



**Tribunal de Contas**

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

- Volume I -

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



**Relatório nº 47/01 - 2ª Secção**



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

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

**– VOLUME I –**

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

**Novembro 2001**

---





---

# ***ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO***

## **VOLUME I**

*Introdução, Conclusões, Desenvolvimento  
e Observações de Auditoria*

## **VOLUME II**

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

---





---

## ***FICHA TÉCNICA***

### ***Equipa de Auditoria***

**Chefe da Equipa de auditoria**

**Dr. António Garcia**

**Elementos da equipa de auditoria**

**Dr.ª Elisabete Rolim**

### ***Apoio Técnico***

**Consultor Jurídico**

**Dr. Carlos Pignatelli**

### ***Coordenação Geral***

**Dr.ª Gabriela Santos**

### ***Tratamento de texto e arranjo gráfico***

**Ana Salina**

---





---

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

***Relator:***

**Conselheiro Dr. Carlos Moreno**

***Adjuntos:***

**Conselheiro Dr. João Pinto Ribeiro**

**Conselheiro Dr. Manuel Raminhos Alves de Melo**

**Conselheira Dr<sup>a</sup> Lia Olema Videira de Jesus Correia**

**Conselheiro Dr. Manuel Henrique de Freitas Pereira**

**Conselheiro Dr. José Alves Cardoso**

**Conselheiro Dr. António Avérous Mira Crespo**

**Conselheiro Dr. José de Castro Mira Mendes**

**Conselheiro Dr. Ernesto Luís Laurentino da Cunha**

---







# ÍNDICE

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

## VOLUME I

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



---

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



Relação de siglas:

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





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

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





---

## **A SUMÁRIO EXECUTIVO**

### **I INTRODUÇÃO**

#### **1 CONTEÚDO DO RELATÓRIO E NATUREZA E ÂMBITO DA AUDITORIA**

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

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

#### **2 OBJECTIVOS GERAIS DA AUDITORIA**

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

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

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





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

### 3 METODOLOGIAS E PROCEDIMENTOS

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

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

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

---

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



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

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

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

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

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

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

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

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

***Para que se esclareça como se reputa possível que:***

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



---

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

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

#### 4 AS PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES DO TC CONSTANTES DO ANTERIOR RELATÓRIO SOBRE A CONCESSÃO ESTADO/LUSOPONTE

Dado que, como referido, o presente Relatório espelha, também, os resultados de uma auditoria de *follow up* à que consta do Relatório do Tribunal de Contas n.º 31/2000, torna-se conveniente e necessário recordar, nesta parte preliminar, as mais **importantes recomendações** então formuladas pelo Tribunal e que tiveram como **destinatário o Estado concedente**, o qual, à data, se encontrava já envolvido, oficialmente, na negociação e celebração de um **novo Acordo Global** com a Lusoponte.

Assim, o TC, após relevar que “*não é sua missão intervir na decisão política, nem é seu objectivo participar ou corresponsabiliza-se, a qualquer título, pelos actos de gestão dos dinheiros públicos*” entendeu recomendar ao Estado-Administração e ao Estado-concedente o que se segue, mediante transcrição:

- “*que na concretização do novo Acordo-Quadro tenha sempre presente (...) as substanciais e pesadas consequências financeiras que, para o erário público, resultaram do relacionamento entre o concedente e a concessionária, entre finais de 1995 e 2000*”;
- “*que na concretização e, posteriormente, na execução do novo Acordo-Quadro tudo seja feito pelo Estado para que não sejam novamente desvirtuados os princípios que presidiram e moldaram, inicialmente, a opção, neste caso concreto, por este Project Finance (...)*”;
- “*que no novo relacionamento entre o Estado e a Lusoponte, o Estado procure activamente (...) até adoptando uma postura criadora, assumir uma posição de intransigente e permanente defesa e acautelamento dos interesses financeiros públicos, já que o Tribunal não pode deixar de considerar legítimo e normal que a Lusoponte, enquanto empresa privada que é, continue a tudo fazer para potenciar a defesa dos seus interesses (...)*”
- “*que o Estado mantenha o Tribunal permanentemente informado de toda a evolução que, em termos de negociação, de concretização e de execução, o novo Acordo-Quadro venha a ter, futuramente.*”



