem, constituindo portanto um “tipo” de concessão que engloba não apenas a construção da obra mas também a sucessiva exploração da obra concluída.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Esta nomenclatura é a adoptada no Contrato de Concessão, que, naturalmente, se segue no presente relato. Por exemplo: capítulo IX, secção I, artigo 49, nºs 49.1 e 49.2.

<sup>18</sup> Seguiu o sistema BOT (*built, operate and transfer*), ou seja, o concessionário executa a obra, efectua a sua exploração durante certo prazo, e transfere depois a obra para o concessionário. Segundo Pedro Gonçalves, in “A Concessão de Serviços Públicos”, pag 92, Almedina, 1999, *a concessão de obras públicas é, em rigor, uma dupla concessão de construção e de exploração de uma obra pública.*



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

Na parte relativa à Ponte 25 de Abril estar-se-á, antes, perante uma concessão de exploração do domínio público<sup>19</sup>, mediante a transferência para a concessionária, do direito de exploração e manutenção<sup>20</sup> daquela ponte.

Este contrato, conforme já se referiu, tem por objecto "*a concepção e projecto, construção, financiamento, exploração e manutenção da nova travessia, bem como a exploração e manutenção da actual travessia, nos termos definidos no presente contrato e nas bases da concessão.*"

Está ainda contido no seu objecto as ligações da Ponte Vasco da Gama à auto-estrada do Norte, à Estrada Nacional n.º 10 e ainda ao nó de ligação ao anel regional de Coina.

A Ponte 25 de Abril e respectivos limites, definidos no n.º 9.2, estão também englobados na delimitação física da concessão.

A concessionária não poderá ceder, alienar ou onerar aqueles bens que, nos termos do número 13.3 se encontram subtraídos ao comércio jurídico privado.

Sublinhe-se que, em conformidade com o artigo 8 do Contrato, "*a concessão é estabelecida em sistema de exclusivo no que respeita aos atravessamentos rodoviários a jusante da actual Ponte de Vila Franca de Xira*"<sup>21</sup>.

Quer isto dizer que, durante os próximos 33 anos, duração máxima, mas previsível, da concessão, dever-se-á ter em conta este sistema de *exclusividade da concessão*, que abrange as actuais travessias, bem como qualquer outro novo empreendimento semelhante que venha a ser decidido a jusante da Ponte de Vila Franca de Xira.

Dada a especial importância desta questão, no enquadramento do contrato de concessão, será a mesma, adiante, em ponto autónomo, objecto de apreciação (*vide* ponto 4.5).

A **duração concessão** não poderá ir, em princípio, além do prazo de 33 anos, contados desde o dia 24 de Março de 1995, considerando-se o prazo da concessão automaticamente expirado às 24 horas do dia 24 de Março de 2028.

No entanto, este prazo poderá ser, excepcionalmente, prorrogado por acordo escrito entre as partes ou mediante decisão final proferida em sede de processo de resolução de diferendos.

<sup>19</sup> Nos termos do número 13.1 do Contrato sublinha-se que a Ponte 25 de Abril e o conjunto viário a ela associado **pertencem ao domínio público** do Concedente.  
*Cf.* ainda a alínea d) do n.º 2 do artigo 178º do Código do Procedimento Administrativo, que autonomiza o contrato administrativo de "concessão de exploração do domínio público".

<sup>20</sup> Encargos repartidos no caso das despesas de manutenção com a estrutura da ponte.

<sup>21</sup> O caderno de encargos (Portaria n.º 366-A/93), numa redacção algo diferente, estipulava na cláusula 2.3. que a concessão seria estabelecida em sistema de exclusivo no que respeita ao atravessamento rodoviário do Tejo a jusante da actual ponte de Vila Franca de Xira.



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

O termo da concessão pode ocorrer ainda no caso de se verificarem, cumulativamente, os seguintes pressupostos:

- Pagamento integral dos empréstimos contraídos ao abrigo dos contratos de financiamento por parte da concessionária;
- Volume de tráfego total acumulado em ambas as travessias e nas duas direcções, a contar de 1 de Janeiro de 1996, (*data da transferência da exploração da Ponte 25 de Abril da JAE para a concessionária*), de 2250 milhões de veículos.

**O financiamento com vista à obtenção dos fundos** para o desenvolvimento de todas as actividades decorrentes do objecto da concessão foram e são da responsabilidade da concessionária que em Julho de 1994 celebrou os contratos de financiamento.

O concedente ficou obrigado a entregar à concessionária o subsídio da União Europeia para o mesmo fim. Um atraso considerável na entrega deste subsídio, poderá dar lugar à "reposição do equilíbrio financeiro da concessão" mediante "**atribuição de compensação directa pelo concedente**".

**A exploração e a manutenção da Ponte 25 Abril**, pela concessionária, teve início em 1 de Janeiro de 1996, tendo sido a mesma, juntamente com instalações e equipamentos, transferida da Junta Autónoma das Estradas para a Lusoponte, a qual, a partir de então, pode passar a cobrar as respectivas portagens.

Esta transferência foi precedida de vistoria com o objectivo de inspecionar e avaliar o estado de conservação do empreendimento concessionado e das respectivas instalações e equipamentos, competindo à JAE a correcção das deficiências apontadas.

No entanto, o concedente reservou o direito de o sistema de tráfego ferroviário ser, em termos de construção e exploração, totalmente independente do tráfego rodoviário.

Por outro lado, comprometeu-se a proceder ao alargamento do tabuleiro rodoviário para seis vias, com as correspondentes obras de reforço estrutural, cabendo à concessionária cumprir o que fosse necessário para permitir a realização dos trabalhos.

Quanto à **manutenção e conservação** da Ponte 25 de Abril, tratada com alguma ambiguidade no contrato, a concessionária ficou vinculada em termos bastante distintos dos da Ponte Vasco da Gama, e que são, em síntese, os seguintes:

- **Comparticipar** nas despesas de manutenção da estrutura da ponte e do viaduto de acesso na margem Norte, por **verba anual**, fixada a preços de 1992, no valor de **450.000 contos**, a pagar ao Concedente em duas prestações semestrais, vencidas em 1 de Janeiro e 1 de Julho respectivamente, actualizável, no entanto,



## **Tribunal de Contas**

*Direcção Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

de acordo com o **Índice de Preços no Consumidor**<sup>22</sup> publicado para o período de referência de 1 de Novembro a 31 de Outubro;

- Construir e instalar um centro de assistência e manutenção, incluindo oficinas, depósitos gerais e parqueamentos de acordo com projecto a aprovar pelo GATTEL;
- Assegurar a manutenção e conservação da zona definida pelos limites do empreendimento concessionado.

Quanto aos trabalhos de manutenção da ponte e do viaduto de acesso da margem Norte, quer no aspecto estrutural, quer no da segurança, quer no da reparação das deteriorações causadas por acções climáticas e corrosivas, ficaram os mesmos a cargo da JAE, ou seja do Estado concedente, e isto, repita-se, **mesmo depois da transferência da exploração e da manutenção da Ponte 25 de Abril para a concessionária.**

Quer isto dizer que, as obras de conservação fundamentais e, eventualmente, mais dispendiosas daquela travessia, continuaram a cargo do Estado concedente, o qual, no entanto, deixou de usufruir das contrapartidas da exploração (*salvo os 450 000 contos anuais referidos*). Note-se que pela Ponte 25 de Abril tem vindo a fluir cerca de 5/6 do tráfego total da concessão.

Sucedo, ainda, que a concessionária poderá prevalecer-se da "**reposição do equilíbrio financeiro da concessão**" caso se venha a verificar uma redução de tráfego como consequência directa e necessária da deficiente manutenção da Ponte e dos acessos na margem norte, por parte do concedente.

Quanto ao **regime de manutenção e conservação da Ponte Vasco da Gama**, não apresenta, o mesmo, os aspectos especiais da Ponte 25 de Abril, potencialmente de cariz mais desfavorável para o Estado concedente, porquanto a responsabilidade da concessionária é global, consistindo "**na manutenção das vias e estruturas da nova travessia e respectiva área de serviços em bom estado de conservação e perfeitas condições de utilização bem como, a partir da data de entrada em serviço da nova travessia, a realização de todos os trabalhos necessários para que esta satisfaça cabal e permanentemente o fim a que se destina**"(cfr. artigo 69.1 do Contrato).

**Quanto às portagens**, a concessionária tem o direito e o dever de cobrar portagens nas duas pontes, não podendo, de acordo com o número 57.2, as taxas de portagem da Ponte 25 de Abril ser de valor mais elevado do que na Ponte Vasco da Gama. Na prática, o valor das portagens deveria ser de igual montante, quer numa quer noutra ponte.

<sup>22</sup> Publicado pelo Instituto Nacional de Estatística, sem habitação e para o continente.





## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

A concessionária, que assume integralmente o risco de tráfego inerente à exploração das duas pontes <sup>23</sup> tem de comunicar ao concedente, até 7 de Dezembro de cada ano, as taxas de portagem que, pretende vigorem no ano seguinte, segundo a complexa fórmula, a que se reporta o número 58.2, composta por diversas variáveis, e a cuja aplicação acresce ainda o valor do IVA.

Tais variáveis são, entre outras, as seguintes:

- Índice de Preços no Consumidor (IPC), para o continente e sem habitação, publicado pelo Instituto Nacional de Estatística para 30 de Setembro de ano civil em causa;
- Igualmente, o IPC correspondente a 31 de Dezembro;
- Índice de preços na Alemanha publicado pela OCDE, bem como, todos os itens publicados nos principais indicadores económicos da OCDE para 30 de Setembro do ano em causa;
- A média das taxas de câmbio à vista marco/escudo de todos os dias úteis do período entre 15 e 29 de Novembro do ano civil em causa;
- A média das taxas de câmbio à vista marco/escudo de todos os dias úteis do período entre 1 de Dezembro 30 de Novembro do ano civil em causa;

A obrigação contratual de aumento anual das portagens nas duas pontes, decorrente da aplicação daquele **modelo de quantificação** da taxa anual, foi a principal causa da viva contestação dos utentes da Ponte 25 de Abril, designadamente, dos residentes na margem sul que representam cerca de 90% do tráfego naquela Ponte, ocorrida em 24 de Junho de 1994.

Esta circunstância tem vindo a determinar, por parte do Estado-Administração, a assunção de medidas consubstanciadas na moderação e no congelamento do valor das portagens da Ponte 25 de Abril, que nos termos contratuais, designadamente pela fórmula prevista no número 58.2, devem ser iguais nas duas pontes, o que, por sua vez, tem imposto **sucessivos reequilíbrios financeiros do contrato**, que, como adiante melhor se verá, têm acarretado substanciais consequências financeiras para o Estado-concedente e, portanto, para o erário público.

A **fiscalização do cumprimento das obrigações da concessionária**<sup>24</sup> vem prevista nos artigos 86 a 88 do contrato, e é exercida pelo Ministro das Finanças para os aspectos económicos e financeiros e pelo Ministro das Obras Públicas Transportes e Comunicações para os outros.

<sup>23</sup> Incluindo o risco de redução de tráfego ou de transferência de tráfego por força de outras formas, não rodoviárias, de atravessamento do rio.

<sup>24</sup> Prevista nos artigos 86 e 88 do Contrato. Note-se que, durante a fase de construção, estes poderes foram exercidos:

- Pela IGF, quanto às competências do Ministro das Finanças;
- Pelo GATTEL, no que concerne às competências do MOPTC.



## **Tribunal de Contas**

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

Note-se que a concessionária tem de facultar "*ao concedente ou a qualquer outra entidade por este nomeada, desde que devidamente credenciada, livre acesso a todo o empreendimento concessionado, bem como a todos os livros de actas, listas de presenças e documentos anexos relativos à concessionária, livros, registos e documentos relativos às instalações e actividades objecto da concessão, incluindo as estatísticas e registos de gestão utilizados, e prestará sobre todos esses documentos os esclarecimentos que lhe forem solicitados.*"

### **4.2. Incumprimento ou cumprimento defeituoso do Contrato**

As situações de incumprimento ou cumprimento defeituoso do Contrato reportam-se, fundamentalmente, à fase da construção da Ponte Vasco da Gama.

O incumprimento ou defeituoso cumprimento pode ser, também, devido a **casos de força maior**, que são acontecimentos imprevisíveis e irresistíveis que tenham um impacte directo negativo sobre a concessão.

A ocorrência de um destes eventos tem por efeito:

- Exonerar a concessionária de responsabilidade pelo não cumprimento das suas obrigações contratuais na estrita medida em que esse incumprimento seja devido à ocorrência;
- Dar lugar à reposição do equilíbrio financeiro do Contrato;
- Dar lugar à rescisão do Contrato se a reposição do equilíbrio financeiro se mostrar excessivamente onerosa para o concedente;
- Se, porventura, não houver acordo entre as partes, quanto a este último ponto, recorre-se ao processo de resolução de diferendos, adiante abordado.

### **4.3. As formas de extinção e suspensão da concessão**

As formas de extinção e suspensão da concessão são as seguintes:

- A requisição;
- O resgate;
- O sequestro;
- A caducidade.

O concedente pode **requisitar** nos termos da lei os bens e trabalhadores afectos ao empreendimento concessionado, devendo a requisição terminar quando cessar o motivo que lhe deu causa.



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

Igualmente, o concedente pode **resgatar** a concessão sempre que motivos de interesse público o justifiquem, mediante notificação à concessionária com a antecedência mínima de um ano, contado a partir do momento em que, de acordo com as projecções semestrais enviadas pela concessionária ao concedente, já tenham decorrido pelo menos 4/5 do prazo da concessão, ou seja, cerca de 26 anos e 3 meses.

Caso esta intervenção venha a ter lugar, o concedente terá de indemnizar a concessionária nos termos previstos no número 94.4 do Contrato

O **sequestro**, que envolve a intervenção do concedente no sentido de tomar a seu cargo a realização de obras e o desenvolvimento das actividades integradas na concessão, pode ter lugar, designadamente, nos seguintes casos<sup>25</sup>:

- Cessação ou interrupção, total ou parcial, da construção, manutenção ou exploração com consequências graves;
- Deficiências graves na organização e regular desenvolvimento das actividades objecto da concessão, bem como situações de insegurança de pessoas e bens;
- Deficiências no estado geral das instalações e equipamentos que comprometam a continuidade das obras ou a sua integridade;
- Atrasos anormais na construção da Ponte Vasco da Gama que ponham em risco o cumprimento do prazo definido para a sua entrada em serviço.

O sequestro está gizado no Contrato como um procedimento do concedente, que envolve uma intervenção de natureza provisória, no desempenho contratual da concessionária, tendo em vista superar as deficiências, supra referidas, que obstem ao desenvolvimento e continuidade da concessão

Atingido esse resultado, a concessionária retoma a concessão, apesar da natural e óbvia “perda de confiança” geral no seu desempenho para poder continuar a liderar o empreendimento.

No entanto, se o não puder, ou persistirem os defeitos que determinaram a intervenção, o concedente pode rescindir o contrato.

A **rescisão** é o meio pelo qual o concedente poderá pôr fim à concessão “em caso de violação grave, contínua, quando aplicável, não sanada ou não sanável das obrigações da concessionária, nomeadamente nos casos referidos” nas diversas alíneas do número 96.1 do Contrato.

<sup>25</sup> cfr. alíneas constantes do número 95.2



## **Tribunal de Contas**

*Direcção Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

No entanto, tal como na situação anterior do resgate, sempre que se verificar um dos casos de incumprimento, o concedente impulsionará o "processo de sanção" mediante notificação à concessionária para que, num prazo razoavelmente fixado, sejam integralmente cumpridas as obrigações, e corrigidas ou reparadas as consequências, quando for caso disso.

Em caso de urgência, o concedente pode proceder de imediato ao sequestro da concessão, sem prejuízo das restantes fases do processo de sanção.

A rescisão do Contrato sujeita a concessionária ao pagamento de uma indemnização ao concedente, devendo o respectivo montante ser calculado nos termos gerais de direito.

O Contrato **caduca** logo que se verifique o termo do prazo de duração da concessão, sendo a concessionária inteiramente responsável pela cessação de quaisquer contratos de que seja parte.

Os bens que integram a concessão reverterem gratuita e automaticamente para o concedente, devendo a concessionária, de acordo com o artigo 98.1, entregá-los em perfeitas condições de operacionalidade, e caso assim não suceda na reversão dos bens, a concessionária ficará sujeita ao pagamento de uma indemnização ao concedente calculada nos termos legais.

#### **4.4. Resolução de diferendos.**

Os eventuais conflitos que possam emergir entre as partes em matéria de aplicação, interpretação ou integração das regras por que se rege a concessão serão resolvidas de acordo com o "**processo de resolução de diferendos**" que vem regulado no artigo 109 e seguintes do Contrato.

Este **processo** desdobra-se em duas fases, e inicia-se com uma **fase pré-contenciosa** a que se segue uma **fase contenciosa**, a ter lugar caso o litígio não se resolva no contexto da primeira.

Se qualquer uma das partes não se conformar com o parecer emitido pela comissão de peritos na fase pré-contenciosa pode (*nos 20 dias úteis após a notificação*) abrir a **fase contenciosa** apelando para o **tribunal arbitral**, seguindo-se a tramitação prevista no artigo 111 e números subsequentes.

Os dois árbitros, designados pelas partes, escolhem o terceiro árbitro segundo as regras aplicáveis da Câmara de Comércio Internacional.



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

O tribunal arbitral julgará segundo o direito constituído e das suas decisões **não cabe recurso**, sem prejuízo do disposto na lei em matéria de anulação de decisão arbitral, devendo as decisões ser proferidas no prazo de 6 meses contar da data de constituição do tribunal arbitral, decorrendo a arbitragem em Lisboa de acordo com as regras do Contrato, aplicando-se supletivamente o Regulamento de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional.

#### **4.5. Apreciação do enquadramento da cláusula de exclusividade no âmbito do contrato de concessão**

O artigo 8 do contrato de concessão refere que “ *A concessão é estabelecida em sistema de exclusivo no que respeita aos Atravessamentos Rodoviários a jusante da actual ponte de Vila Franca de Xira.* ”

A consagração de tal sistema confere, logicamente, expressividade ao pressuposto contratual estabelecido no artigo 62, segundo o qual “ *A concessionária assume integralmente o risco de tráfego inerente à exploração das travessias, neste se incluindo o risco de redução de tráfego ou de transferência de tráfego dos Atravessamentos Rodoviários nas travessias para outras formas de atravessamento do rio Tejo* ”, sem o qual a assunção integral do risco de tráfego dificilmente seria sustentável por parte da concessionária.

A análise destas cláusulas permite concluir que o risco de tráfego associado à transferência deste para futuros atravessamentos rodoviários concorrentes ou substitutos das actuais travessias ( Pontes 25 de Abril e Vasco da Gama) estaria excluído por força do artigo 8 do contrato de concessão. Logo tornava-se imprescindível assegurar à concessionária daquelas duas pontes a “exclusividade” dessas futuras travessias, como a seguir se demonstrará melhor.

Num modelo de financiamento do tipo “*project finance*” aplicado a empreendimentos como estradas ou pontes, o risco associado ao fluxo de tráfego (“*demand risk*”) é determinante para a viabilidade do projecto e, neste sentido, torna-se fundamental a análise e avaliação de estimativas de tráfego e dos respectivos impactos sobre os cash-flows do projecto.

A análise da sensibilidade do projecto, através de um modelo financeiro, reveste-se, assim, de crucial importância face à volatilidade da variável tráfego e ao seu elevado impacto na rentabilidade e viabilidade do projecto.

Porém, no modelo contratual, preconizado inicialmente pelas partes envolvidas (Estado e Lusoponte), o risco de tráfego seria um risco a assumir integralmente pela concessionária, aliás como decorre do disposto no artigo 62 do contrato de concessão.



## **Tribunal de Contas**

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

Neste contexto, e contrariamente ao que acontece em “*projects finances*” semelhantes, em que o risco de tráfego é, normalmente, repartido entre os contraentes (público e privado), visto que este extravasa o domínio de controlo de ambas as partes, nesta situação concreta, o risco de tráfego seria, nos termos do contrato de concessão, da total responsabilidade da Lusoponte.

Com efeito, a concentração de um risco determinante para a viabilidade do projecto apenas na esfera privada, implicaria, certamente, na lógica deste “*project finance*”, a necessidade de formular uma cláusula de “*exclusividade*”, que, assim, funcionaria como a garantia contratual destinada a criar as condições favoráveis de estabilidade, de confiança e de rendibilidade necessárias à viabilização do projecto e a atrair o empreendedor.

Por conseguinte, a transferência total do risco de tráfego para a Lusoponte, nos moldes de um “*project finance*”, só teria cabimento ou sustentabilidade num cenário de exclusividade, isto é, sem qualquer concorrência ao nível dos atravessamentos rodoviários alternativos à Ponte 25 de Abril. Caso contrário, a concessionária não aceitaria, obviamente, assumir integralmente o risco de tráfego, mas apenas partilhá-lo com o Estado.

Contudo, por força das sucessivas modificações unilaterais introduzidas pelo Estado concedente, no quadro de toda a problemática inerente ao cumprimento de uma cláusula chave do contrato de concessão, isto é a actualização das taxas de portagem na Ponte 25 de Abril, que tem constituído, inequivocamente, o factor desequilibrante do contrato, veio a demonstrar-se que o risco de tráfego acabou, em termos práticos, por ser transferido para o concedente, uma vez que tem sido este a assegurar, efectivamente, grande parte dos níveis de rendimentos auferidos pela Lusoponte, a fim de lhe garantir o necessário equilíbrio financeiro do projecto.

Face a este enquadramento, verifica-se que a cláusula de exclusividade prevista no artigo 8 do contrato se encontra actualmente desajustada do modelo para que sucessivamente evoluiu a concessão, já que de tal evolução resultou a perversão da lógica inicial que presidiu à concepção deste “*project finance*”, comprovada pelas excessivas contrapartidas financeiras já proporcionadas pelo Estado à Lusoponte.

### **5. A OPÇÃO POR UM “PROJECT FINANCE”**

Não obstante a necessidade de uma segunda travessia rodoviária do Tejo na região de Lisboa, de todos os indícios de saturação da antiga ponte e do uso próprio inerente à circunstância da Ponte 25 de Abril constituir a única travessia rodoviária existente na região de Lisboa, constrangimentos orçamentais impulsionaram o Governo a avançar com a ideia de execução de uma segunda travessia na região de Lisboa nos moldes de um “*Project Finance*”.



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

Neste termos, perspectivou-se libertar o orçamento de Estado de um esforço financeiro substancial, transferindo para o sector privado os riscos comerciais (de tráfego), de construção e de financiamento.

Os princípios inerentes ao conceito de “*Project Finance*” determinam a transferência para o sector privado da responsabilidade da construção, exploração e financiamento de grandes empreendimentos públicos, que tradicionalmente eram do domínio do sector público.

A estrutura financeira de um “*Project Finance*” é alicerçada na expectativa dos meios financeiros a libertar pelo projecto, sem necessidade efectiva de recorrer às tradicionais formas de garantias a prestar pelos governos ou pelas entidades privadas envolvidas no desenvolvimento do projecto. Assim, os *cash-flows* gerados pela exploração do empreendimento deverão, por si só, garantir a cobertura dos encargos de financiamento e assegurar ainda a remuneração desejada para os capitais próprios investidos.

Dito de outra forma, a rentabilidade de exploração do empreendimento deverá ser superior ao custo dos capitais alheios, por forma a reproduzir-se o denominado efeito de “alavanca financeira” permitindo, neste contexto, aumentar a rentabilidade dos capitais próprios.

O recurso às técnicas de “*Project Finance*”, no desenvolvimento de grandes infraestruturas públicas, realça aspectos fundamentais e determinantes que revestem especial interesse para a eficiência e o sucesso de inúmeros projectos públicos de elevada dimensão e complexidade. Assim:

- **O risco**

Num cenário de “*Project Finance*” há, normalmente, uma partilha dos riscos inerentes ao projecto entre o concedente e a concessionária, dos quais se destacam:

- Risco da concepção do projecto e da sua construção;
- Risco do negócio, associado a uma quebra dos níveis da procura com reflexos numa subfacturação;
- Risco da operação e manutenção decorrente dos encargos assumidos com as despesas de manutenção, conservação e exploração do empreendimento;
- Risco do financiamento inerente à capacidade da empresa para fazer face aos seus compromissos financeiros;
- Risco político, nomeadamente as incertezas ligadas a mudanças de governos, e as eventuais repercussões na exploração do empreendimento.



## **Tribunal de Contas**

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

- **A eficiência**

A utilização da iniciativa e do *know-how* privado afigura-se extremamente vantajoso do ponto de vista da tecnologia de projecto, de construção e financiamento, permitindo uma maior eficiência operacional, redução de custos e melhores garantias do cumprimento de prazos ou datas chave, no âmbito dos objectivos definidos para o projecto, deste modo se colhendo vantagens de uma melhor condução e operacionalidade do projecto.

- **O financiamento**

O recurso a fontes de capital privado constitui, pois, uma alternativa viável para atenuar o esforço financeiro do Orçamento do Estado e reduzir o peso da dívida pública e, bem assim, dos gastos directos do Estado.

Assim, na sequência do processo de avaliação de três corredores alternativos, tendo em consideração o sistema de transportes e outros aspectos fundamentais relacionados com o ordenamento urbanístico, o ambiente, a viabilidade técnica e económico-financeira do projecto, o Governo aprovou a localização da nova travessia sobre o Tejo e, bem assim, da rede rodoviária a ela associada e decidiu transferir para o sector privado, no âmbito de um contrato de concessão, em regime de portagem, a responsabilidade e os riscos da concepção do projecto, da construção, do financiamento, da exploração e da manutenção da nova travessia, bem como da exploração e da manutenção, esta última em termos parciais, da antiga travessia.

## **6. O MODELO DE REPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO**

### **6.1. O equilíbrio financeiro**

A concessionária assume a responsabilidade por todos os riscos decorrentes das actividades subjacentes ao objecto da concessão, salvaguardados, no entanto, os casos de excepção constantes do contrato, os quais dão à concessionária o direito à reposição do equilíbrio financeiro e que são os seguintes:

- Modificações unilaterais, introduzidas pelo concedente nas actividades objecto de concessão, que traduzam aumentos significativos de custos ou perdas significativas de receitas.
- Ocorrência de casos de força maior, nomeadamente eventos imprevisíveis e irresistíveis, exteriores às partes, que tenham um impacto directo negativo sobre a concessão.





## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro

- Ocorrências de eventos excepcionais, com implicações graves no mercado cambial.
- Alterações legislativas, de carácter específico, que produzam efeitos significativos e directos sobre as receitas e custos de exploração das travessias.

Por outro lado, existem situações<sup>26</sup> em que o direito da concessionária de aceder à reposição do equilíbrio financeiro está expressamente previsto no contrato de concessão. Trata-se, fundamentalmente, de situações respeitantes à fase de construção, que não foi objecto da presente auditoria.

Quaisquer alterações que impliquem o direito, por parte da concessionária, de aceder à reposição do equilíbrio financeiro, serão projectadas no modelo financeiro, representado através de uma complexa equação financeira denominada **Caso Base**, a que seguidamente se fará referência mais detalhada.

A reposição do equilíbrio financeiro da concessão será assegurada pelo restabelecimento de dois dos três valores dos seguintes indicadores designados por “**Crítérios Chave**” do **Modelo Caso Base**:

- Rácio de cobertura anual do serviço da dívida., que deverá respeitar os valores mínimos seguintes:

1998 (apenas 2 semestres)	1,13
1999 .....	1,19
Todos os outros anos	1,25

Fonte: Contrato de Concessão

Este rácio será calculado como a média dos rácios semianuais de cobertura do serviço da dívida em qualquer ano estabelecido no **Caso Base**.

Os valores mínimos exigidos por este rácio, indicam que os *cash-flows* operacionais libertados pela exploração da Ponte 25 de Abril, a par dos rendimentos financeiros dos exercícios deverão possibilitar a cobertura dos compromissos financeiros assumidos,

26

- Da ocorrência de um atraso considerável no pagamento de qualquer prestação do subsídio da U.E;
- Da detecção de qualquer património histórico ou arqueológico descoberto no decurso das obras de construção de nova travessia;
- Da não entrega de terrenos (livres de encargos e desocupados), necessários à execução do nó de Sacavém, na zona que integra o respectivo projecto, localizado a poente da auto-estrada do norte;
- De modificações impostas pelo GATTEL em projectos, estudos e planos de trabalhos, apresentados pela concessionária (mesmo que já aprovados).



## **Tribunal de Contas**

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

nomeadamente com as amortizações e os encargos financeiros dos empréstimos contraídos, com uma margem de segurança de 13% em 1998, 19% para 1999 e posteriormente, uma margem de cobertura na ordem dos 25%.

- Rácio de cobertura da vida do empréstimo, que deverá assumir um valor mínimo de 1,69 quando calculado com uma base relativa a 1998.

Os meios financeiros gerados pelo projecto deverão, neste caso, assegurar uma margem de cobertura mínima de 69% dos empréstimos em dívida.

- A taxa interna de rentabilidade do investimento (TIR) dos accionistas (capital social, prestações suplementares, suprimentos) deverá assumir um valor mínimo de 11,43%.

Esta remuneração é concretizada, na prática, por via da política de distribuição de dividendos e dos juros obtidos através de empréstimos concedidos pelos accionistas à empresa, durante toda a concessão.

O valor do critério chave “rácio de cobertura anual do serviço da dívida” constituirá sempre um dos valores a repor desde que, após a fase de construção da nova travessia, se registarem os eventos resultantes das modificações unilaterais, impostas pelo concedente, com impacto significativo no aumento de custos ou na perda de receitas e das medidas de carácter específico, ao nível legislativo, com efeito semelhante.

Encontrando-se, como se encontra, o empreendimento concessionado em fase de exploração, a reposição do equilíbrio financeiro da concessão, com excepção do pagamento de qualquer prestação do subsídio da U.E, poderá concretizar-se, de acordo com a opção do concedente, através de uma das seguintes modalidades:

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

**Note-se que a modalidade de compensação directa tem constituído a opção preferencial do concedente.**

Todos os eventos que, nos termos contratuais, afectam o equilíbrio da concessão e, bem assim, as respectivas reposições, ou seja, atribuições de subsídios compensatórios, deveram reflectir-se, sistematicamente, nas projecções financeiras do Caso Base.



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

### 6.2. O Caso Base

A construção do Modelo Caso Base assenta numa multiplicidade de parâmetros e variáveis, endógenas e exógenas, **de carácter previsional**, para um horizonte temporal superior a 30 anos, formatados numa filosofia que visa proporcionar, não só aos accionistas da concessionária a libertação de *cash-flows* suficientes para remunerar adequadamente o seu capital, como para assegurar, concomitantemente, os compromissos financeiros decorrentes das obrigações contratuais da sociedade concessionária, nomeadamente as resultantes dos empréstimos concedidos pelas instituições de crédito.

Os *cash-flows* libertados pela exploração das duas travessias deverão, neste contexto, consubstanciar resultados satisfatórios, com vista, quer à remuneração do capital dos accionistas, quer ao cumprimento dos compromissos financeiros da concessionária.

Toda a expectativa de rendibilidade dos capitais próprios está sustentada e foi projectada com suporte em determinados indicadores, tais como os de inflação, de tráfego, de preços (tarifas), de custos e outros, que fazem parte integrante do Modelo que constituiu a proposta vencedora do concurso.

O Caso Base surge, assim, como um **instrumento referencial**, ao qual se recorre nos termos contratuais, em casos ditos excepcionais, como os de força maior ou de eventuais interferências do concedente com efeitos prejudiciais na rendibilidade dos capitais próprios e na solvabilidade dos compromissos assumidos pela empresa concessionária, e que impliquem perdas de rendimento em relação **aos rendimentos iniciais projectados, constantes do Modelo**.

Sucedem porém, que estas perdas poderão nada ter a ver com a realidade operacional da empresa, ou seja, com a **efectiva e real perda de rendimento**, motivada pela intervenção do concedente. Com efeito, o equilíbrio inicial do Modelo é alimentado pela **estimativa** dos níveis de tráfego em conjugação com os respectivos preços tarifários. Portanto, quaisquer eventuais alterações ou rupturas daquele equilíbrio, resultante de imposições posteriores do concedente, conduzirão ao desequilíbrio do Modelo do contrato, já que a perda do **rendimento estimado**, gerada por essas alterações, implicará o incumprimento dos critérios chave da concessão.

Por conseguinte, o Acordo de Reequilíbrio Financeiro (*Financial Rebalance Agreement*, ou, abreviadamente *FRA*) envolve sempre a **simulação e projecção** de três cenários distintos:

- Caso Base I, que constitui a **versão inicial equilibrada**;
- Caso Base II, que diz respeito à versão inicial, mas com a alteração introduzida pelo concedente, configurando, assim, uma **versão desequilibrada**, que evidencia e quantifica a perda de rendimento;



## **Tribunal de Contas**

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

- Caso Base III, que representa a **versão reequilibrada**, contemplando o subsídio atribuído pelo concedente, por forma a restabelecer o rendimento inicial da concessão.

### **6.3. Apreciação e Caracterização de Algumas Variáveis do Modelo Caso Base**

O Modelo Financeiro Caso Base é constituído por catorze secções, que se inter-relacionam entre si, grande parte das quais através de uma multiplicidade de variáveis sistémicas que convergem para um determinado nível de *cash flows*, o qual materializa o designado equilíbrio financeiro da concessão.

Isto significa que a expectativa de rendimento deste modelo é efectivamente, suportada por um conjunto de pressupostos e parâmetros que determinam níveis de rendimento – “Cash” – em ordem ao cumprimento dos critérios chave definidos contratualmente.

As componentes do Modelo apresentam-se da seguinte forma:

- 1º. Variáveis Macroeconómicas (inflação, taxas de juro) – *Macroeconomics variables*;
- 2º. Tráfego previsto para o período da concessão – *Traffic*;
- 3º. Rendimentos gerados por esse fluxo de tráfego – *Revenues*;
- 4º. Despesas de capital e fundos requeridos na fase de construção – *Construction*;
- 5º. Custos de operação e de manutenção do Empreendimento concessionado – *Operating and Maintenance Costs*;
- 6º. Os fundos considerados para o período da concessão – *Funding Schedules*;
- 7º. Os activos fixos e as amortizações – *Fixed Assets and depreciation*;
- 8º. Os subsídios à concessão (Fundo de Coesão, Compensações directas do concedente-Estado) – *Support by Cohesion Fund & State Grants*;
- 9º. Demonstração de resultados dos exercícios – *Profit & Loss Statement*;
- 10º. Os fluxos de IVA considerados – *Value Added Tax (VAT)*;
- 11º. Os impostos – *Taxes*;



## Tribunal de Contas

*Direcção - Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

12°. As Origens e Aplicações de Fundos – *Sources & Uses Funds*;

13°. Os Cash-flows da concessão – *Cash Flows*;

14°. Os Balanços da concessionária – *Balance Sheet*.

Enumeradas as variáveis do Modelo, far-se-á, seguidamente, uma apreciação sucinta de algumas das mais importantes, com referência aos impactos que as suas alterações podem provocar em termos do equilíbrio financeiro do mesmo.

### a) Variáveis Macroeconómicas (*Macroeconomic Variables*)

O Modelo estimou os seguintes valores de inflação, para o período de 1996-1998:

1996	4,80%
1997	5,10%
1998	4,70%

Fonte: GATTEL

Estes valores revelam-se **superiores à inflação real** ocorrida no mesmo período e repercutem um efeito directo sobre os índices tarifários a aplicar ao tráfego previsional constante do Modelo, com consequências directas no nível de rendimento apurado no mesmo.

### b) Tráfego (*Traffic*)

O volume de tráfego previsional apresentado pelo Modelo, na Ponte 25 de Abril, entre 1996 e 1998 é o seguinte:

Unid: Milhões de veículos

1996	23,170
1997	23,590
1998	21,685
<b>Total</b>	<b>68,445</b>

Fonte: GATTEL

*Assinatura*



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

Verifica-se que o Modelo se apresenta equilibrado, assumindo uma quebra de tráfego para 1998, tendo em consideração a abertura da nova travessia e a actualização dos preços das portagens prevista, nos termos do contrato de concessão, para a Ponte 25 de Abril.

Contudo, os fluxos reais de tráfego verificados no mesmo período, obtiveram os seguintes valores:

Unid: Milhões de veículos

1996	25,327
1997	25,615
1998	25,313
<b>Total</b>	<b>76,255</b>

Fonte: GATTEL

Constata-se, pois, que os valores previsionais do Modelo apresentam um **défi ce superior a 2 milhões de veículos, em 1996 e 1997, e de 3,6 milhões de veículos, em 1998, relativamente ao tráfego real verificado nos mesmos períodos.**

Neste sentido, as previsões de tráfego subjacentes ao Modelo assentaram em pressupostos que não se vieram a verificar, nomeadamente quanto aos níveis de tráfego estimados e, designadamente, à quebra de tráfego prevista para 1998, em resultado da abertura da nova travessia.

### c) **Receitas (Revenues)**

No Modelo, os rendimentos resultantes da exploração das duas travessias são uma função dos níveis de tráfego estimados, do quadro tarifário aplicado, do impacto do desconto relativo ao utente frequente e de um coeficiente de elasticidade que representa, na prática, uma ligeira correcção ao rendimento, em consequência da subida dos preços de portagem, prevista contratualmente.

O coeficiente de elasticidade, no Modelo, apresenta valores situados entre 91,3% e 100%. Isto significa que apenas se considerou o efeito de uma subida de preços, actuando como um redutor do rendimento. A situação inversa, ou seja, nos casos de congelamento ou de descida de preços, o coeficiente não reflecte o efeito adicional de um aumento de tráfego, isto é, uma correcção aditiva ao rendimento que se repercutiria na assunção de valores de elasticidade superiores a 100%, ainda que ligeiramente.



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

Assim, este coeficiente acaba por **não corrigir adequadamente as perdas de rendimento apuradas nos termos do Modelo Caso Base**, na sequência de modificações unilaterais introduzidas pelo concedente, em termos de congelamento de preços, que têm, naturalmente, um efeito positivo no aumento do fluxo de tráfego, ao não assumir valores de elasticidade superiores a 100%.

Neste contexto, **o montante de compensações directas atribuído pelo concedente à concessionária, é agravado**, uma vez que a perda de rendimento, resultante da utilização de um coeficiente inferior, será maior.

Importa ainda referir, que as compensações directas atribuídas pelo concedente, ao abrigo dos acordos de reequilíbrio financeiro, a partir de Março de 1998, passaram a ser consideradas, como **subsídios à exploração**, e, logo, a constituir rendimentos operacionais da concessão, encontrando-se incluídos na rubrica “*Grants to operation*” (Subsídios à Exploração).

#### **d) Os fundos considerados para o período de concessão (*Funding Schedules*)**

Este capítulo do Modelo integra todas as categorias e origens dos fundos considerados para o período da concessão, designadamente, as rubricas afectas a capitais próprios, empréstimos bancários, subsídios do Estado e Fundo de Coesão.

É esta a parte do Modelo que permite visualizar a taxa interna de rendibilidade (**TIR**) dos capitais investidos pelos accionistas, ou seja do IRR (*Intern Rate Return*), que corresponde a **um dos critérios chave do Modelo** e é parâmetro determinante para o restabelecimento do equilíbrio financeiro da concessão.

Os valores da taxa interna de rendibilidade dos capitais investidos pelos accionistas dependerá do montante dos dividendos pagos, dos juros obtidos pelos empréstimos concedidos por aqueles e, obviamente, dos “*timings*” desses pagamentos, ao longo do período da concessão.

Refira-se que o Caso Base assenta no pressuposto de que todos os resultados líquidos gerados durante o período da concessão serão distribuídos. De outra forma será dizer que todos os lucros líquidos consubstanciam dividendos a pagar, o que conduzirá, no cômputo geral, a um “*payout*” de 100%.

No entanto, importa sublinhar que o pagamento de dividendos está condicionado à existência de resultados líquidos positivos, de lucros retidos e, fundamentalmente, de disponibilidades de tesouraria.

*Assinatura*



## **Tribunal de Contas**

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

O Modelo assume o início do pagamento de dividendos a partir do ano 2005, embora a empresa o preveja até para antes dessa data. No entanto, **a parte substancial dos resultados apurados no Modelo**, só será distribuída a partir de 2014, o que condiciona negativamente a TIR dos capitais investidos pelos sócios.

Qualquer manipulação dos “*timings*” de pagamento dos dividendos, ou a alteração dos “*timings*” da concessão de empréstimos pelos accionistas, durante o período da concessão, não poderá deixar de afectar os valores da taxa interna de rendibilidade.

Do que precede, resulta que o critério chave TIR é um **critério extremamente volátil**, muito particularmente num horizonte temporal superior a 30 anos. Em especial quando a respectiva componente determinante, os dividendos, na sua parte substancial, só assume relevância a partir de 2014 e, quando no período compreendido entre 2009 e 2014, a empresa opta pela retenção de lucros para os distribuir apenas no período final da concessão, entre 2015 e 2023. É assim notória a capacidade de manipulação desta variável, ou seja, de um critério-chave do Modelo.

É por isso que qualquer reposição do equilíbrio financeiro, com suporte no Caso Base, num período superior a 30 anos, por via da TIR, se afigura **aleatória**, no sentido de não levar em consideração **a rendibilidade efectiva do capital investido**, mas antes a **rendibilidade previsional projectada nos termos do Caso Base, a qual, como é evidente, está fortemente condicionada à política de dividendos decidida pela concessionária.**

### **e) Fundo de Coesão e Empréstimo em Escudo (“*Support by the Cohesion Fund & Escudo Grants*”)**

Esta secção do Caso Base evidencia todos os subsídios atribuídos à concessionária, nomeadamente as tranches do Fundo de Coesão, as diversas compensações directas atribuídas pelo concedente-Estado ao abrigo dos Acordos de Reequilíbrio Financeiro e, ainda, as receitas de exploração da Ponte 25 de Abril encaixadas entre 1996 e Março de 1998, que constituem rendimentos obtidos durante a fase de construção da Nova Ponte e, portanto, configuram um subsídio ao investimento da Ponte Vasco da Gama. Na fase de exploração da nova travessia, tais receitas deveriam ser reconhecidas como um ganho extraordinário.

Os ganhos extraordinários, decorrentes da amortização destes subsídios, afectam, conseqüentemente, os resultados e, designadamente, os dividendos a distribuir, os quais, em termos concretos, influenciam o critério chave TIR. A obtenção destes subsídios permite, igualmente, reduzir as necessidades de fundo de maneo (“*working capital*”) e, assim, diminuir o serviço da dívida.





## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

Contudo, as receitas de exploração da Ponte de 25 de Abril, obtidas durante a construção da Ponte Vasco da Gama, apesar de terem sido consideradas pela Lusoponte como um **subsídio ao investimento** da nova travessia e reconhecidas como um ganho extraordinário **nas contas da empresa, no Caso Base não receberam igual tratamento**, isto é, não foram inscritas na rubrica “Receitas no decurso da construção” (*Revenues during construction*) pelo que não afectaram, na mesma medida, os resultados, através dos ganhos extraordinários.