## 5 BREVE REFERÊNCIA AO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

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

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

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

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

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

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



---

## II CONCLUSÕES GERAIS

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



---

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

## **12 NO CONCERNENTE AO BALANÇO GLOBAL DAS CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS À LUSOPONTE**

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



## **B DESENVOLVIMENTO E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA**

### **III A REESTRUTURAÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO LUSOPONTE**

#### **13 O NOVO ACORDO-QUADRO CELEBRADO EM 2000**

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

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

---

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



---

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

## 14 CARACTERIZAÇÃO DOS ASPECTOS FUNDAMENTAIS DO NOVO ACORDO-QUADRO

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

### 14.1 Reestruturação do financiamento da concessão

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

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

### 14.2 Reposição global do equilíbrio financeiro da concessão

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



---

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

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

#### **14.5 Auto de vistoria da Ponte de Vasco da Gama**

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

#### **14.6 Sistema de controlo de tráfego**

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

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

#### **14.7 Terceira travessia do Tejo**

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



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

### **15 O NOVO FRA GLOBAL**

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

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

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

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

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

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

#### **Ponte 25 de Abril**

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



---

## Ponte Vasco da Gama

1,75/1,05 – veículos de classe 1

4,30/1,05 – veículos de classe 2

6,45/1,05 – veículos de classe 3

8,40/1,05 – veículos de classe 4

- As portagens a cobrar nas **duas** travessias serão **actualizadas anualmente** a partir de **1 de Janeiro de 2003** e até ao termo da concessão, tendo por base um factor de actualização correspondente à **evolução do IPC<sup>3</sup>**, sendo 2002 o ano 0, e o 2003 o ano 1.
- Na sequência da política comercial adoptada nos anteriores Acordos de Reequilíbrio Financeiro, **não serão cobradas portagens**, para **todo o período da concessão**, na **Ponte 25 Abril, durante o mês de Agosto de cada ano**.
- No âmbito do sistema de descontos, destaca-se a **eliminação do período de teste**, estabelecido para medição do **efeito do sistema de descontos** para os utentes da Ponte 25 de Abril, cujas **perdas de receita**, resultantes do impacto deste sistema, continuam a ser calculadas para um **máximo de 15%**, devendo, no entanto, realizar-se correcções de rendimentos anuais desde 1998 até 2030, inclusive, em função dos valores reais.

## 16 O NOVO REEQUILÍBRIO FINANCEIRO DA CONCESSÃO

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

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

---

<sup>3</sup> Índice de preços no consumidor



## COMPENSAÇÕES DIRECTAS A PAGAR PELO ESTADO

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

Fonte: IEP

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

Estes montantes foram calculados com referência ao Caso Base, por forma a repor pelo menos dois dos três critérios chave<sup>4</sup>. O novo acordo prevê ainda a possibilidade destes montantes sofrerem alguns **ajustamentos a partir de 2006**<sup>5</sup> e ao longo do período da concessão, em função das **variações ocorridas (positivas ou negativas) na taxa legal de Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (taxa de IRC)**.

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

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

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





---

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

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

## 17 O NOVO MODELO FINANCEIRO – CASO BASE

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

## V A EVOLUÇÃO VERIFICADA NO MODELO DA CONCESSÃO

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

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



## 18 O MODELO INICIAL DA CONCESSÃO

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

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

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

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

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

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

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



---

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



---

Acrescente-se que, em caso de resgate, o concedente assumiria todos os direitos e obrigações da concessionária emergentes dos subcontratos. Porém, só poderia resgatar a concessão após, decorridos pelo menos quatro quintos do prazo<sup>6</sup> da concessão.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

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

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



---

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

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

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

Antes de mais, atente-se no seguinte ponto.

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

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

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

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



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

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

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

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





---

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

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

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

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

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

## **21 OBSERVAÇÕES RELATIVAS À EVOLUÇÃO DO MODELO FINANCEIRO CASO BASE**

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. **QUADRO**

**SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DA CONCESSÃO**

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

<sup>7</sup> Sobre os juros da banca estrangeira

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



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

### **22 BENEFÍCIOS DIRECTOS E INDIRECTOS**

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

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

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

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

### **23 CONSEQUÊNCIAS FINANCEIRAS LIGADAS À ALTERAÇÃO DO PRAZO DA CONCESSÃO**

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

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

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

III. QUADRO

RECEITAS BRUTAS ESTIMADAS PARA A PRORROGAÇÃO DA CONCESSÃO POR 7 ANOS

(“CENÁRIO MAIS PESSIMISTA”)

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

Fonte: Novo Caso Base

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

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

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



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

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

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

IV. QUADRO

### CUSTOS DE MANUTENÇÃO DA PONTE 25 DE ABRIL PARA A LUSOPONTE

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

Fonte : Caso Base, anexo ao FRA VI

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

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

## 25 RESUMO DAS CONSEQUÊNCIAS FINANCEIRAS DIRECTAS DO FRA–GLOBAL

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

V. QUADRO

### IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS DIRECTAS DO ACORDO GLOBAL DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO

(Milhões de contos)

Contrapartidas directas introduzidas na Reposição do equilíbrio financeiro	Valores descontados da taxa de inflação dos respectivos modelos financeiros
Compensações orçamentais directas a pagar à concessionária sob a forma de rendas semestrais entre 2001 e 2019	50 / 250 (milhões de euros)
Prorrogação prazo (+ 7 anos de receitas brutas de portagem a cobrar aos utentes das travessias)	113 / 565 (milhões de euros)
Anulação da comparticipação da concessionária na manutenção da estrutura da Ponte 25 de Abril	19 / 95 (milhões de euros)
<b>Total atribuído</b>	<b>182<sup>9</sup> / 910 (milhões de euros)</b>

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

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

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

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



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

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

## VI. QUADRO

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

*Anterior Caso Base vs Novo Modelo (FRA global)*

*(milhões de contos)*

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

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





---

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



---

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

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

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

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

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



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

## VII. QUADRO

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

#### ENCARGOS FINANCEIROS (preços correntes)

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

Fonte:

Diferencial positivo de encargos financeiros do novo FRA Global

66 milhões contos  
/ 330 milhões euros



---

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

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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

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



---

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

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

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

VIII. QUADRO

#### PRINCIPAIS ALTERAÇÕES DO CASO BASE ORIGINAL

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

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

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



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

## IX. QUADRO

### CONSEQUÊNCIAS FINANCEIRAS DAS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELO NOVO CASO BASE

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

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

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

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

## 28 PRESSUPOSTOS SUBJACENTES AO MODELO FINANCEIRO FRA GLOBAL

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

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





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

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

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

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

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



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

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

## X. QUADRO

### PRESSUPOSTOS CHAVE DO REEQUILÍBRIO FINANCEIRO SUBJACENTES AO FRA GLOBAL

#### FRA Global vs Caso Base original

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

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

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

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

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



---

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

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

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

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

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

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

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



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

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

### *“3.7 Cenários alternativos”*

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

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

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

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



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

### 30 O ENCARGO ACUMULADO DA CONCESSÃO NA FASE ACTUAL

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

XI. QUADRO

#### CONTRAPARTIDAS GLOBAIS DA CONCESSÃO

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

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

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

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



---

## **C DESTINATÁRIOS PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS**

### **31 DESTINATÁRIOS**

Deste Relatório são remetidos exemplares às seguintes entidades:

- Á Assembleia da República e, concretamente:
  - ao seu Presidente;
  - à Comissão de Economia, Finanças e Plano;
  - aos líderes de todos os Grupos Parlamentares.
  
- Ao Governo, através dos Gabinetes dos:
  - Ministro das Finanças;
  - Ministro do Equipamento Social.Ambos ouvidos em sede de contraditório.
  
- Ao Instituto de Estradas de Portugal – IEP –, enquanto organismo público designado para representar o Estado concedente e igualmente ouvido em sede de contraditório.
  
- À Lusoponte, SA, a título de mera cortesia , uma vez que é a concessionária da concessão auditada, mas não foi objecto desta auditoria do Tribunal, que se limitou ao agir do concedente.
  
- Ao Representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal de Contas, nos termos do disposto pelo n.º 2 do artigo 55º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

### **32 PUBLICIDADE**

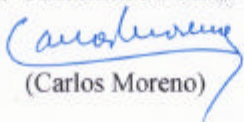
Após cumpridas as diligências relativas à entrega de exemplares dos Volumes I e II deste Relatório aos destinatários antes discriminados, devem os mesmos, em tempo oportuno e pela forma mais adequada, ser objecto de divulgação junto dos diversos meios de Comunicação Social.

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

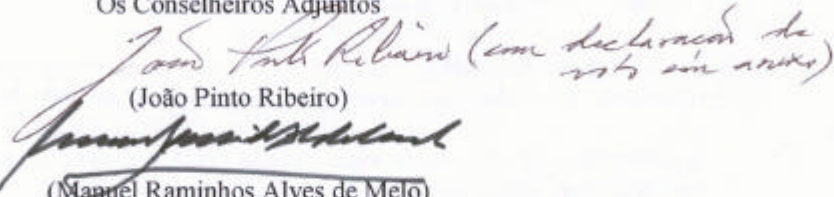
### 33 EMOLUMENTOS

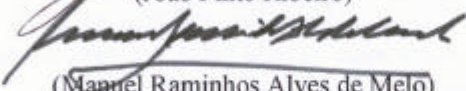
Nos termos do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal de Contas são devidos emolumentos por parte do Instituto de Estradas de Portugal – IEP –, na qualidade de organismo público incumbido, pelo Governo, de representar o Concedente,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


Tribunal de Contas, em 22 de Novembro de 2001.

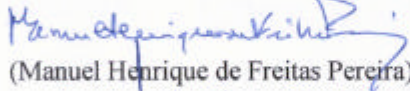
O Conselheiro Relator  
  
(Carlos Moreno)

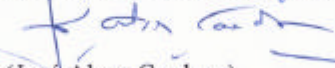
Os Conselheiros Adjuntos


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

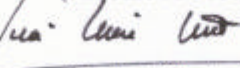
  
(Manuel Raminhos Alves de Melo)

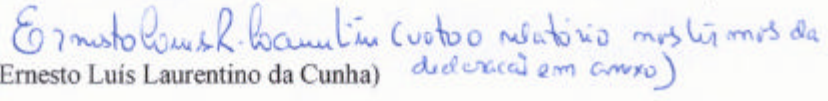
  
(Lia Olema Videira de Jesus Correia)

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

  
(José Alves Cardoso)

  
(António Avérous Mira Crespo)

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

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



Tribunal de Contas

*Gabinete do*

*Juiz Conselheiro João Pinto Ribeiro*

## DECLARAÇÃO DE VOTO

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

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

Lisboa, 23 de Novembro de 2001

**O JUÍZ CONSELHEIRO**

  
(João Pinto Ribeiro)







## Tribunal de Contas

### Declaração de voto

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

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

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

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)