Em conclusão, no tocante às receitas da Ponte 25 de Abril, obtidas na fase de construção da Ponte Vasco da Gama, observaram-se **dois tratamentos distintos**:

1. **Nas contas da Lusoponte**, aquelas receitas da Ponte 25 de Abril revestiram a forma de um **subsídio ao investimento** e, nesta medida, **afectaram a rentabilidade da empresa**.
2. **No Caso Base**, aquelas mesmas receitas, obtidas durante a fase de construção da nova travessia, são omitidas, conforme se poderá verificar pela análise da respectiva rubrica constante da página 69 do Caso Base e, assim sendo, **não foram reconhecidas como um ganho extraordinário**, e, logo, **não afectaram o critério chave TIR**.

### *f) Demonstração de Resultados (“Profit and Loss Statement”)*

Este capítulo do Modelo integra a clássica demonstração de resultados, numa estimativa alargada a todos os exercícios compreendidos no período da concessão.

Constata-se, porém, que apesar da empresa ter reportado o início da sua exploração a Março de 1998, razão pela qual apenas elaborou uma conta de exploração respeitante àquele exercício, o Caso Base evidencia a existência de contas de exploração a partir de 1996, período este referente ao início da concessão da exploração da Ponte 25 de Abril.

Embora, na realidade e em termos fiscais, a empresa assuma que as receitas obtidas com a exploração da Ponte de 25 de Abril, no período de 1996 a Março de 1998, constituíram uma subvenção não destinada à exploração, o Caso Base, considera precisamente o contrário.

Mais uma vez, devem destacar-se **tratamentos divergentes para a mesma realidade**. No Modelo Caso Base, a actividade de exploração da Lusoponte, nomeadamente a elaboração da sua 1.<sup>a</sup> conta de demonstração de resultados, teve lugar no ano de 1996. Todavia e diferentemente, as contas da empresa, aprovadas nos termos legais, só apresentam o início da actividade de exploração a partir de Março de 1998.



## **Tribunal de Contas**

*Direcção Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

### **g) Origens e Aplicação de Fundos (“Sources and Uses Funds”)**

Esta secção do Caso Base permite relacionar as necessidades de financiamento, consubstanciadas nas aplicações de fundos, com os recursos financeiros afectos à concessão, dando evidência aos *cash-flows* resultantes do saldo entre aplicações e recursos.

No que respeita às aplicações de fundos observadas no Modelo, é possível distinguir diversos períodos: o período compreendido entre 1994 e 1998, absorvido pelo esforço de investimento da construção da nova travessia; o período de 1998 a 2015, que se destaca pela relevância financeira das prestações relativas ao reembolso dos empréstimos contraídos e, finalmente, o período a partir do ano 2015, no qual mais de 60% das aplicações de fundos correspondem ao pagamento de dividendos.

Quanto aos recursos financeiros, as receitas das portagens asseguram, quase na exclusividade todas as necessidades financeiras da concessão, pois constituem o seu principal recurso financeiro.

Qualquer alteração introduzida pelo concedente, com efeito na diminuição dos níveis de rendimento estimado para a concessão, nos termos deste Modelo, implicará um aumento dos fundos requeridos para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do Modelo, o que conduz, necessariamente, a um aumento do serviço da dívida.

### **h) “Cash Flows”**

Este capítulo do Caso Base revela todos os pagamentos e recebimentos estimados para o período da concessão e evidencia dois dos três indicadores, designados como “critérios chave”, ou seja, o rácio de cobertura do serviço da dívida e o rácio de cobertura do período de vida dos empréstimos, sempre tidos em conta nos casos e para efeitos do reequilíbrio financeiro da concessão.

É esta parte do Modelo que permite visualizar e aferir do cumprimento destes critérios determinantes, que conduzem ao apuramento dos montantes concretos dos subsídios necessários à reposição do equilíbrio financeiro da concessão.



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

### 6.4. Acordos de Reequilíbrio Financeiro

As modificações unilaterais, introduzidas pelo concedente no contrato de concessão, com efeitos no período de 1 de Janeiro de 1996 a 24 de Abril de 1999, implicaram já a celebração de quatro Acordos de Reequilíbrio Financeiro (*Financial Rebalance Agreements – FRA*) com o objectivo de proceder à reposição do equilíbrio financeiro da concessão, em virtude da perda de rendimento previsional, gerada pela introdução dessas alterações.

Estes acordos, essencialmente, tiveram em conta os seguintes pressupostos e traduziram-se nas alterações que seguem:

- A assunção do pressuposto de que as receitas da Ponte de 25 de Abril, obtidas durante a fase de construção da Ponte de Vasco da Gama, representavam, para efeitos fiscais, uma subvenção não destinada à exploração e eram, portanto, consideradas, efectivamente, como um subsídio ao investimento da nova ponte.
- O reconhecimento pelas partes, de que os distúrbios e actos de contestação pública de 24 de Junho de 1994, verificados após a atribuição da concessão, afectaram a confiança dos investidores (concessionária, seus accionistas e Bancos Financiadores) no projecto e, portanto, um elemento fundamental do “*Project Finance*”, o que, e neste contexto, conduziu à aceitação de um aumento do risco geral do projecto.
- Introdução de um sistema de descontos para os utentes frequentes da Ponte 25 de Abril, com efeitos ao longo de todo o período da concessão.
- A não actualização dos preços de portagem da Ponte de 25 de Abril, prevista, nos termos do contrato de concessão, desde 1 de Janeiro de 1996 até 24 de Abril de 1999.
- O não pagamento de portagens durante os meses de Agosto de 1996, 1997 e 1998.



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro

Os aspectos essenciais dos Acordos de Reequilíbrio Financeiro, firmados até à data da realização desta auditoria – Julho de 1999 –, interligam-se no Quadro III seguinte:

**QUADRO III**

FRA	Data de celebração	Objecto do Acordo	Implicações financeiras para o Concedente
I	24/03/95	- A adopção de um novo quadro tarifário a vigorar até Março de 98;	Compensação directa de 9,62 milhões de contos a atribuir à concessionária.
		- Descontos para os utentes frequentes pressupondo um impacto negativo de 15% nas receitas da concessionária;	
		- Tratamento fiscal das receitas de portagem da Ponte 25 de Abril obtidas durante a fase de construção da nova ponte, que foram consideradas um subsídio ao investimento.	
		- Aumento do risco geral do projecto.	Compensação directa de 8,5 milhões de contos.
		- Eventualidade de distúrbios públicos após a actualização das tarifas das portagens da Ponte 25 de Abril.	Uma nova compensação de montante a calcular nos termos contratuais
II	23/09/96	- Congelamento das taxas de portagem até 1 de Abril de 1998	Compensação directa de 980 mil contos a atribuir à concessionária
III	17/02/98	- Não cobrança de portagens durante os meses de Agosto de 1996 e 1997	Compensação directa de 760 mil contos a atribuir à concessionária
IV	22/02/99	- Congelamento das taxas de portagens de 1 de Abril de 1998 até 24 de Abril de 1999 e o não pagamento destas durante o mês de Agosto de 1998	Compensação directa de 4,85 milhões de contos a atribuir à concessionária

Fonte: Lusoponte



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

### 6.4.1 - O 1º Acordo de Reequilíbrio Financeiro – “Financial Rebalance Agreement” 1 (FRA 1)

#### 6.4.1.1 - CARACTERIZAÇÃO DO ACORDO

O FRA I constituiu o primeiro Acordo de Reequilíbrio Financeiro celebrado entre o Estado Português e a Lusoponte.

Este acordo foi assinado em simultâneo com o contrato de concessão, em 24 de Março de 1995.

Os aspectos essenciais deste Acordo sintetizam-se seguidamente:

#### a) Taxas de portagem até à entrada em serviço da nova travessia.

Nos termos do ponto 2 deste Acordo, as taxas de portagem previstas no artigo 57.5 do contrato de concessão são alteradas, por imposição unilateral do concedente, e passam a obedecer à aplicação de um novo quadro tarifário que vigorará até à entrada em serviço da nova travessia, data a partir da qual as portagens cobradas aos utentes das duas travessias passarão a observar o disposto no contrato de concessão.

#### b) Sistema de descontos para utentes frequentes

A criação de um sistema de descontos para os utentes frequentes da Ponte 25 de Abril, para vigorar ao longo de todo o período da concessão, constitui mais uma modificação unilateral, da responsabilidade do concedente, ao estipulado no contrato de concessão. No essencial:

- Parte-se do pressuposto que o impacto deste sistema de descontos nas receitas de portagem da Ponte de 25 de Abril é de 15%, durante todo o período da concessão. Deverão, no entanto, ser efectuadas correcções de rendimento, com base na média dos impactos efectivos do sistema de descontos nas receitas de portagem da Ponte 25 de Abril, nos primeiros anos civis completos após abertura ao tráfego da Ponte Vasco da Gama.
- O montante de correcção do rendimento constituirá uma verba a ser paga pelo concedente à concessionária, se o impacto efectivo do sistema de descontos for superior a 15%, caso contrário, será a concessionária a devolver ao concedente o referido montante.

*Assunção*



## **Tribunal de Contas**

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

Observa-se, no entanto, que o impacto deste sistema de descontos nas receitas de portagem da Ponte 25 de Abril tem sido substancialmente inferior a 15%. Assim sendo, e de acordo com as demonstrações financeiras, em 31 de Dezembro de 1998, da Lusoponte, há lugar à **devolução, por parte da concessionária ao concedente, de cerca de 675.125 contos, referentes ao período até 31 de Março de 1998 e de 225.216 contos, respeitantes ao período compreendido entre 1 de Abril a 31 de Dezembro de 1998.**

### **c) Tratamento fiscal das receitas de portagem da Ponte 25 de Abril**

As partes, o Estado Português e a Lusoponte, assumem, nos termos do número 6.1 deste Acordo, que as receitas de portagem da Ponte 25 de Abril, obtidas durante o período da construção da Ponte Vasco da Gama, serão consideradas, para efeitos fiscais, como uma subvenção não destinada à exploração; o que significa, por conseguinte, que tais receitas foram **consideradas pelas partes como uma subvenção destinada ao investimento da nova travessia.**

Por seu turno, o ponto 6.3 de tal Acordo acrescenta, claramente, que, caso este tratamento fiscal das receitas de portagem da Ponte 25 de Abril não venha a ser utilizado pela concessionária na declaração de rendimentos relativa ao ano de 1996, ou não seja aceite pelas autoridades competentes ou não venha a ser reconhecido pelos tribunais, deverá a concessionária devolver ao concedente o montante de 2,020 milhões de contos.

### **d) Atribuição de compensação directa pelo concedente**

Tendo em consideração a alteração das taxas de portagem, o sistema de descontos para utentes frequentes e o seu impacto de 15% nas receitas da concessão, na Ponte 25 de Abril, bem como o tratamento fiscal dado a essas receitas na fase de construção da Nova Travessia e, ainda, o aumento das portagens após a abertura ao tráfego da Ponte Vasco da Gama, as partes acordaram na reposição do equilíbrio financeiro da concessão, **de forma completa e final para todo o período da concessão**, mediante a atribuição, pelo concedente à concessionária, de uma **compensação directa no montante de 9, 620 milhões de contos.** Para o efeito, tomaram como referência o Caso Base e tiveram por fim repor pelo menos dois dos seus três critérios chave, ou seja, e como atrás se referia, a taxa interna de rentabilidade dos capitais próprios, o rácio de cobertura do serviço da dívida e o rácio de cobertura da vida dos empréstimos.



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

### e) Aumento do risco do Projecto

Na sequência dos distúrbios e actos de contestação pública verificados após a atribuição da concessão e em momento anterior à utilização de fundos pela concessionária, ao abrigo dos contratos de financiamento, o concedente atribuiu, com carácter definitivo e final para todo o período da concessão, uma verba de **8,5 milhões de contos**, que funcionará como um **subsídio reembolsável**, no caso da **TIR atingir o valor de 11,43 %**, a preços de Dezembro de 1992, **nos termos dos cálculos do Caso Base**, com suporte em informação relativa a resultados reais e estimados, **enviada ao concedente pela concessionária**, ao abrigo da alínea h) da Base XX das Bases de Concessão.

### f) Distúrbios na sequência da abertura ao tráfego da Nova Travessia

O FRA 1 pretendeu também salvaguardar os interesses da concessionária Lusoponte, através da atribuição de uma eventual e nova compensação directa, ao abrigo do número 101.1 b) do contrato de concessão (ocorrência de casos de força maior), no caso de se virem a verificar novos distúrbios ou outras perturbações que afectassem negativamente a cobrança de portagens ou o fluxo de veículos, após o aumento dos preços de portagem, a terem lugar, nos termos deste Acordo, em simultâneo com a abertura ao tráfego da Ponte Vasco da Gama.

### g) Caso Base

Todas as alterações e pressupostos assumidos no FRA 1 e, bem assim, as respectivas implicações financeiras, deverão, forçosamente, reflectir-se nas projecções financeiras constantes do Modelo.

A demonstração dos efeitos financeiros do FRA 1 encontra-se sintetizada no seguinte Quadro IV, o qual representa a versão equilibrada (simplificada) daquele Acordo:

*Assinatura*



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro

### QUADRO IV

#### FRA 1 – “Financial Rebalance Agreement” I – Versão Equilibrada

	1996	1996	1997	1997	1998
	I	II	I	II	I
Tráfego (milhares de unidades)	17 592	19 838	17 526	19 764	15 612
Classe 1					
Classe 2	3 890	3 890	4 310	4 310	4 406
Classe 3	235	235	265	265	275
Classe 4	330	330	370	370	387
Portagens (escudos)					
Classe 1	157	162	162	162	243
Classe 2	381	390	400	410	614
Classe 3	567	581	595	610	910
Classe 4	743	762	781	800	1 181
Elasticidade (%)					
Classe 1	98,8%	93,8%	99,0%	99,0%	95,4%
Classe 2	98,1%	93,1%	98,0%	98,0%	93,7%
Classe 3	98,1%	98,1%	98,0%	98,0%	93,7%
Classe 4	98,1%	98,1%	98,0%	98,0%	93,7%
Desconto Utilizador Frequente (%)	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%
Rendimento Antes impostos					
Classe 1	1,16	1,35	1,19	1,35	1,54
Classe 2	0,62	0,63	0,72	0,74	1,08
Classe 3	0,06	0,06	0,07	0,07	0,10
Classe 4	0,10	0,10	0,12	0,12	0,18
Rendimentos Ponte Nova	0	0	0	0	0,40
Rendimento Acumulado (milhões de contos)	1,94	4,08	6,18	8,45	11,75
Subsídio Atribuído (milhões de contos)					9,62
Rácios	IRR	DSCR	DSCR	LLCR 98	
	11,95%	98II 1,32	99 1,38	1,85	

Fonte: GATTEL





## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

Refira-se que as receitas do Modelo, nesta versão simplificada, se encontram corrigidas por dois factores, que conduzem, em termos práticos, a uma ligeira redução do rendimento estimado para a Ponte 25 de Abril.

- Factor elasticidade, que corrige o rendimento em face do aumento dos preços previstos para as portagens da antiga Ponte, com base no qual se previu uma quebra de tráfego;
- Desconto para o utilizador frequente da Ponte de 25 de Abril, que actua como um factor de ponderação destas receitas, com o valor percentual de 85, o que significa reproduzir um impacto negativo de 15% no valor global destas receitas, em resultado da redução de preço oferecida aos utentes.

Constata-se, igualmente, que foi **reposto o equilíbrio no Modelo**, mediante a obtenção de um rendimento acumulado de 11,75 milhões de contos e **a atribuição de um subsídio, por parte do concedente, de 9,62 milhões de contos**, garantindo, neste contexto, o cumprimento dos critérios chave definidos no contrato de concessão.

### 6.4.1.2 - CONSIDERAÇÕES RELATIVAMENTE AO ACORDO FINANCEIRO - FRA 1

Proceder-se-á, seguidamente, a uma apreciação de diferentes aspectos que caracterizam o FRA 1.

#### i) A Atribuição de Compensação Directa pelo Concedente

O cálculo do subsídio atribuído à concessionária Lusoponte, no montante de 9,62 milhões de contos, apurado nos termos do Caso Base, teve por base uma versão do Modelo sem impostos, o que permitiu à empresa usufruir dos benefícios resultantes desse tratamento fiscal e, conseqüentemente, receber uma compensação superior àquela que obteria caso as receitas da Ponte 25 de Abril não tivessem sido consideradas como um subsídio ao investimento da Ponte Vasco da Gama.

Na realidade, as receitas da Ponte 25 de Abril, obtidas nessa fase, foram efectivamente consideradas, fiscal e contabilisticamente, como um subsídio ao investimento da nova ponte, na esteira, aliás, do disposto no n.º 6 do FRA I, anexo ao contrato de concessão, em que as partes reconheceram que as receitas de portagem da Antiga Travessia, obtidas durante a construção da Nova Ponte, seriam consideradas como uma subvenção não destinada à exploração.



## **Tribunal de Contas**

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

Neste contexto, a reposição do equilíbrio financeiro teve em conta a perda de rendimento (Modelo sem impostos) e não a perda de resultado (Modelo com impostos), já que, e seguindo o tratamento fiscal assumido no FRA I, a empresa só apresentou a sua 1.<sup>a</sup> conta de exploração em 1998, após a abertura da Nova Ponte ao tráfego.

Não obstante a atribuição daquela verba ter sido efectuada à luz dos pressupostos negociados e definidos no FRA 1, com suporte num Modelo – Caso Base sem impostos, isto é, considerando as receitas da antiga ponte um subsídio destinado ao investimento da Ponte Vasco da Gama e, consequentemente, isentas de tributação em IRC, a verdade é que a peça contratual Caso Base, anexa ao contrato de concessão, revela precisamente o contrário, ou seja, não considerou as receitas da Ponte 25 de Abril como uma subvenção destinada ao investimento.

E tanto é assim que, do subsídio de 9,62 milhões de contos, atribuído pelo concedente, a título de reposição do equilíbrio financeiro, apenas foram considerados e inscritos no Caso Base 7,6 milhões de contos, isto é, a verba correspondente à perda de resultado, num Modelo com impostos. Isto significa que no Caso Base foi dado um tratamento fiscal diferente do assumido e negociado no FRA 1, tendo em tal Modelo sido registada, na rubrica relativa aos subsídios do concedente, a quantia de 7,6 milhões de contos, quando, na verdade, a empresa auferiu 9,62 milhões de contos – *vidé*, supra, Quadro IV.

O montante de 7,6 milhões de contos de subsídio considerado para efeito do Caso Base permitiria o reequilíbrio financeiro do Modelo com uma taxa interna de rendibilidade de 11,44%, enquanto o subsídio efectivamente recebido pela concessionária, no valor de 9,62 milhões de contos, garantiu uma taxa interna de rendibilidade superior, de 11,95%. Constata-se, deste modo, que o tratamento fiscal dado às receitas da Ponte de 25 de Abril, na fase de construção da Nova Ponte, não foi indiferente, antes pelo contrário, à taxa interna de rendibilidade da concessionária.

Por outro lado, à luz das Bases de Concessão e do próprio contrato de concessão, as receitas de exploração da Ponte de 25 de Abril não constituíam um subsídio destinado ao investimento da Nova Ponte, mas sim receitas normais de exploração sujeitas a tributação em IRC.

A provar tal facto está a construção, do próprio Modelo Caso Base, peça contratual que submete, inequivocamente, essas receitas a tributação em IRC, evidenciando, desde logo, o início da exploração em Janeiro de 1996.

Porém, divergentemente do estipulado nas Bases de Concessão, foi possível, pela via negocial, canalizar para o FRA 1, a assunção do pressuposto de que tais receitas constituiriam um subsídio ao investimento da Ponte Vasco da Gama, potenciando deste modo, a verba a atribuir à concessionária, para efeitos de reposição do equilíbrio financeiro da concessão.



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

Em síntese, se essas receitas tivessem sido consideradas como um proveito normal de exploração, sujeitas ao pagamento de impostos, de acordo, aliás, com as bases da concessão e com o próprio Modelo Caso Base, a compensação a atribuir à concessionária teria sido apenas de 7,6 milhões de contos. No entanto, ao assumir-se o pressuposto, por via negocial, através FRA 1, de que essas receitas revestiam a forma de um subsídio não destinado à exploração, o referido montante de compensação teve de ser elevado para 9,62 milhões de contos, ou seja, mais 2,02 milhões de contos.

Face ao exposto, formulam-se, de seguida, algumas observações resultantes da análise deste ponto do FRA 1:

1. A assunção, por via negocial, do pressuposto de que as receitas de exploração da Ponte 25 de Abril constituíam uma subvenção não destinada à exploração é contrário ao estipulado nas bases de concessão e à própria filosofia de construção e formatação da peça contratual, Caso Base, que prevê a tributação destas receitas em IRC, como um proveito ou um resultado corrente de exploração.
2. A atribuição da compensação directa, no montante de 9,62 milhões de contos, à concessionária, pelo concedente, de uma forma completa e final para todo o período da concessão, com suporte no pressuposto de que as receitas de exploração da Ponte 25 de Abril configuravam uma subvenção não destinada à exploração, surge como resultado de um maior e decisivo poder negocial da concessionária, na defesa dos seus interesses, ou seja, na maximização do seu lucro, e só pode ser explicada pela tradicional postura de passividade da parte pública, isto é, do concedente, no acautelamento dos interesses financeiros do Estado, ou seja, da boa gestão dos dinheiros públicos;
3. A título de reposição do equilíbrio financeiro, a concessionária procedeu efectivamente ao encaixe de 9,62 milhões de contos, tendo, na realidade, o Caso Base, como peça contratual, reflectido apenas a contabilização de 7,6 milhões de contos, na rubrica "*Financial Restoration Grant*", subvenção destinada a repor o Equilíbrio Financeiro, pelo que se questiona a razoabilidade e sustentabilidade deste procedimento à luz dos princípios de transparência, como resulta do disposto no número 10 do Acordo – FRA 1, pelo qual as partes se comprometeram a em fazer reflectir as consequências do referido Acordo no Caso Base, o que efectivamente não se verificou.



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

### ii) Aumento do Risco geral do Projecto

A atribuição à concessionária da verba de **8,5 milhões de contos** com fundamento num **acréscimo do risco geral do projecto**, após a adjudicação, apesar de constar do FRA 1, não decorre de qualquer dos eventos previstos na artigo 101 do contrato de concessão.

Com efeito, o acréscimo do risco geral do projecto não se integra em qualquer das situações de excepção, previstas no contrato de concessão que permita à concessionária aceder ao direito de ser compensada pela via de um Acordo de Reequilíbrio Financeiro. Parece assim poder concluir-se que a atribuição deste *prémio de risco* não se enquadra no contrato de concessão.

Na verdade, o artigo 99 do contrato de concessão, ao referir que “*A concessionária expressamente assume integral responsabilidade por todos os riscos inerentes à concessão, excepto nos casos em que o contrário resulte do segundo contrato de concessão*”, dá efectivamente tradução a uma das vantagens inerentes à opção por um “*Project Finance*”, a qual reside, precisamente, na assunção dos riscos de exploração do empreendimento concessionado por parte do sector privado.

Sublinhe-se ainda que a artigo 62 do contrato de concessão estipula que a concessionária assume **integralmente o risco do tráfego** inerente à exploração das travessias.

Neste enquadramento, evidencia-se a ausência de fundamentação e de suporte legal que justifiquem a atribuição desta compensação a título de acréscimo do risco geral do projecto, porquanto este risco está, evidentemente, associado ao risco do tráfego que cabe à concessionária assumir integralmente, nos termos do contrato.

Acresce, o que é sobremaneira significativo, que não foi exibido qualquer suporte demonstrativo ou elucidativo do valor apurado de 8,5 milhões de contos, apesar de solicitado pelos auditores do Tribunal à Lusoponte.

Por outro lado, não pode deixar de se assinalar que os efeitos do recebimento desta verba pela concessionária não se reflectiram, nem tiveram as devidas repercussões financeiras e contabilísticas no Caso Base. Com efeito, naquele Modelo, esta verba, estranhamente, não representa um fluxo financeiro, ou seja, não é considerada uma origem de fundos, nem sequer aparece inscrita na rubrica “*Financial Restoration Grant*” (Subvenção destinada a repor o equilíbrio financeiro), pelo que não repercutiu qualquer efeito sobre a taxa interna de rendibilidade dos capitais dos accionistas, como seria de esperar, atendendo à natureza da operação.

De facto, a contabilização desta verba no Caso Base foi feita por forma a não afectar a taxa interna de rendibilidade dos capitais próprios, apesar de, nas contas da empresa, ter constituído um subsídio ao investimento da Ponte Vasco da Gama e, desta forma, afectar os resultados líquidos da empresa, por via dos resultados extraordinários.



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

No Modelo Financeiro Caso Base, os 8,5 milhões de contos foram, simplesmente, depositados em caixa – “cash” – e aí permanecem.

Assim sendo, verifica-se que a mesma operação foi objecto de **dois tratamentos distintos**:

- Nas contas da empresa foi tratada como um subsídio ao investimento;
- No Caso Base, foi tratada como valor em caixa, com implicações ao nível do valor apurado na TIR dos capitais dos accionistas.

Refira-se que este montante de 8,5 milhões de contos, atribuído à concessionária será por ela **reembolsado ao concedente**, se for atingida uma taxa interna de rendibilidade do investimento dos seus accionistas de **11,43%** (a preços de Dezembro de 1992), calculada nos mesmos moldes do Caso Base, utilizando-se a informação enviada ao concedente, ao abrigo da alínea h) da Base XX das Bases de Concessão.

Esta informação reflectirá os resultados reais desde o início do prazo da concessão até ao último semestre, e os resultados projectados até ao final do prazo previsto para a concessão.

O montante em causa constitui, pois, um subsídio que **poderá ser, ou não, reembolsável**. A taxa interna de rendibilidade, de cerca de 8%, apurada pela concessionária para a remuneração dos capitais investidos pelos seus accionistas, ao abrigo do documento que reflecte os resultados reais e os projectados até ao final do prazo previsto para a concessão, parece visar o resultado de **“empurrar”, o pagamento dos dividendos para o final do período da concessão e, assim, evitar, pelo menos, durante um considerável período de tempo, a devolução dos 8,5 milhões de contos** atribuídos pelo Estado à Lusoponte, nos termos do FRA 1.

Deverá sublinhar-se que a TIR apresentada pela concessionária ao concedente teve em consideração somente os resultados reais de um único exercício (o de 1998), já que todos os outros reflectiram **resultados projectados**, ou seja, de carácter estritamente previsional.

Relativamente à taxa interna de rendibilidade, importa, pois, tecer as seguintes considerações:

1. A taxa interna de rendibilidade só poderá realmente ser estimada com um certo grau de segurança no período final da concessão.
2. O cálculo de uma TIR com suporte numa programação de resultados a mais de 30 anos é pouco fidedigno.
3. Para além dos resultados reais obtidos e dos resultados estimados, a TIR depende dos “*timings*” de pagamento dos dividendos, ou seja, quanto mais tarde se proceder ao pagamento destes, menor será a TIR estimada para a remuneração dos capitais próprios.



## **Tribunal de Contas**

*Direcção Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

4. As projecções que perspectivem o aumento da concessão de empréstimos à empresa, por parte dos accionistas, poderá igualmente, contribuir para a redução da TIR estimada.

Nestes termos, não fará qualquer sentido condicionar o reembolso da já citada verba de 8,5 milhões de contos a um critério extremamente volátil e aleatório como é o da TIR, critério este de fácil manipulação quanto aos resultados projectados até ao final do prazo previsto para a concessão, nomeadamente no que respeita à definição dos “*timings*” de pagamento dos dividendos e da opção pela retenção ou distribuição dos lucros, cuja decisão cabe em exclusivo à concessionária.

Logicamente, será de todo o interesse da Lusoponte apresentar uma programação de resultados que privilegie a retenção de lucros no início e o pagamento de dividendos o mais tarde possível. Tal facto está bem patente no “*timing*” projectado pela Lusoponte para o pagamento do 1.º dividendo, previsto, curiosamente, para o ano de 2017, isto é 20 anos após a atribuição da concessão, o que não pode deixar de ter impactos significativos na forma de apuramento da taxa interna de rendibilidade dos capitais investidos pelos accionistas. Com efeito, o valor desta está fortemente condicionado à política de dividendos da empresa.

Em síntese, as principais questões que se colocam a propósito deste aspecto do FRA 1, são as seguintes:

1. **A atribuição de uma verba de 8,5 milhões de contos, a título de compensação pelo aumento do risco geral do projecto, configura um “prémio de risco” e não se enquadra, efectivamente, no clausulado do contrato de concessão.**
2. **A inexistência de um suporte documental que possibilite demonstrar e evidenciar os critérios que conduziram ao apuramento da referida verba de 8,5 milhões de contos, não traduz uma situação normal e transparente.**
3. **A contabilização desta verba, seguindo dois tratamentos distintos, com evidentes implicações ao nível do valor da TIR dos capitais dos accionistas, não representa, de igual modo, uma situação normal e transparente.**
4. **Uma verba atribuída ao abrigo de um Acordo de Equilíbrio Financeiro, ainda por cima do montante de 8,5 milhões de contos, teria logicamente de afectar o equilíbrio financeiro da concessão e, conseqüentemente, os critérios chave definidos contratualmente para a reposição desse equilíbrio, o que efectivamente não se verificou.**
5. **Não se tem por minimamente razoável o condicionamento do reembolso de tal verba a um critério extremamente volátil e aleatório como é o da TIR, tanto mais que está fortemente dependente da política de dividendos, cuja decisão é da exclusiva responsabilidade da concessionária.**



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

6. A política de dividendos da empresa não é indiferente à taxa interna de rendibilidade, porquanto o montante dos dividendos e o “*timing*” do seu pagamento repercutem o seu efeito no valor daquela taxa.
7. A obtenção deste *subsídio*, a forma de manipulação do mesmo no Caso Base e, bem assim, a da TIR no documento relativo aos resultados reais e projectados, evidenciam o dinamismo e a superioridade da capacidade negocial da concessionária perante o concedente e todas as fragilidades deste, no domínio da defesa dos interesses financeiros do Estado.

### iii) Distúrbios na Sequência dos Aumentos de Portagens

Nos termos da cláusula número 8 do FRA 1, as partes acordaram na atribuição de uma compensação pelo concedente à concessionária se, na sequência dos aumentos de portagem da Ponte 25 de Abril, que estavam previstos ocorrer em simultâneo com a abertura ao tráfego da nova travessia, se viessem a verificar as seguintes ocorrências:

- Perturbações no fluxo dos veículos que se aproximem ou cruzem as travessias sobre o Tejo; ou
- Distúrbios deliberados na normal cobrança de portagens; ou
- Quaisquer outras formas de desobediência civil ou de sublevação que afectem negativamente a cobrança de portagens ou o fluxo de veículos.

Estas situações seriam consideradas como eventos integrados no número 101.1 b) do contrato de concessão (ocorrência de casos de força maior), em relação aos quais, e sem prejuízo da atribuição do montante de 8,5 milhões de contos a título do acréscimo do risco geral do projecto, o concedente **voltaria a compensar** a concessionária nos termos do artigo 101 (equilíbrio financeiro) através de uma compensação directa, caso não fosse mutuamente acordada entre as partes outra forma de compensação.

Quer isto dizer que, não obstante a compensação dos 8,5 milhões de contos, a título do aumento do risco geral do projecto, com fundamento nos distúrbios ocorridos em 24 de Junho de 1994, após a atribuição da concessão, a ocorrência de novas perturbações em resultado de futuros aumentos de portagens da Ponte 25 de Abril, voltará a garantir, nos termos do FRA 1, uma nova compensação financeira à concessionária.

Assim, os distúrbios e perturbações que possam afectar naturalmente o fluxo de veículos e a cobrança normal de portagens, poderá, nos termos do FRA 1, dar origem a uma “**dupla**” compensação:

*Assinatura*



## **Tribunal de Contas**

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

- A compensação já atribuída pelo acréscimo do risco geral do projecto, em momento anterior à subida dos preços de portagens (fase de congelamento dos preços de portagem), de que resultou o pagamento de 8,5 milhões de contos pelo Estado; e
- A compensação referida no ponto 8 do FRA 1, no caso de se voltarem a repetir as mesmas ocorrências, após a actualização dos preços de portagens na Ponte 25 de Abril, que estava prevista concretizar-se com a abertura da Ponte Vasco da Gama ao tráfego.

**Neste contexto, o risco do tráfego é, na realidade, assumido pelo concedente, contrariamente ao estipulado no art.º 62 do contrato de concessão. Com efeito:**

- Se o concedente congela os preços das portagens e não cumpre, por isso, o estabelecido contratualmente, é obrigado a compensar a concessionária, ao abrigo de um Acordo de Reequilíbrio Financeiro.
- Se o concedente decide aumentar os preços de portagem e, assim, cumprir o estabelecido contratualmente, será também penalizado, posto que esse fundamento desencadeará, certamente, reacções e perturbações por parte dos utilizadores, implicando, de igual modo, o pagamento de compensação financeira à concessionária.

**Face ao exposto, parece evidente que o Acordo FRA 1, introduziu um evidente desvirtuamento no conceito de “Project Finance” e no Modelo da concessão inicial, porquanto com ele deixou, verdadeiramente, de existir transferência ou, no mínimo, partilha equilibrada do risco de exploração entre as partes.**

### **6.4.2 - O 2º Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão – (FRA 2)**

Após a celebração, em 24 de Março de 1995, do aqui designado como segundo contrato de concessão e do FRA 1, o concedente introduziu, novamente, modificações unilaterais ao estabelecido no contrato de concessão e no primeiro Acordo de Reequilíbrio Financeiro, ao decidir pelo não aumento das taxas de portagem da Ponte 25 de Abril.

Estas alterações e, bem assim, os seus efeitos, constam de um segundo Acordo de Reequilíbrio Financeiro, o FRA 2, cuja aprovação teve lugar em 23/09/96.





## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

Em derrogação do previsto no artigo 57.5 do contrato de concessão e em substituição do estabelecido no artigo 2 do FRA 1, as portagens cobradas pela concessionária aos utentes da Antiga Travessia, manter-se-iam, até 1 de Abril de 1998, com os seguintes valores (com IVA):

(escudos)

150	-	Classe 1
370	-	Classe 2
550	-	Classe 3
720	-	Classe 4

Nos termos do FRA 2, o concedente atribuiu à concessionária, como forma de reposição do equilíbrio financeiro da concessão, **uma compensação directa de 980 mil de contos**.

Este montante foi calculado com referência ao Caso Base, por forma a repor, pelo menos, dois dos seus três critérios chave, e no pressuposto de que a abertura ao tráfego da nova travessia ocorreria no dia 31 de Março de 1998.

A atribuição desta verba assentou, igualmente, nos pressupostos definidos no número 6 do FRA 1, ou seja, considerou as receitas de portagem da Ponte 25 de Abril, obtidas durante a fase de construção da Nova Ponte, para efeitos fiscais, como uma subvenção não destinada à exploração, condição especialmente vantajosa para a concessionária, nomeadamente para efeitos de reposição do equilíbrio financeiro, como atrás já se demonstrou largamente.

Contudo, e novamente, ao abrigo do disposto no número 6 do FRA 1, caso essas receitas não fossem consideradas ou aceites fiscalmente como um subsídio ao investimento da Ponte Vasco da Gama, haveria lugar à devolução de 200 mil contos ao concedente.

Como já referido, nos termos contratuais e do Caso Base, as receitas de portagem da Ponte 25 de Abril deveriam ser consideradas como uma receita normal de exploração, pelo que a verba a receber pela concessionária, ao abrigo deste Acordo de Reequilíbrio Financeiro, **deveria ter sido de 780 mil contos e não a de 980 mil contos**.

**Sublinhe-se que, o montante realmente inscrito na adequada rubrica “Financial Restoration Grant” do Caso Base foi o de 780 mil contos e não o de 980 mil contos.**

*Assinatura*



## **Tribunal de Contas**

*Direção Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

A demonstração dos efeitos deste Acordo e, bem assim, da atribuição do subsídio de 980 mil contos, apurado nos termos do Caso Base, poderá ser esquematizada e visualizada mediante três seguintes fases distintas de uma versão simplificada do Modelo Caso Base:

- Versão inicial, que representa uma versão equilibrada do Modelo Caso Base, implicando, neste contexto, o cumprimento dos critérios chaves da concessão – *vide* Quadro V, seguinte
- Versão desequilibrada, que inclui as modificações unilaterais do concedente e os seus efeitos ao nível da perda de rendimento, que conduzem ao incumprimento dos critérios chave definidos contratualmente – *vide* Quadro VI, seguinte
- Versão reequilibrada, que restabelece o equilíbrio financeiro do Modelo e que se pauta pela inclusão do subsídio do concedente – *vide* Quadro VII, seguinte



*Assinatura*



**Tribunal de Contas**

*Direção-Geral*

Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro

**QUADRO V**

**FRA 1 – Financial Rebalance Agreement I – Versão Equilibrada**

	1996	1996	1997	1997	1998
	I	II	I	II	I
Tráfego (milhares de unidades)					
	17 592	19 838	17 526	19 764	15 612
Classe 1					
Classe 2	3 890	3 890	4 310	4 310	4 406
Classe 3	235	235	265	265	275
Classe 4	330	330	370	370	387
Portagens (escudos)					
Classe 1	157	162	162	162	243
Classe 2	381	390	400	410	614
Classe 3	567	581	595	610	910
Classe 4	743	762	781	800	1 181
Elasticidade (%)					
Classe 1	98,8%	93,8%	99,0%	99,0%	95,4%
Classe 2	98,1%	93,1%	98,0%	98,0%	93,7%
Classe 3	98,1%	98,1%	98,0%	98,0%	93,7%
Classe 4	98,1%	98,1%	98,0%	98,0%	93,7%
Desconto Utilizador Frequente (%)	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%
Rendimento Antes impostos					
Classe 1	1,16	1,35	1,19	1,35	1,54
Classe 2	0,62	0,63	0,72	0,74	1,08
Classe 3	0,06	0,06	0,07	0,07	0,10
Classe 4	0,10	0,10	0,12	0,12	0,18
Rendimentos Ponte Nova	0	0	0	0	0,40
Rendimento Acumulado (milhões de contos)	1,94	4,08	6,18	8,45	11,75
Subsídio Atribuído (milhões de contos)					9,62
Rácios	<b>IRR</b>	<b>DSCR</b>	<b>DSCR</b>	<b>LLCR 98</b>	
	11,95%	98II	99		
		1,32	1,38	1,85	

Fonte: GATTEL

*Assinatura*



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro

### QUADRO VI

#### FRA 1 – Versão Desequilibrada (com perda de rendimento)

	1996		1997		1998
	I	II	I	II	I
<b>Tráfego (milhares de unidade)</b>					
Classe 1	17 592	19 838	17 526	19 764	15 612
Classe 2	3 890	3 890	4 310	4 310	4 406
Classe 3	235	235	265	265	275
Classe 4	330	330	370	370	387
<b>Portagens (escudos)</b>					
Classe 1	143	143	143	143	233
Classe 2	352	352	352	352	586
Classe 3	524	524	524	524	867
Classe 4	686	686	686	686	1 124
<b>Elasticidades (%)</b>					
Classe 1	99,6%	99,6%	100,0%	100,0%	95,8%
Classe 2	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
Classe 3	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
Classe 4	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
Desconto Utilizador Frequente (%)	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%
<b>Rendimento antes impostos</b>					
Classe 1	1,06	1,20	1,07	1,20	1,48
Classe 2	0,57	0,57	0,64	0,64	1,03
Classe 3	0,05	0,05	0,06	0,06	0,10
Classe 4	0,10	0,10	0,11	0,11	0,17
Rendimentos Ponte Nova	0	0	0	0	0,40
Rendimento Acumulado (milhões de unidades)	1,79	3,71	5,58	7,59	10,77
<b>Subsídio Atribuído</b>					
<b>Rácios</b>	IRR	DSCR 98II	DSCR 99	LLCR 98	
	11,81%	N/A	N/A	N/A	

Fonte: GATTEL



*Assinatura*



**Tribunal de Contas**

*Direção-Geral*

Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro

**QUADRO VII**

**FRA 2 – Versão Reequilibrada**

	1996 I	1996 II	1997 I	1997 II	1998 I
Tráfego (milhões de unidades)					
Classe 1	17 592	19 838	17 526	19 764	15 612
Classe 2	3 890	3 890	4 310	4 310	4 406
Classe 3	235	235	265	265	275
Classe 4	330	330	370	370	387
<b>Portagens</b>					
Classe 1	143	143	143	143	233
Classe 2	352	352	352	352	586
Classe 3	524	524	524	524	867
Classe 4	686	686	686	686	1 124
Elasticidades (%)					
Classe 1	99,6%	99,6%	100,0%	100,0%	95,8%
Classe 2	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
Classe 3	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
Classe 4	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
Desconto Utilizador Freqüente (%)	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%
Rendimento antes impostos					
Classe 1	1,06	1,20	1,07	1,20	1,48
Classe 2	0,57	0,57	0,64	0,64	1,03
Classe 3	0,05	0,05	0,06	0,06	0,10
Classe 4	0,10	0,10	0,11	0,11	0,17
Rendimentos Ponte Nova	0	0	0	0	0,40
Rendimento Acumulado (milhões de contos)	1,79	3,71	5,58	7,59	10,78
Subsídio Atribuído					0,98
Rácios/Critérios Chave	IRR	DSCR 98II	DSCR 99	LLCR 98	
	11,96%	1,33	1,38	1,85	

Fonte: GATTEL



## **Tribunal de Contas**

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

### **6.4.3 - O 3º Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão – (FRA 3)**

A 17 de Fevereiro de 1998, foi celebrado, entre o Estado Português e a Lusoponte, S.A um terceiro Acordo de Reequilíbrio Financeiro o FRA 3, para a reposição do equilíbrio financeiro da concessão, em virtude de o concedente ter decidido introduzir modificações unilaterais ao que se encontrava estabelecido no contrato de concessão e nos Acordos de Reequilíbrio Financeiro 1 e 2, ou seja, que não seriam cobradas portagens na Ponte 25 de Abril nos meses de Agosto de 1996 e 1997.

Como forma de reposição do equilíbrio financeiro da concessão, o concedente atribuiu à concessionária **uma compensação directa no montante de 760 mil contos**, calculada com referência ao Caso Base, de modo a repor pelo menos dois dos seus três critérios chaves.

Mais uma vez, a compensação de 760 mil contos foi apurada, com suporte nas mesmas premissas assumidas no artigo 6 do FRA 1, o que levou de novo a atribuir às receitas da Ponte 25 de Abril, no período de construção da nova ponte, a natureza de um subsídio não destinado à exploração.

Esta situação permitiu à Lusoponte **receber mais 160 mil contos do que receberia** se, efectivamente, as receitas da Ponte 25 de Abril tivessem sofrido o tratamento fiscal previsto no contrato de concessão e no próprio Modelo Caso Base, peça contratual.

**Sublinhe-se que, o Caso Base, através da sua rubrica “Financial Restoration Grant” (Subvenção destinada a repor o equilíbrio financeiro), reflectiu apenas um encaixe de 600 mil contos, uma vez que, como foi já referido e de novo se repete, este foi concebido para tratar as receitas da Ponte 25 de Abril, em termos fiscais, como uma receita normal de exploração.**

O montante apurado nos termos do FRA 3 e os seus efeitos, nomeadamente os correspondentes à perda de rendimento em consequência das alterações introduzidas pelo concedente, encontram-se tratados e representados, na versão simplificada do Caso Base, nos termos dos seguintes Quadro VIII, com a versão equilibrado anexa ao FRA 2, Quadro IX, com a versão desequilibrada anexa ao FRA 2 e Quadro X, com a versão já reequilibrada anexa ao FRA 3.



*Assinatura*



**QUADRO VIII**

**Versão Equilibrada, Anexo ao FRA 2**

	1996		1997		1998
	I	II	I	II	I
<b>Tráfego (milhares de unidades)</b>					
Classe 1	17 592	19 838	17 526	19 764	15 612
Classe 2	3 890	3 890	4 310	4 310	4 406
Classe 3	235	235	265	265	275
Classe 4	330	330	370	370	387
<b>Portagens (escudos)</b>					
Classe 1	143	143	143	143	233
Classe 2	352	352	352	352	586
Classe 3	524	524	524	524	867
Classe 4	686	686	686	686	1 124
<b>Elasticidades (%)</b>					
Classe 1	99,6%	99,6%	100,0%	100,0%	95,8%
Classe 2	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
Classe 3	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
Classe 4	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
Desconto Utilizador Frequente (%)	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%
<b>Rendimento antes impostos</b>					
Classe 1	1,06	1,20	1,07	1,20	1,48
Classe 2	0,57	0,57	0,64	0,64	1,03
Classe 3	0,05	0,05	0,06	0,06	0,10
Classe 4	0,10	0,10	0,11	0,11	0,17
<b>Rendimentos Ponte Nova</b>	0	0	0	0	0,40
<b>Rendimento Acumulado (milhões de contos)</b>	1,79	3,71	5,58	7,59	10,78
<b>Subsídio Atribuído Acumulado</b>					
<b>Rácios/Critérios Chave</b>	<b>IRR</b>	<b>DSCR</b>	<b>DSCR</b>	<b>LLCR 98</b>	
		<b>98II</b>	<b>99</b>		
	11,96%	1,33	1,38	1,85	

Fonte: GATTEL







*Assinatura*



**Tribunal de Contas**

*Direção-Geral*

Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro

**QUADRO IX**

**Versão Desequilibrada, Anexo ao FRA 2**

	1996	1996	1997	1997	1998
	I	II	I	II	I
Trafego (milhares de unidades)					
<b>Classe 1</b>	17 592	19 838	17 526	15 973	15 612
<b>Classe 2</b>	3 890	16 033	4 310	3 484	4 406
<b>Classe 3</b>	235	3 145	265	215	275
<b>Classe 4</b>	330	190	370	304	387
Portagens (escudos)					
<b>Classe 1</b>	143	143	143	143	233
<b>Classe 2</b>	352	352	352	352	586
<b>Classe 3</b>	524	524	524	524	867
<b>Classe 4</b>	686	686	686	686	1 124
Elasticidades (%)					
<b>Classe 1</b>	99,6%	99,6%	100,0%	100,0%	95,8%
<b>Classe 2</b>	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
<b>Classe 3</b>	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
<b>Classe 4</b>	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
Desconto Utilizador Frequente (%)	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%
Rendimento Antes impostos					
<b>Classe 1</b>	1,06	0,97	1,07	0,97	1,48
<b>Classe 2</b>	0,57	0,46	0,64	0,52	1,03
<b>Classe 3</b>	0,05	0,04	0,06	0,05	0,10
<b>Classe 4</b>	0,10	0,08	0,11	0,09	0,17
Rendimentos Ponte Nova	0,00	0,00	0,00	0,00	0,40
Rendimento Acumulado (milhões de contos)	1,79	3,34	5,21	6,84	10,02
Subsidio Atribuído Acumulado					
Rácios/Critérios Chave	<b>IRR</b>	<b>DSCR 98II</b>	<b>DSCR 99</b>	<b>LLCR 98</b>	
	11,36%	N/A	N/A	N/A	

Fonte: GATTEL

*Assessoria*



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro

### QUADRO X

#### Versão Reequilibrada, Anexo ao FRA 3

	1996		1997		1998
	I	II	I	II	I
<b>Tráfego(milhares de unidades)</b>					
Classe 1	17 592	16 033	17 526	15 973	15 612
<b>Classe 2</b>	3 890	3 145	4 310	3 484	4 406
<b>Classe 3</b>	235	190	265	215	275
<b>Classe 4</b>	330	272	370	304	387
<b>Portagens(escudos)</b>					
Classe 1	143	143	143	143	233
Classe 2	352	352	352	352	586
Classe 3	524	524	524	524	867
Classe 4	686	686	686	686	1 124
<b>Elastiçidades (%)</b>					
Classe 1	99,6%	99,6%	100,0%	100,0%	95,8%
<b>Classe 2</b>	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
<b>Classe 3</b>	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
<b>Classe 4</b>	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%
Desconto Utilizador Frequente (%)	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%
<b>Rendimento antes impostos</b>					
Classe 1	1,06	0,97	1,07	0,97	1,48
<b>Classe 2</b>	0,57	0,46	0,64	0,52	1,03
<b>Classe 3</b>	0,05	0,04	0,06	0,05	0,10
<b>Classe 4</b>	0,10	0,08	0,11	0,09	0,17
Rendimentos Ponte Nova	0,00	0,00	0,00	0,00	0,40
Rendimento Acumulado (milhões de contos)	1,79	3,34	5,21	6,84	10,02
Subsídio Atribuído					0,76
<b>Rácios/Critérios Chave</b>	<b>IRR</b>	<b>DSCR 98II</b>	<b>DSCR 99</b>	<b>LLCR 98</b>	
	11,43%	1,16	1,22	1,73	

Fonte: GATTEL



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

A perda de rendimento verificada em face das alterações do concedente respeitantes ao não pagamento de portagens nos meses de Agosto de 1996 e 1997, na Ponte 25 de Abril, ascende, nos termos do Caso Base, no Acordo – FRA 3, a 760 mil contos, que resultaram do diferencial obtido entre o rendimento acumulado de 10,78 milhões de contos na versão equilibrada do Caso Base (Quadro VIII) e o rendimento estimado de 10,02 milhões de contos na versão “desequilibrada” (Quadro IX).

Assim, a atribuição deste montante, como se verifica no Quadro X, repõe os valores exigidos para os critérios chave, que representam, nos termos contratuais, o equilíbrio financeiro da concessão.

**Tal como nos anteriores Acordos de Reequilíbrio Financeiro, as verbas atribuídas ao abrigo deste novo FRA, foram calculadas com base num Modelo – Caso Base sem impostos, o que se considera ser incorrecto e comportar prejuízo para o Estado concedente.**

### *6.4.4 - O 4º Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão – (FRA 4)*

O FRA 4 foi celebrado em 22 de Fevereiro de 1999, tendo em atenção as novas alterações unilaterais introduzidas pelo concedente, no que respeita aos preços de portagem a cobrar na Ponte 25 de Abril e à não cobrança das mesmas durante o mês de Agosto de 1998.

Nos termos deste Acordo, o valor das portagens cobradas pela concessionária aos utentes da Ponte 25 de Abril manter-se-ia até 24 de Abril de 1999, data a partir da qual aquelas taxas passariam a observar o disposto no contrato de concessão, ou seja, igualariam o preço de portagem da Ponte Vasco da Gama, após a sua entrada em funcionamento.

O congelamento dos preços de portagem da Ponte 25 de Abril e o não pagamento destas durante o mês de Agosto de 1998 implicou a atribuição, pelo concedente à concessionária, de uma compensação directa no montante de 4,85 milhões de contos, para efeitos de reposição do equilíbrio financeiro da concessão, calculada com referência ao Caso Base, por forma a repor, pelo menos, dois dos seus três critérios chave.

Nos Quadros XI, XII e XIII seguintes, apresentam-se, em versão simplificada do Caso Base – GATTEL, respectivamente as versões equilibrada anexa ao FRA 3, desequilibrada anexa ao FRA 4 e reequilibrada anexa ao mesmo FRA 4.

Como se pode observar no Quadro XI, a versão inicial do Modelo apresentava-se equilibrada tendo em atenção, entre outros, os seguintes pressupostos:

- Haveria uma diminuição do tráfego na Ponte 25 de Abril, na sequência da abertura da nova ponte, ou seja, a Ponte Vasco da Gama.



## **Tribunal de Contas**

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

- O tráfego previsto para 1998 e 1999, na Antiga Travessia, seria inferior ao estimado para 1996 e 1997.
- As taxas de portagem a cobrar na Ponte 25 de Abril, em 1998 e 1999, representariam valores superiores ao dobro, em termos médios, dos praticados em 1996 e 1997.

**Contudo, a realidade mostrou que:**

- **Não houve uma diminuição do tráfego na Ponte 25 de Abril, na sequência da abertura da nova ponte.**
- **O tráfego na Ponte 25 de Abril, em 1998 e 1999, não foi inferior ao tráfego verificado em 1996 e 1997.**
- **As taxas de portagem cobradas em 1998 e 1999, representaram valores inferiores à metade das constantes do Caso Base, isto é, mantiveram inalterado o seu valor.**

**A constatação destes factos, contrários aos pressupostos contidos no Modelo, despoletou um efeito sinérgico e multiplicador sobre o montante apurado a título de reposição do equilíbrio financeiro da concessão, justificando deste modo, o elevado montante de 4,85 milhões de contos atribuído à concessionária pelo concedente.**

Com efeito, o Modelo foi “reequilibrado” com base numa previsão de tráfego substancialmente inferior à realidade, a preços inferiores a metade dos previstos contratualmente no Modelo, potenciando, desta forma, o montante do subsídio atribuído à concessionária para repor a perda de rendimento previsional, a qual resultou de um apuramento sustentado em pressupostos incorrectos, cujos efeitos práticos, em termos financeiros, se traduziram numa mais-valia para a concessionária.

Sublinhe-se que a verba de 4, 85 milhões de contos atribuída ao abrigo deste Acordo, representa quase o triplo do valor dos subsídios atribuídos nos termos dos Acordos FRA 2 e FRA 3.

**Obviamente, se se tivesse tido em conta a variável “tráfego real”, o montante apurado para efeitos de reposição do equilíbrio financeiro seria substancialmente inferior.**

Não obstante a consideração para efeitos de cálculo, no Caso Base, de um tarifário inferior à metade do previsto no contrato de concessão e de um menor tráfego assumido pelo Modelo em 1998 e 1999, o coeficiente de elasticidade da receita previsto no Caso Base contribuiu, ainda, para reforçar a perda de rendimento, ou seja, aumentar o montante do subsídio atribuído à concessionária.



*Assinatura*



## Tribunal de Contas

*Direção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

No entanto, face ao congelamento dos preços de portagem na Ponte 25 de Abril, não se afigura razoável manter um coeficiente de elasticidade da receita inferior a 100 %, uma vez que o efeito do não aumento de preços contribui normalmente para o crescimento do tráfego na Ponte 25 de Abril

Com efeito, o Modelo apura uma determinada receita e define um determinado coeficiente de elasticidade de tráfego em função do aumento real dos preços de portagem. Contudo, a partir do momento em que os preços de portagem são congelados, deixa de ter qualquer lógica ou fundamento o impacto negativo provocado na receita, conforme previsto no Modelo Caso Base, que continua a considerar o aumento das taxas de portagem.

*Assinatura*



# Tribunal de Contas

*Direcção Geral*

Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro

## QUADRO XI

### Versão Simplificada do GATTEL Base Case, Anexo ao FRA 3 (Versão Equilibrada)

	1996 I	1996 II	1997 I	1997 II	1998 I	1998 II	1999 1. Trim.	1999 1 a 2. Abril	1999 25 a 30 Abril	1999 1 Maio/30 Junho
Proteção (milhares de unidades)										
Classe 1	17 592	15 686	17 526	15 973	15 612	17 608	8 035	2 143	536	5 356
Classe 2	3 890	3 280	4 310	3 484	4 406	4 418	2 247	599	150	1 498
Classe 3	235	203	265	215	275	276	141	37	9	94
Classe 4	330	274	370	304	387	388	200	53	13	133
Portagens (esc.)										
Classe 1	143	143	143	143	233	324	343	343	343	343
Classe 2	352	352	352	352	586	819	857	857	857	857
Classe 3	524	524	524	524	867	1 210	1 267	1 267	1 267	1 267
Classe 4	686	686	686	686	1 124	1 562	1 638	1 638	1 638	1 638
Elasticidades (%)										
Classe 1	99,6%	99,6%	100,0%	100,0%	95,8%	97,0%	92,0%	92,0%	92,0%	92,0%
Classe 2	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%	91,4%	91,4%	91,4%	91,4%	91,4%
Classe 3	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%	91,4%	91,4%	91,4%	91,4%	91,4%
Classe 4	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	94,3%	91,4%	91,4%	91,4%	91,4%	91,4%
Desconto Utilizador Freqüente (%)	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%
Rendimento antes Impostos										
Classe 1	1,06	0,95	1,07	0,97	1,48	2,23	1,08	0,29	0,07	0,72
Classe 2	0,57	0,48	0,64	0,52	1,03	1,41	0,75	0,20	0,05	0,50
Classe 3	0,05	0,04	0,06	0,05	0,10	0,13	0,07	0,02	0,00	0,05
Classe 4	0,10	0,08	0,11	0,09	0,17	0,24	0,13	0,03	0,01	0,08
Rendimentos Ponte Nova	0,00	0,00	0,00	0,00	0,40	0,92	0,54	0,14	0,04	0,36
Rendimento Acumulado (milhões contos)	1,79	3,35	5,22	6,84	10,04	14,96	17,52	18,2		
Subsídio Atribuído										
Rátios/Critérios Chave	IRR			DSCR 98II		DSCR 99		LLCR 98		
	11,43%			1,16		1,22		1,73		

Fonte: GATTEL



*Assinatura*



Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro

QUADRO XII

Versão Simplificada do GATTEL Base Case, Anexo ao FRA 4, Após Inclusão da Modificação Unilateral (Versão desequilibrada)

Tráfego (milhares de unid.)	1996	1996	1997	1997	1998	1998	1999	1999	1999	1999
	I	II	I	II	I	II	1.º Trim.	I a 24 Abril	25 a 30 Abril	1 Maio/30 Junho
Classe 1	17 592	15 686	17 526	15 612	15 612	13 824	8 035	2 143	536	5 356
Classe 2	3 890	3 280	4 310	3 632	4 406	3 982	2 247	599	150	1 498
Classe 3	235	203	265	229	275	244	141	37	9	94
Classe 4	330	274	370	306	387	298	200	53	13	133
Portagens (escudos)										
Classe 1	143	143	143	143	143	143	143	143	343	343
Classe 2	352	352	352	352	352	352	352	352	857	857
Classe 3	524	524	524	524	524	524	524	524	1 267	1 267
Classe 4	686	686	686	686	686	686	686	686	1 638	1 638
Elasticidades (%)										
Classe 1	99,6%	99,6%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	95,9%	95,9%	95,9%	95,9%
Classe 2	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	99,6%	99,6%	94,5%	94,5%	94,5%	94,5%
Classe 3	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	99,6%	99,6%	94,5%	94,5%	94,5%	94,5%
Classe 4	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	99,6%	99,6%	94,5%	94,5%	94,5%	94,5%
Desconto Utilizador Frequente (%)	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%
Rendimento antes impostos										
Classe 1	1,06	0,95	1,07	0,95	0,95	0,84	0,47	0,12	0,07	0,75
Classe 2	0,57	0,48	0,64	0,54	0,66	0,59	0,32	0,08	0,05	0,52
Classe 3	0,05	0,04	0,06	0,05	0,06	0,05	0,03	0,01	0,00	0,05
Classe 4	0,10	0,08	0,11	0,09	0,11	0,09	0,05	0,01	0,01	0,09
Rendimentos Ponte Nova	0,00	0,00	0,00	0,00	0,4	0,92	0,54	0,14	0,04	0,36
Rendimento Acumulado (milhões de contos)	1,79	3,35	5,22	6,85	9,03	11,52	12,93	13,3		
Subsídio Atribuído										
Rátios/Critérios Chave	IRR		DSCR 98II			DSCR 99		LLCR 98		
	10,83%		0,41			0,97		1,72		

Fonte: GATTEL

*Assessor*



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro

### QUADRO XIII

Versão Simplificada do GATTEL *Base Case*, Anexo ao FRA 4, (Versão Reequilibrada)<sup>3</sup>

	1996		1997		1998		1999		1999	
	I	II	I	II	I	II	1.º Trim.	1 a 24 Abril	25 a 30 Abril	1.º Maio/30 Junho
<b>Tráfego (milhares de unidades)</b>										
Classe 1	17 592	15 686	17 526	15 612	15 612	13 824	8 035	2 143	536	5 356
Classe 2	3 890	3 280	4 310	3 632	4 406	3 982	2 247	599	150	1 498
Classe 3	235	203	265	229	275	244	141	37	9	94
Classe 4	330	274	370	306	387	298	200	53	13	133
<b>Portagens (escudos)</b>										
Classe 1	143	143	143	143	143	143	143	143	343	343
Classe 2	352	352	352	352	352	352	352	352	857	857
Classe 3	524	524	524	524	524	524	524	524	1 267	1 267
Classe 4	686	686	686	686	686	686	686	686	1 638	1 638
<b>Elasticidades (%)</b>										
Classe 1	99,6%	99,6%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	95,9%	95,9%	95,9%	95,9%
Classe 2	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	99,6%	99,6%	94,5%	94,5%	94,5%	94,5%
Classe 3	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	99,6%	99,6%	94,5%	94,5%	94,5%	94,5%
Classe 4	98,8%	98,8%	99,2%	99,2%	99,6%	99,6%	94,5%	94,5%	94,5%	94,5%
<b>Desconto Utilizador Frequentador (%)</b>										
Rendimento antes impostos	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%	85,0%
Classe 1	1,06	0,95	1,07	0,95	0,95	0,84	0,47	0,12	0,07	0,75
Classe 2	0,57	0,48	0,64	0,54	0,66	0,59	0,32	0,08	0,05	0,52
Classe 3	0,05	0,04	0,06	0,05	0,06	0,05	0,03	0,01	0,00	0,05
Classe 4	0,10	0,08	0,11	0,09	0,11	0,09	0,05	0,01	0,01	0,09
<b>Rendimentos Ponte Nova</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,4	0,92	0,54	0,14	0,04	0,36
<b>Rendimento Acumulado (milhões de contos)</b>	<b>1,79</b>	<b>3,35</b>	<b>5,22</b>	<b>6,85</b>	<b>9,03</b>	<b>11,52</b>	<b>12,93</b>	<b>13,3</b>		
<b>Subsídio Atribuído</b>								<b>4,85</b>		
<b>Rácios/Critérios Chave</b>	<b>IRR</b>		<b>DSCR 98II</b>		<b>DSCR 99</b>		<b>LLCR 98</b>			
	11,43%		1,16		1,22		1,73			

Fonte: GATTEL





*Assinatura*



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro

### 6.5. Perda de rendimento estimada para o ano de 1999

Pelo facto de o Estado não aumentar os preços de portagem da Ponte 25 de Abril e determinar o não pagamento destas durante o mês de Agosto, estima-se que tal deverá custar ao Orçamento de Estado, em 1999, **mais de 5 milhões de contos**, em resultado da perda de rendimento calculada segundo uma versão simplificada do Modelo Caso Base, como a seguir se demonstra e é evidenciado no Quadro XIV seguinte:

#### QUADRO XIV

#### PERDA DE RENDIMENTO ESTIMADA PARA O ANO DE 1999

	Versão Equilibrada		----->	Versão Desequilibrada	
	1999 I	1999 II		1999 I	1999 II
<b>Trafego (milhares de unidades)</b>					
Classe 1	16069	18096	16,069	14,296	
Classe 2	4493	4500	4,493	4,056	
Classe 3	281	282	281	250	
Classe 4	399	400	399	310	
<b>Portagens (escudos)</b>					
Classe 1	343	343	143	143	
Classe 2	857	857	352	352	
Classe 3	1267	1267	524	524	
Classe 4	1638	1638	686	686	
<b>Desconto utilizador</b>					
Frequente	85 %	85 %	85 %	85 %	
<b>Elasticidades</b>					
Classe 1	92 %	92 %	95,9 %	95,9 %	
Classe 2	91,4 %	91,4 %	94,5 %	94,5 %	
Classe 3	91,4 %	91,4 %	94,5 %	94,5 %	
Classe 4	91,4 %	91,4 %	94,5 %	94,5 %	
<b>Rendimento antes</b>					
<b>Imposto (milhões de contos)</b>					
Classe 1	2,16	2,43	0,94	0,83	
Classe 2	1,5	1,5	0,64	0,57	
Classe 3	0,14	0,14	0,06	0,05	
Classe 4	0,25	0,25	0,11	0,09	
<b>Rendimento acumulado (milhões de contos)</b>	<b>8,36</b>			<b>3,29</b>	

Fonte: GATTEL

----->



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

**A perda de rendimento estimada para 1999, cifrar-se-á em 5,07 milhões de contos,** resultantes da diferença entre o rendimento acumulado na Versão Equilibrada (8,36 milhões de contos) e o rendimento acumulado na Versão Desequilibrada (3,29 milhões de contos).

Saliente-se, todavia, que parte substancial desta verba não poderá deixar de vir a integrar um novo Acordo de Reequilíbrio Financeiro, que será o FRA 5, uma vez que à data da auditoria (Junho/99) estavam reunidos os pressupostos para a celebração deste novo Acordo. Adiante-se, para melhor compreensão do que antecede, que uma parte, no valor aproximado de **1,46 milhões de contos**, daquele montante de 5,07 milhões, **já integrou o FRA 4**, uma vez que o ciclo coberto por estes Acordos não tem coincidido com os anos económicos (Janeiro a Dezembro).

Assim, o Estado, ao optar pelo prolongamento do congelamento dos preços de portagem da Ponte 25 de Abril, não procedendo à actualização das taxas de portagem daquela ponte, de acordo com o disposto no contrato de concessão, **potenciará o efeito multiplicador das verbas a despende, nos moldes dos Acordos de Reequilíbrio Financeiro.** E, isto, na medida do diferencial resultante entre o rendimento calculado com base no tráfego e nos preços do Caso Base (preços contratuais) e o rendimento proporcionado pelo mesmo tráfego corrigido do mês de Agosto, aos preços actuais, que representam, em média, menos 140 % dos preços contratuais.

### 6.6. Demonstração das perdas de rendimento

Caracterizam-se seguidamente os elementos indispensáveis à demonstração da perda do rendimento real, face às sucessivas reduções do rendimento contratual – Caso Base (FRA 1) – na sequência das alterações unilaterais introduzidas pelo concedente, desde o início da concessão até ao final de 1999. Assim:

- O rendimento projectado inicialmente no Caso Base e no FRA 1, peça contratual anexa ao contrato de concessão, configura um rendimento base de natureza contratual, a partir do qual as partes aceitaram celebrar o contrato de concessão.
- O rendimento projectado e corrigido no Caso Base – FRA 4, representa um rendimento afectado das modificações unilaterais introduzidas pelo concedente, que conduziram, obviamente, a uma perda de rendimento, em relação ao rendimento contratual projectado no Caso Base – FRA 1, anexo ao contrato de concessão.
- As perdas de rendimento geradas nos termos do Caso Base, em virtude das alterações efectuadas pelo concedente, correspondem a uma quebra de rendimento em face do estabelecido contratualmente. Estas foram calculadas com base na redução de rendimento ocorrida entre a celebração do Acordo – FRA I e



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

o FRA 4, equivalendo, na prática, ao montante de subsídios atribuídos pelo Estado à concessionária.

- A situação real em termos de receitas de portagem efectivamente cobradas pela concessionária e, bem assim, os subsídios atribuídos ao abrigo dos Acordos de Reequilíbrio Financeiro, em face das alterações unilaterais conduzidas pelo concedente, que motivaram a perda de rendimento “contratual”.
- A comparação entre as receitas reais, ou seja a soma dos subsídios do Estado com as receitas de portagem efectivamente cobradas pela concessionária e as receitas projectadas no Caso Base – FRA 1, que consubstanciam o rendimento contratual da concessão, nomeadamente para os efeitos de reposição do equilíbrio financeiro.

Atente-se ao Quadro XV seguinte, onde se evidenciam os factos previamente enunciados:

*Assessor*



## Tribunal de Contas

*Direcção - Geral*

Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro

### QUADRO XV

(milhões de contos)

Ponte 25 de Abril	96	97	98	99	TOTAL
CASO BASE FRA I					
TRAFEGO 1 – RENDIMENTO	23,170 4,080	23,590 4,370	21,684 6,90	22,260 8,36	90,704 23,710
↓ Após modificações unilaterais					
CASE BASE FRA IV					
TRAFEGO 2 – RENDIMENTO	20,745 3,35	21,125 3,5	19,514 3,35	20,077 3,29	81,461 13,49
SITUAÇÃO REAL					
TRÁFEGO 3 – RENDIMENTO	25,327 3,854	25,615 3,944	25,313 3,897	25,418 3,9	15,60
4 – PERDA DE RENDIMENTO NOS TERMOS DOS FRA (1-2) (Subsídios do concedente)	0,73	0,87	3,55	5,07	10,22
5 – PERDA DE RENDIMENTO REAL EM RELAÇÃO AO FRA I (1-3)	0,23	0,43	3,0	4,46	8,16
6 – RENDIMENTO REAL (Receitas de portagem + Subsídios – 3 + 4)					25,82
7 – EXCEDENTE EM RELAÇÃO AO CASO BASE – FRA I (6-1)					2,11

Fonte: GATTEL



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

Este quadro permite tirar as seguintes conclusões:

- A perda de rendimento ocorrida, nos termos do Modelo Financeiro – Caso Base, ascendeu a 10,22 milhões de contos, enquanto a perda real verificada, com referência ao *Caso Base – FRA 1*, anexo ao contrato de concessão, espelha apenas 8,16 milhões de contos.
- As receitas reais da concessionária, considerando os rendimentos de portagem e os subsídios do concedente estimados à data da auditoria (Junho/99) devem atingir, até final de 1999, cerca de 26 milhões de contos, enquanto as receitas projectadas contratualmente no *Caso Base – FRA 1* – totalizavam apenas 23,71 milhões de contos.
- Os resultados concretos desta demonstração consubstanciam um ganho real superior a 2 milhões de contos favorável à concessionária, tendo em consideração o rendimento “contratual” projectado no *Caso Base*, o que conduz, mais uma vez, à presença de uma situação desfavorável para o Estado.

### 6.7. Apreciação económica das implicações dos Acordos de Reequilíbrio Financeiro, na óptica do interesse do concedente

Pretende-se, nesta parte do relato, simular uma comparação entre as receitas que se obteriam no período de 1996 a 1998, na Ponte 25 de Abril – mantendo em vigor o antigo quadro tarifário anexo ao Acordo FRA 1 – e as receitas reais (receitas de portagens e subsídios) da empresa, obtidas após as modificações unilaterais introduzidas pelo concedente ao contrato de concessão. Na comparação, considerou-se o tráfego real ocorrido naquele período.

Assim, para a receita resultante da aplicação dos preços associados ao quadro tarifário FRA 1, tendo por base o tráfego real, efectivamente ocorrido entre 1996 e 1998 na Ponte 25 de Abril, calcularam-se os seguintes valores, que representariam as receitas contratuais:

(Milhões de contos)

1996	-	4,384
1997	-	5,120
1998	-	8,446
Total	-	17,95

Fonte: Lusoponte

*Assinatura*



## Tribunal de Contas

*Direcção Geral*

Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro

Quanto às receitas reais de portagem, efectivamente obtidas após as modificações unilaterais por parte do concedente, foram as seguintes:

(Milhões de contos)

1996	-	3,854
1997	-	3,944
1998	-	3,897
<b>Total</b>	-	<b>11,695</b>

Fonte: Lusoponte

O quadro seguinte evidencia os subsídios atribuídos e estimados para o período de 1996 e 1998 ao abrigo dos Acordos de Reequilíbrio Financeiro – FRA 1, 2, 3 e 4.

(Milhões de contos)

<i>FRA1 - 0,9* - Parte imputável ao período 1996 – 1998 (Desconto do utilizador frequente)</i>
<i>FRA 1 - 0,8* - Parte imputável ao período 1996-1998 ( Aumento do risco geral projecto)</i>
<i>FRA 2 - 0,980 - Congelamento dos preços de portagem até 31 de Março 98</i>
<i>FRA 3 - 0,760 - Não pagamento de portagens nos meses de Agosto de 1996 e 1997</i>
<i>FRA 4 - 3,39 - Parte imputável ao período de 31 de Março 98 a Dezembro de 1998, congelamento de preços de portagem e o não pagamento destas, em Agosto de 1998</i>
<b>TOTAL - 6,83</b>

Fonte: GATTEL – (\*) Valores estimados pelos auditores do Tribunal



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

Finalmente, no quadro que se segue, estabelece-se a comparação entre as receitas reais e as receitas “contratuais”.

(Milhões de contos)

<b>1 – Receitas reais</b>	<b>18,53</b>
- Subsídios	6,83
- Receitas de portagem	11,695
<b>2 – Receitas contratuais</b>	<b>17,95</b>
<b>3 – “Excedentes”</b>	<b>0,58</b>

Fonte: GATTEL

Conforme se constata, a receita estimada, a preços do FRA 1, anexo ao contrato de concessão, pressupondo o tráfego real ocorrido entre 1996 e 1998, na Ponte 25 de Abril, situar-se-ia na ordem dos 17,95 milhões de contos.

**Contudo, no caso da hipótese referida, as receitas reais da Lusoponte imputáveis ao período de 1996 a 1998, excederiam, mesmo assim, as receitas resultantes dos preços contratuais FRA 1, aplicados ao tráfego real, num montante de 580 mil contos.**

## 7. OS RESULTADOS DA CONCESSIONÁRIA

### Caso Base/Situação Real

O quadro que se segue, permite comparar os resultados alcançados pela concessionária, calculados ao abrigo do Modelo Caso Base, com os resultados reais, efectivamente obtidos por esta, no seu primeiro exercício de exploração, referente ao ano de 1998 correspondente à entrada em funcionamento da Ponte Vasco da Gama em Abril de 1998.

*Assessoria*



## Tribunal de Contas

*Direcção Geral*

Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro

### QUADRO XVI

#### Demonstração de Resultados (*Profit and Loss Statement*)

(milhões de contos)

	Caso Base (FRA 4)	Situação Real
– Receitas de Portagens ( <i>Toll Revenue</i> )	8,12	7,96
– Total de custos operacionais ( <i>Total Operating Costs</i> )	1,93	1,913
– Amortizações/Provisões ( <i>Depreciation/Allowances</i> )	5,43	3,836
<b>Resultados Operacionais</b> ( <i>Operating Profit</i> )	<b>0,76</b>	<b>2,21</b>
– Juros Obtidos ( <i>Interest Income</i> )	0,07	0,33
– Juros Suportados ( <i>Interest Expenditures</i> )	6,47	6,739
<b>Resultados Financeiros</b> ( <i>Financial Results</i> )	<b>-6,4</b>	<b>-6,4</b>
– Amortizações/Subvenções ( <i>Amortization/Grant</i> )	2,13	1,909
– Perdas ( <i>FX Losses</i> )	0,48	0,01
<b>Resultados Extraordinários</b> ( <i>Extraordinary Results</i> )	<b>1,65</b>	<b>1,90</b>
– Resultado antes de impostos ( <i>Profit before Tax</i> )	-3,99	-2,29
– Impostos do Exercício ( <i>Tax for the Period</i> )	-	-
<b>Resultados depois de Impostos</b> ( <i>Profit after Tax</i> )	<b>-3,99</b>	<b>-2,29</b>

Fonte: GATTEL

Os resultados operacionais atingidos pela concessionária, em termos reais, ascendem a 2,21 milhões de contos, enquanto os mesmos resultados calculados segundo o Caso Base se cifraram apenas em 760 mil contos.

Do mesmo modo, os resultados extraordinários, resultantes da atribuição de subsídios, somaram, na realidade, quase 2 milhões de contos, quando os mesmos, expressos em função do Caso Base, representam apenas 1,65 milhões de contos.

A demonstração de resultados do exercício de 1998, com referência ao Caso Base, evidencia um lucro líquido negativo de quase 4 milhões de contos, conquanto os resultados reais reflectam um prejuízo de apenas 2,29 milhões de contos, sendo, pois, a diferença favorável à empresa de 1,7 milhões de contos.

Neste contexto, verifica-se que a perda de rendimento real resultante das alterações introduzidas pelo concedente, para a concessionária, é significativamente inferior àquela que é tomada em conta para efeitos contratuais, no Modelo Financeiro Caso Base, tendo daí resultado um montante de compensação superior, como oportunamente se referiu.





## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro

Assim, e a título de exemplo desta situação, refira-se o caso da globalidade das verbas obtidas pela concessionária no seguimento dos 4 Acordos de Reequilíbrio Financeiro, que não se reflectiram integralmente no Caso Base, tendo assim, justificado o maior volume dos resultados extraordinários reais, face aos considerados contratualmente no Caso Base.

As mesmas conclusões poderão ser tiradas através da análise e comparação de uma versão simplificada dos resultados obtidos pela concessionária, durante o ano de 1998, em termos reais, e pelo Modelo Contratual Caso Base, não considerando, no entanto, neste caso, o efeito do subsídio à exploração do concedente ("Grant to operation"), como mostra o Quadro XVII seguinte:

**QUADRO XVII**

	98/BASE CASE FRA 4 (versão simplificada)	98/SITUAÇÃO REAL
TRAFEGO (milhões de unidades)	19,513	22,500
Classe 1	14,718	19,058
Classe 2	4,194	2,859
Classe 3	259	161
Classe 4	342	422
PROVAÇÕES		
Classe 1	143	143
Classe 2	352	352
Classe 3	524	524
Classe 4	680	680
RENDIMENTO ANTES IMPOSTOS	4,67	5,65
IMPOSTOS		
Classe 1	1,79	2,61
Classe 2	1,25	0,95
Classe 3	0,11	0,074
Classe 4	0,2	0,0234
Ponte Nova	1,32	1,78
CUSTOS OPERACIONAIS		
OUTROS CUSTOS	12,22	10,582
OUTROS PROVEITOS	2,20	2,24
RESULTADO ANTES IMPOSTOS	- 7,37	- 4,60
IMPOSTOS		
RESULTADO APOS IMPOSTOS	- 7,37	- 4,60

Fonte: GATTEL



## **Tribunal de Contas**

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

Observe-se que, enquanto as receitas reais obtidas na nova travessia atingiram cerca de 1,78 milhões de contos, no Caso Base (FRA 4) as mesmas foram estimadas em apenas 1,32 milhões de contos.

As receitas reais de portagens superaram em quase 1 milhão de contos as receitas apuradas contratualmente nos moldes do Caso Base FRA 4.

Os resultados após impostos reflectem, na situação real, um excedente de 2,77 milhões de contos, em relação aos mesmos resultados apurados no Caso Base FRA 4.

**Os subsídios atribuídos à concessionária ao abrigo dos 4 Acordos de Reequilíbrio Financeiro, constituíram, pois, uma mais-valia para esta, no sentido em que permitiram compensá-la para além da perda real resultante das alterações contratuais, unilateralmente introduzidas pelo concedente.**

**Neste contexto, pode concluir-se que o Caso Base é, essencialmente, um Modelo “defensivo”, que se caracteriza pela contracção das receitas previsionais da concessão, associadas a projecções de tráfego substancialmente inferiores à realidade e por um empolamento dos custos de exploração da concessionária.**

### **8. EVENTOS COM GRAVOSAS IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS PARA O CONCEDENTE, AINDA PENDENTES**

Durante a fase de execução do contrato de construção da Ponte Vasco da Gama, verificaram-se alguns factos em relação aos quais o empreiteiro (Nova ponte – ACE) e a Lusoponte atribuíram a respectiva responsabilidade ao GATTEL.

As reclamações apresentadas pela empresa ao GATTEL, tiveram os seguintes fundamentos:

- Interferência indevida, por parte do GATTEL, no processo de elaboração do projecto de construção da nova ponte.
- Alteração da localização do estaleiro principal .
- Ocorrência de condições climáticas anormais durante o inverno de 1995/96, constituindo um evento de “força maior”, responsável por atrasos na execução.
- Modificações unilaterais introduzidas pelo concedente, na área do “Nó Sul”.
- Modificação unilateral introduzida pelo concedente na ligação à Praça José Queirós e o respectivo efeito ao nível dos serviços afectados.



## Tribunal de Contas

*Direção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

- O efeito conjugado deste elenco de eventos no programa de trabalhos.
- Encargos adicionais suportados pela empresa, em virtude da aceleração dos trabalhos realizados na ligação à Praça José Queirós, por forma a cumprir o prazo estabelecido.
- Pagamento de despesas adicionais respeitantes à remedição dos trabalhos no N.º de Sacavém, direito este incluído no contrato de concessão.
- Aumento da área a expropriar e novos realojamentos, nas zonas de Sacavém, Praça José Queirós e N.º Sul.
- Deficiências na Ponte 25 de Abril identificadas no Auto de Vistoria elaborado ao abrigo da cláusula 51 do contrato de concessão.
- A responsabilidade na expropriação e recuperação ambiental das Salinas do Samouco, cujos encargos se aproximam dos dois milhões de contos, o que contrasta com os 380 mil contos provisionados no Modelo "Base Case" que serviu de base à atribuição da concessão relativamente à expropriação e à recuperação das salinas do Samouco.
- Atraso no pagamento pelo concedente da última tranche do Fundo de Coesão (10 %) em resultado de esclarecimentos adicionais não incluídos no relatório final apresentado pelo concedente à União Europeia logo após a conclusão da nova travessia.

Estas situações, por estarem ainda pendentes, constituem eventos susceptíveis de dar origem a novas alterações do Modelo Caso Base e de poder, por conseguinte, envolver **novos encargos para o concedente, na ordem dos 25 milhões de contos.**

O atraso no pagamento da última tranche do Fundo de Coesão, nos termos do contrato de concessão, implicará certamente um novo encargo adicional para o concedente, uma vez que tal atraso conduziu a um "desequilíbrio" das variáveis do Modelo Caso Base, colocando em causa os "critérios chave" da concessão, o que motivará certamente a celebração de um novo Acordo de Reequilíbrio Financeiro.

Uma outra questão, ainda em aberto em Julho de 1999, dizia respeito ao IVA das portagens das duas travessias que, segundo um Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades, deveria ser aumentado de 5 % para 17 %.

*Assinatura*



## **Tribunal de Contas**

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

Esta decisão do Tribunal Comunitário não poderá deixar de pressionar o Governo ou a aumentar o preço das portagens, ou, em alternativa, a indemnizar a Lusoponte, por via da celebração de novo Acordo de Reequilíbrio Financeiro, o qual, para o caso do IVA aumentar para 17 %, implicará um montante superior a 15 milhões de contos, atendendo ao valor actual líquido (“*net present value*”) das receitas globais da concessão projectadas no Caso Base.

### **9. CONCLUSÕES**

1. O contrato de concessão celebrado entre o Estado português e a Lusoponte teve como objecto a construção, exploração e manutenção da Ponte Vasco da Gama e, bem assim, a exploração e manutenção, em parte, da Ponte 25 de Abril. Nele se previu um determinado equilíbrio económico-financeiro em resultado da interacção de um conjunto de variáveis macroeconómicas e microeconómicas constantes de um Modelo Financeiro denominado *Caso Base*, cuja arquitectura assentou nos fluxos financeiros (*cash flows*) a gerar durante a exploração, que consubstanciam a expectativa de um determinado nível de rentabilidade assegurado aos capitais investidos.

Essa expectativa de rentabilidade subjacente aos capitais investidos no projecto, está, porém, fortemente condicionada à cláusula contratual que prevê e define os preços de portagem a cobrar em ambas as travessias do Tejo, que materializam os influxos da concessão, os quais permitem a manutenção das variáveis chave do Modelo, dentro dos valores estimados, com vista à garantia do equilíbrio financeiro.

2. As decisões unilaterais, tomadas pelo concedente, entre 1995 e 1999, que ocasionaram o desequilíbrio do Modelo Caso Base, tiveram como consequência a imposição da negociação de quatro Acordos de Reequilíbrio Financeiro (FRA), e a concretização dos pressupostos para a celebração de um novo e quinto Acordo, que implicarão, para Estado, até ao final do ano de 1999, encargos na ordem dos 28 milhões de contos, a título de compensação à concessionária.

Na sua origem estiveram, quer as decisões do Estado em não aumentar as portagens da Ponte 25 de Abril, conforme escalonamento anual previsto no contrato de concessão, visando igualar os preços de ambas as pontes na altura da abertura ao tráfego da Ponte Vasco da Gama, quer a isenção de portagens no mês de Agosto e a atribuição de descontos por utilização frequente na referida Ponte 25 de Abril, igualmente decididas unilateralmente pelo Estado.



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

O não aumento das portagens da Ponte 25 de Abril conduziu a que o apuramento da perda de rendimento, por esse facto, se fizesse em função do tráfego estimado nos termos do Caso Base. Contudo, a perda de rendimento assim calculada não teve em conta o efeito do congelamento de preços no fluxo de tráfego, porquanto não se procedeu a ajustamentos nos montantes da compensação, em função do tráfego realmente verificado, o qual, como as estatísticas o evidenciam, registou aumentos substanciais na Ponte 25 de Abril.

Acresce, ainda, que os valores das compensações foram potenciados, visto que, no Modelo, um coeficiente de elasticidade do rendimento abaixo dos 100%, conjugado com o impacto do desconto do utente frequente, no valor de 15%, e as tarifas “congeladas” conduzem a uma diminuição significativa do rendimento apurado, por via dos cálculos do Caso Base e, por consequência, aumentam visivelmente o valor da compensação a atribuído pelo Estado.

Refira-se, também, que a opção do Estado de prolongar o congelamento dos preços das portagens na Ponte 25 de Abril, durante o ano de 1999, irá certamente gerar um encargo adicional para o Orçamento do Estado da ordem dos 5 milhões de contos.

Por seu turno, o impacto da decisão do Estado de atribuir descontos por utilização frequente, estimado, nos termos do contrato, em 15% das receitas da concessão, afigura-se acima do razoável, porquanto os impactos reais se situaram na ordem dos 5 a 6%. Este facto constitui a Lusoponte na obrigação de devolver o excedente ao Estado.