Tribunal de Contas

*Juiz Conselheiro Mira Mendes*

## DECLARAÇÃO DE VOTO

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

Lisboa, 22 de Novembro de 2001

O Juiz Conselheiro,



(José de Castro de Mira Mendes)





Tribunal de Contas

*Juiz Conselheiro Ernesto Cunha*

## Declaração de Voto

Voto o presente relatório nos seguintes termos:

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



## Tribunal de Contas

*Juiz Conselheiro Ernesto Cunha*

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



# Tribunal de Contas



## Tribunal de Contas

*Juiz Conselheiro Ernesto Cunha*

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



(Cons. Ernesto Cunha)





**Tribunal de Contas**

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

- Volume II -

- ▶ **Documentos do Contraditório:**
  - Alegações do Concedente e Análise dos Auditores do Tribunal de Contas



**Relatório nº 47/01 - 2ª Secção**



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

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

**VOLUME II**

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

---

*Arzene*

---

**Novembro 2001**



**Tribunal de Contas**

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

- Volume II -

- ▶ **Documentos do Contraditório:**
  - Alegações do Concedente e Análise dos Auditores do Tribunal de Contas



**Relatório nº 47/01 - 2ª Secção**



# ÍNDICE

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

## VOLUME II

<b>I. OFÍCIOS DE NOTIFICAÇÃO DO RELATO INICIAL DOS AUDITORES DO TRIBUNAL DE CONTAS .....</b>	<b>1</b>
1. OFÍCIO AO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS .....	1
2. OFÍCIO AO MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO SOCIAL.....	5
3. OFÍCIO AO INSTITUTO DE ESTRADAS DE PORTUGAL.....	9
4. OFÍCIOS DE PEDIDO DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO E DO SEU DEFERIMENTO .....	13
<b>II. RESPOSTA DO ESTADO CONCEDENTE .....</b>	<b>19</b>
1. OFÍCIO DE REMESSA DA RESPOSTA .....	19
2. DESPACHOS MINISTERIAIS RELATIVOS À PREPARAÇÃO E SUBSCRIÇÃO DA RESPOSTA DO ESTADO CONCEDENTE.....	23
3. TEXTO INTEGRAL DA RESPOSTA DO GOVERNO, SUBSCRITA PELOS SECRETÁRIOS DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS E DAS OBRAS PÚBLICAS.....	27
<b>III. COMENTÁRIOS DOS AUDITORES DO TC ÀS RESPOSTAS ENVIADAS PELO ESTADO CONCEDENTE AO RELATO INICIAL.....</b>	<b>59</b>





# ***I. Ofícios de Notificação do Relato Inicial dos Auditores do Tribunal de Contas***

## **1. OFÍCIO AO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS**







## Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA  
E-mail: [gabjc@tcontas.pt](mailto:gabjc@tcontas.pt)  
URL: <http://www.tcontas.pt>

Tel: 21 794 51 00  
Fax: 21 793 23 02

CONFIDENCIAL  
27 SEP'01 08381

Exmº Senhor Ministro das Finanças  
Dr Guilherme de Oliveira Martins

A/C do Senhor Chefe de Gabinete  
Avº Infante D. Henrique, 5  
1100 Lisboa

Vossa referência

Nossa referência

*Procº nº 27/01-Audit*

Assunto: Relato de auditoria relativo ao Acordo Global celebrado entre o Estado e a Lusoponte

1. Junto remeto a V. Exª. um exemplar do relato da auditoria em epígrafe, elaborado pelos auditores do Tribunal que dela foram incumbidos, para que, querendo-o, se pronuncie sobre o seu conteúdo, no **prazo de dez dias**, nada se opondo a que a resposta seja subscrita por quem Sua Excelência o Ministro determinar, no caso de entender não ser ele próprio a fazê-lo.
2. O relato de auditoria em anexo é remetido a V. Exª. para efeitos do exercício do **princípio do contraditório**, ao abrigo do disposto pelos artigos 13º e 87º, nº 3 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.
3. Permito-me alertar V. Exª. para o facto de o adjunto relato poder vir a dar origem, no todo ou em parte, a um Relatório de Auditoria do Tribunal, no qual as respostas que eventualmente venham a ser remetidas, sendo caso disso, poderão ser tidas em consideração, ou, então, ser referidas e sintetizadas ou transcritas no aludido relatório ou, ainda, publicadas em anexo, acompanhadas dos comentários do Tribunal de Contas, se necessário ou conveniente.
4. Neste contexto, exprimo a V. Exª. a conveniência, e apenas a conveniência, que existiria de as eventuais respostas serem organizadas segundo a estrutura e a numeração do Relato de Auditoria junto e, bem assim, de evidenciarem, sempre, a que ponto ou pontos daquela se reportam.

*Moreno*



## Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

Procº nº 27/01-Audit

5. Muito grato ficaria a V. Exª. se as supracitadas respostas pudessem, também, ser remetidas a este Tribunal em suporte informático – diskete de 3,5 ou CD – formato Microsoft Word.
  
6. Permito-me ainda sublinhar a natureza *confidencial* do presente Relato de Auditoria e que o mesmo foi também remetido a Sua Excelência o Ministro do Equipamento Social e ao Presidente do Instituto das Estradas de Portugal (IEP).

Apresento a V. Exª. os melhores cumprimentos, *também pessoais*

O Juiz Conselheiro responsável  
Pelo Departamento de Auditoria IX -SPE

*Carlos Moreno*  
(Carlos Moreno)



***I. Ofícios de Notificação do Relato Inicial  
dos Auditores do TC***

***2. OFÍCIO AO MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO SOCIAL***





## Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

Tel: 21 794 51 00

Fax: 21 793 23 02

E-mail: [gabjc@tcontas.pt](mailto:gabjc@tcontas.pt)

URL: <http://www.tcontas.pt>

CONFIDENCIAL

27 SEP'01 08900

Exmº Senhor Ministro do Equipamento Social  
Dr Ferro Rodrigues  
A/C do Senhor Chefe de Gabinete  
Palácio Penafiel  
Rua S. Mamede ao Caldas, 21  
1140 050 LISBOA

Vossa referência

Nossa referência

Procº nº 27/01-Audit

Assunto: Relato de auditoria relativo ao Acordo Global celebrado entre o Estado e a Lusoponte

1. Junto remeto a V. Exª. um exemplar do relato da auditoria em epígrafe, elaborado pelos auditores do Tribunal que dela foram incumbidos, para que, querendo-o, se pronuncie sobre o seu conteúdo, no **prazo de dez dias**, nada se opondo a que a resposta seja subscrita por quem Sua Excelência o Ministro determinar, no caso de entender não ser ele próprio a fazê-lo.
2. O relato de auditoria em anexo é remetido a V. Exª. para efeitos do exercício do **princípio do contraditório**, ao abrigo do disposto pelos artigos 13º e 87º, nº 3 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.
3. Permito-me alertar V. Exª. para o facto de o adjunto relato poder vir a dar origem, no todo ou em parte, a um Relatório de Auditoria do Tribunal, no qual as respostas que eventualmente venham a ser remetidas, sendo caso disso, poderão ser tidas em consideração, ou, então, ser referidas e sintetizadas ou transcritas no aludido relatório ou, ainda, publicadas em anexo, acompanhadas dos comentários do Tribunal de Contas, se necessário ou conveniente.
4. Neste contexto, exprimo a V. Exª. a conveniência, e apenas a conveniência, que existiria de as eventuais respostas serem organizadas segundo a estrutura e a numeração do Relato de Auditoria junto e, bem assim, de evidenciarem, sempre, a que ponto ou pontos daquela se reportam.

*Moreno*



## Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

Proc.º nº 27/01-Audit

5. Muito grato ficaria a V. Ex.ª, se as supracitadas respostas pudessem, também, ser remetidas a este Tribunal em suporte informático – diskete de 3,5 ou CD – formato Microsoft Word.
  
6. Permito-me ainda sublinhar a natureza *confidencial* do presente Relato de Auditoria e que o mesmo foi também remetido a Sua Excelência o Ministro das Finanças e ao Presidente do Instituto das Estradas de Portugal (IEP).

Apresento a V. Ex.ª, os melhores cumprimentos, *também pessoais*

O Juiz Conselheiro responsável  
Pelo Departamento de Auditoria IX -SPE

*Carlos Moreno*  
(Carlos Moreno)



***I. Ofícios de Notificação do Relato Inicial dos Auditores do TC***

**3. OFÍCIO AO INSTITUTO DE ESTRADAS DE PORTUGAL**







## Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

Tel.: 21 794 51 00

Fax: 21 793 23 02

E-mail: [gabjc@tcontas.pt](mailto:gabjc@tcontas.pt)

URL: <http://www.tcontas.pt>

CONFIDENCIAL

27 SEP'01 08982

Exmº Senhor  
Presidente do Instituto das Estradas de Portugal  
Praça da Portagem  
2825 ALMADA

Vossa referência

Nossa referência

*Procº nº 27/01-Audit*

Assunto: Relato de auditoria relativo ao Acordo Global celebrado entre o Estado e a Lusoponte

1. Junto remeto a V. Exª. um exemplar do relato da auditoria em epígrafe, elaborado pelos auditores do Tribunal que dela foram incumbidos, para que, querendo-o, se pronuncie sobre o seu conteúdo, no **prazo de dez dias**.
2. O relato de auditoria em anexo é remetido a V. Exª. para efeitos do exercício do **princípio do contraditório**, ao abrigo do disposto pelos artigos 13º e 87º, nº 3 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.
3. Permito-me alertar V. Exª. para o facto de o adjunto relato poder vir a dar origem, no todo ou em parte, a um Relatório de Auditoria do Tribunal, no qual as respostas que eventualmente venham a ser remetidas, sendo caso disso, poderão ser tidas em consideração, ou, então, ser referidas e sintetizadas ou transcritas no aludido relatório ou, ainda, publicadas em anexo, acompanhadas dos comentários do Tribunal de Contas, se necessário ou conveniente.
4. Neste contexto, exprimo a V. Exª. a conveniência, e apenas a conveniência, que existiria de as eventuais respostas serem organizadas segundo a estrutura e a numeração do Relato de Auditoria junto e, bem assim, de evidenciarem, sempre, a que ponto ou pontos daquela se reportam.