Estes descontos estiveram na base de uma compensação que atingiu cerca de 7,6 milhões de contos (Modelo sem impostos), o que atendendo ao impacto efectivo desses descontos nas receitas da Lusoponte, na ordem dos 5%, permitiu à concessionária obter um adiantamento adicional de cerca de 5 milhões de contos.

3. A atribuição de compensações pelo Estado Português à Lusoponte teve lugar por forma completa e definitiva para todo o período da concessão, e não ano a ano, revestindo, assim, a forma de um adiantamento. Este procedimento que, aliás, envolveu montantes de valor significativo como no caso do FRA 1, que atingiu cerca de 18,12 milhões de contos, possibilitou à concessionária acautelar os riscos políticos associados à sucessão de governos que normalmente teria lugar ao longo de 30 anos.
4. O pagamento de 8,5 milhões de contos pelo Estado à Lusoponte, a título de compensação pelo aumento do risco geral do projecto, para além de carecer de suporte no contrato de concessão, reveste a forma de um subsídio reembolsável no caso de a concessionária vir a atingir uma taxa interna de rentabilidade (TIR) de 11,43%. Todavia, não se afigura razoável fazer depender o reembolso de uma verba deste montante de um critério extremamente volátil e aleatório como é o da TIR, porquanto, o mesmo, se mostra fortemente condicionado pela política de distribuição de dividendos, cuja decisão é da competência exclusiva da própria concessionária.



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

Acresce, ainda, que as projecções financeiras, apresentadas pela empresa, estimam o pagamento do primeiro dividendo em 2017, o que, conjugado com o facto de ser referenciado um valor de 8% para a TIR, permite concluir estar-se perante uma manipulação daquela taxa, por forma a evitar ou a retardar o mais possível a devolução daquele montante de 8,5 milhões de contos pela concessionária.

Apesar de a atribuição daquela verba ter sido efectuada ao abrigo de um Acordo de Reequilíbrio Financeiro e considerada, contabilisticamente, como um subsídio ao investimento, no Caso Base já configurou, porém, um valor em caixa. Este tratamento foi adoptado por forma a não afectar a TIR dos capitais dos accionistas.

Porém, não obstante o pagamento desta importância ter tido lugar na sequência dos distúrbios ocorridos em 1994, após a decisão do Governo de aumento das portagens na Ponte 25 de Abril, com o fundamento de compensar a concessionária pelo acréscimo do risco geral do projecto, sucedeu, ainda, que se novas perturbações vierem a acontecer, em virtude de futuros aumentos de portagens que afectem a exploração da Ponte 25 de Abril, tal facto dará origem a nova e suplementar compensação financeira, esta ao abrigo do artigo 101 do contrato de concessão.

5. O reconhecimento, pelas partes, de que as receitas de exploração da Ponte 25 de Abril, obtidas durante a fase de construção da ponte Vasco da Gama, configuraram uma subvenção não destinada à exploração, não encontra fundamento nas Bases de Concessão e não se enquadra nos princípios que nortearam a construção do Caso Base, os quais previam a tributação em IRC dessas receitas, como se se tratasse de um proveito normal de exploração. O pressuposto, assumido negocialmente pelas partes (FRA 1) de que aquelas receitas constituíam um subsídio destinado ao investimento da Ponte Vasco da Gama possibilitou à Lusoponte obter uma compensação adicional de 2,38 milhões de contos.
6. A cláusula contratual, que determina a equiparação das portagens de ambas as Pontes, não tomou em consideração as suas diferentes características. Com efeito, enquanto a Ponte 25 de Abril é essencialmente uma travessia de tráfego interurbano, a Ponte Vasco da Gama constitui um ponto fundamental na ligação Norte-Sul e evidencia uma qualidade de serviço largamente superior à proporcionada pela primeira. Assim, pretender equiparar os preços de portagem de pontes com características tão distintas, até porque, nesse caso, se chegaria a um custo, por quilómetro, de 19\$00 e 94\$00, para veículos da classe 1, respectivamente na Ponte Vasco da Gama e na Ponte 25 de Abril (para extensões de cerca de 17 e 3,5 Km), revela falta de razoabilidade e de realismo. Aquela cláusula constitui, pois, um pesado pressuposto contratual, na medida em que é determinante para a viabilidade do projecto e do negócio, objecto da concessão.

Desta forma, sendo posta em causa a viabilidade do negócio e do projecto, por força do não aumento de portagens, por incumprimento do estipulado no contrato, o Estado acaba por assumir a posição de «devedor» forçado, a fim de ser assegurada a rentabilidade do negócio.



## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

A Lusoponte tem, assim, assegurado um negócio em que lhe é garantida a equiparação dos preços de portagem de ambas as pontes, situação que, a ser levada à prática, desencadeará, de novo, forte contestação social a qual será considerada como uma ameaça à sua expectativa de rendimento. Nesta situação, o Estado intervirá como «garante» do equilíbrio recorrendo ao mecanismo das compensações financeiras à concessionária.

7. As receitas reais da empresa, provenientes, quer das portagens cobradas, entre 1996 e 1999, na Ponte 25 de Abril, quer dos subsídios atribuídos pelo concedente, com exclusão dos montantes concedidos ao abrigo do FRA 1, atingirão cerca de 26 milhões de contos, enquanto os rendimentos projectados no Caso Base (peça contratual) ascendem apenas a 23,71 milhões de contos. Isto significa, para a concessionária, um excedente real superior a 2 milhões de contos em relação aos montantes que figuram no Caso Base.

Por sua vez, os resultados operacionais da empresa, constantes da sua 1ª conta de demonstração de resultados, totalizam cerca de 2,11 milhões de contos, enquanto o Caso Base reflecte resultados operacionais na ordem dos 760 mil contos. As receitas da Ponte Vasco da Gama, em 1998, atingiram o montante de 1,78 milhões de contos, o que contrasta bem com os 1,32 milhões de contos evidenciados no Caso Base.

Neste contexto, verifica-se que o Caso Base mostra, com clareza, constituir um Modelo “defensivo”, alicerçado em estimativas pessimistas das receitas e no empolamento dos custos da Lusoponte.

8. O projecto de financiamento, construção, exploração e manutenção da Ponte Vasco da Gama introduziu nas obras públicas portuguesas o conceito de *Project Finance*, para evitar a utilização directa de fundos públicos, posto que, de acordo com os princípios que norteiam aquele tipo de projecto, se visava, fundamentalmente, a desoneração financeira do Estado, e no fundo, uma forma de aquele se capitalizar, ao transferir para a esfera privada o financiamento, da realização e da exploração de grandes infraestruturas públicas.

Porém, verificaram-se, posteriormente, os pressupostos para a negociação de cinco Acordos de Reequilíbrio Financeiro. As consequentes compensações financeiras, acrescidas das receitas líquidas obtidas pela Lusoponte na Ponte 25 de Abril – a título de subsídio ao investimento da Ponte Vasco da Gama – ascenderão, até final de 1999, a cerca de 34 milhões de contos.

O montante referido acaba por representar uma participação do Estado, no custo de construção da Ponte Vasco da Gama, da ordem dos 20%, pondo consequentemente em causa a efectiva transferência do factor risco para a concessionária.

*Assinatura*



## **Tribunal de Contas**

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

Se se considerar, ainda que as reclamações em curso, que envolvem verbas na ordem dos 25 milhões de contos, podem vir a ser, no todo ou parte, decididas a favor da concessionária, e que, por outro lado, bem como a exigência da União Europeia no sentido da aplicação da taxa de 17% de IVA ao preço das portagens (em lugar dos 5% aplicados), pode vir também a ser respeitada, terá, então, de ocorrer novo Acordo de Reequilíbrio Financeiro, correndo, deste modo, o concedente sérios riscos de se vir a tornar no maior financiador do projecto, ultrapassando, inclusivamente, os montantes das instituições de crédito ou do Fundo de Coesão.

Face a este enquadramento, é óbvio o desvirtuamento dos princípios inerentes a um *Project Finance*, dado o peso dos encargos que, até à data, oneraram já o Estado concedente.

9. Por outro lado, os subsídios atribuídos à concessionária Lusoponte pelo Estado concedente, ao abrigo dos Acordos de Reequilíbrio Financeiro, constituem, inequivocamente, para a empresa, uma mais-valia, na medida em que permitem compensá-la, mesmo para além da perda real de rendimento resultante das modificações unilateralmente introduzidas pelo Estado. Isto significa que permitem a obtenção de rendimentos superiores aos rendimentos estimados contratualmente no Caso Base.

Na realidade, para efeitos do cálculo destes subsídios, não foi tido em conta uma variável determinante e de nítida salvaguarda dos interesses do Estado concedente, qual seja a do tráfego real. A consideração do tráfego real e respectivo rendimento para efeitos do ajustamento do cálculo, nos termos em que é, similarmente, praticado no tocante ao desconto para o utilizador frequente, reduziria, no mínimo, em 2 milhões de contos o montante de subsídios atribuídos, entre 1996 e 1999, pelo Estado à Lusoponte.

10. Em síntese, à luz do exposto, e fazendo as contas, a Lusoponte obteve, entre 1996 e 1999, contrapartidas financeiras adicionais, que perfazem cerca de 18 milhões de contos, num total de cerca de 34 milhões de contos e que poderiam ter sido evitadas ou reduzidas substancialmente, caso o Estado concedente tivesse acautelado devidamente os seus interesses, como evidencia o quadro seguinte:





## Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*

<i>Pressupostos contratuais</i>	<i>Verbas adicionais atribuídas pelo Estado concedente (milhões de contos)</i>
- Compensação pelo acréscimo do risco geral do projecto sem suporte adequado no contrato de concessão	+8,5
- Tratamento fiscal dado às receitas da Ponte 25 de Abril/como subsídio ao investimento da Ponte Vasco da Gama, não previsto no contrato de concessão, mas objecto de negociação no FRA1	+2,38
- Desconto do utilizador frequente da Ponte 25 de Abril, no valor de 15%, que foi negociado no FRA1, comparativamente ao desconto efectivo, de cerca de 5%	+5
- Tráfego real/Rendimento real comparativamente ao rendimento Caso Base – FRA1, ajustamento não previsto nos Acordos)	+2
- <b>Total de contrapartidas adicionais</b>	<b>+17,88</b>

11. Isto evidencia, além do mais, o maior poder negocial da concessionária, na defesa dos seus interesses, ou seja na maximização do seu lucro, em contraponto com a tradicional postura de passividade da parte pública, em especial no acautelamento da boa gestão dos dinheiros públicos e na minimização do dispêndio por conta do erário público.
12. Acrescente-se, a finalizar, que a clausula de exclusividade prevista desde o início, no artigo 8 do contrato de concessão, se afigura encontrar, actualmente, desajustada do modelo para que a concessão tem vindo a evoluir, tendo, nomeadamente, em conta as sucessivas contrapartidas financeiras proporcionadas pelo Estado à Lusoponte, que se afigura terem conduzido à perversão da lógica inicial que presidiu à concepção deste projecto, enquanto *Project Finance*.

Tribunal de Contas, 13 de Dezembro de 1999

Os Auditores

(Carlos Pignatelli)

(António Garcia)

*Assessoria*

---

## **15 RESPOSTAS DO ESTADO CONCEDENTE**

*Separador Separador Separador Separador Separador*



MINISTÉRIOS DO EQUIPAMENTO SOCIAL E DAS FINANÇAS

AO SPF  
Equipa Lusoponte  
para apreciação  
das respostas técnicas  
e operações de fact

3. 1. 2000

do Sector de Auditoria IX

44-12-20

Ex.mo Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

**Assunto: Relato de Auditoria ao modelo contratual de reposição do equilíbrio financeiro no contrato de concessão celebrado entre o Estado Português e a Lusoponte**

O Estado Português,  
na qualidade de Concedente, através dos **Ministros do Equipamento Social e das Finanças**, solicitado a pronunciar-se sobre o «*Relato da Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro no Contrato de Concessão celebrado entre o Estado e a Lusoponte*» vem, no uso do direito do contraditório e nos termos do disposto nos art.s 13º e 87º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, dizer o seguinte:

1. O Governo, através dos Ministérios envolvidos, analisou com interesse o teor do Relato apresentado.

As várias questões suscitadas pelos auditores do Tribunal de Contas, relativamente à execução do Contrato de Concessão celebrado, em 24 de Março de 1995, entre o Estado Português (representado pelo então Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações) e a Lusoponte – Concessionária para a Travessia do Tejo, SA, eram já do conhecimento do Concedente.



MINISTÉRIOS DO EQUIPAMENTO SOCIAL E DAS FINANÇAS

Com efeito, os temas apreciados pelo Tribunal de Contas já haviam merecido cuidada análise por parte dos diversos intervenientes neste extenso «processo», designadamente, pelo GATTEL (Gabinete da Travessia do Tejo em Lisboa), pela Comissão de Negociação (criada por Despacho Conjunto nº 5/98 – DR, II Série, de 98.01.02, dos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território) e, em especial, pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

Quanto à primeira entidade, é vasta a lista de informações elaboradas por aquele Gabinete, informando a tutela acerca dos litígios existentes entre o Estado e a Lusoponte, na maioria, suscitados por esta última e que se prendem, essencialmente, com a expropriação e recuperação das Salinas do Samouco, com os Estaleiros da Lusoponte, com as expropriações da Praça José Queirós e com a construção do Nó de Sacavém e do Nó Sul.

As questões suscitadas pelo Concedente referem-se ao atraso na recepção da Ponte Vasco da Gama (em virtude das inúmeras deficiências técnicas detectadas) e à necessidade de promover a instalação, em ambas as travessias, de sistemas paralelos de contagem de tráfego, ao dispor do Concedente, face às anomalias detectadas no sistema de contagem da Concessionária pelas auditorias realizadas pela IGF e pelo Instituto Superior Técnico.

Relativamente à Comissão de Negociação, veja-se, por exemplo, o respectivo Relatório de 98.07.31, onde é feito o levantamento dos diferendos existentes, sendo igualmente colocada a questão do tratamento fiscal das compensações dos Acordos de Reequilíbrio Financeiro.

Quanto ao acompanhamento da Inspeção-Geral de Finanças, citam-se as informações nºs 25/ISEE/96 (Fiscalização da Concessão), P-32/ISEE/96 (Controlo de investimentos financiados pelo Fundo de Coesão), PG-753/EE/97, de 97.01.28 e PG-2794/EE/97, de



MINISTÉRIOS DO EQUIPAMENTO SOCIAL E DAS FINANÇAS

97.09.26 (Fiscalização dos aspectos económicos e financeiros do contrato de concessão das travessias rodoviárias do Tejo em Lisboa), 2628/EE/97 (Constituição do Tribunal Arbitral), 487/EE/98 (Acordo de Reequilíbrio Financeiro IV), 483/EE/98 (Fiscalização do Contrato de Concessão), 349/EE/99, de 99.02.09 (Cumprimento do Contrato de Concessão), e 1056/CEP/99, de 99.05.05 (Relatórios da Comissão de Negociação da Lusoponte).

2. No que se refere aos assuntos apreciados, em concreto, acrescenta-se o seguinte:

2.1. Sem se questionar a análise produzida pelos senhores auditores, sempre se dirá que, quer o Contrato de Concessão, de 95.03.24, quer os FRA I, II e III (*Financial Rebalance Agreement*), em particular, foram, em tempo, submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas. E, se em relação ao primeiro, entendeu o aludido Tribunal não estar sujeito a visto, nessa sede, não foi questionada a legalidade ou, sequer, a conveniência e oportunidade dos mesmos;

2.2. Quanto aos litígios pendentes, que o Tribunal de Contas considera de «*Eventos com gravosas implicações para o concedente*» (cf. pág. 70), esclarece-se que, parte deles (v.g., Expropriação e Recuperação das Salinas do Samouco e Reclamação dos Estaleiros), por existirem legítimas dúvidas quanto à responsabilidade do Estado, foram sujeitos ao processo de resolução de diferendos, previsto no art. 109º e seguintes do Contrato de Concessão, pelo que quaisquer conclusões nesta matéria serão, a nosso ver, extemporâneas.

3. Relativamente às questões específicas abordadas pelo Tribunal de Contas, e para além das situações relacionadas com os litígios em curso, as conclusões apresentadas podem sintetizar-se em dois grandes grupos:

3.1. **Situações anteriores a 24 de Março de 1995**, data em que foi outorgado pelas partes o Contrato de Concessão, em simultâneo com o primeiro acordo para a reposição do equilíbrio financeiro da concessão. Estes, como o próprio Tribunal



MINISTÉRIOS DO EQUIPAMENTO SOCIAL E DAS FINANÇAS

reconhece, condicionaram fortemente a posição do Estado, ao mesmo tempo que permitiram à Lusoponte adquirir uma posição contratual muito forte. Estes erros são directamente responsáveis por encargos adicionais que o Tribunal de Contas estima em cerca de 18 milhões de contos, mas que influenciaram, ainda que de forma indirecta, os acordos de reequilíbrio financeiro posteriormente celebrados.

**3.2. Situações posteriores à outorga do contrato de concessão**, essencialmente relacionadas com o efeito decorrente das decisões de não aumentar as portagens e de isenção das mesmas durante o mês de Agosto, muito embora os mecanismos de cálculo destas compensações tenham ficado definidos no âmbito da negociação do próprio contrato e do primeiro acordo de reequilíbrio financeiro.

4. Verifica-se, assim, que o XIII e o XIV Governos Constitucionais actuaram num quadro previamente balizado por decisões e compromissos formalmente firmados pelos Governos que os precederam, agravado com a inexistência de situação conjuntural favorável à renegociação das condições contratuais existentes.

Neste quadro de pressuposto circunstancial à actuação dos XIII e XIV Governos, importa elencar as situações a que aqueles são naturalmente alheios e, por conseguinte, insusceptíveis de fundamentar a emissão do mínimo juízo de reparo ou censura sobre a respectiva actuação:

4.1. Aceitação de cláusula contratual obrigando à equiparação de portagens em ambas as pontes, sem tomar em consideração as suas diferentes características. Embora se reconheça a pertinência dos comentários formulados, e as consequências negativas que têm acarretado para o erário público, entende-se que concentrar a análise numa lógica de custo por Km de travessia se revela inadequado e susceptível de interpretações distorcidas. Com efeito, o "preço do serviço" inclui



MINISTÉRIOS DO EQUIPAMENTO SOCIAL E DAS FINANÇAS

múltiplas variáveis, quer em termos da utilidade proporcionada, quer dos custos suportados para oferecer esse serviço, que extravasam largamente o factor extensão da travessia. Sugere-se, assim, que o Relato final reconsidere a forma como é apresentada a conclusão constante do ponto 9.6.

- 4.2. Aceitação de cláusula de exclusividade nos atravessamentos rodoviários a jusante da ponte de Vila Franca de Xira, limitando à partida a capacidade de iniciativa do Estado, quando era conhecida a necessidade duma nova ponte ainda durante o período da concessão. Relativamente a esta cláusula, que o Tribunal de Contas considera, no ponto 9.13., encontrar-se actualmente desajustada, entendemos que, no âmbito da análise desenvolvida, deveria proceder-se a uma apreciação mais aprofundada de todas as consequências decorrentes de tal condicionante contratual, nomeadamente numa fase em que se reconhece a necessidade de uma nova travessia que integre a componente rodoviária e perante a obrigatoriedade de realização de concursos públicos na atribuição das concessões. Seria, assim, importante que o Tribunal de Contas clarificasse, de forma detalhada, a sua posição perante esta matéria.
- 4.3. Aceitação de cláusula penalizante relativamente ao regime de manutenção e conservação da Ponte 25 de Abril, comparativamente ao regime acordado para a Ponte Vasco da Gama (conclusão 9.7.). Concorde-se com as críticas formuladas pelo Tribunal de Contas, especialmente num contexto em que é a Lusoponte que arrecada integralmente as receitas geradas na Ponte 25 de Abril, sendo o Estado concedente responsável pela parte mais significativa da conservação e manutenção da mesma ponte. No entanto, foi uma situação aceite pelo XII Governo que vincula os governos futuros, caso não seja enquadrada num processo de renegociação.
- 4.4. Aceitação, no acto de assinatura do contrato de concessão, de um primeiro acordo para a reposição do equilíbrio financeiro da concessão, onde foram admitidos pelo Estado desvios penalizantes, relativamente ao contrato de concessão. A saber:



**MINISTÉRIOS DO EQUIPAMENTO SOCIAL E DAS FINANÇAS**

- 4.4.1. Em termos fiscais, assumindo um benefício não previsto no contrato, (originando um encargo adicional imediato de 2 020 milhares de contos.
- 4.4.2. Em termos da fórmula de cálculo do efeito da não actualização de portagens (diferença de preço ponderada pelo tráfego real), transferindo para a Lusoponte todo o benefício decorrente do aumento de tráfego, apesar desse aumento ser essencialmente imputável ao baixo preço da portagem, conduzindo a um duplo benefício para a concessionária, estimado pelo Tribunal de Contas em 2 milhões de contos.
- 4.4.3. Em termos da sobrevalorização do custo adicional associado ao desconto de utilizador frequente, (15% previstos contra 5/6% reais) gerando um encargo adicional de 5 milhões de contos.
- 4.4.4. Em termos da assunção integral, por parte do Estado, dos riscos políticos associados ao projecto, envolvendo o pagamento à priori de 8,5 milhões de contos, "a título de compensação pelo aumento do risco geral do projecto", desvirtuando, assim, o carácter de "project finance" que lhe era atribuído.
5. O Governo reconhece a pertinência das questões suscitadas relativamente ao primeiro acordo de reequilíbrio financeiro, as quais, em sua opinião e na do Tribunal de Contas, não salvaguardam plenamente o interesse público e geram encargos orçamentais futuros muito relevantes.
6. Relativamente às decisões unilaterais do Estado, posteriores à assinatura do contrato de concessão e do primeiro acordo de reequilíbrio financeiro, as críticas formuladas pelo Tribunal de Contas incidem não tanto em termos da decisão política de não aumentar as portagens (face às características predominantes de tráfego interurbano) mas, sobretudo, pelo facto do Estado não ter acautelado devidamente os seus interesses e





MINISTÉRIOS DO EQUIPAMENTO SOCIAL E DAS FINANÇAS

de ter assumido uma postura de passividade no acautelamento da boa gestão pública e na minimização do dispêndio por conta do erário público (conclusão 9.12.).

Embora a componente essencial desta crítica generalizada tenha de focalizar-se na fase de negociação do contrato de concessão, reconhece-se a relevância da apreciação, também no que respeita à negociação dos acordos de reequilíbrio financeiro que foram assinados já na vigência do XIII Governo. No entanto, e apesar do Concedente ter, desde há bastante tempo, uma percepção clara quanto à necessidade de reequacionar alguns aspectos no sentido de repor o equilíbrio do contrato, a verdade é que tal não ocorreu exclusivamente por razões de ponderada oportunidade, numa perspectiva mais vasta do interesse público

Efectivamente, deverá sublinhar-se que, só agora está integralmente realizado e em exploração um conjunto de infra-estruturas determinantes.

6.1. Se o Estado tivesse encetado um processo de renegociação quando decorriam as obras de construção, quer da própria Ponte Vasco da Gama e respectivos acessos, quer da travessia ferroviária na Ponte 25 de Abril, a sua posição negocial estaria, à partida, fragilizada, sobretudo se tivermos em linha de conta que tudo isto se passava em simultâneo com a preparação da EXPO 98. Havia, portanto, diversas componentes de interesse público relevante que condicionariam de forma significativa a capacidade do Estado em fazer valer, na negociação, as alterações pretendidas.

6.2. Ao invés, actualmente, não só está assegurada a operacionalidade de todo o sistema de acessos a Lisboa, como também existem dados concretos sobre as reais condições de exploração dos empreendimentos, os quais, em conjunto com os relatórios produzidos pela IGF e pelo GATTEL, complementados com o trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas, suportam, inequivocamente, as posições que o Governo irá defender, no sentido de corrigir os desequilíbrios relatados, o que demonstra a preocupação de rigor e controlo do interesse público que constitui preocupação

*Answer*

---



*Handwritten signature*

S. R.  **GATEL**  
MEPAT SEOP Gabinete do Presidente do Tribunal de Contas

*Emp. Lusoponte*

*3. 1. 2000*

*Handwritten signature*

REMETIDO POR  
FAX EM 30/12/99

Exmo. Senhor  
Conselheiro José Tavares  
Ilustre Director Geral do  
Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1061-045 Lisboa

*Do Sector de Auditoria IX*

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência

**995**

Data

30 DEZ. 1999

Assunto: RELATO DE AUDITORIA AO MODELO CONTRATUAL DE REPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO DA CONCESSIONÁRIA LUSOPONTE

Exmo. Senhor Conselheiro,

Recebemos a comunicação de Vossa Excelência com o número 13338, de 15 de Dezembro de 1999, e, bem assim, o relato da auditoria em epígrafe que lhe era anexo.

Tendo analisado o referido relato de auditoria em conjunto com a Secretaria de Estado das Obras Públicas, que exerce a tutela sobre este Gabinete, ficou entendido que, em atenção à coordenação necessária da posição do Estado-Concedente nos vários aspectos relativos aos seu relacionamento com a Concessionária-Lusoponte, seria a referida Secretaria de Estado a transmitir a esse Tribunal o pronunciamento em relação às questões suscitadas.

Apresento a Vossa Excelência os meus melhores cumprimentos.

SPE / SATX  
ENTRADAS  
20/12/99 - *Handwritten initials*  
VISTO: *Handwritten initials*  
INTERIOR DE BRITAS  
DIRECTOR GERAL  
30/12/99 20:11  
SECRETARIA DE ESTADO  
LL/jg

O Presidente  
*Handwritten signature*  
Engº Luis Filipe Loureiro

*Assinatura*

---

**16 RESPOSTAS DA CONCESSIONÁRIA  
LUSOPONTE, SA**

*Separador Separador Separador Separador*



# LUSOPONTE

Concessionária para a Travessia do Tejo, S.A.

SOCIEDADE ANÓNIMA - CAPITAL SOCIAL 5.000.000,00€500 CONTRIBUINTE Nº 503 174 688 CONS. REG. COMERCIAL DE LISBOA Nº 4693

*RESPOSTA DA LUSOPONTE*

*AO*

*RELATO DOS AUDITORES*

*DO*

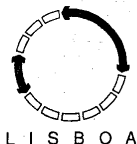
*TRIBUNAL DE CONTAS*

Praça da Portagem - Penas

Apartado 223 - 2870 Montijo • Tel.: (01) 232 82 00 • Fax: (01) 232 82 40

*Albuquerque*

LUSOPONTE



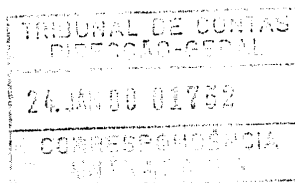
*Recebi no meu Gabinete,  
este original às 16h30 do  
dia 25.1.00  
Albuquerque*

*À equipa de auditoria*

Exmo. Senhor Dr. Juíz do Tribunal de Contas

responsável pela Área de Controlo do SPE

*para análise de falhas e exaustiva  
fina e subseqüente informações  
junto despacho.  
25.1.00  
Albuquerque*



**LUSOPONTE – CONCESSIONÁRIA PARA A TRAVESSIA DO TEJO, S.A.,**  
com sede na Praça da Portagem, Vale Salgueiro, Penas, freguesia do Montijo, com o capital social de 5.000.000.000\$00 (cinco mil milhões de escudos), registada na Conservatória do Registo Comercial do Montijo sob o nº 2426, pessoa colectiva nº 503174688, notificada do Relato dos Auditores ao “Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro”, da Concessão de que é titular, vem, ao abrigo do disposto nos artigos 13 e 87 nº3 da lei 98/97 de 26 de Agosto, expor o seguinte:

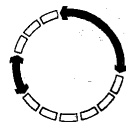
## I. QUESTÕES PRÉVIAS

### **1. DA CONFIDENCIALIDADE DOS PRESENTES AUTOS**

Estranha-se que, logo depois de ter sido realçada a confidencialidade dos presentes autos, no ofício em que Vossa Excelência nos notificou do referido Relato dos Auditores, partes integrais desse Relato, em sentido manifestamente desfavorável à ora Exponente, hajam sido publicados na Imprensa e venham sendo transformados em campanha, como é exemplo a “notícia” a tal respeito publicada no semanário “Expresso”, de anteontem, dia 22 de Janeiro de 2000.



LUSOPONTE



L I S B O A

Espera-se e pede-se que V.Exa. reitere às entidades públicas interessadas a necessidade de serem cumpridos os deveres de confidencialidade que esse Tribunal também certamente terá imposto aos respectivos Agentes políticos e administrativos.

## 2. DA EXORBITÂNCIA DO RELATO FACE AOS PODERES DE CONTROLO FINANCEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS

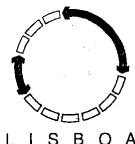
A presente Auditoria, intitulada "*Auditoria ao Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro*", parece dirigir-se exclusivamente à LUSOPONTE e ter um objecto que vem enunciado nos seguintes termos: "**Proceder à análise e à avaliação do Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro no contexto do contrato de concessão celebrado entre aquela Sociedade e o Estado Português, com especial ênfase na apreciação do Caso Base e nas implicações financeiras dos quatro acordos de reequilíbrio financeiro celebrados até Julho de 1999 e, bem assim, do quinto acordo que naquela altura se tornava também já necessário concluir**" (cfr. Ponto 1.1. do Relato).

O Relato dos Auditores é, porém, omissivo quanto ao fundamento legal que permitiria ao Tribunal de Contas realizar tal Auditoria à LUSOPONTE.

Teria sido, no entanto, útil que tal menção constasse do Relato, uma vez que a primeira questão que a presente Auditoria suscita é, na verdade, a de saber a que título considera o Tribunal de Contas estar a LUSOPONTE sujeita aos seus



LUSOPONTE



poderes de controlo financeiro e, conseqüentemente, qual a habilitação legal para a realização de uma Auditoria à LUSOPONTE.

Isto porque, nos termos do disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea g) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – LOPTC), ao Tribunal de Contas compete, apenas, realizar auditorias quanto "às entidades a que se refere o artigo 2º", ou seja, às entidades sujeitas aos poderes de controlo financeiro deste Tribunal (cfr. artigos 2.º e 55.º da LOPTC; cfr., também, artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 14/96, de 20 de Abril).

Ora, a LUSOPONTE não é uma entidade sujeita aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas.

Desde logo, porque sendo a LUSOPONTE uma **sociedade comercial (sociedade anónima) de capitais privados** - cfr. ponto 3. do Relato dos Auditores – é inquestionável que não está abrangida pela previsão do n.º 1 do artigo 2.º da LOPTC, nem pela previsão das alíneas a) a e) e g) do n.º 2 do mesmo artigo, nem ainda pela previsão das alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 14/96, de 20 de Abril.

Por outro lado, porque a circunstância de a LUSOPONTE ser uma **empresa concessionária** não implica que esteja, por esse facto, sujeita aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas.

Na verdade, a concessão atribuída pelo Estado Português à LUSOPONTE é uma **concessão de obras públicas** – conforme resulta expressamente dos diplomas legais e regulamentares que regem a concessão, bem como do próprio Contrato

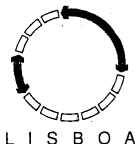




*Handwritten signature in blue ink.*



LUSOPONTE



do Procedimento Administrativo), fazendo aplicar regimes jurídicos distintos a cada um desses tipos de contrato.

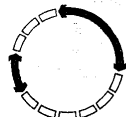
O "contrato de concessão de obras públicas" está hoje definido, no art.º 2.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, como o contrato administrativo que, apresentando as mesmas características e estando sujeito ao regime jurídico do contrato de empreitada de obras públicas, "tenha como contrapartida o direito de exploração da obra, acompanhado ou não do pagamento de um preço".

Já o contrato de concessão de serviço público, "mesmo que inclua uma parte de obra", está excluído do âmbito de aplicação daquele regime jurídico (cfr. artigo 2.º, n.º 6 do Decreto-Lei n.º 59/99), uma vez que são naturalmente distintas as características dos dois tipos de contrato (cfr., por todos, Freitas do Amaral, *Direito Administrativo, Lições*, 1989, Vol. III, pp. 442 e 443).

Não há, pois, identidade entre uma empresa concessionária de serviço público e uma empresa concessionária de obra pública, pelo que se o legislador, ao delimitar o âmbito das competências de fiscalização e controlo do Tribunal de Contas, apenas incluiu na norma as empresas concessionárias "de serviços públicos", **foi porque quis abranger apenas essas, e não quaisquer outras empresas concessionárias**. Aliás, outra interpretação não seria admissível quando se trata, como é o caso, de delimitação da competência de um Tribunal.



LUSOPONTE



L I S B O A

Assim sendo, é forçoso que se exclua a legitimidade da presente Auditoria com fundamento na alínea f) do n.º 2 do art. 2.º da LOPTC ou na alínea e) do n.º 1 do art. 1.º da Lei 14/96.

Resta, então, saber se a presente Auditoria poderá ter como base o disposto no n.º 3 do artigo 2.º da LOPTC, que sujeita aos poderes de controlo do Tribunal de Contas as entidades "de qualquer natureza" que "sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos".

Não obstante a latitude da previsão desta última norma, a resposta no caso concreto tem de ser igualmente negativa, pelo menos no âmbito que é pretendido no Relato sob resposta.

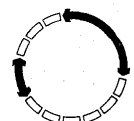
Na verdade, seria absurdo interpretar as expressões "entidades de qualquer natureza", que sejam "beneficiárias a qualquer título", de "dinheiros ou outros valores públicos", como significando qualquer entidade que receba, de entidades públicas, quaisquer prestações pecuniárias ou outras.

Uma tão lata interpretação levaria a considerar sujeitas aos poderes de controlo do Tribunal de Contas, todas e quaisquer entidades, pessoas singulares ou colectivas, que recebam uma qualquer retribuição de uma entidade pública, ao abrigo de qualquer contrato.

Nesse caso, ficariam sujeitos, por absurdo, ao controlo do Tribunal de Contas, não apenas as empresas concessionárias de obras públicas – que o legislador



LUSOPONTE



L I S B O A

excluiu do n.º 2 do mesmo artigo – mas, igualmente, todos os trabalhadores da Administração Pública, todos os beneficiários de prestações da Segurança Social, ou ainda todos os fornecedores do Estado ou de outras entidades públicas, por forma a que, nos termos da disposição em causa, o Tribunal de Contas pudesse fiscalizar a legalidade e correcção da aplicação, pelos particulares, da prestação ou remuneração recebida. Só por absurdo se poderia considerar tal interpretação.

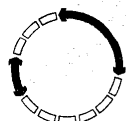
Basta a necessidade de se evitar tão óbvio absurdo, para se dever concluir que a mencionada expressão "beneficiárias" abrange, tão sómente, as entidades às quais sejam atribuídos dinheiros ou outros valores públicos, com a **natureza de liberalidade ou de subsídio**. E, mesmo nesse plano, os poderes do Tribunal de Contas estão limitados ao que for necessário à fiscalização da "legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da aplicação" de tais dinheiros ou valores públicos.

Ora, neste âmbito, importa realçar, conforme reconhecido pela Direcção Geral do Tribunal de Contas no seu citado ofício de 26/7/99, que a LUSOPONTE **apenas recebeu, a título de subsídios**, os montantes, aliás já aplicados totalmente na construção da Ponte Vasco da Gama, correspondentes ao subsídio da União Europeia (ver cláusula 29ª do Contrato de Concessão) e ao montante das receitas provenientes da Ponte 25 de Abril, entre 1 de Janeiro de 1996 e 31 de Março de 1998 (cláusula 49ª. 1. do mesmo Contrato).

Tal como importa, ainda, reconhecer, ao contrário do que se pretende na Conclusão 10.ª do Relato sob resposta, que as únicas outras importâncias pagas pelo Concedente à LUSOPONTE, ao abrigo dos sucessivos **Acordos de Reequilíbrio Financeiro** (adiante designados por FRA's), não constituíram, de



LUSOPONTE



L I S B O A

modo nenhum, "subsídios" à concessionária ou ao exercício das actividades que são objecto da concessão, mas representaram, antes, **verdadeiras indemnizações**, que se destinaram a compensar os efeitos danosos e os agravamentos supervenientes de risco, decorrentes do comportamento do Concedente.

Isto porque, tal como adiante se desenvolverá, aqueles FRA's foram consequência necessária de modificações, introduzidas unilateralmente pelo Concedente, no desenvolvimento das actividades da concessão e, no caso do chamado FRA 1, aquelas indemnizações visaram, ainda, compensar os agravamentos de riscos decorrentes do retardamento, por mais de um ano, imposto pelo Concedente à celebração do Contrato de Concessão.

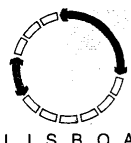
Neste enquadramento legal e contratual, constata-se que o Relato dos Auditores, a que se responde, não se preocupou em avaliar se a LUSOPONTE aplicou ou não correctamente as citadas verbas públicas, que recebeu a título de subsídio para a construção da Ponte Vasco da Gama, mas abalçou-se antes à **avaliação e crítica do próprio modelo contratual** (embora este tenha sido aprovado em actos legislativos) e à **crítica, recheada de juízos de valores**, sobre os termos e condições em que, erroneamente, se considerou terem sido celebrados os mencionados FRA's.

O Relato dos Auditores exorbita, assim, do âmbito que o poderia legitimar, face ao disposto no n.º 3 do artigo 2.º da LOPTC.

**Pelo que se requer a V.Exa. que seja proferida decisão reconhecendo que a LUSOPONTE não está sujeita aos poderes de controlo do Tribunal de**

*Assim*

LUSOPONTE



L I S B O A

Contas, excepto quanto à aplicação dos mencionados subsídios que recebeu do Estado para a construção da Ponte Vasco da Gama, e declarando, em consequência, que a presente Auditoria carece de base legal e extravasa dos poderes de fiscalização desse Tribunal, não devendo, por esse motivo, prosseguir os seus trâmites.

Ao exposto, se não bastasse, acresce o seguinte.

### **3. DO VALOR E EFEITOS JURÍDICOS DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA PELO TRIBUNAL DE CONTAS**

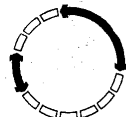
Quer o Segundo Contrato da Concessão e o chamado Primeiro Acordo para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão (FRA 1), simultaneamente assinados pelo Estado Português e pela LUSOPONTE em 24 de Março de 1995, quer os três Acordos de Reequilíbrio Financeiro, supervenientemente celebrados entre as partes, foram na sua totalidade submetidos pelo Governo à fiscalização prévia do Tribunal de Contas. Assim,

A minuta do Contrato de Concessão foi enviada para fiscalização prévia do Tribunal de Contas que, depois de o ter analisado em sessão diária de Visto da 1.ª Secção, procedeu à sua devolução em 05/01/95, por considerar que o contrato não estava sujeito a Visto, já que do mesmo "não resulta de imediato qualquer despesa orçamentada" (cfr. Processo de Visto n.º 106674/94).

O primeiro Acordo de Reequilíbrio Financeiro (FRA 1), também celebrado em 24 de Março de 1995, foi oportunamente submetido à fiscalização prévia do



LUSOPONTE



L I S B O A

Tribunal de Contas e foi, por este, devidamente visado em 13 de Fevereiro de 1995.

O segundo Acordo de Reequilíbrio Financeiro (FRA 2), celebrado em 23 de Setembro de 1996, foi, igualmente, enviado para fiscalização prévia do Tribunal de Contas e foi, por este, oportunamente visado em 18 de Setembro de 1996.

O terceiro Acordo de Reequilíbrio Financeiro (FRA 3), celebrado em 17 de Fevereiro de 1998, foi submetido à fiscalização prévia do Tribunal de Contas e foi, igualmente, visado em 3 de Fevereiro de 1997.

O quarto Acordo de Reequilíbrio Financeiro (FRA 4), celebrado em 22 de Fevereiro de 1999, foi igualmente submetido à fiscalização do Tribunal de Contas e foi, por este, visado em 3 de Março de 1999.

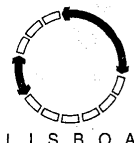
**Conclui-se, assim, que a legalidade, tal como o cabimento em verba orçamental própria dos pagamentos efectuados ao abrigo dos referidos Acordos de Reequilíbrio Financeiro, foi já verificada pelo Tribunal de Contas, quando da concessão do respectivo visto.**

O próprio Governo Português já defendeu em Tribunal Arbitral Internacional que nesta situação, as decisões do Tribunal de Contas constituem verdadeiro caso julgado.

Pelo que não se compreende como poderá, agora, o Tribunal de Contas, enquanto garante da legalidade, acolher ou sequer apreciar, sem rejeição liminar,



LUSOPONTE



L I S B O A

**conclusões contraditórias com aqueles Vistos como as que constam dos n.ºs 2 a 13 do Relato dos Auditores sob resposta.**

Mas, se, apesar de exposto, se entender não atender às expostas questões prévias, importa realçar que o Relato, sob resposta, só se tornou possível porque os Senhores Auditores incorreram, salvo o devido respeito, em diversos erros, quer nos pressupostos de facto, quer nos de direito. Assim,

## **II. IMPUGNAÇÃO DAS CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS E DAS PROPOSTAS DE CONCLUSÃO DO RELATO DOS AUDITORES**

### **4. - INTRODUÇÃO**

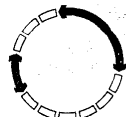
4.1. - Quem é chamado a apreciar o Relato sob resposta e, em particular, o que se afirma nalgumas das suas mais relevantes Conclusões, não pode deixar de se sentir surpreendido com formulações críticas dele constantes que, embora admissíveis no plano abstracto da teoria anglo-saxónica do project finance, não têm qualquer cabimento no caso concreto, designadamente por afrontarem **soluções que foram definidas em actos legislativos e regulamentares, anteriores à própria constituição da LUSOPONTE.**

Importa, com efeito, não esquecer que o Contrato de Concessão, entre a LUSOPONTE e o Estado, tem um conteúdo coincidente com as Bases da Concessão, aprovadas pelo Decreto-Lei 168/94 de 15 de Junho, o qual, por sua





LUSOPONTE



L I S B O A

vez, foi publicado na sequência de um conjunto de outros actos legislativos e regulamentares, desde o D.L. 14-A/91 de 9 de Janeiro de 1991, ao D.L. 220/92, de 15 de Outubro de 1992, às Portarias 980-A/92 de 15 de Outubro, 366-A/93 de 31 de Março e ao Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas de 16 Abril de 1994.

Por outro lado, importa também não esquecer que o Estado Português, já quase na fase final das negociações realizadas no âmbito do concurso público internacional relativo à Ponte Vasco da Gama, resolveu impor, no seu interesse próprio (para poder concluir a negociação para a concessão do mencionado subsídio da União Europeia), o adiamento do Contrato de Concessão, para que abrisse concurso, e a sua substituição temporária por um Acordo Intercalar, que veio a ser aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros de 17 de Junho de 1994 e a ser assinado entre as partes em 28 de Julho de 1994, tendo sido, desde então, mantido em vigor, até 24 de Março de 1995, data esta em que foi possível ao Estado assinar o que então se passou a chamar de Segundo Contrato da Concessão.

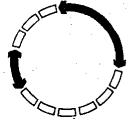
Deste adiamento, imposto pelo Concedente, resultou que, ao contrário do que ficara previsto no concurso público, se tornou impossível a assinatura dos contratos de financiamento dentro do prazo de 2 a 3 meses seguintes à adjudicação, o que, como adiante se desenvolverá, tornou inviável o “pricing” no momento inicialmente previsto (taxa fixa de juro a definir pelo Banco Europeu de Investimentos aquando da assinatura do respectivo empréstimo e dependendo das condições de mercado à data dessa assinatura).

*Answer*

---



LUSOPONTE



L I S B O A

4.2. - É neste contexto, e no âmbito daquele enquadramento legislativo e regulamentar, que se deve apreciar o conteúdo e as conclusões do Relato dos Auditores, dividindo tal apreciação nas **duas seguintes vertentes fundamentais**:

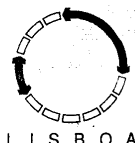
- a) Aquela que corresponde à parte do Relato em que os Senhores Auditores entenderam ser sua missão criticar aspectos essenciais do próprio modelo contratual ajustado entre o Estado Português e a LUSOPONTE, como é o caso da matéria resumida nas Conclusões 3<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup> (parte final), 9<sup>a</sup> e 13<sup>a</sup> do Relato sob Resposta; e por outro lado,
- b) Aquela vertente do mesmo Relato em que os Senhores Auditores julgaram poder criticar os chamados FRA's (Acordos para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão), terminando com a imaginativa mas infundada conclusão de que o Estado teria pago à LUSOPONTE contrapartidas adicionais de 17,88 milhões de contos, como se insinua em toda a parte do Relato que se encontra resumida nas respectivas Conclusões 2<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup> (1<sup>a</sup> parte), 10<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup>.

É dentro desta dupla vertente que se vai desenvolver a presente impugnação, na certeza de que nos será relevada a extensão da exposição, devida exclusivamente à grave incompreensão que o Relato dos Senhores Auditores manifesta, quanto ao teor e ao fundamento das relações entre a LUSOPONTE e o Concedente.

Vejamos, então,



LUSOPONTE



## 5. - IMPUGNAÇÃO DAS CRÍTICAS AO MODELO CONTRATUAL

5.1. - Na **Conclusão 3ª do Relato**, sumaria-se o que se expõe no texto, com a seguinte afirmação:

- “A atribuição de compensações pelo Estado à LUSOPONTE teve lugar por forma completa e definitiva para todo o período da concessão, e não ano a ano, revestindo, assim, a forma de um adiantamento ... (o que) possibilitou à concessionária acautelar riscos políticos aliados à sucessão de Governos que nomeadamente teria lugar ao longo de 30 anos”.

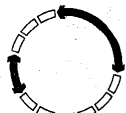
Tal afirmação assenta, porém, em pressupostos errados e afronta o regime legal aplicável.

Pressupostos errados porque é totalmente falso que aquele modo de compensação “para todo o período da concessão”, aliás exclusivamente usado no chamado FRA 1, tenha visado ou, sequer, tenha sido associado à ideia “de acautelar os riscos políticos associados à sucessão de Governos ...”. Nada nos documentos relativos ou na realidade de factos permite justificar tão infundada conclusão.

Antes pelo contrário, a natureza indemnizatória das compensações ajustadas nos diversos Acordos de Reposição do Equilíbrio Financeiro sempre deveria implicar, como é pressuposto dos princípios jurídicos elementares em que assenta a teoria da Responsabilidade Contratual, que neles se abrangesse a



LUSOPONTE



L I S B O A

cobertura de todos os **danos, actuais ou futuros**, que decorreram, em relação de causalidade adequada, das modificações unilaterais impostas pelo Concedente.

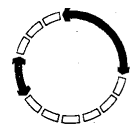
Por isso, em casos como os dos FRA's 2, 3 e 4, em que o evento causador dos prejuízos foram modificações unilaterais que produziram efeitos apenas por um ano ou por períodos curtos inferiores (como foi o caso da insenção de portagens nos meses de Agosto), a **compensação ajustada foi completa e final para o ano em causa**, como não poderia deixar de ser.

Pelo contrário, no único caso, **o do FRA 1**, em que a compensação ajustada se reportou a montantes calculados relativamente a todo o período da concessão, aquele modo de compensação “para todo o período da Concessão” foi utilizado em consequência de a maioria dos eventos determinantes dessa compensação produzirem efeitos, **com carácter duradouro e permanente, ao longo de todo o período de concessão**. Pelo que não é legítimo insinuar, como no Relato dos Auditores, que aquela compensação deveria antes ter sido calculada “ano a ano”.

De resto, como adiante melhor se verá, a circunstância de, quanto a alguns dos aspectos do FRA 1 (caso do desconto de utilizadores frequentes e dos riscos supervenientes causados ao Projecto por força do retardamento imposto pelo Concedente à assinatura do Segundo Contrato de Concessão), terem sido fixados valores actuais para danos futuros previsíveis e de ter sido prevista, simultaneamente, a possibilidade de reembolso futuro ao Estado, na parte em que aquelas previsões se vierem a revelar excessivas, só deveria merecer elogios e jamais deveria ser susceptível de críticas da parte de quem se deve preocupar com a poupança na Despesa Pública.



LUSOPONTE



L I S B O A

E se é fácil, hoje em dia, constatar, por exemplo, que o desconto do utilizador frequente está a ser utilizado por menos do que os 15% previstos em 1994 ou que os aumentos de risco do projecto, resultantes da crise financeira internacional ocorrida no 2º semestre de 1994 e dos distúrbios ocorridos em Julho de 1994 na Ponte 25 de Abril, se estão a revelar com impacto inferior ao então previsto, não se compreende que da consequente probabilidade acrescida do previsto reembolso possa concluir-se, criticamente, como os Senhores Auditores, que as previsões teriam sido mal feitas.

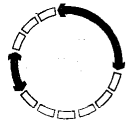
Até porque a circunstância de o Governo ter decidido, mais tarde, congelar as portagens da Ponte 25 de Abril, diminuiu necessariamente o número dos que vieram de facto a recorrer ao mencionado desconto, visto que tal desconto tem, como é óbvio, uma relevância completamente distinta, sendo a portagem de 150\$00, do que teria se a portagem na Ponte 25 de Abril tem sido elevada para o nível contratual, que seria actualmente de 340\$00.

Acresce que o **próprio Tribunal de Contas visou e legitimou tais previsões**, para além de as mesmas terem sido apreciadas e aprovadas pelos mais variados e prestigiados assessores nacionais e internacionais do Governo Português e dos Bancos Financiadores (Barclays De Zoett Wedd Bank, LNEC, Vieira de Almeida Advogados, Instituto Superior Técnico, Halcrow Fox, etc.....).

Mas se o exposto basta para se impor o repúdio da citada conclusão 3ª, este ainda deve ser mais vivo se se tiver em conta, como se deve ter, que o “modo completo e definitivo, para todo o período da concessão”, que caracterizou as indemnizações até hoje pagas pelo Estado, **foi determinado e encontra-se**



LUSOPONTE



L I S B O A

imposto pelo nº 9 do Base XCVI aprovado pelo Decreto-Lei 168/94 de 15 de Junho.

O que quer dizer que **nenhuma outra forma ou modo de cálculo e de pagamento das referidas indemnizações poderia ser exigido pela LUSOPONTE ou aceite pelo Governo, sob pena de manifesta ilegalidade**. E que esse Tribunal de Contas também não daria o seu visto, como deu, a todos os citados FRA's.

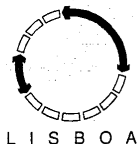
Pelo que, se impõe a **rejeição liminar da matéria da citada Conclusão 3ª** bem como de todas as considerações críticas similares que a seu respeito abundam no Relato dos Auditores.

5.2. - Ainda na mesma vertente da crítica ao modelo contratual adoptado, entenderam os Senhores Auditores poder produzir afirmações como as que se encontram sumariadas na **Conclusão 6ª do Relato** sob resposta, declarando enfaticamente que

“A cláusula contratual que determina a equiparação das Portagens de ambas as Pontes, não tomou em consideração as suas diferentes características. Com efeito enquanto a Ponte 25 de Abril é essencialmente uma travessia de tráfego interurbano, a Ponte Vasco da Gama constitui uma ponte fundamental na ligação Norte-Sul. Pretender equiparar os preços das portagens de pontes com características tão distintas ... **revela falta de razoabilidade e de realismo** (sic) ... o que constitui um pesado pressuposto contratual ... (visto que) sendo posta



LUSOPONTE



em causa a viabilidade do negócio e do projecto, por força do não aumento das portagens, por incumprimento do estipulado no contrato, o Estado acaba por assumir a posição de “devedor” forçado, a fim de ser assegurada a rentabilidade do negócio”.

Infelizmente, tais afirmações e a crítica nelas contida só podem porvir de quem não se apercebeu que a dita equiparação das Portagens de ambas as Pontes foi uma **opção política, tomada aquando do lançamento do concurso público internacional para a adjudicação da concessão** dos autos (cfr. cl. 20.5 do Caderno de Encargos aprovado pela citada Portaria 366-A/93 de 31 de Março).

A Lusoponte, tal como os restantes concorrentes, limitou-se a respeitar, na sua proposta, os limites assim expressos naquele Caderno de Encargos, sugerindo uma equiparação das portagens e um método de actualização anual que foram aceites pelo Governo no acto da adjudicação e, assim, levados ao nível de estipulação contratual (cláusulas 57ª e 58ª do SCC).

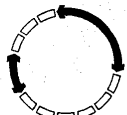
Tal estipulação contratual, mereceu, seguidamente, a concordância do Tribunal de Contas, quando concedeu o respectivo visto aos mencionados Acordos Indemnizatórios consequentes às modificações unilaterais que o Estado tem sucessivamente imposto.

Aliás, é infundada a insinuação, feita pelos Senhores Auditores, sobre uma pretensa relação causal entre a complexidade da fórmula convencionada, para a actualização anual das portagens, e os distúrbios ocorridos na Ponte 25 de Abril, em Julho de 1994. Por um lado, porque aqueles distúrbios resultaram do modo por que o Governo exerceu da opção política que para si reservara na Base LII nº





LUSOPONTE



L I S B O A

6; por outro lado, porque aquela fórmula de actualização é correcta e de uso generalizado visto que exprime pura e simplesmente a evolução do IPC em Portugal (85%) e na Alemanha (15%), visto ser esta a proporção de moedas em Escudos e em DEM, que se verifica no financiamento da Ponte Vasco da Gama.

Acresce que a tendencial equiparação das portagens, decidida há muitos anos pelo Governo, tinha uma motivação objectiva na necessidade de manter alguma racionalidade, na escolha dos meios de transporte para entrada em Lisboa. Visava-se, então, incentivar o recurso aos meios de transporte colectivo (combóio, barcos e autocarros) em detrimento da invasão de Lisboa por mais de 70.000 automóveis/dia, só na Ponte 25 de Abril.

Não pode, assim, admitir-se que num Relatório de Auditoria desse Tribunal de Contas sejam incluídas acusações de “falta de razoabilidade e de realismo” nem de garantismo “de um negócio”, como as que constam, injustificadamente, da **Conclusão 6ª** do Relato dos Senhores Auditores.

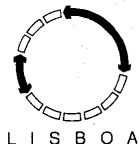
**Esta conclusão deve, por isso, ser repudiada liminarmente e excluída de qualquer pronunciamento desse Tribunal.**

**5.3 - Do mesmo modo e no mesmo plano, também a Conclusão 7ª do Relato sob resposta merece igual tratamento de repúdio liminar.**

De facto, incluir-se numa auditoria “à Lusoponte” a imputação de um benefício alegadamente consistente na diferença de âmbito das obrigações da concessionária em **matéria de manutenção e conservação das duas Pontes,**

*Assinatura*

LUSOPONTE



constitui uma grave injustiça só possível pela incompreensão, por diversas vezes manifestada, sobre as verdadeiras razões dos mecanismos contratuais sob apreço.

Em 1º lugar, porque tal diversidade nas regras sobre a manutenção e a conservação das Pontes não é, de modo algum, atribuível à Lusoponte ou resultante de acto ou negociação desta sociedade, mas é exclusivamente fruto de uma **opção do Estado Português, prévia ao lançamento do mencionado concurso público internacional.**

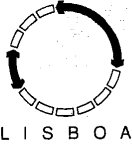
Basta ler o Ponto 23.7 do Programa do Concurso aprovado pela citada Portaria 366-A/83 para ver que assim, de facto, sucedeu.

Em 2º lugar, a mesma afirmação é ainda injusta e desrazoável porque é evidente que manter e conservar uma Ponte nova que se vai construir (como era o caso da Ponte Vasco da Gama) é **completamente diferente** do que conservar e manter uma ponte com cerca de 30 anos, como a Ponte 25 de Abril, para a qual, ainda por cima, se previa a realização, pelo Estado, de trabalhos **de manutenção extraordinária**, por efeitos da corrosão que então já ocorria (ver cláusula 70.4 do SCC) e dos trabalhos de reestruturação e consolidação inerentes ao lançamento da travessia ferroviária, com a qual a Lusoponte nada tem a ver, como é óbvio. (Ver Base XIVII do DL. 168/94).

A isso acresce que, sendo a Ponte 25 de Abril explorada por duas concessionárias distintas – a Lusoponte na parte rodoviária, e a Fertagus na parte ferroviária –, a responsabilidade pela manutenção estrutural não poderia deixar de ter sido repartida por tais concessionária, de modo consequentemente distinto do que acontece na Ponte Vasco da Gama.



LUSOPONTE



Importando, ainda, notar que o custo da manutenção estrutural da ponte Vasco da Gama não excederá nos próximos 30 anos uma média anual de 250.000 contos, apesar dos seus 18 km de extensão, pelo que é incompreensível que se ajuíze ser desfavorável ao Estado o ajuste de uma contribuição anual de 600.000 cs., a cargo da Lusoponte, só para a bem mais pequena Ponte 25 de Abril.

Não é assim admissível, porque errado e injusto, que se mantenha num Relatório do Tribunal de Contas algo sequer de similar ao que consta da Conclusão 7ª do Relato dos Auditores, a qual deve, em consequência, **ser liminarmente rejeitada**.

5.4 - Idêntica incompreensão se manifesta, também, na **Conclusão 8ª** do Relato dos Senhores Auditores e em todas as referências críticas que ao denominado “Caso Base” são efectuadas ao longo do mesmo Relato.

Estas referências são particularmente injustas e erróneas quando, a respeito dos denominados FRA's e do cálculo das respectivas compensações, os Senhores Auditores entendem poder pronunciar-se, nos termos em que o fazem, sobre o risco de tráfego e a sua influência naquele cálculo. Adiante se apreciarão tais críticas quando for o momento de se tratar da matéria condensada nas Conclusões 2ª, 4ª, 10ª e 11ª daquele Relato.

Aqui e agora interessa apenas realçar o grave erro e a profunda injustiça que se cometem ao afirmar-se que “... o Caso Base mostra, com clareza, constituir um **modelo defensivo** alicerçado em estimativas pessimistas das receitas e no empolamento de custos da Lusoponte”.

*Assim*

LUSOPONTE



Modelo defensivo por **empolamento dos custos** ? Como, quando, porquê ? Não o explicam os Senhores Auditores, nem o poderiam justificar, porque o que dizem constitui um erro **muito grave**.

Basta realçar que os custos levados ao Caso Base da Lusoponte foram os **menores** entre os de todos os concorrentes ao mencionado concurso público internacional, foram aceites pelo Governo como os melhores e mereceram o visto do Tribunal de Contas.

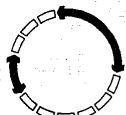
E não será também obrigação da Concessionária efectuar uma boa gestão dos seus recursos, quer ao nível do controlo dos custos operacionais, quer ao nível da gestão apertada da Tesouraria, devendo portanto também ser recompensada por essa gestão? Ou dever-se-á efectuar uma gestão laxista só para fazer os custos corresponderem aos do Caso Base?

Por outro lado, será possível acusar o Caso Base de **estimativas pessimistas das receitas**? Só porque nos primeiros 4 anos de concessão as receitas excederam ligeiramente as expectativas? E não será razoável afirmar que com a mais recente introdução de meios alternativos de transporte (ferrovia e novos barcos) não é seguro que se mantenha tal crescimento relativo no próximo futuro?

Aliás, omitem os Senhores Auditores que situação equivalente se passa na Concessão da Brisa e em todas as demais Concessões recentemente outorgadas, visto que o aumento das receitas, na generalidade das concessões, é devido a um aumento imprevisível do tráfego nacional, em geral, ao qual não é alheio o aumento exponencial do parque automóvel nos últimos anos.



LUSOPONTE



L I S B O A

Esquecem, ainda, os Senhores Auditores que aquelas estimativas foram elaboradas e continuam a ser actualizadas por alguns dos mais reputados especialistas mundiais de controlo e previsão de tráfego, os quais não foram apenas os consultores da Lusoponte – Halcrow Fox e Exacto -, mas foram também os consultores de tráfego independentes que assessoraram o Gattel e o Governo durante o concurso público – Transes International - e foram ainda os consultores de tráfego (Symonds Travers Morgan) que assessoraram os Bancos financiadores e permitiram a estes **financiar um projecto**, com base na garantia das suas próprias receitas e só com recurso limitado a outras garantias.

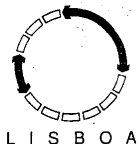
Nenhuma crítica é, pelo exposto, admissível contra o Caso Base, aceite pelo Estado, nem contra o conteúdo contratual ajustado com a Lusoponte, só porque nos primeiros 5 anos, por razões exógenas e à semelhança do que nos anos 60 se passou após a construção da Ponte 25 de Abril e do que se passa actualmente nas restantes concessões, se constata um desvio positivo da ordem dos 10% nas receitas acumuladas.

De resto, se fosse aceitável a crítica dos Senhores Auditores, seria estranho que não se relevassem também, as variações negativas que têm ocorrido em relação ao Caso Base, como é o caso do prejuízo cambial de cerca de 5 Milhões de contos sofrido pela Lusoponte nas receitas provenientes do Fundo de Coesão da U.E., e dos enormes custos adicionais suportados na construção, da ordem dos 17 Milhões de contos, causados por actuação ilegal de agentes do Concedente.

As críticas constantes da Conclusão 8ª do Relato, e do restante conteúdo deste com aquela relacionado, devem, por tudo o exposto, **ser rejeitadas**.



LUSOPONTE



5.5 - Na **Conclusão 9ª** do seu Relato, entenderam os Senhores Auditores poder afirmar que as compensações financeiras já atribuídas e ainda por atribuir criam “sérios riscos de (o concedente) se vir a transformar **no maior financiador do projecto ...** (pelo que) **é óbvio o desvirtuamento dos princípios inerentes a um Project Finance**, dado o peso dos encargos que, até à data, oneraram já o Estado Concedente” (sublinhados nossos).

Na mesma linha, os Senhores Auditores chegam mesmo ao ponto de pretender estar a acontecer (pelas mesmas razões) ...” a perversão da lógica inicial que conduziu à concepção deste Projecto, enquanto Project Finance” (parte final da Conclusão 13ª).

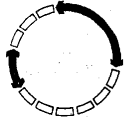
Em tal explanação, como em todas as afirmações similares produzidas ao longo do Relato, manifestam-se **dois erros graves**, cuja eliminação é fundamental.

Em 1º lugar não é correcto dizer-se, mesmo no plano dos mais puros princípios, que uma concessão, em regime de Project Finance, se desvirtua ou se perverte só porque o Concedente tem também que contribuir financeiramente para suportar os custos do projecto.

Noutras concessões rodoviárias mais recentes (como foi o caso da Concessão Oeste) e até na Concessão Ferroviária da Ponte 25 de Abril, o Estado tem entrado com volumossíssimas contribuições financeiras ou até em espécie (v.g. transferências da exploração de vias já existentes ou de material ferroviário previamente adquiridos) e ninguém jamais se atreveu a qualificar tais situações como de desvirtuamento ou de “perversão lógica” dos correspondentes “project finance”.



LUSOPONTE



L I S B O A

Mas, no caso da Lusoponte, tais afirmações são, ainda, mais injustas e erradas, porque nos citados FRA's, quanto à totalidade das compensações neles estipuladas, **o Estado não interveio como financiador do projecto, mas interveio a título de responsabilidade contratual, como consequência das modificações unilaterais que o Governo decidiu introduzir supervenientemente na concessão** ou, quanto à parte do FRA 1, como **responsável por riscos que a Lusoponte não assumira** (os decorrentes do atraso de praticamente um ano na contratação da Concessão, em virtude do imprevisível e tardia obtenção do subsídio da União Europeia).

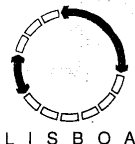
Acresce não ser possível dizer-se que a atribuição do risco de tráfego à concessionária estaria a ser posta em causa, pelo facto daquelas sucessivas contribuições do Estado.

Em 1º lugar, porque ao Governo e só ao Governo cabe a responsabilidade de as Portagens da Ponte 25 de Abril não terem ainda sido elevadas para o nível aceite no acto de adjudicação da Concessão.

Em 2º lugar, porque bastaria aos Senhores Auditores ter lido bem o Caso Base para deverem concluir que, dado o estado de quase saturação da Ponte 25 de Abril, é na Ponte Vasco da Gama que se encontra de facto o risco de tráfego e é do tráfego que nela ocorra que resultará ou não a viabilidade económica e financeira do Projecto da Lusoponte. Basta para tanto notar que ficou previsto que ao fim do 7º ano da exploração, a Ponte Vasco da Gama já deverá ter contribuído com 40% do total das receitas do projecto.

*Assim*

LUSOPONTE



Não há assim nenhum desvirtuamento do project finance, nem o Estado concedente se transformou ou está em riscos de transformar em financiador, grande ou pequeno, da concessão da Lusoponte, nem sequer está a ser afectada a transferência de risco do tráfego para a concessionária. O Estado tem apenas pago e terá de continuar a pagar o que deve, em consequência das decisões unilaterais que tem tomada de modificação das condições contratuais acordadas. A **Conclusão 9ª** merece, portanto e também, o destino das anteriormente citadas, ou seja, **deve ser repudiada por esse Venerando Tribunal.**

5.6 - Finalmente, nesta primeira vertente da “apreciação” do modelo contratual, uma palavra breve mas firme, tem que ser dada a respeito da **Conclusão 13ª**.

É que não se vislumbra como é que numa auditoria do respeitado Tribunal de Contas se pode afirmar que “a **cláusula de exclusividade** prevista desde o início no artigo 8º do Contrato de Concessão se afigura desajustada do modelo para que a concessão tem vindo a evoluir, tendo, nomeadamente, em conta as sucessivas contrapartidas financeiras proporcionadas pelo Estado à Lusoponte ...”

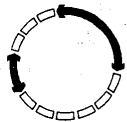
Custa a acreditar que tal afirmação seja produzida no Relato sob resposta, datado de dia ligeiramente posterior ao anúncio pelo Governo da sua intenção de vir a arrancar em breve com a construção de uma Terceira Ponte na área de Lisboa.

Tratar-se-á, estamos seguros, de mera coincidência, o que não implica que se deixe de impugnar os graves erros e omissões que permitiram a formulação de tal conclusão.





LUSOPONTE



L I S B O A

Em 1º lugar omite-se que a exclusividade prevista na cláusula 8ª do SCC não resultou de uma opção da Lusoponte nem de uma negociação com o Gattel, **mas foi um direito assegurado pelo Estado Português em concurso público internacional** a todos os concorrentes que confiaram estar a relacionar-se com um Estado de Direito.

Aquele exclusivo encontra-se, efectivamente, assegurado, desde o lançamento do concurso, na cláusula 2.3 do volume I do Caderno de Encargos (Portaria 366-A/93) e foi reiterado na Base IV aprovada pelo D.L. 168/94 de 15 de Junho.

Em 2º lugar, sabendo-se que as contrapartidas financeiras que o Estado tem pago à Lusoponte derivam de modificações unilaterais que o Governo impôs às condições do concurso e ao ajustado na Concessão, constituiria um autêntico “prémio ao lesante” deduzir, da existência daquelas contrapartidas, um pretenso “desajuste” daquele autónomo direito de exclusividade.

Em 3º lugar, *last but not least*, a mencionada “exclusividade” constitui um **elemento essencial do actual Contrato de Concessão**, dada a influência que a construção de novas Pontes, a juzante de Vila Franca, inevitavelmente terá no risco do tráfego assumido pela Lusoponte e, conseqüentemente, nas condições de reembolso dos custos com a construção da Ponte Vasco da Gama.

Não é, assim, admissível, Senhor Conselheiro, que num Relatório de Auditoria desse Tribunal seja mantida ou sequer insinuada a conveniência de uma violação contratual como a que resultaria do “desajustamento” pretendido naquela Conclusão 13ª.



LUSOPONTE



## 6. - IMPUGNAÇÃO DAS CRÍTICAS AOS CHAMADOS FRA's

6.1. - Esgotada a exposta vertente da “apreciação” do modelo contratual, trataremos seguidamente das críticas que os Senhores Auditores julgaram poder fazer aos chamados FRA's e às compensações que o Estado por eles pagou ou ainda deve pagar à Lusoponte.

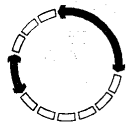
Antes de analisada a matéria de cada uma das conclusões para aqui relevantes, duas considerações preliminares se impõem a este respeito.

A primeira é a de que o Contrato de Concessão, com o âmbito por que foi lançado a concurso, **só foi celebrado quase um ano depois de escolhido o vencedor** do concurso e de efectuada a adjudicação provisória (despacho dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas de 19 de Abril de 1994), por razões supervenientes ao concurso e que foram do exclusivo interesse do Governo – as dificuldades surgidas nas negociações com a U.E. quanto à obtenção do subsídio que prometera conseguir, levaram o Governo, como já se disse, a impor transitoriamente um Acordo Intercalar para o exercício exclusivo de algumas actividades meramente preparatórias.

Durante a vigência deste Acordo, que se prolongou por mais de 8 meses, a Lusoponte ficou impedida de contratar os financiamentos que negociara, de fixar as taxas de juro aplicáveis e de começar a exercer as principais actividades da concessão que planeara, o que determinou um agravamento dos riscos que previra na sua proposta, particularmente em matéria financeira, dado o súbito e



LUSOPONTE



L I S B O A

imprevisível agravamento das taxas de juro que ocorreu em todos os mercados europeus no 2º semestre de 1994.

A segunda consideração preliminar é a de que, contrariamente ao insinuado no Relato dos Auditores, as decisões tomadas pelo Governo, como consequência imediata dos distúrbios ocorridos contra o aumento das portagens na Ponte 25 de Abril (Julho de 1994), nada tiveram a ver com a Lusoponte, tendo sido tomadas por razão de exclusiva opção política, já que o Governo reservara exclusivamente para si a competência para a fixação das portagens até 1 de Janeiro de 1996 – cfr. Programa de Concurso (ponto 23.6) e Bases de Concessão (Base LII nº 6).

É neste enquadramento que importa apreciar e repor a verdade em tudo o que de errado consta do Relato dos Senhores Auditores em matéria de FRA's. Assim.

**6.2 - Na Conclusão 2ª e na 3ª alínea da Conclusão 11ª, ao tratarem, de um modo genérico, a matéria dos 4 sucessivos Acordos de Reequilíbrio Financeiro (FRA's), os Senhores Auditores entenderam poder afirmar, de relevante, que:**

- “O não aumento das portagens na Ponte 25 de Abril conduziu a que o apuramento da perda de rendimento por esse facto, se fizesse em função do tráfego estimado nos termos do Caso Base (..) não tendo em conta o efeito do congelamento de preços no fluxo de tráfego, porquanto não se procedeu a ajustamentos nos montantes da compensação, em função do tráfego realmente verificado, o qual, ..., registou aumentos substanciais na Ponte 25 de Abril”;

*Assim*

LUSOPONTE



- “Acréscce, ainda, que os valores das compensações foram potenciados, visto que no Modelo, um coeficiente de elasticidade do rendimento abaixo dos 100%, conjugado com o impacto do desconto de utilizador frequente, no valor de 15%, e as tarifas “congeladas” conduzem a uma diminuição significativa do rendimento apurado, por via dos cálculos do Caso Base e, por consequência, aumentam visivelmente o valor da compensação a atribuir pelo Estado.”
- “Ao que acresce ainda que (a decisão do Estado) de atribuir descontos por utilização frequente estimada ... em 15% das receitas da concessão ... quando os impactos reais se situaram na ordem de 5 a 6% ... estiveram na base de uma compensação que atingiu cerca de 7,6 milhões de contos ... o que permitiu à concessionária obter um **adiantamento adicional de cerca de 5 milhões de contos.**”

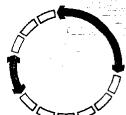
Mais uma vez os Senhores Auditores, ao dizerem assim, cometeram erros substanciais e praticaram omissões graves.

Começando pelas omissões, verifica-se que os Senhores Auditores silenciam a circunstância de a **duração da concessão ser variável**, embora com um prazo máximo limite de 33 anos.

Na verdade, sem prejuízo deste limite máximo, a **Concessão da Lusoponte expirará logo que, estando pagos os empréstimos contraídos e ainda que não estejam reembolsados os capitais próprios investidos, o volume de tráfego**



LUSOPONTE



L I S B O A

**acumulado, em ambas as Travessias e nas duas direcções**, (desde 1 de Janeiro de 1996) **atinja 2.250.000.000 de veículos** (cfr. cláusula 16ª do SCC).

O que, desde logo, implica a conclusão, contrária à dos Senhores Auditores, que o aumento real do tráfego, em relação ao previsto no Caso Base, não é causa imediata de qualquer benefício ou lucro para a Lusoponte e seus accionistas, visto que a Concessão expira logo que aquele número global de veículos seja alcançado em ambos os sentidos (note-se que só os utentes no sentido Sul-Norte estão sujeitos a portagem). O que determinará, de acordo com as últimas projecções actualizadas de tráfego, já entregues ao Concedente, que se preveja, hoje em dia, que a Concessão, **se não for alterada**, terminará em 2022, muito antes do previsto no Caso Base, com os consequentes e volumosíssimos benefícios para o Estado, resultantes daquela antecipação.

Acresce que o Relato dos Auditores olvida, ainda, que nas Bases e no próprio Contrato da Concessão está **estipulado que “sempre que a Concessionária tenha direito à reposição do equilíbrio financeiro da Concessão, tal reposição deve ter lugar com referência ao Caso Base ...”** (cfr. Base XCVI nº 3 e cláusulas 101.3 a 101.5 do Contrato).

Tal como omite, também, que o Caso Base não é um modelo mutável, ao sabor dos interesses de qualquer das partes, mas é, antes, uma equação financeira rígida, só modificável nos casos excepcionais, expressamente previstos no Contrato da Concessão (cls. 100.2 e 101.3 do SCC).

O que significa que o Estado Concedente não só limitou taxativamente os casos em que a concessionária tem direito a compensação (modificações unilaterais,



LUSOPONTE



L I S B O A

casos de força maior, eventos excepcionais, alterações legislativas específicas e casos previstos no contrato), como ainda restringiu o montante dessa compensação ao necessário para a reposição do equilíbrio por exclusiva referência àquele Caso Base e, ainda aí, por reposição tão sómente de dois dos três rátios financeiros previstos na cláusula 101.4 do Contrato da Concessão.

Aquela reposição ficou assim convencionada como meramente parcial, para além de exclusivamente referenciada a um Caso de Base “congelado”, como aliás o Governo vem defendendo em diversas oportunidades.

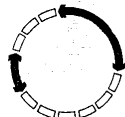
Pelo que se impõe concluir, contrariamente à Conclusão 2ª do Relato dos Auditores, que, face ao congelamento decidido para as Portagens na Ponte 25 de Abril, cabe ao Concedente suportar a diferença entre o nível das portagens previsto e o nível unilateralmente decidido, **multiplicada pelo volume de tráfego previsto no Caso Base para o período em causa.**

Se assim não fosse e se fosse aplicável o regime geral das indemnizações, que é o da reposição da situação hipotética real em que o lesado se encontraria se não fosse a lesão, o Estado teria então que pagar à concessionária a diferença entre o valor das portagens previstas no contrato e o valor das portagens fixadas pelo Estado, **multiplicada pelo volume real de tráfego.** Sendo este último maior do que o previsto no Caso Base, isso traria como resultado que a Lusoponte teria recebido compensações superiores às que, de facto, recebeu, contrariamente ao que erradamente pretendem os Senhores Auditores.

Acresce que tem aumentado, de modo significativo, o número de veículos que paga portagens inferiores às do Contrato, como consequência do enorme **desvio**



LUSOPONTE



L I S B O A

de tráfego que se vem verificando entre as duas Pontes, sendo crescente o número de veículos que sai de Lisboa pela Ponte Vasco da Gama (sentido Norte-Sul, sem portagens) e regressa no sentido Sul-Norte, pagando a portagem mais barata da Ponte 25 de Abril.

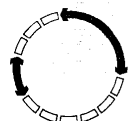
Este desvio de tráfego, originado pela diferença das taxas de portagens entre as duas Pontes, é contrário ao estipulado nas Bases de Concessão e também não foi contabilizado, nem foi, até hoje, pago à Lusoponte.

Por outro lado, quanto ao coeficiente de elasticidade, a que os Senhores Auditores se reportam em defesa dos seus juízos, importa realçar que foi incluído no Caso Base para corrigir o efeito que o previsto aumento real das portagens teria nos volumes reais de tráfego, tendo em consideração que as previsões de tráfego haviam sido elaboradas no pressuposto que os preços reais se manteriam aos níveis de 1991 (100 escudos para a Classe 1). O Caso Base previa que, com a abertura da Ponte Vasco da Gama, a portagem crescesse, em termos reais, 2,6 vezes relativamente à portagem base, o que levaria a uma redução no tráfego para cerca de 92% do valor inicialmente previsto.

Assim, o polemizado aumento de 50 Escudos nas Portagens da Ponte 25 de Abril, efectuado pelo Governo em 1994, originou um crescimento em termos reais de 50% na referida portagem, o qual tem vindo a diminuir ao longo dos anos, pelo facto de as portagens se terem mantido congeladas. Na verdade, como os preços cresceram cumulativamente 38%, entre 1992 e 1999, está-se hoje apenas a cerca de 12% de se anular aquele aumento real ocorrido em 1994.

*Assunção*

LUSOPONTE



L I S B O A

Tal aumento real, que assim tem vindo a desaparecer gradualmente, não produziu qualquer agravamento nas indemnizações pagas através dos FRA's, em virtude de o referido Caso Base congelado – que tem servido de base de cálculo àquelas indemnizações – prever taxas de inflação superiores às que se têm verificado.

Finalmente, quanto ao desconto dos utilizadores frequentes e à diferença entre a previsão de 15% realizada em 1994 e a realidade do que se vem verificando, já acima se referiu a tecnicidade e a razoabilidade daquela previsão, a qual será, aliás, facilmente atingida quando o Estado deixar de manter as portagens a níveis fictícios. Isto porque, como se realçou (pág. 16), aquele desconto é irrelevante aos actuais níveis de portagem (150\$00), mas já não o será quando a portagem atingir, como se previu em 1994, o nível convencionado na Concessão (340\$00, hoje em dia).

Razões estas pelas quais se impõe que deve igualmente **ser rejeitado todo o conteúdo da citada Conclusão 2ª e da mencionada alínea 3ª da Conclusão 11ª.**

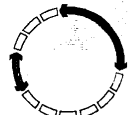
**6.3 -** Quanto à matéria sumariada na **4ª Conclusão** do Relato dos Auditores importa subdividi-la em três aspectos fundamentais. Assim

6.3.1. – Afirma-se na primeira parte da **Conclusão nº 4** e na primeira alínea da **Conclusão nº 11** que o “pagamento de 8,5 milhões de contos pelo Estado à Lusoponte, a título de compensação pelo aumento do risco do projecto,





LUSOPONTE



L I S B O A

(...) **carece de suporte no Contrato de Concessão ...**” “e poderia ter sido evitada ou reduzida substancialmente ...” (Sic).

A este respeito importa começar por notar que o chamado FRA 1, a que tal conclusão respeita, além de ter merecido na íntegra o visto do Tribunal de Contas, foi o **único dos sucessivos FRA's que foi aprovado por acto regulamentar do Governo, através da Portaria nº 41-A/95**, publicada no Suplemento do Diário da República, 2ª Série, de 26.1.95.

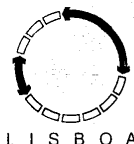
E assim sucedeu porque o Governo reconheceu, e o Tribunal de Contas visou, que, entre o acto de adjudicação e o início da Concessão, haviam ocorrido importantes agravamentos de riscos – resultantes da crise financeira internacional surgida no 2º semestre de 1994 e da instabilidade causada à política de portagens pelos distúrbios ocorridos na Ponte 25 de Abril – que de modo nenhum podiam ser atribuídos à adjudicatária.

Interessa, de facto, recordar, como já acima se realçou, que na fase final das negociações, que precederam a adjudicação da Concessão, foi exigido à Lusoponte que aceitasse celebrar o chamado “Acordo Intercalar”, visto o Estado, à data da adjudicação da Concessão, não ter ainda garantido a atribuição do subsídio da UE.

Até então, havia ficado previsto no Caso Base, acordado com o Estado e que tinha também sido aprovado pelos Bancos financiadores, que as taxas de juro, que viriam a ser aplicáveis aos empréstimos bancários destinados a financiar as actividades da concessão, variariam entre 8,4% em 1994, e 9,15% em 1997, relativamente ao empréstimo em Escudos, e entre 5,9%



LUSOPONTE



em 1994 e 6,5% em 1997, relativamente ao empréstimo em Marcos Alemães.

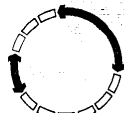
Tais previsões tinham sido efectuadas em termos conservadores, como é exigido num projecto deste tipo, e com base em dados publicados por organismos independentes, ou constantes de informações prestadas por estes, nomeadamente o Banco Europeu de Investimentos, tendo sido aceites pelo Estado e pelos seus consultores financeiros, durante a fase das negociações.

Tinha sido ainda assumido que o Concedente celebraria o Contrato de Concessão dentro das semanas imediatamente seguintes ao acto de adjudicação e aplicaria a política de portagens acordada, sem a qual ou sem cuja compensação o projecto era inviável.

Acontece que, posteriormente à formulação de tais previsões, durante o citado segundo semestre de 1994, a política monetária seguida em Portugal, para defesa da estabilidade do escudo, e as alterações supervenientes surgidas no mercado financeiro internacional, e particularmente no mercado do Marco Alemão, determinaram que as taxas de juro previsíveis para os empréstimos bancários em Escudos necessários ao projecto se elevassem para a ordem dos 11% em 1995 e de 11,5% em 1996 e que os empréstimos em Marcos Alemães tivessem passado a ficar sujeitos a taxas da ordem dos 7,6%, muito superiores às previstas no Caso Base.



LUSOPONTE



L I S B O A

Ao que acresce que os conhecidos distúrbios, ocorridos em Julho de 1994 na Ponte 25 de Abril, introduziram uma gravíssima instabilidade em todo o Projecto. Tais distúrbios vieram, com efeito, a afectar a confiança dos Bancos e dos Promotores na futura recuperação, em tempo útil, dos capitais que se dispunham a aplicar no Projecto, o que presupunha a estabilização da Concessão, ao nível de uma razoável expectativa de que viria a ser possível a cobrança regular de portagens ao nível que contratualmente havia sido estipulado.

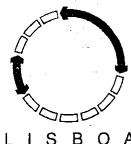
Ora, perante este conjunto de novos riscos, chegou-se ao princípio de 1995 na situação de se poder prever que viriam a ser necessárias contribuições adicionais da ordem de 17 milhões de contos, para que o projecto mantivesse o equilíbrio necessário e fosse financiável nos termos que haviam ficado previstos nas negociações que haviam conduzido à adjudicação da Concessão

Perante tal situação, os accionistas e promotores da Lusoponte, que já se tinham comprometido com capitais próprios no montante de 13,2 milhões de contos, chegaram à legítima conclusão que não lhes era exigível nem poderiam comprometer-se com aqueles imprevistos 17 milhões de contos, adicionais, até porque a composição do respectivo grupo estava legalmente limitada aos membros do agrupamento inicial (cfr. Base XV, anexa ao DL. 168/94 de 15 de Junho).

Por outro lado, nos contratos de financiamento, já negociados com os Bancos e aceites pelo Estado, previa-se, como condição precedente, a conclusão de um *“hedging agreement”*, através da qual se procederia à



LUSOPONTE



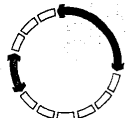
fixação das taxas de juro, em termos aceitáveis para os referidos bancos. Só que tal *hedging*, ao nível de taxas previsto, ficou inviabilizado com a descrita subida das taxas de juro, pois até o BEI passou a pretender fixar a taxa de juro em 11,6% para a totalidade da dívida, por oposição aos 8,4% previstos no Caso Base.

Perante esta situação superveniente, causada pelo mencionado adiamento na celebração do Contrato de Concessão e pela consequente impossibilidade de se ter recorrido àquele hedging agreement antes de extinto o Acordo Intercalar, ficou a restar, ao Concedente, a seguinte alternativa:- ou cancelava o projecto levado a concurso e já adjudicado, tal como lhe permitia o artigo 12 do Acordo Intercalar, com todos os custos e consequências inerentes, ( o Estado tinha já gasto, naquela altura, cerca de 20 milhões de contos), ou acordava, com a Lusoponte e os Bancos Financiadores, novos termos de alocação daqueles riscos supervenientes, viabilizando, assim, o projecto, e permitindo, assim, a satisfação do interesse nacional em se ver construída e concluída a Ponte Vasco da Gama, antes da inauguração da Expo 98.

Tendo optado pela negociação de um acordo, o Concedente criou então condições, através da Portaria nº 41-A/95, para se chegar então a um acordo de compromisso:- o Estado aceitou participar com 8,5 milhões de contos, susceptíveis de futuro reembolso se e na medida em que o apontado risco não viesse a concretizar-se, enquanto que os accionistas da Lusoponte aceitaram, em troca, aumentar as suas obrigações de participação em capitais próprios, suprimentos e garantias para 28 milhões de contos.



LUSOPONTE



L I S B O A

A atribuição daquela verba, a título de comparticipação reembolsável, foi assim condição essencial à celebração do Segundo Contrato de Concessão, pelo que quando os Senhores Auditores pretendem que tal verba não teria base contratual omitem que pela sua própria origem essa verba não resultou, mas foi condição do próprio Contrato. Sem ela a Concessão ter-se-ia tornado inviável, pelo que é contrário à verdade vir agora a pretender que a atribuição daquela compensação tivesse sido ilegítima ou sofresse de qualquer irregularidade.