*Moreno*



## Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

Proc.º nº 27/01-Audit

5. Muito grato ficaria a V. Ex.ª. se as supracitadas respostas pudessem, também, ser remetidas a este Tribunal em suporte informático – diskete de 3,5 ou CD – formato Microsoft Word.
  
6. Permito-me ainda sublinhar a natureza *confidencial* do presente Relato de Auditoria e que o mesmo foi também remetido a Suas Excelências os Ministros das Finanças e do Equipamento Social.

Apresento a V. Ex.ª. os melhores cumprimentos, *também pessoais*

O Juiz Conselheiro responsável  
Pelo Departamento de Auditoria IX -SPE

*Carlos Moreno*  
(Carlos Moreno)



## *I. Ofícios de Notificação do Relato Inicial dos Auditores do TC*

### **4. OFÍCIOS DE PEDIDO DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO E DO SEU DEFERIMENTO**





*Moreno*



MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO SOCIAL  
Gabinete do Secretário de Estado das Obras Públicas

URGENTE

C/C  
Gabinete do Ministro do Equipamento Social  
Gabinete do Ministro das Finanças  
Instituto das Estradas de Portugal

Ex.mº Senhor  
Dr. Carlos Moreno  
Meretíssimo Juiz Conselheiro do  
Tribunal de Contas  
Responsável pelo Departamento de  
Auditoria IX - SPE  
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61  
1069-045 LISBOA

*ao Consultor Jurídico, Dr. Carlos Piquatelli, com o pedido de emitir parecer sobre os fundamentos do pedido e a duração da prorrogação solicitada. A sua vontadeadamente, de facto por como o do Relatório n.º 31/2000-225 e suas recomendações, de*

*procuramos remetido para visto em julho passado e subsequentemente devolução e, ainda, não sendo tudo, todo o demais expediente tocado anteriormente com o conteúdo, sem como o simples desenvolvimento do*

V/ Referência 8980 Data V/ Referência 2001.09.28 Nossa Referência Of. nº 5687-SEAOP/XIV Data 2001.10.10

*Coverano o dos meios de comunicação social na fox de negociação do Acordo Global.*

*Solicitar ao Sr. Consultor Jurídico, Dr. Carlos Piquatelli,*

*Assunto: Relato de auditoria relativo ao Acordo Global celebrado entre o me ja' esta habilitado a este meu agir, que me reforçasse, Estado e a Lusoponte como é seu timbre, com correções jurídicas e também sobre a sua a lus dos interesses do representante e do Tribunal e, ainda, com toda a urgência - de preferência para dia 12 de outubro.*

Tendo presente o ofício acima referenciado, dirigido por V. Ex.ª ao Gabinete de Sua Excelência o Ministro do Equipamento Social e subsequentemente remetido a este Gabinete, bem como o teor dos contactos entretanto estabelecidos, encarrega-me Sua Excelência o Secretário de Estado das Obras Públicas de requerer a V. Ex.ª, uma prorrogação de 5 dias úteis (até ao dia 23 de Outubro p.f.) do prazo estabelecido para a pronúncia sobre o relato em epígrafe.

*remete, desde já, fotocópias para a Sr.ª Coordenadora*

A presente solicitação conjunta dos Ministérios do Equipamento Social e das Finanças leva em linha de conta um conjunto de factores que conjugadamente a fundamentam:

*e o auditor responsável, Dr. Garcia, para conhecimento e junção ao processo, e avotação de modo a resposta seja conjunta.*

*Moreno*



**MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO SOCIAL**  
**Gabinete do Secretário de Estado das Obras Públicas**

- a) a elevada complexidade da matéria versada no relato de auditoria;
- b) a imperiosa necessidade de efectuar consultas junto de organismos do Ministério do Equipamento Social e de parceiros externos;
- c) a alteração institucional vivida recentemente no seio deste Ministério, com a extinção do GATTEL e a mudança da equipa governativa, particularmente recente no caso do Ministério das Finanças;
- d) a correlativa necessidade de auscultar anteriores responsáveis, que hoje exercem funções fora da órbita deste Ministério;
- e) a intenção de apresentar uma resposta tão detalhada e aprofundada quanto possível de modo a concretizar plenamente o princípio do contraditório;
- f) a opção de congregar num único documento a pronúncia das entidades contactadas, o que exige um esforço acrescido de articulação institucional.

Aproveito para informar V. Ex.<sup>a</sup> que a resposta conjunta dos Ministérios do Equipamento Social e das Finanças, integrando a posição da Administração Rodoviária, será apresentada pelo Gabinete de Sua Excelência o Ministro do Equipamento Social.

Apresento-lhe os meus melhores cumprimentos, *Fernando Pereira*

O CHEFE DO GABINETE



(Rui Fiolhais)

RF/



*Moreno*



**Tribunal de Contas**

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA  
E-mail: [gabjc@tccontas.pt](mailto:gabjc@tccontas.pt)  
URL: <http://www.tccontas.pt>

Tel: 21 794 51 00  
Fax: 21 793 23 02

**Mensagem Fax n.º /01 – (Nenhum)**

*856/01*

Para: Exmº Senhor Chefe de Gabinete do Secretário de Estado das Obras Públicas	Fax nº: 218862316
De:	Data: 12-10-2001
Nº de páginas (incluindo a capa): 1	Processo:
Assunto: Prorrogação de prazo para apresentação de resposta ao relato de auditoria relativo ao Acordo Global celebrado entre o Estado e a Lusoponte	
<p>Mensagem:</p> <p>Relativamente ao pedido formulado sobre o assunto em epígrafe por fax de V. Ex.ª de 10.10.01, transcrevo o despacho que hoje proferi, na sequência de informação dos serviços de Apoio da minha Área de Responsabilidade</p> <p>« Prorrogo o prazo por <u>mais três dias úteis</u>, ou seja até ao dia 19 de Outubro próximo, mesmo que esta prorrogação acarrete alguns inconvenientes para o normal desenvolvimento desta auditoria, assim indo ao encontro do solicitado, ainda que só em parte»</p> <p>Muito me apazaria que diligenciasse pela comunicação do citado despacho aos Gabinetes do MES e do MF, bem como ao IEP.</p> <p>Com os melhores cumprimentos <i>também pessoais</i></p> <p>O Juiz responsável pela área de controlo do SPE</p> <p><i>Carlos Moreno</i> (Carlos Moreno)</p>	







## ***II. Resposta do Estado Concedente***

### **1. OFÍCIO DE REMESSA DA RESPOSTA**

***Nota*** O Estado Concedente apresentou uma **resposta conjunta** por conta dos Ministérios das Finanças e do Equipamento Social, subscrita por **dois membros do Governo**, os Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e das Obras Públicas.

O **Instituto das Estradas de Portugal** – representante legal do Estado Concedente – **não apresentou** qualquer resposta.





# Tribunal de Contas



MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO SOCIAL  
Gabinete do Ministro

CONFIDENCIAL

Para conhecimento:

- 10200
- Exmo Senhor  
Chefe do Gabinete de SEXA o Ministro das Finanças
  - Exmo Senhor  
Chefe do Gabinete de SEXA o Secretário de Estado do Tesouro e Finanças
  - Exmo Senhor  
Chefe do Gabinete de SEXA o Secretário de Estado das Obras Públicas

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

19. OUT 2001

**Assunto:** Relato de auditoria relativo ao Acordo Global celebrado entre o Estado e a Lusoponte

Em resposta aos ofícios de V.Exa. n.ºs 8980 e 8981, encarrega-me S.Exa. o Ministro do Equipamento Social de remeter a V.Exa. a resposta conjunta dos Ministérios das Finanças e do Equipamento Social a qual é subscrita, de acordo com o determinado por S.Exas. o Ministro das Finanças e do Equipamento Social, pelos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e das Obras Públicas.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

*Luísa Guimarães*  
(Luísa Guimarães)

Em anexo: Resposta conjunta e disquete.

Despacho do Ministro das Finanças de 12 de Outubro.

Despacho do Ministro do Equipamento Social de 1 de Outubro.

*Se necessário pedir a  
colaboração do Dr. Piquetelli  
12-10-01  
Moreno*

Rua S. Mamede ao Caldas, 21  
1100-533 LISBOA

*AO SPE : ao especial  
criado da equipa de au-  
ditoria e evidentemente,  
da seção Considerada*

*Solicito apreciação,  
ponto por ponto, se  
necessário e comprovado  
diante necessário, das  
questões de fundo e de  
facto - de números -*

*que a uma visão super-  
ficial me pareceu  
contestado.*

*Devido a forma em  
contrários como muito,  
se isso for caso a ver  
e expresso com clareza a  
posição do Tribunal.*

*Moreno*





## *II. Resposta do Estado Concedente*

- 2. DESPACHOS MINISTERIAIS RELATIVOS À PREPARAÇÃO E SUBSCRIÇÃO DA RESPOSTA DO ESTADO CONCEDENTE**





*Quaresma*

1346/01-DIP



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

GABINETE DO MINISTRO

**DESPACHO**

Para efeitos de exercício do princípio do contraditório relativamente ao Relato de auditoria sobre o Acordo Global celebrado entre o Estado e a Lusoponte (Proc. n.º 27/01-Audit do Tribunal de Contas) designo o Senhor Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, Dr. Rodolfo Vasco Lavrador, para, conjuntamente com o Ministério do Equipamento Social, preparar e subscrever a resposta ao mencionado documento.

Ministério das Finanças, em 12 de Outubro de 2001

O MINISTRO DAS FINANÇAS

(Guilherme d'Oliveira Martins)

---

S.  R.

MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO SOCIAL  
Gabinete do Ministro

### DESPACHO

Para efeitos de exercício do princípio do contraditório relativamente ao Relato de auditoria sobre o Acordo Global celebrado entre o Estado e a Lusoponte (Proc. n.º 27/01 - Audit do Tribunal de Contas) designo o Senhor Secretário de Estado das Obras Públicas, Dr. José António Vieira da Silva, para, conjuntamente com o Ministério das Finanças, preparar e subscrever a resposta ao mencionado documento.