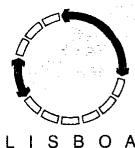
Até porque, repete-se, se o Segundo Contrato de Concessão tivesse sido assinado na data inicialmente prevista, o Estado não teria tido que assumir qualquer responsabilidade pela variação das taxas de juro, nem os accionistas da concessionária teriam tido que aumentar a sua participação em capitais próprios, pois tal risco teria ficado coberto pelo mencionado *"Hedging Agreement"*.

Foi, em resumo, por todas estas considerações que o Governo aprovou legitimamente a Portaria 41-A/95 e assinou o citado FRA 1 e foi, por isso, também que este mesmo Acordo mereceu o visto desse Tribunal de Contas.

**Pelo exposto, devem ser liminarmente rejeitadas** as afirmações críticas contidas ao longo do Relato e sumariadas na primeira parte da 4ª Conclusão e na citada 1ª alínea da Conclusão 11ª.

*Assinatura*

LUSOPONTE



6.3.2 – O mesmo caminho deve seguir, aliás, a afirmação, que os Senhores Auditores julgaram estar habilitados a proferir, no sentido que :“ ... não se afigura razoável fazer depender o reembolso de uma verba deste montante **de um critério extremamente volátil e aleatória como é o da TIR**”, (cfr. parte final do primeiro parágrafo da **Conclusão 4ª**).

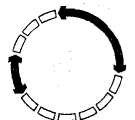
Em primeiro lugar, é falso que a TIR seja algo de volátil ou de aleatório, visto tratar-se de um ratio que resulta directamente dos Resultados Líquidos de cada exercício na Lusoponte. Esses resultados são objecto de auditoria semestral por uma firma de auditores internacionalmente reconhecida e são também semestralmente enviados e controlados pelo Concedente (cláusulas 24 b) e c) e 86 do Contrato de Concessão).

Por outro lado, é importante compreender que, num projecto deste tipo, qualquer pagamento aos accionistas, quer a título de reembolso ou desconto de juros de suprimentos ou prestações acessórias, quer a título de distribuição de dividendos, está subordinado ao pagamento dos empréstimos aos bancos financiadores, ao cumprimento dos rácios estipulados nos contratos de financiamento, e ainda, ao pagamento dos custos de construção, exploração e manutenção.

Qualquer decisão em violação do disposto nos contratos de financiamento, colocaria a concessionária em situação de incumprimento perante os bancos financiadores e o BEI, o que teria como consequência o vencimento antecipado da dívida e demais consequências previstas naqueles contratos, designadamente a perda de controlo da concessão ou da sociedade concessionária.



LUSOPONTE



L I S B O A

Assim, contrariamente ao que se pretende fazer crer no Relato dos Auditores, é falso que a concessionária possa “manipular” a TIR ou possa decidir livremente a sua política de dividendos ou a realização de outros pagamentos a accionistas.

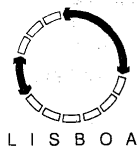
Deve, por isso, ser **rejeitada, também, a citada parte da Conclusão 4ª.**

**6.3.3 -** Por outro lado, não se podem confundir projecções financeiras com resultados reais, como fazem os Senhores Auditores ao afirmarem, **no segundo e terceiro parágrafo da Conclusão 4ª**, que “... as projecções financeiras apresentadas pela empresa, estimam o pagamento do primeiro dividendo em 2017, o que, conjugado com o facto de ser **referenciado um valor de 8% para a TIR**, permite concluir estar-se **perante uma manipulação daquela taxa, por forma a evitar ou a retardar o mais possível a devolução daquele montante de 8,5 milhões de contos pela Concessionária.**”

Como deveria ser do conhecimento dos Senhores Auditores, ficou acordado no chamado FRA 1, que a Lusoponte reembolsaria o montante da citada comparticipação de 8,5 milhões de contos do Estado se e quando fosse atingida uma TIR de 11,43% (a preços de Dezembro de 1992), calculada sobre o montante total do investimento dos accionistas na concessionária, incluindo os fundos em “stand-by” (pelo período que estiverem afectos ao projecto), e utilizando-se, para o efeito, a **informação**



LUSOPONTE



**enviada ao concedente, ao abrigo da alínea h) da Base XX das Bases de Concessão** (alínea b) da cláusula 24 do Contrato).

Tal informação, que serve de base para o controlo da TIR relevante para o citado reembolso, está definida no Contrato da Concessão como devendo reflectir “os resultados reais obtidos desde o início da concessão até ao semestre anterior, bem como os resultados projectados até ao final do prazo previsto para a Concessão”.

Acontece que, na mais recente informação desse tipo enviada ao Concedente antes do Relato dos Senhores Auditores, previu-se uma TIR de 8% (em vez dos referidos 11,43%) e antecipara-se que o pagamento do primeiro dividendo viria a ocorrer em 2017, em vez da previsão inicial que o situa em 2005.

Logo aí e só por isso entenderam os Senhores Auditores constatar e exemplificar uma pretensa “manipulação” da TIR, para daí continuarem os seus reiterados, mas desajustados, juízos críticos sobre o FRA 1.

Só que, assim fazendo, os Senhores Auditores confundiram resultados reais projectados, e TIR real esperada, com projecções financeiras e transformaram uma simples informação contratual em algo que constituiria um pretenso caso decidido.

Acontece, porém, que aquela diminuição na TIR para 8% resultara da circunstância bem conhecida de terem sido adicionado, aos custos previstos para a construção, um montante de 17,5 Milhões de contos de





LUSOPONTE



L I S B O A

sobrecustos suportados pela construtora da Ponte Vasco da Gama, os quais são neste momento objecto de reclamações ao Concedente, por terem resultado de modificações por ele introduzidas no projecto e no programa da construção. A simples reposição desses sobrecustos, seja por decisão das arbitragens a que estão afectas ou a que estão em vias de ser afectas, seja por entradas dos accionistas, se aquelas arbitragens forem perdidas, reporá a TIR informada nos seus valores previstos se 11,43%.

Nada de anormal houve, assim, naquele novo valor previsto para a TIR, nem alguma manipulação censurável nela ocorreu.

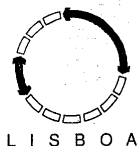
Note-se, finalmente, que na mais recente informação financeira entregue ao Estado, aquando do pedido de autorização, que se encontra pendente, para a reestruturação do financiamento da Concessão, já se encontra restabelecida a previsão do primeiro dividendo para 2005 e, portanto, o alcance da TIR a 11,43% nesse mesmo ano, o que é resultado da reposição dos citados sobrecustos que será alcançada através daquela nova estrutura do financiamento.

Nenhuma manipulação existiu, assim, no comportamento da Concessionária em que os Senhores Auditores resolveram vislumbrar o contrário.

**Pelo que também, devem ser eliminadas do Relato as conclusões contidas no segundo e terceiro parágrafo da Conclusão 4ª.**



LUSOPONTE



6.4 - A matéria sumariada na **Conclusão 5ª**, relativa ao diferente tratamento fiscal e contabilístico que é dado às receitas da Ponte 25 de Abril, durante a fase de construção e após a fase de construção, levou os Senhores Auditores a julgarem poder concluir que a Lusoponte obteve no FRA 1 “uma (outra) compensação adicional de 2,38 milhões de contos” (alínea 2ª da Conclusão 11ª).

Mais uma vez tal conclusão é manifestamente injustificável, face ao direito aplicável e à realidade dos factos.

Na verdade, muito embora, na fase das negociações, as receitas da Ponte 25 de Abril, entre 1/1/96 e 31/3/98, hajam sido registadas, no Caso Base, como um proveito ou resultado de exploração, a verdade é que, antes da assinatura do Segundo Contrato de Concessão, na base de pareceres dos respectivos consultores, a Lusoponte chegou à conclusão que tais receitas deveriam ter o mesmo tratamento contabilístico e fiscal que o subsídio da UE, em virtude de as mesmas receitas, naquele período concreto da construção da Ponte Vasco da Gama, constituírem **um verdadeiro subsídio ao investimento em tal construção**.

Nesse momento, em que tal juízo foi formulado, entendeu-se não alterar o qualificativo constante do Caso Base, porque o Gattel não quis, então, comprometer-se com qualquer dos qualificativos teóricamente possíveis, pelo que se deixou ao contraditório que é próprio do processo tributário a decisão definitiva sobre a qualificação atribuível, no futuro, a tal subsídio.

Daí o convencionado a tal respeito no FRA 1 (cláusula 6ª).



LUSOPONTE



L I S B O A

Acresce que aquele tratamento, como subsídio ao investimento, não “é contrário ao estipulado nas bases de concessão e à própria filosofia de construção e formatação da peça contratual, Caso Base ...”, contrariamente ao que pretendem os Senhores Auditores (cfr. ponto 1 da página 40). Isto porque nem as Bases da Concessão nem o Contrato referem qualquer tratamento fiscal específico que deva ser dado às receitas da Ponte 25 de Abril.

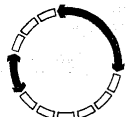
Ora, a Lusoponte limitou-se a tratar aquelas receitas nos termos que entendeu adequados e de acordo com os pareceres dos seus consultores fiscais, cabendo no futuro, às autoridades fiscais e aos tribunais que sobre elas têm jurisdição – e a mais ninguém – decidir se tal tratamento é ou não correcto.

Este tratamento, adoptado pela Concessionária, é aliás, reforçado pelo disposto no nº 11.3 do citado Caderno de Encargos. Com efeito, nesta disposição pedia-se aos concorrentes que escolhessem, nas suas propostas, uma entre quatro alternativas financeiras possíveis relativamente ao nível de participação de fundos comunitários e de fundos provenientes da exploração da Ponte 25 de Abril. Ou seja, logo nesse ponto do Caderno de Encargos se começou a tratar o **subsídio da UE e as receitas da Ponte 25 de Abril da mesma forma e no mesmo plano.**

Por outro lado, no esclarecimento nº 9 prestado a todos os concorrentes pelo Gattel no decurso do mencionado concurso público, foi expressamente clarificado que “... até à entrada em serviço de nova travessia, não serão considerados como capitais próprios os lucros acumulados e reservas resultantes de eventual exploração da actual ponte antes da nova travessia ser aberta ao tráfego”. O que só pode significar que **tais receitas haviam de ser**

*Assinatura*

LUSOPONTE



L I S B O A

**contabilizadas**, como subsídio ao investimento, à semelhança do subsídio da U.E., e não como receitas de exploração dos exercícios de 1996 a 1998.

Finalmente, ainda como prova inquestionável da correcção do tratamento dado pela Lusoponte àquelas receitas, no citado período da construção, quer no plano da fiscalidade aplicável, quer no plano contabilístico, dão-se aqui como reproduzidas as razões expostas pela conhecida e prestigiada auditora internacional Arthur Andersen, no Parecer que se anexa como doc. nº 1.

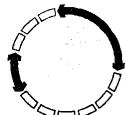
Pelo que se impõe reconhecer que também esta Conclusão 5ª do Relato, tal como a referência a uma pretensa contrapartida adicional de 2,38 milhões de contos efectuada na Conclusão 11ª, merecem e justificam a **respectiva rejeição liminar**.

6.5 - Finalmente, na **Conclusão 10ª**, tal como nos 1º e 2º parágrafos da **Conclusão 8ª** os Senhores Auditores, mais uma vez, partem de pressupostos errados e contrariam o regime legal aplicável.

Aí afirmam que “as receitas da empresa, provenientes quer das portagens cobradas entre 1996 e 1999, na Ponte 25 de Abril, quer dos subsídios atribuídos pelo Concedente com exclusão dos montantes ( ..... ) do FRA 1, atingirão cerca de 26 milhões de contos, enquanto os rendimentos projectados no Caso Base (peça contratual) ascendem apenas a 23,71 milhões de contos. Isto significa, para a Concessionária, um excedente real superior a 2 milhões de contos em relação aos montantes que figuram no Caso Base” (**Conclusão 8ª**).



LUSOPONTE



L I S B O A

E acrescentam que nos FRA's não teria sido “tido em conta uma variável determinante e de nítida salvaguarda dos interesses do Estado Concedente, que seja a de tráfego real ...” do que resultaria um pretense excessivo de contrapartidas de 2 Milhões de contos (**Conclusões 10ª e 4ª alínea da Conclusão 11ª**).

Tais afirmações partem de pressupostos errados porque, como já acima se demonstrou (cfr. 6.2 supra), é ilegítimo pretender que o Estado deveria ter compensado a Lusoponte em função das receitas reais de tráfego. Pelo que também não é legítimo tirar qualquer ilacção crítica da simples comparação entre as receitas reais e as receitas previstas no Caso Base.

Acresce que, cabendo o risco de tráfego à concessionária, tal risco inclui quer os prejuízos, quer os benefícios que resultem da diminuição ou do aumento de tráfego em relação ao previsto, pelo que é absurdo pretender-se que qualquer variação da realidade em relação ao Caso Base representa uma “contrapartida adicional da concessionária”.

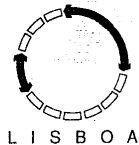
Aliás é intempestivo pretender a ocorrência de excesso de tráfego num momento em que acaba de ser lançada, há bem pouco tempo, a Travessia Ferroviária e em que ainda não se conhecem quais os efeitos que este modo alternativo de travessia produzirá no tráfego da Concessão da Lusoponte.

Deve, pois, ser rejeitada liminarmente a matéria contida nos mencionados parágrafos da **Conclusão 8ª**, na **Conclusão 10ª** e na alínea 4ª da **Conclusão 11ª**.

Deve, pois, tal matéria ser excluída de qualquer Relatório ou Juízo desse Tribunal.

*Handwritten signature*

LUSOPONTE

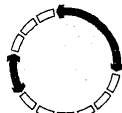


## 7. - EM CONCLUSÃO:

- 1º - A LUSOPONTE, como simples concessionária de obra pública, não está sujeita ao controlo financeiro do Tribunal de Contas, excepto na medida do necessário à avaliação da legalidade e da correcta aplicação dos únicos subsídios que recebeu do Estado para a construção da Ponte Vasco da Gama, a saber – o subsídio da União Europeia e a parte das receitas da Ponte 25 de Abril produzidas, durante aquela construção, entre 1 de Janeiro de 1996 e 31 de Março de 1998;
- 2º - O Relato dos Senhores Auditores, a que se responde, exorbita dos poderes legais desse Tribunal, visto que se limita a avaliar e a criticar o “Modelo Contratual de Reposição do Equilíbrio Financeiro” e alguns aspectos do próprio Contrato de Concessão, o que nada tem a ver com a inquestionada legalidade e correcta aplicação dos mencionados subsídios;
- 3º - As importâncias, pagas à Lusoponte ao abrigo do chamado FRA 1 e dos posteriores FRA's anuais, não revestiram a natureza de subsídio, mas constituíram antes **verdadeiras indemnizações**, destinadas a compensar desequilíbrios economico-financeiros causados à Lusoponte, por um lado, pelas decisões unilaterais do Governo de congelamento e de atribuição de descontos na Ponte 25 de Abril e, por outro lado, pelos agravamentos dos riscos do projecto, ocorridos após a adjudicação, durante o período de quase um ano em que o



LUSOPONTE



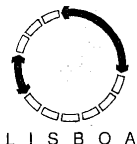
L I S B O A

Governo protelou a celebração do Contrato de Concessão e dos respectivos contratos financeiros;

- 4º - Acresce que, tanto o modelo contratual da Concessão, como o teor do chamado FRA 1, celebrado simultaneamente com o Contrato da Concessão, como ainda o próprio conteúdo de todos os sucessivos Acordos de Reposição do Equilíbrio Financeiro, **mereceram o Visto desse Tribunal de Contas**, em sede de fiscalização prévia, o que impede agora a homologação de afirmações tão contraditórias, com os efeitos jurídicos daqueles Vistos, como são as afirmações que constam das Conclusões 2ª a 11ª inclusivé do Relato sob resposta;
- 5º - Ainda que tais questões prévias não procedessem, o que só se admite subsidiariamente, por mera cautela e sem conceder, **improcedem manifestamente todas as considerações críticas contidas no Relato dos Senhores Auditores**, quer na sua vertente de apreciação do modelo contratual, quer na vertente da avaliação do chamado FRA 1 e dos Acordos de Reposição de Equilíbrio Financeiro, celebrados até hoje. Assim,
- 6º - Deve ser rejeitada liminarmente a matéria sumariada na respectiva **Conclusão 3ª** do Relato dos Senhores Auditores, porque o “modo completo e definitivo, (e, nalguns casos) para todo o período da concessão”, usado no cálculo das importâncias pagas à Concessionária, através dos citados FRA’s, adveio de uma **opção legislativa**, (Base XCVI, nº 9, aprovada pelo DL. 168/94 de 15 de Junho) e é o único método adequado aos princípios gerais da **responsabilidade contratual** em que incorreu o Concedente, ao impor as modificações unilaterais que veio a decidir;



LUSOPONTE

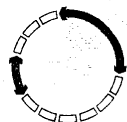


- 7º - Devem igualmente ser rejeitadas liminarmente as acusações de “falta de razoabilidade e de realismo”, dirigidas pelos Senhores Auditores, na sua **Conclusão 6ª, à equiparação das portagens** entre a Ponte Vasco da Gama e a Ponte 25 de Abril. Em primeiro lugar porque ao Tribunal de Contas não cabe, salvo o devido respeito, criticar **opções políticas que foram tomadas quando do próprio lançamento do concurso público internacional** que precedeu a adjudicação da concessão dos autos (cl. 20.5 do Caderno de Encargos de 31 de Março de 1993); em segundo lugar porque aquela equiparação era objectivamente correcta para execução da política que o Governo queria, então, seguir de incentivar a Travessia do Tejo, na Ponte 25 de Abril, em meio de transporte colectivo, em detrimento do automóvel individual;
- 8º - O mesmo destino de rejeição liminar deve ser aplicado à matéria crítica que os Senhores Auditores sumariam na **Conclusão 7ª** do respectivo Relato. O distinto **regime de manutenção e conservação** estabelecido para a Ponte Vasco da Gama, relativamente ao ajustado para a Ponte 25 de Abril, tem justificação na enorme diferença que existe, nessa matéria, entre as duas pontes, nos diversos aspectos que ficaram expostos em 5.2 supra e que aqui se dão como reproduzidos;
- 9º - Idêntico repúdio in limine deve ser destinado à parte da **Conclusão 8ª** em que se critica o **Caso Base**, por ser pretensamente defensivo. Isto porque para além das variações positivas ocorridas no tráfego, relativamente às previsões contidas naquele Caso Base, a Lusoponte também sofreu **variações negativas**, com enorme impacto nos seus resultados, quer em matéria de oscilações cambiais, quer em matéria de custos de construção, pelo que não se pode alcinhar de defensivo aquele modelo, que serve de base de negócio, só porque uma das suas





LUSOPONTE



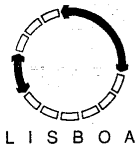
L I S B O A

variáveis está a correr, por enquanto, melhor do que o previsto. Acresce que todas as previsões do Caso Base foram elaboradas por técnicos internacionais do maior prestígio e de reconhecida competência, independentes da Lusoponte, e a sua superação, na realidade actual, equivale tem correspondido ao que se passa nas restantes concessões em Portugal, fruto do crescimento exponencial do parque automóvel, que era imprevisível em 1994;

10º - Por outro lado, também a matéria da **Conclusão 9ª do Relato deve ser rejeitada**, porque ainda nela os Senhores Auditores cometem erros graves. É que não só não é verdade que o Estado se esteja a transformar no maior ou sequer em “financiador” do Projecto, como ainda não é verdade que os FRA’s estejam eliminando ou sequer afectando a transferência do risco de tráfego para a Lusoponte, como finalmente não é exacto que um “Project Finance” se desvirtue, só porque o Concedente contribui com indemnizações para os desequilíbrios que supervenientemente lhe causa. O Concedente tem apenas suportado as consequências das modificações unilaterais e dos agravamentos de riscos a que deu origem;

11º - Ainda no plano das apontadas críticas ao modelo contratual, deve igualmente ser rejeitada in limine a Conclusão 13ª e a matéria que no Relato a ela respeita, visto que o **direito de exclusividade**, previsto na cláusula 8ª do Contrato de Concessão, foi assegurado pelo Estado no próprio concurso público internacional em que foi adjudicada a concessão da Lusoponte (cl. 2.3 do volume I do Caderno de Encargos de 1993 e Base IV do DL. 168/94), além do que o exclusivo da receita das travessias rodoviárias, a juzante de Vila Franca de Xira, é essencial à viabilidade da Concessão da Lusoponte. Tal exclusivo não é, assim, criticável nem pode ser posto em causa, sob pena de grave incumprimento do contratado,

LUSOPONTE

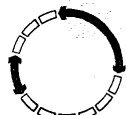


por parte do Estado Português, no que o Tribunal de Contas não pode nem deve envolver-se.

- 12º - Também as Conclusões e o conteúdo do Relato em que os Senhores Auditores apontam críticas ao chamado FRA 1 e aos sucessivos Acordos de Reposição de Equilíbrio Financeiro da Concessão merecem ser rejeitados e excluídos de qualquer Relatório de Auditoria desse Tribunal;
- 13º - Assim, são completamente erradas as afirmações, contidas na **Conclusão 2ª e na 3ª alínea da Conclusão 11ª do Relato** sob apreço, no sentido que o tráfego, que deveria servir de base de cálculo, seria o real e que a Lusoponte teria recebido uma compensação adicional de cerca de 5 milhões de contos, a pretexto de compensar o chamado desconto de utilizador frequente;
- 14º - Tais críticas só foram possíveis porque se omitiu, no Relato, que a Concessão foi estipulada a **prazo variável**, cessando logo que as Travessias sejam cruzadas, em ambas as direcções, por 2.250.000.000 de veículos (o que nas actuais previsões ocorrerá muito mais cedo do que o previsto, com os consequentes benefícios para o Estado). E ainda porque se omitiu, no mesmo Relato, que os montantes das sucessivas Reposições de Equilíbrio Financeiro foram legitimamente calculados com referência a um modelo imutável em matéria de tráfego, como é o **Caso Base**, jamais podendo ter sido calculadas com referência ao tráfego real. Aliás, no caso contrário, e precisamente porque o tráfego real está a ser superior ao previsto, aquela compensação teria atingido montante muito superior ao convencionado, contrariamente ao que erradamente pretendem os Senhores Auditores;



LUSOPONTE

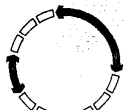


L I S B O A

- 14ª - Acresce serem errados, pelo exposto em 6.2 supra, os juízos formulados pelos Senhores Auditores, quanto ao coeficiente de elasticidade do tráfego e quanto ao desconto de frequente utilizador, razão porque, aditada à mencionada no número anterior, se justifica a **rejeição liminar da Conclusão 2ª e da 3ª alínea da Conclusão 11ª**;
- 15ª - Igual decisão de rejeição deve ser tomada, relativamente a toda a matéria resumida na Conclusão 4ª e na 1ª alínea da Conclusão 11ª do Relato, visto que é ilegítimo questionar a atribuição da **compensação de 8,5 Milhões de contos acordada no FRA 1**, não só porque a respectiva legitimidade resulta da Portaria 41-A/95 e da alteração de circunstâncias e de riscos, ocorrida entre o acto de adjudicação e o da celebração do Contrato da Concessão, como também porque é falso que a concessionária possa ou haja alguma vez manipulado a TIR ou que exista qualquer risco ou falta de objectividade na verificação das condições que poderão determinar o reembolso daquela compensação ao Estado, sendo incorrectas todas as considerações efectuadas pelos Senhores Auditores, quanto à TIR cujo alcance é pressuposto daquele reembolso (cfr. 6.3 supra);
- 16ª - Também a matéria da Conclusão 5ª, relativa ao **tratamento fiscal e contabilístico, como subsídio ao investimento, , das receitas de exploração produzida pela Ponte 25 de Abril**, durante o período de construção da Ponte Vasco da Gama, se encontra injustificadamente criticada e erradamente compreendida no Relato dos Senhores Auditores;
- 17ª - Aquelas receitas da Ponte 25 de Abril, entre 1 de Janeiro de 1996 e 31 de Março de 1998, foram atribuídas pelo Estado Português à Concessionária Lusoponte, para financiar o projecto e a construção da Ponte Vasco da Gama, pelo que, tal

*Handwritten signature*

LUSOPONTE



L I S B O A

como o subsídio da U.E., foram correctamente contabilizadas e adequadamente tratadas no plano fiscal, tal como é reafirmado no Parecer anexo da prestigiada Arthur Andersen;

18º - Finalmente, devem também ser rejeitadas in limine as considerações críticas constantes das conclusões 8ª (1º e 2º parágrafos), 10ª e 11ª (4ª alínea), visto que o tráfego real actual não só é inatendível, para efeitos de compensações concedidas ao abrigo da cláusula 101 do Contrato da Concessão, como também constitui uma “realidade” de continuidade incerta face à concorrência dos meios de transporte colectivo, mais recentemente lançados para a Travessia do Tejo.

19º - Termos em que deve o Tribunal de Contas abster-se de qualquer pronunciamento que exceda o do inquestionado reconhecimento da legalidade e da correcta aplicação dos únicos subsídios verdadeiramente concedidos à Lusoponte – o subsídio da União Europeia e o correspondente às receitas da Ponte 25 de Abril durante o período de construção da Ponte Vasco da Gama -, ordenando-se o arquivamento do relato dos Senhores Auditores a que pelo presente se responde.

Assim se aplicará correctamente a Lei e se fará Justiça !

Vai com um Parecer da Arthur Andersen

Lisboa, 24 de Janeiro de 2000

O Presidente do Conselho de Administração

*Handwritten signature*



## ARTHUR ANDERSEN

30  
ANOS  
PORTUGAL

13 de Janeiro de 2000

À atenção do Exmo. Senhor Dr. João Morais Leitão

Lusoponte - Concessionária para a Travessia do Tejo, S.A.  
Edifício Praça da Portagem  
Penas  
2870 Montijo

Denominação Social  
Arthur Andersen SA

Amoreiras Torre 1 15º  
1070-101 Lisboa  
21 381 60 00 Telefone  
21 387 80 11 Telefax

Exmos. Senhores,

### Estritamente Confidencial

Na sequência dos contactos mantidos e conforme solicitado, vimos pela presente transmitir o nosso entendimento relativamente ao tratamento fiscal, em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC), aplicável aos valores obtidos pela Lusoponte – Concessionária para a Travessia do Tejo, S.A. (adiante denominada “Lusoponte”) em resultado da cobrança de portagens na Ponte 25 de Abril e de subsídios com esta relacionados atribuídos pelo Estado.

### SITUAÇÃO

Por forma a permitir à Lusoponte o financiamento necessário à concepção, projecto e construção da nova travessia do Tejo (actual Ponte Vasco da Gama), além de lhe ter sido atribuída a exploração desta nova travessia, foi-lhe igualmente atribuída a exploração da Ponte 25 de Abril, por contrato celebrado com o Estado Português (adiante denominado “Contrato de Concessão”).

No âmbito deste contrato, a partir de 1 de Janeiro de 1996 a Lusoponte passou a receber o valor cobrado nas portagens referentes às travessias realizadas na Ponte 25 de Abril. Por outro lado, em face de certos eventos subsquentes, a Lusoponte recebeu subsídios destinados a compensar o impacto de determinadas quebras da receita proveniente das travessias naquela Ponte.

Tendo a Lusoponte concluído a construção da Ponte Vasco da Gama em Março de 1998, e tendo nessa data iniciado a exploração da mesma, todos os montantes recebidos relativos às travessias da Ponte 25 de Abril entre 1 de Janeiro de 1996 e 1 de Abril de 1998, à semelhança de outros subsídios ao investimento, foram registados pela Lusoponte como proveitos diferidos.

Assim, o início do reconhecimento daqueles proveitos coincidiu com o exercício em que se iniciou a exploração da Ponte Vasco da Gama, tendo a partir de então sido considerados para efeitos de tributação em sede de IRC, tal como todos os subsídios ao investimento, os proveitos pelas travessias em ambas as pontes.

Sede Amoreiras  
Torre 1 15º  
1070-101 Lisboa

Matriculada na Conservatória  
do Registo Comercial  
de Lisboa sob o nº 1295

Tipo Sociedade Anónima  
Capital 20 000 000\$00  
NIPC 502 310 090

---

## ARTHUR ANDERSEN

À atenção do Exmo. Senhor Dr. João Morais Leitão

- 2 -

13 de Janeiro de 2000

Em face do supra exposto, pretende-se saber se o tratamento conferido por parte da Lusoponte se revela correcto, em sede de IRC.

### NOSSO ENTENDIMENTO

Conforme transmitido no passado, tendo por base não só a legislação fiscal mas igualmente a interpretação da lei e do Contrato de Concessão efectuada por parte dos Advogados da Lusoponte e o entendimento contabilístico da Sociedade de Revisores Oficiais de Contas que certifica as contas desta sociedade, os montantes recebidos pela Lusoponte referentes às travessias na Ponte 25 de Abril (incluindo as compensações atribuídas para compensar perdas de receita nestas travessias) devem ser entendidos como um financiamento a fundo perdido (subsídio ao investimento) à concepção, projecto e construção da Ponte Vasco da Gama.

Efectivamente, neste contexto concreto, tendo a exploração da Ponte 25 de Abril sido atribuída com a finalidade de permitir obter parte dos fundos necessários à concepção, projecção e construção da nova travessia do Tejo, as receitas obtidas nestes termos devem ser caracterizadas em concordância com tal objectivo final, ou seja, como subsídios destinados ao investimento.

Nos termos do artigo 22º do Código do IRC, a inclusão no lucro tributável dos valores recebidos a título de subsídio não destinado à exploração, o que entendemos ser o caso em análise, obedece às seguintes regras:

- Se os subsídios respeitam a elementos do activo imobilizado reintegráveis ou amortizáveis, deve ser incluída no lucro tributável uma parte do subsídio, na mesma proporção da reintegração ou amortização;
- Caso os subsídios não respeitem aos elementos do activo imobilizado referidos no parágrafo anterior, devem ser incluídos no lucro tributável, em fracções iguais, durante os exercícios em que os elementos a que respeitam são inalienáveis nos termos da lei ou do contrato ao abrigo dos quais os mesmos foram concedidos ou, nos restantes casos, durante dez anos, sendo o primeiro o do recebimento do subsídio.

Assim, tratando-se os valores em causa de subsídios à concepção, projecto e construção da Ponte Vasco da Gama, os mesmos, nos termos descritos no referido artigo 22º do Código do IRC, apenas deveriam ser incluídos no lucro tributável da Lusoponte a partir do momento em que se iniciou a reintegração da Ponte Vasco da Gama (exercício em que se iniciou a sua exploração), o que efectivamente sucedeu.

Neste contexto, gostaríamos de realçar que o procedimento contabilístico acima descrito, que vem sendo adoptado de forma uniforme pela Lusoponte, se traduz, em termos fiscais, num mero diferimento do pagamento de IRC, uma vez que no futuro a respectiva matéria colectável será aumentada, num período igual ao adoptado em relação à amortização da Ponte Vasco da Gama.

Em face do exposto supra, entendemos que os procedimentos da Lusoponte se revelam correctos num plano contabilístico e, igualmente, em sede de IRC.



*Carlo*

ARTHUR  
ANDERSEN

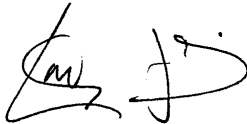
À atenção do Exmo. Senhor Dr. João Morais Leitão  
- 3 -  
13 de Janeiro de 2000

Ficamos naturalmente à inteira disposição para apresentar quaisquer esclarecimentos que entendam necessários em relação à situação supra exposta, bem como para aprofundar outros aspectos que considerem pertinentes.

Sem outro assunto de momento, apresentamos os nossos melhores cumprimentos e subscrevemo-nos com consideração.

De V. Exas.  
Atentamente,

ARTHUR ANDERSEN

  
Carlos Loureiro







**17** **COMENTÁRIOS**  
**DOS AUDITORES DO TRIBUNAL DE CONTAS**  
**ÀS RESPOSTAS DO CONCEDENTE E DA**  
**CONCESSIONÁRIA AO SEU RELATO**





## **17 COMENTÁRIOS DOS AUDITORES DO TRIBUNAL DE CONTAS ÀS RESPOSTAS DO CONCEDENTE E DA CONCESSIONÁRIA AO SEU RELATO**

### **17.1 COMENTÁRIOS ÀS RESPOSTAS DO CONCEDENTE (Subscritas pelos Ministros das Finanças e do Equipamento Social)**

#### **1. Aspectos gerais**

O Estado Português, na qualidade de concedente no contrato de concessão celebrado com a Lusoponte, SA, respondeu, em sede de contraditório, através de documento subscrito pelos respectivos Ministros das Finanças e do Equipamento Social.

Trata-se de um documento no geral concordante com a análise efectuada no Relato, o qual afirma ter examinado “*com interesse*”, salvaguardando, no entanto, que as várias questões nele suscitadas já eram do conhecimento anterior do Concedente através da acção dos intervenientes no processo, designadamente do GATTEL, da Comissão de Negociação e, em especial, da Inspecção Geral de Finanças.

Por outro lado, recorre com alguma insistência ao argumento de que os aspectos negativos e fundamentais do enlace jurídico entre o Estado e a Lusoponte, SA terão sido resultado de políticas anteriores às do XIII e XIV Governos.

#### **2. Da resposta do Concedente**

No documento podem-se distinguir três partes:

***2.1. Na primeira, de teor genérico, evidencia-se a acção dos intervenientes acima referidos, ao longo do processo;***

2.2. Na segunda, acentua-se que quer o contrato de concessão quer os vários acordos de reposição do equilíbrio financeiro foram sujeitos a visto, não tendo sido “*questionada a legalidade ou, sequer, a conveniência e oportunidade dos mesmos*”, bem como refuta e considera extemporâneas quaisquer conclusões acerca dos “*eventos com gravosas implicações financeiras para o concedente*” que o Relato refere e discrimina, uma vez que os respectivos litígios, sujeitos ao processo de resolução de diferendos previsto no Contrato, ainda estão a seguir os seus trâmites, subsistindo legítimas dúvidas quanto à responsabilidade do Concedente.

2.3. Na terceira, considerando que “*o XIII e o XIV Governos Constitucionais actuaram num quadro previamente balizado por decisões e compromissos formalmente firmados pelos Governos que os precederam, agravado com a inexistência de situação conjuntural favorável á renegociação das condições contratuais existentes*”, focam-se conjunto de situações, aludidas no Relato, que são apreciadas sob um ponto de vista crítico.



---

Ocupar-nos-emos, no ponto seguinte, da enunciação dessas questões e respectivo comentário.

### 3. Análise da resposta

#### 3.1. Assim,

- a) Sugere-se que seja reconsiderada a forma como é apresentada a conclusão n.º 6 do Relato, uma vez que se *“revela inadequado e susceptível de interpretações distorcidas”* centrar a análise numa lógica de custo por quilómetro de travessia, já que o preço do serviço inclui *“múltiplas variáveis, quer em termos de utilidade proporcionada quer dos custos suportados para oferecer esse serviço”*. Considerou-se pertinente esta observação.
- b) Quanto à *“cláusula da exclusividade”* defende-se que *“deveria proceder-se a uma apreciação mais aprofundada de todas as consequências decorrentes de tal condicionante contratual, nomeadamente numa fase em que se reconhece a necessidade de uma nova travessia que integre a componente rodoviária e perante a obrigatoriedade de realização de concursos públicos na atribuição das concessões”*. Igualmente reconhece-se a pertinência desta observação.

Esclarece-se apenas que, o Tribunal não considera oportuno nem objecto da presente auditoria aprofundar a apreciação da *“cláusula de exclusividade”*, até porque o reconhecimento da necessidade de uma nova travessia é uma decisão que, como tal, releva da mera função política e executiva a cargo do Governo.

- c) No que concerne à *“cláusula penalizante”* relativa ao regime de manutenção e conservação da Ponte 25 de Abril comparativamente com o que se passa na Ponte Vasco da Gama, o documento mostra-se concordante com a críticas formuladas pelo Tribunal, reconhecendo que, efectivamente, o Estado é responsável pela parte mais significativa da conservação e manutenção da ponte 25 de Abril. Verifica-se, pois, sintonia com as posições defendidas no Relato quanto a esta matéria.
- d) No primeiro acordo de reposição do equilíbrio financeiro reconhece-se a existência de *“desvios penalizantes”* ao contrato de concessão, assumidos pelo Estado. Reconhece-se, assim, a pertinência das questões suscitadas pelo Relato, já que não se salvaguardou plenamente o interesse público e geraram-se encargos orçamentais futuros de muita relevância.
- e) Quanto às decisões unilaterais que o Estado concedente tem vindo a assumir e que estão na origem dos cinco acordos de reposição financeira referidos no Relato, afirma-se que se possui, *“desde há bastante tempo, uma percepção clara quanto à necessidade de reequacionar alguns aspectos no sentido de repor o equilíbrio do contrato”* mas que isso não ocorreu por razões de oportunidade numa perspectiva ampla do interesse público. Afirma ainda que se o Estado tivesse iniciado um *“processo de renegociação”* enquanto decorressem ainda as obras de construção da Ponte Vasco da Gama a sua posição negocial estaria, à partida, fragilizada, *“sobretudo se tivermos em linha de conta que tudo isto se passava em simultâneo com a preparação da EXPO 98”*, numa clara alusão à relação existente entre aquela Exposição Mundial e a construção da Ponte Vasco da Gama, que



em nosso entender terá determinado um quase “estado de necessidade” político que não terá deixado de ter oportunamente aproveitado pelos negociadores da concessionária.

- f) Por último, informa que, actualmente, está assegurada uma atitude diferente do Governo que “*irá defender, no sentido de corrigir os desequilíbrios relatados...*”

3.2. Uma vez mais, tendo sido a questão da fiscalização prévia dos contratos e dos acordos aqui também suscitada, remete-se para o que a esse propósito é dito na análise que recaiu sobre a resposta da concessionária Lusoponte, em sede de contraditório, e reafirma-se que não é curial confundirem-se nem os objectivos nem as metodologias, nem os momentos da fiscalização sucessiva com os da fiscalização prévia, uma vez que esta tem por fim, verificar se os contratos e os documentos, no momento em que são remetidos ao Tribunal, estão conformes com as leis em vigor e se os respectivos encargos tem cabimento em verba orçamental própria.

## 17.2 COMENTÁRIOS ÀS RESPOSTAS DA CONCESSIONÁRIA LUSOPONTE, SA

### A) *Análise de aspectos de natureza jurídica*

#### 1. Aspectos introdutórios

Na sequência da auditoria que teve, no essencial e substancialmente, por objecto analisar as implicações financeiras dos vários FRA celebrados entre o concedente e a concessionária entre 1995 e 2000 e bem assim, fazer preceder aquela análise de um estudo e apreciação do modelo contratual de reposição do equilíbrio financeiro” previsto no contrato de concessão celebrado entre o Estado Português, concedente, e a Lusoponte – Concessionária para a Travessia do Tejo em Lisboa, S.A., procedeu-se ao contraditório, nos termos do Artigo 13º da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto conjugado com o Artigo 38º do Regulamento da 2ª Secção, mediante a remessa do relato dos auditores às Entidades intervenientes naquele contrato público.

Respondeu o Estado Português na qualidade de Concedente, através dos Ministros do Equipamento Social e das Finanças e respondeu a referida Sociedade na qualidade de Concessionária, a quem foi concedido, a seu pedido, prorrogação do prazo para o efeito.

Cuidamos, por ora, da resposta produzida por esta última.

#### 2. A resposta da concessionária

2.1. A concessionária optou por um modelo e estilo de resposta similar às contestações e réplicas forenses, e porventura por isso desajustada, nos termos e conteúdo, ao fim e objecto deste contraditório e do princípio da audição prévia, defendendo-se quer excepcionando a incompetência do Tribunal quer impugnando “*as considerações críticas e as propostas de conclusão do relato dos auditores*”. Por último, requer que se ordene “*o arquivamento do relato dos auditores*”.



---

E, após suscitar a questão prévia da confidencialidade do processo de auditoria, invocando que têm sido publicados em órgãos de imprensa partes do Relato em sentido desfavorável ao seu interesse, entra definitivamente na matéria da exceção que subordina ao subtítulo “*Da exorbitância do relato face aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas.*”

**2.2.** E neste passo da sua resposta argumenta, que o relato é omissivo no que concerne ao fundamento legal que permitiu ao Tribunal realizar a auditoria à Lusoponte, S.A., não existindo habilitação legal para o efeito, uma vez que aquela é uma sociedade comercial de capitais privados não estando abrangida por quaisquer das alíneas do n.º 2 do Artigo 2º da LOPTC, nem pela Lei n.º 14/96 de 20 de Abril, já que a Lusoponte, S.A. é uma concessionária de obras públicas e não de serviço público e se o legislador ao delimitar o âmbito de competência de fiscalização e controlo do Tribunal às empresas concessionárias de serviços públicos é porque “*quis abranger apenas essas, e não outras empresas concessionárias*”.

**2.3.** Em seu entender também não se encontra abrangida pelo disposto no n.º 3 do artigo 2.º da LOPTC, visto que seria absurdo interpretar a expressão “entidades de qualquer natureza” que sejam “beneficiárias a qualquer título”, de dinheiros públicos como significando qualquer entidade que receba de entidades públicas, quaisquer prestações pecuniárias ou outras. Face a tão “óbvio absurdo” ter-se-á de concluir que as entidades beneficiárias são apenas aquelas a quem forem atribuídos dinheiros e outros valores públicos com a natureza de liberalidade ou de subsídio.

Nesta linha de pensamento as importâncias pagas pelo Concedente ao abrigo dos sucessivos acordos de reequilíbrio financeiro não são subsídios mas “verdadeiras indemnizações” que se destinam a compensar os efeitos danosos e os agravamentos supervenientes do risco, “decorrentes do comportamento do concedente”.

**2.4.** Seguidamente, requer que seja proferida decisão reconhecendo que a Lusoponte SA “*não está sujeita aos poderes de controlo do Tribunal de Contas, excepto quanto à aplicação dos mencionados subsídios que recebeu do Estado para a construção da Ponte Vasco da Gama, e declarando, em consequência, que a presente Auditoria carece de base legal e extravasa dos poderes de fiscalização do Tribunal, não devendo, por esse motivo prosseguir os seus trâmites*”

**2.5.** Igualmente, subordinado ao subtítulo “*Do valor e efeitos jurídicos da fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas*”, refere que a minuta do contrato de concessão foi enviada para fiscalização prévia”, bem como todos os acordos de reequilíbrio financeiro foram, oportunamente, submetidos à fiscalização prévia do Tribunal pelo que não se compreende como poderá agora o Tribunal de Contas enquanto garante da legalidade, acolher ou sequer apreciar, sem rejeição liminar, conclusões contraditórias com aqueles vistos como as que constam dos números 2 a 13 do relato dos auditores.

**2.6** Também, no n.º 5.6. do seu documento, aquela Sociedade insurge-se contra as considerações produzidas no Relato quanto à cláusula de exclusividade prevista no artigo 8º do Contrato de Concessão, alegando, em primeiro lugar, que “*foi um direito assegurado pelo Estado português em concurso público internacional*” que se encontra assegurado na clausula 2.3. do volume II do caderno de encargos (Portaria n.º 366-A/93) e na base IV aprovada pelo



Decreto-lei n.º 168/94 de 15 de Junho; em segundo, porque constituiria um autêntico “prémio ao lesante” deduzir, da existência das contrapartidas financeiras que o Estado tem pago à Lusoponte, *um pretense “desajuste” daquele autónomo direito de exclusividade*, e em terceiro lugar, porque a “exclusividade” constitui um elemento essencial do actual contrato de concessão, *“dada a influência que a construção de novas pontes a jusante da de Vila Franca, inevitavelmente terá no risco de tráfego assumido pela Lusoponte e, conseqüentemente, nas condições de reembolso dos custos com a construção da ponte Vasco da Gama.*

### 3. Análise da resposta

**3.1** Da Lusoponte, SA, sociedade concessionária que mantém um relevante enlace jurídico administrativo com o Estado concedente, esperava-se, até pela colaboração prestada aos auditores durante os trabalhos de campo, uma resposta de cariz mais institucional marcada por uma maior serenidade e por um cunho mais consentâneo com o tipo de processo em curso e as finalidades da audiência que lhe foi concedida.

Procuraremos, porém, no âmbito da análise a efectuar, abordar todas as questões essenciais suscitadas, embora, evidentemente, sem vinculação ao ónus da impugnação especificada.

**3.2.** Desde logo, importa, desfazendo uma confusão implícita e que atravessa todo o escrito da Lusoponte, sublinhar que não foi realizada – nem tal se aflorou no espírito de quem quer que fosse - qualquer auditoria directa e exclusiva à Lusoponte S.A, designadamente no sentido estrito que esta pretende reclamar, mas sim e apenas nos termos explicitados no n.º 1 do Relato, ou seja, *proceder à análise e avaliação do modelo contratual de reposição do equilíbrio financeiro celebrado entre o Estado Português e aquela Sociedade, com natural e particular incidência na apreciação do “caso base” ali definido, e conseqüentemente nas implicações financeiras daí derivadas e reflectidas nos cinco acordos de reequilíbrio financeiro entretanto já celebrados.”*

Não está, pois, em causa, a actividade e a gestão interna da Sociedade mas tão só a análise do contrato de concessão sob a perspectiva da aplicação de dinheiros públicos para suportar o equilíbrio financeiro de um contrato de concessão, cujas conseqüências, na óptica dos auditores, têm-se revelado danosas para os contribuintes e cidadãos em geral.<sup>31</sup>

***A Lusoponte, S.A., propriamente em si, não interessou como alvo do controlo, mas, apenas, indirectamente, como parte contraente, tal como o Concedente, de um contrato de concessão (de natureza pública).***

<sup>31</sup> Ao Tribunal de Contas como órgão de controlo externo cabe-lhe “...fora de todo e qualquer nível da gestão, e com total separação e independência desta, e dispondo de poderes de análise sobre ela, é possível defender os contribuintes, todos os cidadãos, afinal, do desenvolvimento não conforme da gestão financeira pública; e garantir-lhes um conhecimento daquela sem mancha, nem mácula, isto é maximizadamente isento, credível e objectivo.”

Vidé, Carlos Moreno, in Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos, UAL, 1998, pag. 49



---

Neste contexto, da Lusoponte S.A., apenas se pretende e se exige que observe, aliás como os seus Serviços, na altura, o fizeram, o dever de coadjuvação a que se reporta o artigo 10º da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto.

Com efeito, a auditoria circunscreveu-se a aspectos pontuais de relevantes cláusulas financeiras do Contrato, com consequências de grande vulto para o erário público, envolvendo naturalmente o dispêndio de dinheiros públicos<sup>32</sup>, e em que as partes contraentes foram o Estado e a Concessionária, sendo óbvio, que no contexto do controlo financeiro que o Tribunal, como órgão de controlo externo e independente, exerce nestes domínios, ter-se-á de apurar se foram seguidos critérios de boa gestão financeira e, consequentemente, observados, na aplicação desses dinheiros públicos, princípios de economia, eficiência e eficácia, além dos de legalidade e de regularidade.

**3.3** Na verdade, resulta do contrato de concessão<sup>33</sup>, nas situações em que o Concedente necessitou ou venha a necessitar de alterar as condições de desenvolvimento das actividades integrantes da concessão com reflexo na perda de receitas contratualmente previstas, a Concessionária tem direito em aceder à reposição do equilíbrio financeiro do contrato, que, necessariamente, se faz à custa do desembolso de dinheiros (públicos) pelo Concedente.

E, sem dúvida, estarão sempre em causa dinheiros públicos:

- Quando o concedente atribuiu à concessionária, como forma do reequilíbrio financeiro da concessão, uma compensação directa no montante de Esc. 9.620.000.000\$00 (nove mil seiscientos e vinte milhões de escudos), em conformidade com o acordo de reposição do equilíbrio financeiro I, devido, em grande parte, ao sistema de descontos praticados na Ponte 25 de Abril e a um tratamento fiscal mais favorável para as receitas daquela ponte obtidas durante a fase de construção da Ponte Vasco da Gama;
- Quando a título de um denominado acréscimo de risco geral do projecto o concedente aceita atribuir à concessionária o montante de Esc. 8.500.000.000\$00 (oito mil e quinhentos milhões de escudos) - acordo de reposição do equilíbrio financeiro I;

---

<sup>32</sup> “... dinheiros públicos são todos os fluxos anuais de fundos e de valores equiparados, movimentados, durante o período financeiro, no âmbito do Sector Público Administrativo, nomeadamente, pela Administração Central Directa, pelos Fundos e Serviços Autónomos, pela Segurança Social, pelas Regiões Autónomas e pelas Autarquias Locais, em princípio, no quadro dos respectivos orçamentos anuais, sem curar de saber da sua origem ou destino.

Igualmente, todos os fluxos de fundos e de valores equiparados, movimentados, possuídos, detidos, pertencentes em propriedade, numa palavra, envolvidos na actividade das diversas entidades que integram o Sector Público Empresarial, são, eles também, dinheiros públicos, independentemente da sua origem e do seu destino.

Acresce, que são também dinheiros públicos os fluxos financeiros anuais provenientes ou destinados ao Orçamento da União Europeia.”

Vidé, Carlos Moreno, *ibidem*, pag. 41

<sup>33</sup> Cfr. artigo 101 e respectivos números





- Quando o Concedente, por razões de paz social, estabeleceu preços de portagem na Ponte 25 de Abril inferiores aos da Ponte Vasco da Gama, tendo de pagar, como forma de reposição do equilíbrio financeiro da concessão, uma compensação no valor de 980.000.000\$00 (novecentos e oitenta milhões de escudos) - acordo de reposição do equilíbrio financeiro II;
- Quando o concedente atribuiu à concessionária uma compensação de Esc. 760.000.000\$00 (setecentos e sessenta milhões de escudos) por ter optado que não seriam cobradas portagens na Ponte 25 de Abril nos meses de Agosto de 1996 e 1997 - acordo de reposição do equilíbrio financeiro III;
- Quando o Concedente atribuiu à concessionária uma compensação directa no montante de Esc. 4.850.000.000\$00 (quatro mil oitocentos e cinquenta milhões de escudos) para a manutenção dos preços na ponte 25 de Abril – Acordo de reposição do equilíbrio financeiro IV;
- Quando o Concedente atribuiu à concessionária uma compensação directa no montante de 3.590.000.000\$00 (três mil quinhentos e noventa milhões de escudos) – Acordo de reposição do equilíbrio financeiro V;
- Quando as reclamações pendentes da Lusoponte, SA ascendem a cerca de 25 milhões de contos;

Logo, subsumindo os factos ao disposto no n.º 3 do artigo 2º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, afigura-se-nos pacífico e incontroverso que a concessionária se insere no conceito de “entidades de qualquer natureza” que “a qualquer título” tem beneficiado, por parte do Concedente, de dinheiros públicos, caindo portanto também, sob o controlo financeiro do Tribunal de Contas, a quem interessa, em nome dos contribuintes e cidadãos em geral, a boa gestão dos dinheiros, de que aqueles foram privados, em prol da eficiência económica e do bem estar social.

Nestes termos Concedente e Concessionária, na relação contratual que travaram, transferem entre si somas de dinheiros públicos que importa ao Tribunal, na missão do controlo externo que lhe cabe, averiguar se a sua aplicação obedece a rigorosos princípios de boa gestão.

Logo, quando no documento da Concessionária se vem reclamar que o Tribunal não tem competência para realizar a presente auditoria, isso só se poderá dever a escassez de aprofundamento daquela na sua análise interpretativa, que não teve em consideração todas as matizes do problema, o que julgamos, uma vez mais, ter ocorrido apenas devido à pressão em ver o Tribunal arredado da ponderação dos problemas que se erguem para o erário público com a execução do contrato de concessão.

Mas se isso não bastasse,

**3.4** A concessionária, noutra linha argumentativa, sustenta ainda que não está sujeita ao controlo do Tribunal uma vez que é uma sociedade comercial de capitais exclusivamente privados e também porque é uma concessionária de obras publicas e não de serviços públicos,

---

não se enquadrando, para efeitos de controlo financeiro do Tribunal, em quaisquer das alíneas do n.º 2 do artigo 2º da LOPTC.

Sem negar, à luz dos preceitos invocados, estes argumentos, importa, no entanto, atentar que a Lusoponte S.A., exactamente por ser também uma sociedade concessionária de obras públicas, para além do disposto, quanto à fiscalização geral a que está sujeita, no artigo 250º do Decreto-Lei n.º 59/99 de 2 de Março que aprovou o novo regime de empreitadas de obras públicas, encontra-se especialmente vinculada ao controlo por parte do Estado concedente, conforme resulta do número 86.4 do Contrato de Concessão<sup>34</sup>, em sede de fiscalização do cumprimento das obrigações da concessionária, sendo o controlo das cláusulas financeiras efectuado pela Inspeção-Geral de Finanças, ou seja pelo órgão de controlo financeiro interno, por excelência, do Governo.

Logo, menos sentido fará ainda a diatribe que a Lusoponte, S.A. depositou no seu escrito a propósito da incompetência do Tribunal, o que, certamente, se evitaria se tivesse levado em linha de conta que o Tribunal de Contas como órgão, por excelência, do controlo externo do Estado Português, constitucionalmente instituído, fiscaliza tecnicamente, em última instância, o Governo, naturalmente incluindo todos os seus Departamentos e Serviços.

E resulta ainda, claramente, da Lei<sup>35</sup> que os serviços de controlo interno, nomeadamente as inspecções-gerais ou quaisquer outras entidades de controlo ou auditoria dos serviços da Administração Pública estão sujeitos a um especial dever de colaboração com Tribunal que se pode traduzir, por exemplo, ao ponto de poderem ser realizadas “*acções, incluindo o acompanhamento da execução orçamental e da gestão das entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro, a solicitação do Tribunal, tendo em conta os critérios e objectivos por este fixados.*”<sup>36</sup>

Assim, o controlo financeiro externo do Tribunal secunda e sobrepõe-se, se necessário, ao controlo financeiro interno efectuado e prosseguido no âmbito do Governo.

Logo, todo o arrazoado, afanosamente, expendido pela concessionária não resiste a uma mais rigorosa leitura da Lei.

**3.5.** Importa ainda atentar, que a Lusoponte ao pretender excluir-se do controlo financeiro do Tribunal obnubila um facto importante do seu contexto, a exploração da Ponte 25 de Abril, que exige que se proceda a breve exame.

Com efeito aquela Ponte:

- Foi construída há mais de 35 anos;
- Pertence ao domínio público do concedente<sup>37</sup>;

---

<sup>34</sup> Refere aquele número do contrato: “*A Concessionária facultará ao concedente ou a qualquer outra entidade por este nomeada, desde que devidamente credenciada, no livre acesso a todo o empreendimento concessionado, bem como a todos os livros de actas, listas de presença e documentos anexos relativos à concessionária, livros, registos e documentos relativos às instalações e actividades objecto da concessão, incluindo as estatísticas e registos de gestão utilizados, e prestará sobre todos esses documentos os esclarecimentos que lhe forem solicitados.*”

<sup>35</sup> Vidé artigos 11º e 12º da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto

<sup>36</sup> Cfr. alínea c) do n.º 2 do artigo 12º daquela Lei

<sup>37</sup> Vidé número 13.1 do Contrato, bem como n.º 1 da Base IX



- A sua exploração e manutenção integra o objecto da concessão<sup>38</sup> que o Contrato e as Bases definem de obra pública;
- Tem constituído o factor mais desequilibrante da execução do Contrato e de todo o projecto;
- Mas também a que comporta maiores receitas para a Lusoponte S.A.;
- A sua exploração pela Lusoponte S.A., em última análise, tem estado na origem das vivas manifestações e processo reivindicativo dos utentes da Ponte;
- Que por sua vez determinam a necessidade de o Estado intervir e proceder às correcções do valor das portagens, com as difíceis consequências financeiras decorrentes do contrato e à custa do dispêndio de dinheiros públicos;

Na verdade, “na concessão de obras públicas o que está em causa é a construção e a exploração de uma obra pública; o concessionário de obras públicas não presta um serviço (nem fornece um bem) aos utentes, limita-se a facultar-lhes, contra pagamento de uma taxa (v.g. portagem), o uso ou utilização da obra que ele próprio construiu.”<sup>39</sup>

Neste caso o concessionário **executa** a obra, efectua a sua **gestão** durante certo prazo com vista à recuperação do capital investido e à obtenção de um lucro, e **transfere** depois a obra para a Administração.

Embora “a priori” alguns tendam a considerar que a problemática daquele bem do domínio público fica diluído na da concessão importa, no entanto, no caso em apreço, precisar um pouco melhor essa ideia.

Os bens de domínio público não são apenas susceptíveis de uso, mas também de gestão ou exploração económica por alguém que toma o lugar do Estado o qual concede ou transfere para o concessionário o direito de explorar ou gerir esse bem público.

Isto no caso, das concessões de exploração do domínio público com carácter autónomo.

Porém estas concessões de exploração do domínio público, são acessórias quando resultam de concessões de obras públicas “na medida em que os bens dominiais produzidos ficam durante o prazo estipulado em poder do construtor, implica a transferencia para este dos direitos da Administração à fruição dos rendimentos provenientes da utilização dos bens comum os consequentes encargos de conservação. Assim o construtor de uma ponte ou de uma auto-estrada arrecadará as peagens ou portagens pagas pelos transeuntes, como o concessionário da obra do porto marítimo se pagará pelas taxas cobradas aos utentes dos cais ou das docas....”<sup>40</sup>

Esta conceito aflora também em Pedro Gonçalves quando este Autor refere que as “concessões desta natureza podem estar integradas em concessões de obras públicas (quando a obra pública seja um bem do domínio público - v.g., uma auto-estrada - caso em que a concessão de exploração da obra é também uma concessão de exploração do domínio público) ....”<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Desde cedo previsto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 220/92 de 15 de Outubro.

Vidé ainda Bases II e III (Decreto-Lei n.º 168794 de 15 Junho)

<sup>39</sup> Cfr. Pedro Gonçalves, in A Concessão de Serviços Públicos, Almedina, 1999, pag. 153

<sup>40</sup> Marcello Caetano, in Manual, 9.ª edição, tomo II, pag. 925

<sup>41</sup> op. cit. pag. 95



---

Logo, segundo os Autores invocados a concessão de obra pública - uma ponte , auto-estrada etc. - envolve sempre, acessoriamente, uma concessão de exploração de domínio público que é o caso geral em que a Lusoponte, S.A. também se insere.

Porém o Estado Português, enquanto legislador e negociador, agregou ainda a exploração de um importante bem do domínio público - a Ponte 25 de Abril - à problemática da construção e exploração da Ponte Vasco da Gama.

A documentação e mesmo os preâmbulos dos diplomas legais são discretos em apontar a “ratio legis”, ou os motivos que conduziram a essa opção, porém é de admitir que se teve em vista pagar mais celeremente o valor da Ponte Vasco da Gama, reduzindo o prazo da concessão.

Porém, apresentava ainda um interesse relevante para qualquer concessionária, uma vez que envolveria sempre a eliminação de qualquer frente concorrencial nas travessias rodoviárias do estuário do Tejo, já existentes, especialmente na Ponte 25 de Abril, sobre a qual existia, por parte dos cidadãos e utentes em geral, radicada ao longo de três décadas, uma consciência de “serviço público”. Esta opção de imediato reduziu o risco de tráfego, alocado contratualmente à concessionária<sup>42</sup>, a dimensão mínima, porém trouxe, de imediato, a pesada emersão dos “riscos políticos” a cargo do concedente no contexto contratual entre as partes.

Ora, como facilmente se vislumbra, a acção de controlo financeiro do Tribunal tem vindo, exclusivamente, a incidir, em torno da problemática gerada pela inclusão da Ponte 25 de Abril no objecto contratual.

E a Ponte 25 de Abril constitui, e constituiu sempre, um bem do domínio público sobre o qual a Lusoponte, S.A., como concessionária de obra pública, não tem de recuperar qualquer capital investido, já que nunca o fez, mas que explorando-a obtém (largos) lucros. Logo, tecnicamente, quanto àquela Ponte, a Lusoponte, S.A., será antes uma concessionária de exploração de um bem do domínio público, que conforme já se apurou é a estrutura que mais lucros carrega para aquela Sociedade.

Mais um motivo, não tanto sob o ponto de vista jurídico e legal, mas radicando antes em princípios de ética relacional que torna ainda mais incompreensível o estilo e o conteúdo do escrito apresentado pela concessionária, que afinal usufruí de uma posição dominante mercê da exploração de um bem de natureza pública.

**3.6.** No ponto 5.6 do seu documento ao abordar a questão da **cláusula da exclusividade** a concessionária, logo no início, refere:

*“Custa a acreditar que tal afirmação seja produzida no Relato sob resposta, datado do dia ligeiramente posterior ao anúncio pelo Governo da sua intenção de vir arrancarem breve com a construção de uma terceira Ponte na área de Lisboa.*

*Tratar-se-á, estamos seguros, de mera coincidência...”*

---

<sup>42</sup> Vidé artigo 62º do Contrato



Não era nossa intenção tomar posição sobre quaisquer atitudes menos próprias no contexto processual assumidas pela Lusoponte, S.A., mas neste caso em que se deixam até dúvidas, pela suspeição insinuada sob a honorabilidade do Tribunal e dos seus auditores, sempre se dirá que se trata de mais um afloramento do estilo com que aquela Sociedade resolveu animar e cunhar o seu escrito.

No entanto, se não sabe, devia saber, que o Tribunal é autónomo e independente não pautando a sua acção por quaisquer oportunismos sejam de que natureza for.

Dito isto “*en passant*”, importa agora atentar um pouco melhor na **cláusula da exclusividade**<sup>43</sup>

A referência ao princípio da exclusividade surge, em todo o processo e quadro jurídico subjacente ao “projecto” da construção da Ponte Vasco da Gama, pela primeira vez no n.º 2.3 do caderno de encargos,<sup>44</sup> do “concurso internacional para a nova travessia rodoviária sobre o Tejo”<sup>45</sup> com a seguinte redacção:

“*A concessão será estabelecida em sistema de exclusivo no que respeita ao atravessamento rodoviário do Tejo a jusante da actual ponte de Vila Franca de Xira*” (sublinhados nossos)

O uso do singular e vindo inserido no “objecto e tipo da concessão” e não como clausula autónoma como posteriormente sucede nas “Bases” do contrato, torna o estabelecimento do **exclusivo** ambíguo e susceptível de constituir uma alusão apenas à Ponte 25 de Abril.

Posteriormente, verifica-se na Base IV<sup>46</sup> um deslizar da redacção, para:

“*A concessão é estabelecida em sistema de exclusivo no que respeita aos atravessamentos rodoviários a jusante da actual Ponte de Vila Franca de Xira.*” (sublinhados nossos)

Aqui a utilização do plural e a sua autonomização numa Base própria, torna o pretendido alcance do “sistema de exclusivo” mais englobante e perceptível de acordo com o interesse expresso da Lusoponte, S.A. no seu documento.

Conclui-se, pois, que no espaço de um ano verificou-se um deslizar (ou correcção) da redacção na Lei que, de alguma forma, modifica e alarga o sentido do preceito, relativo à atribuição do “*exclusivo*”, que, ulteriormente, veio a ser transposto para o contrato.

Porém, na minuta do contrato enviada para visto do Tribunal de Contas e proveniente da Presidência do Conselho de Ministros a redacção, que de ora em diante se manteve definitiva, surge ainda mais retocada nos termos seguintes:

“*A concessão é estabelecida em sistema de exclusivo no que respeita aos Atravessamentos Rodoviários a jusante da actual ponte de Vila Franca de Xira.*” (sublinhados nossos)

<sup>43</sup> Cfr, artigo 8 do Contrato

<sup>44</sup> Vidé, Portaria n.º 366-A/93 de 31 de Março, que aprovou o programa e o caderno de encargos.

<sup>45</sup> Além da Lusoponte, S.A., concorreu também o consórcio Pontejo constituído pela Bouygues, Dragados, Soares da Costa, Ramalho Rosa e Soconstroi.

<sup>46</sup> Aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 168/94 de 15 de Junho.



---

Dá-se, portanto, ainda maior ênfase aos “atravessamentos rodoviários”, redigindo-os com letras maiúsculas.

Deste modo somos levados a concluir que o Estado Português pretendeu atribuir o “**exclusivo**” dos “**atravessamentos rodoviários futuros**” do estuário do Tejo à concessionária (de obras públicas) Lusoponte, S.A., apurada em concurso internacional e na decorrência deste.

Sucedem que o estabelecimento dos “sistemas de exclusivo” são decisões importantes, tomadas “ex lege” pelos Estados membros da Comunidade, pelo que são, normalmente, bem fundamentadas, pelo menos, na parte preambular dos diplomas legais que instituem os “exclusivos” ficando estes, até, mais claramente delimitados.

Por exemplo no caso, ora em apreço importaria saber se Lusoponte, S.A., detém ou não o exclusivo sobre:

- A concepção, construção e a exploração de qualquer nova ponte, em paralelismo com o caso da Ponte Vasco da Gama; ou
- Apenas sobre a exploração de qualquer nova ponte, em termos semelhantes ao que agora se verifica quanto à Ponte 25 de Abril.

Com efeito, as regras comunitárias da concorrência, embora coexistam com as do direito interno, são, no entanto aplicáveis sempre que uma prática anticoncorrencial afecte o comércio com os Estados –membros.

Porém no caso de conflitualidade entre normas do direito interno e direito comunitário, por força da aplicação do “*princípio da primazia do direito comunitário*” as leis internas tem de ceder perante aquelas.<sup>47</sup>

E consoante o acórdão de 6.4.95, Proc. C – 241/91, Col. I – 743 do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias<sup>48</sup>:

*“Para que a condição de afectação do comércio dos Estados-membros, na acepção do artigo 86º do Tratado, se mostre preenchida, não é necessário que o comportamento incriminado tenha efectivamente afectado esse comércio de forma sensível.*

*Tal é o caso quando uma empresa exclui qualquer concorrente potencial no mercado geográfico constituído por um Estado-membro e uma parte de outro Estado-membro e, desta forma, altera a estrutura da concorrência neste mercado, o que afecta o fluxo das trocas potenciais entre os referidos Estados-membros.*

Basta portanto que o comportamento seja susceptível de afectar aquele comércio.

Desde já, por esse motivo, afigura-se, que a concepção e construção de uma nova ponte no estuário do Tejo não poderão estar incluídas num “sistema de exclusivo”, uma vez que tem de

---

<sup>47</sup> Para maiores desenvolvimentos, João Mota Campos, in Direito Comunitário, III vol., 2ª edição, pags. 486 a 591

<sup>48</sup> João Mota Campos, ibidem, pag. 493



ser lançado um concurso entre os diversos Estados-membros para selecção do concorrente vencedor.

Porém, a questão não se queda por aqui.

O Estado Português ao conceder à Lusoponte S.A. um “*direito de exclusivo*” fá-la tornar necessariamente, sob o disposto no n.º 1 do Artigo 9º do Tratado<sup>49</sup> como “*empresa que beneficia de direitos especiais ou exclusivos*”

Acompanhando João Mota Campos “*Apenas são englobadas nesta designação, para os efeitos do art.º 90º, as empresas (ainda que privadas) em relação às quais o Estado, como contrapartida da atribuição de prerrogativas exorbitantes do direito comum (concessão de serviços públicos, cessão da exploração de instalações ou obras públicas, etc.) que as colocam numa situação de excepção ou de privilégio, ficou investido no direito de exercer uma tutela, de orientar a sua política empresarial de lhes ditar o comportamento a observar em certas circunstâncias.*”<sup>50</sup>

Adiante o mesmo Autor refere ainda: “*Esta disposição só entra em jogo, como observámos já, quando uma empresa está submetida a uma intervenção ou influência directa dos órgãos do Estado, autorizados a impor-lhe determinados comportamentos.*”

De certa forma, o Estado-membro intervém como garante de que não haja abusos da posição dominante e de privilégio por parte das empresas.

Portanto, no n.º 1 do art.º 90º, estabelece-se que os Estados se comprometem, no âmbito das relações privilegiadas que mantêm com as empresas beneficiárias de direitos especiais ou exclusivos, “*a não adoptar comportamentos violadores da ordem jurídica comunitária e, em especial, a não adoptar medidas que levem tais empresas à violação do referido ordenamento.*”

*A razão de ser desta norma reside na particular influência que os poderes públicos podem exercer relativamente às decisões das empresas públicas e das empresas a que tenham atribuído direitos especiais ou exclusivos.*

*Foi esta a razão que levou a Comunidade a colocar um especial cuidado no relacionamento entre os Estados e estas empresas.*”<sup>51</sup>

Face ao exposto importa extrair algumas ilações quanto ao caso vertente.

---

<sup>49</sup> Refere aquele preceito: “*No que respeita às empresas públicas e às empresas a que concedam direitos especiais ou exclusivos, os Estados-membros não tomarão nem manterão qualquer medida contrária ao disposto no presente Tratado, designadamente ao disposto nos 7.º e 85.º a 94.º, inclusivé*”

<sup>50</sup> Ibidem, pag. 580

<sup>51</sup> Fausto Quadros e Mestre José Maria de Albuquerque Calheiros, in “Os exclusivos no Direito Administrativo Português e a sua conformidade com o Direito Comunitário, Rev. da Ordem dos Advogados, ano 55º - III, 1995, pags. 1049 a 1073



---

A Lusoponte S.A. conforme expressamente refere, “a exclusividade constitui um elemento essencial do actual contrato de concessão” surge, naturalmente, como a grande defensora do “sistema de exclusivo”.

Porém, afigura-se-nos que, por esse caminho, tem “uma mão cheia de nada e outra de coisa nenhuma”, porquanto a “cláusula da exclusividade” pode não possuir, só por si, a pretendida virtualidade de lhe conferir o monopólio das futuras passagens rodoviárias do estuário do Tejo, uma vez que isso conflitua com as regras do Direito Comunitário.

A Ponte 25 de Abril será um caso diferente porque a exploração desta deriva de outras normas e de outras cláusulas contratuais.

Porém a construção ou exploração de uma nova ponte derivaria apenas daquele pretensão direito ao “exclusivo”.

E como já se viu, seria necessário, à luz da legislação comunitária, que o Estado para lhe ter atribuído esse “exclusivo” teria, concomitantemente, de possuir um controlo do capital social ou deter poderes específicos de intervenção na gestão daquela Sociedade, que, como se sabe, de todo em todo não possui.

Na verdade o Estado para atribuir esse direito ao “exclusivo” teria em contrapartida, em consonância com o Direito Comunitário, de assegurar um controlo da gestão da Sociedade.

Nestes termos, afigura-se que a cláusula da exclusividade, a que alude o contrato de concessão está vazia de conteúdo, face aos objectivos pretendidos, visto que contraria normas comunitárias específicas que se impõem ao direito interno, podendo a respectiva queixa ser apresentada até por particulares que comprovem a sua legitimidade, aferida pela defesa de um interesse legítimo na verificação da infracção.

**3.6.** Por último, a Lusoponte, S.A., refere ainda que tendo a minuta do contrato de concessão bem como todos os acordos de equilíbrio financeiro sido, oportunamente, submetidos à fiscalização prévia do Tribunal, “*pelo que não se compreende como poderá agora o Tribunal de Contas enquanto garante da legalidade, acolher ou sequer apreciar, sem rejeição liminar, conclusões contraditórias com aqueles vistos como as que constam dos números 2 a 13 do relato.*”

Seremos breves, já que a solução da dúvida encontra-se suficientemente espelhada na actual Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto.

***A fiscalização prévia não exclui a fiscalização sucessiva nem constitui “caso julgado” para afastar as outras formas de controlo prosseguidas pelo Tribunal.***

Com efeito, “ *a fiscalização prévia ou a priori é exercida em momento posterior à prática/celebração do contrato sobre que legalmente incide; antecede, porém, em regra, o início da produção dos efeitos respectivos, maximé, dos efeitos financeiros.*

*É aqui que reside o carácter prévio (com finalidade preventiva) deste tipo de fiscalização e do acto principais por que se revela: o visto.*





*Em conformidade, o visto do Tribunal de Contas em caso algum poderá ser considerado uma autorização para a prática de um acto ou para a celebração de um determinado contrato, uma vez que é um acto posterior a estes.”<sup>52</sup>*

Na verdade, a fiscalização prévia tem por fim, em última análise, verificar se os contratos e outros documentos estão conformes com as leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria.

O conteúdo e finalidade da fiscalização sucessiva vem expresso no artigo 50º da Lei n.º 98/97, e no caso especial da presente auditoria, há que o conjugar com o disposto na Lei n.º 14/96 de 20 de Abril.

Logo, também, em nosso entender, neste domínio, não procedem os argumentos expendidos pela concessionária.

## *B) Apreciação técnico-económica*

Relativamente ao documento enviado pela concessionária Lusoponte, SA, em resposta ao Relato dos Auditores, procede-se seguidamente à análise técnica das questões e comentários nele contidos, de acordo com a numeração que o mesmo apresenta.

### **5 “Impugnação das críticas ao Modelo contratual”**

**5.1** Relativamente à afirmação da Lusoponte que *«...é totalmente falso que aquele modo de compensação “para todo o período de compensação”, aliás exclusivamente usado no chamado FRA 1, tenha visado ou, sequer, tenha sido associado à ideia “de acautelar os riscos políticos associados à sucessão de Governos...”*», formula-se o seguinte comentário:

Aquando da deslocação dos auditores do Tribunal à Lusoponte, para dar início aos trabalhos de campo, na parte relativa a esta empresa, os quais foram direccionados, fundamentalmente, para a compreensão e apreciação dos mecanismos contratuais que levaram ao dispêndio de dinheiros públicos, foram elaborados, para o efeito, diversos questionários com vista à realização de uma série de entrevistas com os responsáveis da concessionária.

Os resultados dessas entrevistas constam do processo de auditoria como papéis de trabalho dos auditores, disponibilizados, na fase do contraditório, a responsáveis da Lusoponte, aquando da consulta do processo de auditoria solicitada por estes, e realizada nas instalações do Tribunal em 22/12/99.

Por conseguinte, afigura-se estranha e incompreensível a atitude agora demonstrada pela Lusoponte, ao rejeitar as afirmações dos auditores sobre esta matéria, contidas no relato, as quais assentaram rigorosamente em informações e esclarecimentos prestados por responsáveis da própria empresa sobre questões colocadas pelos auditores do Tribunal.

---

<sup>52</sup> José F. F. Tavares in “O Visto do Tribunal de Contas”, pag. 74



---

A compensação “*para todo o período da concessão*”, visaria, assim, acautelar os riscos da concessionária associados à sucessão de governos. Com efeito, uma compensação para todo o período da concessão, configurando a forma de um adiantamento, visando cobrir riscos futuros e incertos (uma vez que são variáveis tanto o termo da concessão, como os efectivos descontos do utilizador frequente), não poderia deixar de ser considerada claramente favorável à concessionária.

Os efeitos financeiros da atribuição de uma compensação que é ajustada, gradualmente, à medida da concretização das reais perdas, diferem, naturalmente, dos decorrentes de uma compensação única que antecipa danos futuros e incertos, ao transferir para o Estado o risco de recuperação das verbas atribuídas em excesso (em casos de “*Overcompensation*”).

No caso em apreço, as perdas reais de receita têm consubstanciado valores na ordem dos 6%, contrariando as previsões da Lusoponte, as quais apontariam para uma perda das receitas globais da concessão em cerca de 15%. Houve, assim, uma compensação que configurou a forma de um adiantamento, baseando-se numa perda global de receitas geradas pela concessão até ao ano 2026.

Porém, no caso de a concessão terminar mais cedo do que o previsto, como aliás, se nada vier a ser renegociado, indicam as estatísticas de tráfego, importa saber de que modo o Estado recuperará as verbas adiantadas no pressuposto de uma perda de receita (15%) até ao ano 2026.

No tocante a esta questão, transcrevem-se seguidamente as preocupações evidenciadas pelo consultor do GATTEL, Peter Hodgson, em carta dirigida àquele organismo, datada de 23/01/95.

***“The question is if concession terminates earlier than 2026, is the Governement out of pocket?”***

***a. in cases where the concession terminates, a year or two prior to 2026, due to higher traffic levels, the Governement could rightly make a claim to it's final few payments.***

*(...)*

***You could impose the obligation that if the concession terminates early, the present value of outstanding payments under the compensation agreement shall be payable. However, it will be difficult to force the banks to accept that our claim to “rebalance” has priority over the repayment oh their balances outstanding. If we do not have priority, it is unlikely that we will receive the money.***

*(...)*

***If the traffic, the most significant risk for the concessionaire, is lower than currently projected, repayment of our overcompensation will be delayed. If the concessionaire defaults in the early years, we will not be repaid.”***

Neste contexto, é claro que a atribuição de uma compensação financeira, de uma forma completa e definitiva para todo o período da concessão, transfere para o Estado riscos associados a uma potencial perda das verbas adiantadas em excesso, como explicita o consultor do GATTEL supracitado, beneficiando desta forma a concessionária.



A situação é tanto mais inaceitável, do ponto de vista do concedente que não do da concessionária, evidentemente, porquanto os estudos efectuados pela ex-JAE (Junta Autónoma das Estradas), em Outubro e Novembro de 1994, situavam o impacto dos descontos em, respectivamente, 8,84% e 8,22%, conclusões estas que foram levadas ao conhecimento quer da Lusoponte quer do GATTEL. Por este facto, não se aceita a afirmação da concessionária de que **«é fácil hoje em dia constatar que o desconto do utilizador está a ser utilizado por menos que os 15% previstos em 1994 (...), estão a revelar um impacto inferior ao então previsto, não se compreende que da consequente probabilidade acrescida do previsto reembolso para concluir-se, criticamente, como os Srs. Auditores, que as previsões estão mal feitas.»**

5.2 Neste ponto, a concessionária formula os seguintes comentários.

*«... a dita equiparação das portagens de ambas as pontes foi uma opção política, tomada a quando do lançamento do concurso público internacional para adjudicação da concessão.*

*(...)*

*Não pode, assim, admitir-se num relatório de auditoria desse Tribunal de Contas sejam incluídas acusações de “falta de razoabilidade e de realismo” nem de garantismo “de um negócio”...»*

No caso em apreço, cumpre referir o seguinte:

Independentemente do facto de ter sido uma decisão política, o certo é que a equiparação dos preços das portagens em ambas as pontes tem conduzido a uma multiplicação do esforço financeiro do Orçamento de Estado, permitindo à Lusoponte antecipar receitas da concessão, vendo, deste modo, diminuir, significativamente, o seu risco de projecto.

Parece, assim, que a sustentabilidade do negócio, perante os bancos envolvidos, tem sido assegurada não em consequência da capacidade do projecto para gerar *cash-flows*, mas sim à custa do esforço financeiro do Orçamento do Estado português.

De qualquer modo, há uma clara contradição entre o teor daquela afirmação da Lusoponte, nomeadamente quando refere que a equiparação dos preços de portagens, em ambas as pontes, foi exclusivamente uma opção política, e o que consta de um Memorando Lusoponte, intitulado *“O problema das taxas de juro aplicáveis nos Financiamentos bancários e a sua influência no Contrato de Concessão da Nova Travessia do Tejo”*, (pág 4, 3º parágrafo) onde é mencionado o seguinte:

*“Tal Caso Base, que constituirá o Anexo 9 (parte integrante) do Contrato, consiste num conjunto de projecções financeiras e de previsões macroeconómicas que, em conjunto com as previsões dos custos de construção, de manutenção e de financiamento, e tomando em consideração os capitais próprios da Lusoponte aprovados pelo Estado, permitiram definir o nível de portagens necessário à viabilização económico-financeira do projecto.”*

Com efeito, conclui-se do exposto que, no caso de não ser cumprido o nível de portagens necessário à viabilização, por razão imputável ao Estado, caberá a este, como aliás tem acontecido, assegurar a viabilidade do projecto.



---

As afirmações da Lusoponte contraditam, assim, os próprios elementos de informação que foram fornecidos aos auditores do Tribunal de Contas, bem como os esclarecimentos que foram prestado a estes no decurso dos seus trabalhos de campo, constituindo, aparentemente, indício de perturbação.

A cláusula contratual onde se estipula a equiparação dos preços de portagem em ambas as pontes, revelou-se, assim, um “pesado” pressuposto contratual, porquanto, embora à priori determinante para a viabilidade económico-financeira do projecto, veio, de facto, a revelar-se impraticável do ponto de vista da perturbação social que a imposição da mesma acarretaria.

Finalmente, cumpre esclarecer que não houve qualquer insinuação dos auditores relativamente a uma “relação entre a complexidade da formula convencionada para a actualização anual das portagens e os distúrbios ocorridos na Ponte 25 de Abril, ao contrário do que é afirmado pela concessionária. Na verdade, este argumento carece totalmente de fundamento, não encontrando cabimento no âmbito das conclusões proferidas pelos auditores no seu relato, as quais se limitaram tão só à constatação do facto de a decisão de aumentar as portagens na Ponte 25 de Abril estar, efectivamente, na base da contestação ocorrida em Junho de 1994, fosse qual fosse a forma de determinação e até mesmo o valor da nova taxa de portagem.

**5.3** Neste ponto das alegações, a concessionária, mais uma vez, manifesta o “repúdio liminar” da conclusão 7<sup>a</sup> do relato dos auditores, quando consideram ***“injusto e incompreensível que, alegadamente, no relato de auditoria, se imputa à Lusoponte um benefício consistente na diferença de âmbito das obrigações da concessionária em matéria de manutenção e conservação das duas Pontes”***. Com efeito, as diferenciadas características de ambas as travessias, nomeadamente no que respeita à idade, ao grau de exigibilidade de despesas de manutenção e/ou conservação, e à repartição da responsabilidade pela manutenção estrutural da Ponte 25 de Abril pela Lusoponte e a concessionária da exploração ferroviária, são argumentos aduzidos pela Lusoponte nas suas alegações.

Contudo, para uma primeira abordagem a esta questão, passa-se a citar a resposta do GATTEL relativamente a esta conclusão dos auditores:

***«...concorda-se com as críticas formuladas pelo Tribunal de Contas, especialmente num contexto em que é a Lusoponte que arrecada integralmente as receitas geradas na Ponte 25 de Abril, sendo o Estado concedente responsável pela parte mais significativa da conservação e manutenção da mesma ponte. No entanto, foi uma situação aceite pelo XII Governo que vincula os governos futuros, caso não seja enquadrada num processo de renegociação.»***

Com efeito, parece ser razoável e normal que as despesas de manutenção/conservação, apresentadas nos termos de um modelo de financiamento do tipo *Project Finance*, representassem custos e riscos da responsabilidade integral da concessionária, na mesma medida em que o benefício das receitas resultantes da exploração do empreendimento configura um proveito exclusivo da mesma.



Aliás, uma das formas apresentadas para compensação da concessionária (após a ocorrência dos distúrbios de Junho de 1994, ocorridos na Ponte 25 de Abril), elencada na fase de negociações e constante do memorando do consultor do GATTEL, Dr. Vieira de Almeida, datado de 13/07/94, foi isentar a concessionária do pagamento de despesas de manutenção da Ponte 25 de Abril nos anos iniciais.

De qualquer forma, na prática, a concessionária não estando totalmente isenta, o ónus da despesa mais significativa recai efectivamente sobre o concedente, o que não se mostra coerente com os princípios subjacentes a uma equilibrada partilha de riscos num modelo de financiamento tipo *Project Finance* e, sobretudo, tendo em vista a salvaguarda do interesse público, sendo certo que estas despesas constituem uma fonte geradora de encargos orçamentais futuros.

**5.4** Neste ponto, a Lusoponte alega que, relativamente à 8ª conclusão do Relato:

*«...interessa apenas realçar o grave erro e a profunda injustiça que se cometem ao afirmar-se que “...o Caso Base mostra, com clareza, constituir um modelo defensivo alicerçado em estimativas pessimistas das receitas e no empolamento dos custos da Lusoponte”.*

*(...) Modelo defensivo por empolamento de custos? (...) Será possível acusar o Caso Base de estimativas pessimistas das receitas? Só porque nos primeiros quatro anos de concessão as receitas excederam ligeiramente as expectativas?»*

No que respeita a esta matéria, estranha-se o desconhecimento, por parte da Lusoponte, de que um modelo financeiro, com as características do Caso Base, não terá que ser forçosa e impreterivelmente defensivo. Acresce, ainda, que a Lusoponte, no texto das alegações que proferiu em sede de contraditório (pág. 36, 1º parágrafo), ao afirmar que *“Tais previsões tinham sido efectuadas em termos conservadores, como é exigido num projecto deste tipo.”*, acaba por contradizer-se, dando assim fundamento e sustentação à conclusão dos auditores do Tribunal.

Cabe ainda referir que um dos requisitos fundamentais elencados no caso da Lusoponte, e exigido pelos próprios bancos financiadores, foi precisamente as estimativas de tráfego (receitas de portagens) conservadoras. Com efeito, numa estrutura financeira deste tipo, a dívida bancária é determinante, e, como tal, os bancos condicionam o financiamento do projecto à garantia de um bom desempenho económico por parte do empreendimento, fazendo incorporar nos modelos hipóteses pessimistas relativamente ao tráfego e reduções da ordem dos 50% na inflação estimada. Para além do mais, é natural que os bancos exijam hipóteses pessimistas na simulação dos modelos financeiros, no sentido de avaliar a capacidade dos cash-flows gerados no projecto para atingir valores aceitáveis e satisfatórios dos rácios do serviço da dívida.

Quanto à afirmação da Lusoponte «Modelo defensivo por empolamento de custos? Como, quando, porquê?», dir-se-à que, no que concerne ao *“Como ?”*, bastará observar o valor total dos custos operacionais constantes do Modelo Caso Base (revisto) que ascendem, só no ano 2003, a um valor acumulado de 17,45 milhões de contos, enquanto os mesmos, projectados no formato das projecções contidas no Caso Base para o referido período, totalizam apenas um valor acumulado de 12,22 milhões de contos.



---

Relativamente ao “*Quando ?*” há a considerar que, a partir de 1996, o modelo previa um tratamento fiscal para as receitas da Ponte 25 de abril, obtidas durante a fase de construção da Ponte Vasco da Gama, totalmente diferente daquele que efectivamente foi dado pela concessionária aquelas receitas, com o acordo evidentemente do concedente.

No que toca ao “*Porquê ?*”, como a própria empresa já referiu na página 36 das suas alegações em sede de contraditório, neste tipo de projecto é exigido que as previsões sejam ser efectuadas em termos conservadores.

Nestes termos, afigura-se dificilmente compreensível que a Lusoponte profira considerações para as quais não encontra fundamento sustentável.

Quanto aos níveis de tráfego, seria oportuno citar aqui o ponto 5.1 inserto no documento produzido pelo GATTEL, relativo à aprovação dos contratos de refinanciamento, datado de 4 de Agosto de 1999:

***“... a qual será tanto mais emergente quanto é certo que os níveis de tráfego conhecidos ultrapassam significativamente (30% no primeiro semestre de 1999) as previsões do Caso Base.”***

Se os custos levados ao Caso Base foram os mais baixos, como afirma a concessionária, na realidade vieram a revelar-se os mais elevados, e com efeitos negativos para o concedente, como exemplifica o caso das taxas de juro. Com efeito, o concorrente preterido (Pontejo, SA) projectava no seu Caso Base valores de taxa de juro real não apenas significativamente superiores aos do Caso Base da Lusoponte, como igualmente superiores àqueles relativamente aos quais a Lusoponte pretendia que o Estado concedente assumisse a responsabilidade. Deste modo, as compensações efectuadas à concessionária por parte do Estado concedente, ao abrigo dos mecanismos contemplados no Acordo Financeiro (FRA 1), não só compensaram o referido prejuízo cambial de 5 milhões de contos sofrido pela empresa nas receitas provenientes do Fundo de Coesão, bem como diminuíram significativamente os riscos de projecto da concessionária e dos bancos.

Neste sentido, considera-se importante destacar que a concessionária, que chama a si o prejuízo cambial das receitas do Fundo de Coesão, deveria, igualmente, contabilizar o benefício do efeito resultante do facto de o montante da retenção relativamente a este subsídio (último desembolso) ter sido apenas de 10% e não de 20%, como inicialmente previsto, o que constituiu mais uma das formas utilizadas pelo Estado concedente para compensar substancialmente a Lusoponte.

**5.5** Os comentários da Lusoponte constantes deste ponto, referentes à conclusão 9º do relato dos auditores, referem basicamente que “*os auditores cometeram dois erros graves ao afirmarem que o Estado português corre sérios riscos de tornar-se o maior financiador do projecto*” e que existe “*um desvirtuamento dos princípios inerentes a um Project Finance*”.

Face ao exposto, tecem-se as seguintes considerações:



Uma das razões que na altura conduziu o governo a optar pelo financiamento em *Project Finance*, foi precisamente a vantagem proporcionada por este modelo de financiamento, em termos de redução do esforço financeiro do Orçamento de Estado, ao transferir para o sector privado os riscos comerciais de tráfego, de construção e de financiamento do projecto, não colocando, desta forma, em causa, os níveis de endividamento do Estado português face aos objectivos e às restrições comunitárias impostas pela União Europeia, no âmbito dos critérios de convergência económica.

Com efeito, e como já referido anteriormente, a elaboração de uma cláusula contratual que teve como pressuposto uma igualdade tarifária de portagens em ambas as pontes, veio a penalizar fortemente o Estado concedente, transformando um contrato aparentemente equilibrado para as partes envolvidas, num contrato totalmente desfavorável para o Estado.

Para além dos 20 milhões de contos despendidos inicialmente pelo Estado, as compensações atribuídas à Lusoponte, ao abrigo dos Acordos de Reequilíbrio Financeiro, ascenderão a cerca de 34 milhões de contos, até ao final do ano 2000, pelo que, se se considerar ainda as reclamações pendentes na ordem dos 25 milhões de contos, concluir-se-á que os montantes envolvidos por força da intervenção do Estado português poderão atingir quase 80 milhões de contos, o que representa quase metade do custo da construção da Ponte Vasco da Gama.

Naturalmente, como é óbvio, muitas destas verbas não resultaram de uma intervenção directa como financiador, mas sim, a título de responsabilidade contratual, como consequência das modificações unilaterais que o governo decidiu introduzir.

Porém, seria importante verificar que os encargos incorridos, nas diversas fases do projecto, pelo Estado português, poderão efectivamente exceder os financiamentos concedidos pelas instituições bancárias, facto que deve suscitar reflexão e preocupação por parte do Tribunal.

No que respeita à afirmação dos auditores de “*desvirtuamento do Project Finance*”, é de salientar que todos aqueles que estiveram envolvidos inicialmente neste projecto, reconhecem que este foi validado tendo por base a confiança que todos depositaram no seu potencial desempenho económico, materializado numa expectativa de gerar *cash-flows* suficientes para fazer face a custos operacionais, pagar as intervenções dos financiadores e, finalmente, remunerar os capitais dos seus accionistas.

Contudo, constatou-se que grande parte dos *cash-flows* libertados neste empreendimento resultaram não só do desempenho económico do projecto, como se previa inicialmente, mas fundamentalmente do esforço adicional dos fundos orçamentais, em face das modificações unilaterais introduzidas pelo Estado concedente, conduzindo, nestes termos, à perversão do modelo contratual inicialmente preconizado pelos contraentes.

Acresce, ainda, que o mesmo contrato de concessão apresenta algumas cláusulas susceptíveis de questionarem princípios básicos inerentes a um *Project Finance*, facto que claramente transparece do parecer do consultor do GATTEL, Dr. Vieira de Almeida, datado de 18/4/94, onde se refere que:

**“A aceitabilidade do contrato para os bancos condicionou assim a posição negocial do Estado e a conciliação de interesses alcançada acabou por se traduzir numa limitação ao**

*princípio da total transferência de riscos, cujo o exemplo mais patente é a cláusula de força maior. Neste artigo, ainda que se tenha logrado restringir as causas de força maior face aos princípios comumente aceites do direito administrativo, houve que aceitar a imputação ao Estado, ao arrepio daqueles mesmos princípios, consequências da força maior das quais estaria em regra geral exonerado, ou seja,*

- (i) há uma clara assunção de risco por parte do Estado e portanto uma responsabilidade contingente em situações em que tal normalmente não aconteceria e,*
- (ii) os efeitos da assunção desse risco, i.e, a reposição do equilíbrio financeiro até ao limite do razoável e o pagamento da dívida aos bancos em caso de rescisão, ultrapassam largamente o que seria exigível no quadro das regras do direito administrativo.”*

Não deixa, assim, dúvidas que tais factos constituam um desvirtuamento de princípios básicos de um *Project Finance*, isto é, os que se referem à transferência total e partilha equilibrada de riscos.

Finalmente, a Lusoponte ao reconhecer que é de facto na Ponte Vasco da Gama que existe o risco de tráfego, vem desta forma dar fundamento à conclusão inserta no relato dos auditores, nomeadamente no que respeita à evidente ausência de risco de tráfego na Ponte 25 de Abril, em face da actual política de congelamento de preços.

## **6 “Impugnação das críticas aos chamados FRA”**

**6.1** Os comentários da Lusoponte, constantes deste ponto do seu documento referem que:

*«...contrariamente ao insinuado no Relato dos Auditores, as decisões tomadas pelo Governo, como consequência imediata dos distúrbios ocorridos contra o aumento das portagens da Ponte 25 de Abril (Julho de 1994), nada tiveram a ver com a Lusoponte...»*

Analisada a matéria de facto, cabe a este Tribunal salientar o seguinte:

As decisões tomadas pelo Governo, no sentido de compensar a Lusoponte face aos distúrbios ocorridos em consequência da decisão de aumento das portagens foram, naturalmente, influenciadas pelo maior poder negocial revelado pela concessionária, como demonstram e provam os mecanismos de compensação contemplados no Acordo FRA 1

<b>FRA 1</b>	
<b>Mecanismos de compensação</b>	<b>Milhões de Contos</b>
1. “Aumento do risco geral do projecto”	8,5
2. Tratamento fiscal favorável para as receitas da Ponte 25 de Abril	2,38
3. Redução do IVA de 16% para 5% (implicando um aumento de 11 % das receitas líquidas)	
4. Desconto do utilizador frequente com base numa perda de 15% das receitas	9,6

Fonte: GATTEL





Será, a propósito, igualmente interessante transcrever o seguinte texto, constante do documento obtido do GATTEL, designado “*Note of Meeting, 14 December 1994*”, onde participaram os consultores Dr. Vieira de Almeida, Schrodgers e BZW:

***“Lusoponte indicated that their letter of today contemplates all outstanding issues to be resolved prior to signature – if the issues are not solved to their satisfaction, the project will not go ahead.”*** Nele claramente se afirma que o projecto não irá avante caso as questões emergentes previamente à assinatura do contrato não sejam resolvidas a seu (da Lusoponte) contento.

Em carta datada de 15 de Dezembro de 1994, do consultor do GATTEL, BZW, é de sublinhar, relativamente ao tratamento fiscal das receitas da Ponte 25 de Abril o seguinte:

***“If Lusoponte assume today that they will not get the favourable opinion, they will reduce their contribution to the interest rate problem (as they are calculating at the moment).”*** Mais uma vez se contrapõe a necessidade de a concessionária obter “parecer” favorável por parte da Administração Fiscal.

No Memorando, datado de 31 de Novembro de 1995, o consultor do GATTEL, Dr. Vieira de Almeida, salienta ainda que: ***“...a aceitabilidade do contrato de concessão por parte dos bancos condicionou necessariamente a posição negocial do Estado...”***, o que não deixa dúvidas sobre a diferente posição negocial das partes envolvidas – Estado e Lusoponte.

Estas são apenas algumas das muitas situações reveladoras da maior capacidade negocial da Lusoponte face ao Estado concedente, com consequências evidentes para o erário público.

## 6.2 Analisado este ponto, cumpre formular os seguintes comentários:

Se, por um lado, o acréscimo do tráfego real em face da política de congelamento de preços introduzida pelo concedente, não acarreta, segundo a Lusoponte, um benefício ou lucro, atendendo a que a concessão expira logo que sejam atingidos 2.250 milhões de veículos, a verdade é que, por outro lado, a equiparação dos preços de portagem nas duas travessias colocaria a concessionária numa situação de maior vulnerabilidade ao risco de tráfego, como aliás já o demonstraram os acontecimentos de Junho de 1994 e, assim sendo, aquele número de veículos seria alcançado num período posterior.

Neste contexto, a evolução verificada no actual modelo de concessão tem garantido à concessionária uma antecipação das receitas da concessão, que resultaram, não apenas da autosustentabilidade ou do desempenho económico do projecto, mas, efectivamente, em boa parte, do esforço financeiro do Orçamento de Estado.

O termo da concessão não depende exclusivamente do limite de tráfego apontado, estando também condicionado ao pagamento integral dos empréstimos contraídos ao abrigo dos contratos de financiamento, isto é, da verificação cumulativa destes dois pressupostos num prazo máximo de 33 anos. Consequentemente, a concessionária poderá, contratualmente,



---

exceder o limite de veículos atrás referido, se os empréstimos contraídos junto dos bancos não estiverem totalmente liquidados.

Afigura-se pertinente sustentar o exposto com as seguintes transcrições do documento do GATTEL relativo à “Aprovação dos contratos de refinanciamento”, datado de 04/08/99, no qual são abordadas as implicações decorrentes dos contratos de refinanciamento da Lusoponte no prazo da concessão:

***“Nestas circunstâncias, a mera dilação do prazo do empréstimo implica, objecta e directamente, uma potencial dilação da duração da concessão, a qual será tanto mais emergente quanto é certo que os níveis de tráfego conhecidos ultrapassam significativamente (30% no primeiro semestre de 1999) as previsões do Caso Base.***

(...)

***Neste condicionalismo afigura-se inaceitável para o concedente, que sem uma explicação devidamente fundamentada, aprove tal desiderato da concessionária.***

(...)

***Deverá assim ser solicitado à Lusoponte qual a razão de ser da dilação do prazo do empréstimo proposto nos contratos de financiamento.”***

Sobre a questão supra citada, poder-se-ão apresentar os seguintes esclarecimentos:

A expectativa de prolongar o prazo da concessão constitui uma forma de ultrapassar o constrangimento relativo ao limite dos 2.250 milhões de veículos, uma vez que os níveis de crescimento do tráfego real, verificados poderão indesejavelmente antecipar o alcance daquele alvo.

Sublinhe-se, ainda, que os refinanciamentos em causa optimizariam os níveis de alavancagem financeira, incrementando, nestes termos, a rendibilidade dos capitais próprios dos accionistas.

No que respeita à forma de cálculo das compensações pagas pelo Estado português à Lusoponte, decorre inequívoca e claramente da leitura do relato dos auditores que esta assenta nos volumes de tráfego previstos no Caso Base para o período em causa, sendo, conseqüentemente, inaceitável a afirmação de que os auditores do Tribunal de Contas pretendessem, em caso algum, que a Lusoponte fosse compensada com base no tráfego real. Os auditores, apenas e tão só, se limitaram à estrita análise da fórmula de cálculo e seus pressupostos.

Muito pelo contrário. O tráfego real, visto ser superior ao tráfego previsto no Caso Base, deveria, de alguma forma, reduzir os montantes de compensação do Estado concedente à concessionária Lusoponte.

A reposição, por parte do Estado, dos rendimentos do Caso Base para o período em causa, tendo por base de cálculo as receitas reais da Lusoponte, reduziria significativamente as compensações ao abrigo dos Acordos de Reequilíbrio Financeiro.

Relativamente ao desconto do utilizador frequente (15%), como já referido anteriormente, os estudos efectuados pela JAE em Outubro e Novembro de 1994, identificaram impactos na



ordem dos 8%, tendo estes valores sido do conhecimento tanto da Lusoponte como do GATTEL. Esta questão assume maior relevância face aos actuais impactos nas receitas da Lusoponte de cerca de 6%, sabendo que a Lusoponte tem sido compensada com base numa perda de 15% das receitas globais da concessão, facto que se consubstancia em montantes de compensações directas, atribuídos ao abrigo dos acordos de reequilíbrio financeiro (FRA 2, FRA 3, FRA 4 e FRA 5), os quais incorporam, por via dos cálculos do Caso Base (factor 0,85), uma fatia de 15% correspondente a uma perda de receita que efectivamente não existe.

Por analogia e coerência com o que foi estabelecido no Acordo FRA 1, no que respeitou à atribuição de 9,62 milhões de contos para compensação da perda de receita relativa aos descontos do utilizador frequente, previa-se a devolução gradual da compensação excedente face a um impacto real de valor inferior a 15%. Por consequência deveria verificar-se idêntica forma de ajustamento nas compensações directas atribuídas a título do não aumento de portagens e não pagamento destas durante o mês de Agosto, tendo por referência o efectivo impacto dos descontos nas receitas de tráfego da Ponte 25 de Abril.

Finalmente, quanto aos coeficientes de elasticidade, como refere a Lusoponte, estes foram incluídos no Caso Base para corrigir o efeito que o previsto aumento real das portagens teria nos volumes reais de tráfego. Isto significa que o modelo foi concebido com base no pressuposto que haveria um aumento real das portagens e que esse aumento teria efeitos redutores nos níveis de tráfego, como demonstram os seus coeficientes inferiores à unidade (ex: 0,92; 0,94; 0,96).

Acontece, porém, que pelo facto de as portagens se terem mantido congeladas, deixou de haver aumento real, logo os efeitos desse não aumento real das portagens têm-se reflectido no acréscimo de tráfego registado na Ponte 25 de Abril. Portanto, não se afigura coerente corrigir negativamente, com um coeficiente de elasticidade inferior à unidade, acréscimos de tráfego motivados pelo congelamento das portagens.

Como refere a Lusoponte, estes coeficientes (inferiores a 1) servem para corrigir negativamente o efeito do aumento real das portagens nos volumes reais de tráfego.

Não sendo levados em consideração o aumento real, questiona-se a razão de se diminuir, ainda mais, os volumes de tráfego conservadores do Modelo Caso Base, com recurso a coeficientes de elasticidade inferiores a 1. Os efeitos cumulativos de um coeficiente de elasticidade de 0,92 e de um desconto ao utilizador frequente de 15%, nos níveis de rendimento do Caso Base, poderão visivelmente ser demonstrados no exemplo seguinte, para um rendimento inicial de 100 unidades e um rendimento “congelado” de 60 unidades, em resultado de uma modificação unilateral por parte do concedente:

### **Exemplo do impacto dos factores *Elasticidade e Desconto do Utilizador Frequente (DUF)* no cálculo das compensações a atribuir**

(Valores em Unidades)

<b>Rendimentos</b>	<b>Fórmula</b>	<b>Cálculo sem os factores Elasticidade e DUF</b>	<b>Cálculo com os factores Elasticidade e DUF</b>
<b>Rendimento inicial (a)</b>		100	100
<b>Rendimento após congelamento (b)</b>		60	60
<b>Rendimento corrigido pelo factor <i>Elasticidade</i> (c)</b>	<b>b) x 0,92</b>	-	55,20
<b>Rendimento corrigido pelo factor <i>Desconto do Utilizador Frequente - DUF</i> (d)</b>	<b>c) x 0,85</b>	-	46,92
<b>Perda de rendimento (e)</b>	<b>a) – c)</b>	40	53,08
<b>Compensação a atribuir (f)</b>		40	53,08

Conclui-se, portanto, que pelo facto de serem introduzidos aqueles dois factores, gerou-se uma compensação adicional de 13,08 (53,08-40).

**6.3** Neste ponto dos comentários da concessionária ao Relato dos Auditores do TC, em síntese, são referidas as seguintes afirmações:

*“A atribuição dos 8,5 milhões de contos pelo Estado português à Lusoponte, foi uma condição para a celebração do contrato de concessão e que, sem ela, a concessão ter-se-ia tornado inviável.”*

*“Na origem da atribuição desta verba está uma variação das taxas de juro que atingiu valores superiores aos previstos no Caso Base, num período antecedente à celebração do contrato.”*

*“Perante essa situação e os conhecidos distúrbios ocorridos em Julho de 1994, na Ponte 25 de Abril, que conduziram ao aumento do risco geral do projecto, previu-se a necessidade de contribuições adicionais, na ordem dos 17 milhões de contos, para viabilizar o projecto.”*

*“Neste contexto, restou ao concedente a seguinte alternativa: ou cancelava o projecto, já adjudicado, com as consequências financeiras inerentes; ou acordava com a Lusoponte e os bancos, novos termos de afectação de riscos, viabilizando o projecto e dando satisfação ao interesse nacional de construção e conclusão da Ponte Vasco da Gama, antes da inauguração da Expo/98. O concedente aceitou então participar com 8,5 milhões de contos, enquanto os accionistas da Lusoponte elevaram a sua participação de capitais próprios para 28 milhões de contos.”*



***“Se o contrato de concessão tivesse sido assinado na data prevista, o Estado não teria de assumir qualquer responsabilidade pela variação das taxas de juro, nem os accionistas teriam de aumentar a sua participação em capitais próprios, pois tal risco teria ficado coberto pelo Hedging Agreement.”***

Face às questões expostas, tecem-se os comentários que se seguem:

É com algumas reservas que se aceita que, uma vez concluídas as negociações e seleccionado o concorrente vencedor, tendo a capacidade de obtenção de financiamento constituído um dos critérios de selecção, se tenha introduzido como condição para a celebração do contrato de concessão, a cobertura, por parte do Estado concedente, de um risco que cabe integralmente, nos termos das bases de concessão e na própria lógica de um *Project Finance*, à concessionária.

Como reforço da posição defendida, citam-se os pareceres do consultor do GATTEL, Dr. Vieira de Almeida sobre a matéria:

***“A cobertura pelo Estado do risco da variação das taxas de juro, altera substancialmente a reposição de riscos entre o concedente e a concessionária, subjacente à concessão, ao arrepio do estipulado nas Bases de Concessão e, nessa medida, afecta profundamente a validade da fundamentação da posição do Estado, quer por falta de base legal para proceder à assunção deste risco, quer por atingir como resultado final do concurso público internacional para atribuição da concessão, um esquema significativamente diferente daquele que estava na origem, e que fundamentou a selecção da proposta da Lusoponte.”***

***“Este último aspecto é tanto mais grave quanto é certo que o concorrente preterido projectava no seu Caso Base valores de taxa de juro real, não apenas significativamente superiores aos do Caso Base da Lusoponte, como igualmente superiores aqueles relativamente aos quais a Lusoponte pretende que o concedente assuma a responsabilidade.”***

***“A aceitação, pelo Estado, da cobertura do risco das taxas de juro, nos termos propostos pela Lusoponte, poderá por em causa, no limite, a própria validade do concurso público internacional.”***

***“(…)pode ser considerado um artifício destinado a ilidir a ilegalidade subjacente à alteração, após o fecho das negociações, dos termos da proposta seleccionada.”***

***(Memorandos do Dr. Vieira de Almeida de 7 e 21/12/94)***

A importância dos factos em apreço é de tal dimensão que a própria concessionária parece manifestar já intenções de efectuar a devolução desta verba, atribuída indevida e contrariamente aos princípios que nortearam as bases de concessão e a filosofia de um modelo *Project Finance*.

Os comentários da Lusoponte constantes do ponto 6.3, relativos à conclusão 4ª do Relato dos Auditores, circunscrevem-se a questões relativas a um conceito básico de análise de



---

investimentos, ou seja, a taxa interna de rendibilidade (TIR), afirmando aquela empresa que ***“é falso que a TIR seja algo volátil ou de aleatório visto tratar-se de um ratio que resulta directamente dos resultados líquidos de cada exercício na Lusoponte.”***

A Lusoponte revelou dificuldade em fundamentar tal afirmação e parece mostrar algum desconhecimento quanto ao conceito da TIR.

Antes de mais, a TIR não é um “ratio”, como afirma a Lusoponte, mas sim uma taxa que resulta de uma equação financeira, na qual se permite igualar o valor actual do investimento ao valor actual dos *cash-flows* gerados por esse mesmo investimento. Em alternativa de definição, a TIR é a taxa que torna o valor actual líquido dos *cash-flows* (*out* e *in-flows*) gerados num projecto ou investimento igual a zero.

Para além disso, a TIR dos accionistas não depende, em sentido técnico, dos resultados mas sim dos *cash-flows* dos accionistas que, no caso concreto, como decorre clara e perceptivelmente da leitura do modelo Caso Base, são todos os capitais despendidos pelos accionistas e a remuneração desses capitais, realizados sob forma de dividendos ou juros.

A remuneração substancial dos capitais é assim feita directamente com dividendos e não com resultados líquidos. Resultados líquidos positivos constituem apenas um dos pressupostos para que haja distribuição de lucros, para além da cobertura dos prejuízos acumulados e, condição determinante, da existência de disponibilidades de tesouraria.

Uma evolução favorável dos resultados poderá potenciar o valor da TIR, se houver distribuição de lucros. A provar tal facto, está a informação da empresa, relativa aos resultados projectados, a qual estimava resultados líquidos positivos a partir do ano 2006 e lucros retidos positivos a partir de 2013, mas só previa iniciar o pagamento dos dividendos no ano de 2017.

Analisada esta informação, verifica-se que a TIR esperada só começaria a assumir valores positivos a partir de 2017, apesar de, em períodos anteriores, terem sido estimados resultados líquidos positivos.

No caso vertente, os resultados projectados decorrem de estimativas da concessionária, bastante conservadoras, e deste modo é fácil influenciar o valor da TIR real esperada, pelo que não será a simples reposição de sobrecustos de construção que colocará a TIR nos 11,43%. Neste sentido, e face aos argumentos de natureza técnica aduzidos neste domínio, a justificação apresentada pela Lusoponte no documento em apreço não pode colher qualquer aceitação por parte dos auditores.

Ainda a propósito desta questão, seria oportuno transcrever os seguintes textos constantes do ponto 3.2.4 da informação 349/EE/99, da Inspeção Geral de Finanças, relativa à “Fiscalização do Contrato de Concessão da Lusoponte” de 30/06/99:

***“Ponto 3.2.4***

***Tendencialmente, as projecções apresentadas pela empresa apontam para uma ligeira deterioração na sua estrutura financeira, com os capitais próprios a evoluírem de uma forma menos favorável, quando comparada com a evolução prevista no Caso Base.***



(...)

*Esta situação decorre, no essencial, do tratamento contabilístico dado aos custos incorridos até 31 de Março de 1998, que foram capitalizados na rubrica Imobilizações em Curso<sup>23</sup>, e, ainda, de uma evolução dos resultados esperados menos favorável do que aquela que integra o Caso Base<sup>24</sup>.*

(...)

<sup>23</sup> *Em termos do Caso Base, os resultados líquidos apurados anualmente são considerados desde o início, encontrando-se a afectar a rubrica de capitais próprios.*

<sup>24</sup> *No período 1998/2001 as projecções financeiras apontam para o resultado acumulado no período de -17,5 milhões de contos; no Caso Base revisto e para o mesmo período, os resultados são de -13,17 milhões de contos. A diferença de valores explica-se, no essencial, pelo menor valor dos proveitos operacionais estimados em consequência das estimativas de tráfego utilizadas nas projecções serem menos optimistas do que as consideradas no Caso Base.*

(...)

*Ambas as situações são responsáveis por um desvio de cerca de 7 milhões de contos, nos capitais próprios, com referência ao ano 2001 e às versões dos documentos em comparação.*

(...)

*A menor rentabilidade esperada para a concessão pode medir-se através da TIR do investimento dos accionistas, obtido a partir dos valores reais até 1997 e dos valores projectados para os anos seguintes, que se estima em 8,1%, isto é, cerca de 3,3 pontos percentuais a baixo do valor da TIR garantido através do Caso Base.”*

Em suma, se as previsões constantes do modelo Caso Base foram efectuadas em termos conservadores, como reconhece e afirma a Lusoponte no primeiro parágrafo da página 36 do documento em análise, o mesmo se dirá das projecções efectuadas pela Lusoponte, que ainda são mais conservadoras que as do próprio Caso Base.

Concluindo, as razões fundamentais para o diferencial apresentado na TIR são, assim, resultado dos menores proveitos operacionais projectados, em consequência de estimativas de tráfego mais conservadoras, e do facto, nos termos do Caso Base, da empresa ter previsto o início da sua actividade de exploração (com a elaboração da primeira conta de demonstração de resultados) logo em 1996, isto é, ter assumido que as receitas obtidas na Ponte 25 de Abril, durante a fase de construção da Ponte Vasco da Gama, constituiriam uma receita normal de exploração e não um subsídio ao investimento da ponte nova.

Este procedimento, contrário às bases de concessão, permitiu à concessionária diferir proveitos, afectando, desta forma, indirecta e negativamente, o valor da TIR, como evidencia a informação supracitada da Inspecção Geral de Finanças.

Refere ainda a Lusoponte que “*A simples reposição desses sobrecustos, seja por decisão das arbitragens a que estão afectos ou que estão em vias de ser afectos, seja por entrada dos accionistas, se aquelas arbitragens forem perdidas reporá a TIR informada nos seus valores previstos de 11,43.*

(...)

**...já se encontra restabelecida a previsão do primeiro dividendo para 2005 e, portanto, o alcance da TIR a 11,43% nesse mesmo ano...”**

A forma como será feita a reposição desses sobrecustos (por entrada dos accionistas, ou por via do concedente), terá efeitos completamente distintos ao nível da TIR. Se, por um lado, a entrada de fundos por parte do concedente terá, obviamente, um efeito positivo sobre a TIR, o mesmo não se verificará, caso sejam os accionistas da Lusoponte a repor esses custos.

Do ponto de vista técnico, considera-se, pois, incorrecta a afirmação que a reposição desses sobrecustos, através das entradas de fundos dos seus accionistas elevará a TIR de 8% para 11,43%. Bastará, para o efeito, observar a fórmula de cálculo da TIR:

$$\sum_{n=1}^{33} \frac{\text{Juros}}{(1 + \text{TIR})^n} + \sum_{n=1}^{33} \frac{\text{Dividendos}}{(1 + \text{TIR})^n} - \sum_{n=1}^{33} \frac{\text{Capitais dos Accionistas}}{(1 + \text{TIR})^n} = 0$$

Como é óbvio, o aumento dos capitais dos accionistas, sem qualquer contrapartida de remuneração, seja ela em juros ou em dividendos, reduzirá automaticamente o valor da TIR, ou seja, a reposição de sobrecustos, por entradas dos accionistas, diminuirá o valor da TIR.

Com efeito, não será pelo facto de se restabelecer a previsão do primeiro dividendo para 2005, que a TIR será alcançada, nesse mesmo ano, como afirma a Lusoponte, no terceiro parágrafo da página 43 do seu documento. Para a TIR ser alcançada no ano 2005, teria mesmo de se verificar um dividendo de avultado valor, a fim de remunerar em 11,43% os capitais dos accionistas (cerca de 28 milhões de contos).

Importa, ainda, chamar a atenção para que, quando se analisam e confrontam os resultados do Caso Base com os projectados até ao ano 2010, se verifica que os resultados líquidos acumulados no Caso Base revisto (FRA 4) ascendem a 40,7 milhões de contos, enquanto os mesmos, projectados até ao ano 2010, atingem valores negativos de 8,72 milhões de contos.

No Caso Base, os resultados e *cash-flows* são disponibilizados mais cedo, estimando-se o pagamento do primeiro dividendo no ano 2005, enquanto que, na informação da Lusoponte, relativa aos resultados projectados, o primeiro dividendo estaria previsto para o ano de 2017, isto é, no período final da concessão. O objectivo seria claro e inequívoco, porquanto, quanto mais tarde fossem previstos os dividendos, menor seria o valor da TIR informada, o que retardaria a devolução dos 8,5 milhões de contos.

**6.4** A Lusoponte afirma, neste ponto do documento de contraditório, que o tratamento fiscal dado às receitas da Ponte 25 de Abril, obtidas durante a fase de construção da Ponte Vasco da Gama, não é contrário ao estipulado nas bases de concessão e no Caso Base. Salientam que aquelas receitas, de acordo com os pareceres dos seus consultores fiscais, constituíram um verdadeiro subsídio ao investimento da Ponte Vasco da Gama, “*cabendo, no*





*futuro, às autoridades fiscais e aos tribunais, que sobre elas têm jurisdição – e a mais ninguém – decidir se tal tratamento é ou não correcto”.*

Compete, contudo, esclarecer que, na verdade, nem as bases de concessão nem o próprio Caso Base previram aquele tratamento fiscal, tendo sido negocialmente aceite que o Estado despendesse uma verba adicional de 2,38 milhões de contos, apenas baseado na expectativa de um tratamento fiscal mais favorável à Lusoponte.

A própria resposta da Lusoponte, ao Relato dos Auditores, sobre esta matéria é elucidativa.

*“...muito embora, na fase de negociações, as receitas da Ponte 25 de Abril, entre 01/01/96 e 31/03/98, hajam sido registadas, no Caso Base, como um proveito ou resultado de exploração, a verdade é que, antes da assinatura do segundo contrato de concessão, na base de pareceres dos respectivos consultores, a Lusoponte chegou à conclusão que tais receitas deveriam ter o mesmo tratamento contabilístico e fiscal que o subsídio da U.E. (...) constituíram um verdadeiro subsídio ao investimento em tal construção.”*

Se as receitas foram, efectivamente, registadas na peça contratual – Caso Base – como se de um proveito ou resultado de exploração se tratasse, conforme reconhece e afirma a Lusoponte na presente resposta, é porque outro tratamento contabilístico/fiscal seria, lógica e coerentemente, contrário ao estipulado nas bases de concessão.

A análise dos pareceres que seguidamente se transcrevem, permite verificar que o tratamento fiscal dado àquelas receitas não se afigura, afinal, uma questão tão óbvia e linear como se procura demonstrar através da resposta da Lusoponte.

*“Considerar fiscalmente como subsídio ou subvenção de equipamento (nos termos e para os efeitos do art. 22 do Código do IRC) os rendimentos obtidos com a cobrança de portagens na actual travessia durante a fase de construção da nova travessia.*

*Esta solução, em princípio, implicaria no entanto que, contrariamente ao que actualmente se dispõe nas Bases de Concessão e no Segundo Contrato de Concessão negociado, a exploração da actual travessia se mantivesse a cargo da JAE durante aquela fase de construção, sendo os respectivos rendimentos entregues posteriormente à concessionária.”*

*(Dr. Vieira de Almeida - Memorando de 13/07/94)*

Esta afirmação permite, pois, concluir que as receitas das portagens da Ponte 25 de Abril constituíram um subsídio ao investimento apenas se a exploração daquela travessia se tivesse mantido na alçada da JAE, o que, aliás, se não veio a verificar.

Do mesmo modo se lê que *“GATTEL indicated that a decision on the tax issue itself is out of it’s scope and hence suggested that a favourable decision on the tax treatment in the compensation calculation is unlikely. GATTEL required that Lusoponte indicate any adjustment to this proposal in this case. There was a strong argument from Vieira de Almeida that “changing the Base Case” would be legally difficult.”*



---

(GATTEL – Note of Meeting – 14/12/94)

Isto prova, claramente, que o tratamento fiscal dado àquelas receitas pela Lusoponte, foi inequivocamente contrário aos princípios que nortearam a construção do Caso Base. Este procedimento contabilístico/fiscal permitiu, ainda, influenciar indirecta e negativamente o valor da TIR do Caso Base, nomeadamente através de um diferimento de resultados.

*“As a solution to a problem would otherwise in a tax liability during the construction phase of the principal asset of Lusoponte, the treatment of net tolls from the existing bridge as instalments of a subsidy towards fixed assets offers the best available prospect of success. Factors that contribute towards this are the legal and accounting arguments advanced by the company’s lawyers and auditors. Although the objects of the concession contained in the concession contract and echoed in the company’s statutes give equal importance to three distinct activities, there is no tradition of looking to these to the exclusion of other factors in determining the nature of the company’s business for tax purposes. It would, nonetheless, be prudent to amend the statutes if an opportunity to do so arises. It is also advisable to obtain GATTEL’s written consent to the proposed accounting treatment, which would constitute an explicit acknowledgement by an independent official body of the grand-like character of the tolls from the existing bridge.”*

*“The best defence here would be the re-arrangement of the objects clause of the Company into a primary object – and two secondary objects that serve to contribute to or supplement the attainment of the first. An amendment at this stage would be expensive and strategically inadvisable. However, if any amendment is being made to the statutes for other purpose in the near future, the opportunity should be taken at that time of introducing such prioritisation of objects.”*

(Arthur Andersen – from William Cunningham – 22/09/94)

Como é referido explicitamente neste parecer da “Arthur Andersen”, a melhor defesa apresentada, por este consultor, que permitiria à concessionária dar cobertura ao referido tratamento fiscal para as receitas da Ponte 25 de Abril, seria o reequacionamento, isto é, a hierarquização das actividades que integram o objecto da empresa, desdobrando-o num primário e outros dois secundários, sugerindo inclusive, por uma questão de prudência, num futuro próximo e em momento oportuno, que fossem levadas a cabo essas alterações ao nível das actividades relacionadas com o objecto da Lusoponte, uma vez que estas, nos termos do contrato de concessão, representam importância equivalente.

Este consultor sugeriu ainda que era aconselhável obter, por escrito, um reconhecimento do GATTEL para o tratamento fiscal das referidas receitas, tal como desejado pela Lusoponte. A adopção deste procedimento, contrário às bases de concessão e baseado na expectativa de um tratamento fiscal mais favorável para a concessionária, permitiu a esta, através do seu maior poder negocial, obter do Estado uma compensação adicional de 2,38 milhões de contos.



**6.5** Finalmente, neste ponto do documento em análise, é referido que o tráfego real é inatendível para efeitos de compensações concedidas ao abrigo da cláusula 101 do Contrato de Concessão, “*sendo ilegítimo*”, segundo a concessionária, “*tirar qualquer ilação crítica da simples comparação entre as receitas reais e as receitas previstas no Caso Base*”, ou pretender que o Estado compensasse a Lusoponte em função das receitas reais de tráfego.

Antes de mais, cumpre aos auditores desfazer o equívoco que decorre da afirmação, por parte da Lusoponte, que os auditores pretenderiam que o Estado compensasse a empresa em função do tráfego real. Como é óbvio, esta afirmação não corresponde à opinião expressa no relato, dado que a posição dos auditores do Tribunal se pautava por velar que a defesa e prossecução dos interesses públicos estão, efectivamente, a ser acautelados.

O que os auditores expressaram através da sua opinião técnica e independente, foi que o tráfego real deveria ter constituído um factor de ajustamento ou correcção, para efeitos do cálculo das compensações, permitindo, nessa óptica, reduzir significativamente os montantes pagos à concessionária, ao abrigo dos Acordos de Reequilíbrio Financeiros (FRA), em termos similares ao que é praticado no tocante ao desconto do utilizador frequente.

Cabendo o risco do tráfego à concessionária, refere esta que “*é absurdo pretender-se que qualquer variação da realidade em relação ao Caso Base representa uma “contrapartida adicional da concessionária”*”.

O fundamento desta argumentação não deixa de ser curioso se se observar o conteúdo de alguns documentos do GATTEL, onde se destaca o facto de a entidade que mais defende que a variável tráfego real é inatendível, para efeitos de cálculos das compensações, ser afinal, aquela que vem sugerir, em sede de negociações, que deveriam ter sido consideradas as perdas reais das receitas do actual tráfego na forma de cálculo dessas compensações e não as perdas com referência ao Caso Base, não obstante o risco de tráfego ser da sua responsabilidade:

#### **“CALCULATION OF COMPENSATION**

***There was disagreement over the principle of calculations. GATTEL requires that calculation relate to Base Case projections. Lusoponte argue that they should be compensated for loss of actual revenue (hence actual traffic, inflation, etc)”***

***(GATTEL – Note of Meeting – 14/12/94)***

***“Lusoponte have suggested that compensation be related to actual revenue loss rather than loss with reference to the Base Case.”***

***(Barclays de Zoete Vedd – 15/12/94)***

Constata-se que a Lusoponte, na fase de negociações, pretendeu que as compensações se efectuassem por via do tráfego real e não do tráfego relacionado com o Caso Base, uma vez que as estimativas do Caso Base são conservadoras, pelo que dariam origem a uma



---

compensação inferior aquela que a concessionária efectivamente teria, caso a referência fosse o tráfego real.

Neste contexto, se a Lusoponte procurou defender os seus interesses, no sentido de obter uma melhor compensação financeira do concedente, justifica-se plenamente que os auditores deste Tribunal procurem, de igual modo, defender legitimamente os interesses do Estado, com o levantamento de questões tão pertinentes que foram, inclusive, objecto de análise e discussão em fase precedente à assinatura do contrato.

Em certa medida, a Lusoponte está a ser “compensada” por via do tráfego real, uma vez que aufere de uma redução do IVA das receitas de portagem, de 17% para 5%, efectuada com base nesse pressuposto, permitindo à concessionária obter um acréscimo de receitas líquidas de 12%.

Contudo, essa redução do IVA, como modo de compensação, merece algumas preocupações e reservas por parte dos auditores do Tribunal e que são igualmente partilhadas pelo Dr. Morais Leitão, como se poderá constatar no memorando da Lusoponte, intitulado “Contrato de Concessão para as Travessias do Tejo – Modificações unilaterais decididas pelo Governo”:

“(…)

*...a intenção manifestada pelo Governo de compensar parcialmente a concessionária com o produto da redução do IVA de 16 para 5% exigirá o ajustamento correspondente do valor líquido das portagens que se encontram estabelecidas no projecto do Segundo Contrato de Concessão. Isso implicará uma alteração no Segundo Contrato em relação ao que está acordado.*

**3.2** *Encarada a redução do IVA como modo de compensação, coloca-se o problema da sua eventual qualificação como ajuda de Estado, o que a tornaria ilícita à luz do art. 92 do Tratado de Roma. Importa avaliar este aspecto ao nível jurídico.*

**3.3** *Para além do mais, a aplicação da taxa reduzida do IVA às portagens sobre a ponte não parece estar incluída no âmbito dos bens e serviços que, de acordo com a Directiva Comunitária, podem beneficiar dessa taxa. Tratando-se de proposta do GATTEL, este deverá demonstrar suficientemente a legalidade de tal medida.”*

*(Morais Leitão & J. Galvão Teles – 10/11/94)*

Idênticas reservas, designadamente quanto à legitimidade jurídica da referida compensação, são evidenciadas pelo consultor do GATTEL, no seu Memorando de 19/07/94, cujos excertos se transcrevem:

*“(…) já nos parecer bem mais difícil justificar que, da referida redução da taxa do IVA não resulte qualquer benefício para o utente das travessias, uma vez que o valor efectivamente pago por este antes e depois da considerada redução de taxa, será exactamente o mesmo.*

*(…)*

*... sendo o IVA um imposto suportado na íntegra pelo consumidor final do serviço em causa, da redução da taxa de 16% para 5%, deveria resultar, de imediato e como corolário*



*lógico, a redução dos valores de portagem actualmente em vigor na actual travessia, em 11%.*

*(...)*

*...temos dúvidas sobre a legitimidade jurídica de se recorrer à aplicação de uma taxa de IVA reduzida, que existe por razões de ordem socio-económica (...) para compensar financeiramente uma perda de receitas registada por uma entidade concessionária do Estado.*

*... se correrão sérios risco de que qualquer futura alteração genérica das taxas do IVA (decorrente por exemplo de modificações verificadas a nível da União Europeia) implica necessidade de atribuir compensações à concessionária, ao arrepio do que se pretendeu estabelecer no Segundo Contrato de Concessão cujo artigo 101, nº 2 estipula que as alterações à lei geral, incluindo a lei fiscal, não conferem direito a qualquer compensação.”*

*(Dr. Vieira de Almeida – Memorando – 19/07/94)*

Em conclusão, face à pertinência e relevância das matérias expostas e tendo como preocupação primordial a salvaguarda do interesse público, a qual constitui a atribuição fundamental de um órgão externo e independente como é o Tribunal de Contas, como garante da boa gestão dos dinheiros públicos, consideram os auditores despido de fundamento o requerido pela Lusoponte, no âmbito do exercício do contraditório, no sentido de que o Tribunal “ordene” o arquivamento do Relato dos Auditores.