Ministério do Equipamento Social, em *1 de Outubro de 2001*

O Ministro do Equipamento Social

  
(Eduardo Ferro Rodrigues)





## *II. Resposta do Estado Concedente*

- 3. *TEXTO INTEGRAL DA RESPOSTA DO GOVERNO, SUBSCRITA PELOS SECRETÁRIOS DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS E DAS OBRAS PÚBLICAS***



## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

O Estado Português, na qualidade de concedente, solicitado a pronunciar-se sobre o “Relato da Auditoria ao novo Acordo Global celebrado entre o Estado e a Lusoponte” vem, no uso do direito do contraditório e nos termos do disposto nos artigos 13º e 87º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, dizer o seguinte:

### **1. Considerações preliminares**

O Governo, através dos Ministérios das Finanças e do Equipamento Social, analisou com interesse o teor do Relato apresentado, registando o facto de ter sido concedida a prorrogação do prazo de resposta em 3 dias, face aos 5 dias solicitados.

Como melhor resultará dos comentários que serão à frente apresentados, o referido Relato merece da parte do Governo uma posição de manifesta e inequívoca discordância face às conclusões apresentadas. Isto porque, para além de assentarem, como adiante se demonstrará, numa leitura redutora de todo o processo que culminou com a celebração do Acordo Global entre o Estado concedente e a Lusoponte, tais conclusões resultam de uma análise que, umas vezes, revela erros técnicos, noutras, omissões e, noutras ainda, incompleições. Ora, todas estas circunstâncias concorrem para uma indesejável distorção da realidade e prejudicam a seriedade da avaliação projectada.

## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Ainda a título preliminar, somos forçados a salientar de forma negativa o recurso que é feito no Relato em apreço a um conjunto de afirmações valorativas que não se compaginam com os requisitos de objectividade e rigor que devem presidir a qualquer auditoria.

O essencial das questões suscitadas pelo Relato do Tribunal de Contas, consubstanciadas nas conclusões provisórias apresentadas, relativamente à análise das consequências jurídicas, económicas e financeiras para o erário público decorrentes do novo acordo celebrado entre o Estado e a Lusoponte, eram, como não podiam deixar de ser, do conhecimento do concedente.

Em todo o caso, **importa ter presente as circunstâncias anteriores ao início do processo negocial** já que elas desempenharam um importante papel, quer na decisão de abertura de uma negociação que resolvesse de forma global todas as questões que se colocavam no âmbito das relações entre o Estado concedente e a concessionária, quer no procedimento adoptado durante o processo negocial.

Assim, as **questões que reclamavam solução** eram basicamente as seguintes:

- A pendência de um pedido de autorização para o refinanciamento da Lusoponte;
- A existência de divergências entre o Estado concedente e a Lusoponte relativamente à correcção das deficiências na Ponte Vasco da Gama;
- A antecipação do reembolso dos 8,5 milhões de contos pagos no FRA I;
- O reconhecimento, por parte do Estado, da existência de trabalhos a mais no Nó Sul, Nó de Sacavém e Praça José Queirós, embora inexistisse acordo entre o Estado e a Lusoponte quanto às medições dos trabalhos;
- O Processo Arbitral relativo às expropriações adicionais das Salinas do Samouco em que havia ganho de causa para a Lusoponte, apesar de o Estado então promover uma acção de anulação do Acórdão proferido pelo Tribunal Arbitral;

## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

- A pendência de reclamações da Lusoponte – “claims” – relativas a factos ocorridos durante a fase de construção da nova Ponte e “imputáveis” ao Estado concedente, que teriam originado acréscimos de custos de construção no montante de cerca de 17 milhões de contos;
- A existência de divergências quanto à forma de cálculo a adoptar no sentido de fazer reflectir nas receitas da concessão, com benefício para o Estado, os rendimentos da sub-concessão Galp;
- A reclamação de juros relativos a atrasos nas transferências do Estado para a Lusoponte das verbas do Fundo de Coesão, bem como juros relativos a atrasos nos pagamentos dos FRA’s;
- A discussão, ainda, da questão da taxa reduzida de IVA de 5%, assunto que, entretanto, foi objecto de decisão do Tribunal Europeu.

Em face deste quadro, e ainda porque se **encontrava em curso desde 1997 um amplo programa de lançamento à iniciativa privada de concessões rodoviárias**, tornava-se imperioso resolver todas as questões objecto de litígio com a Lusoponte. Deste modo, ao permitir resolver os processos litigiosos, o Acordo Global induziu efeitos positivos para as futuras negociações e aumentou a credibilidade destes processos. Na verdade, o principal prejudicado neste ambiente de litígio acabava por ser o próprio Estado, sendo que o sucesso das futuras concessões rodoviárias dependia também da boa imagem que deveria prevalecer num relacionamento entre o Estado concedente e as concessionárias, para a captação de investimento privado nacional e internacional.

Face ao exposto, o Governo, como melhor se explicitará, decidiu encetar um processo negocial com a Lusoponte, assente nos seguintes princípios:

## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

- **Resolução pela via negocial de todas as questões**, nomeadamente daquelas que eram – ou tinham sido – objecto de processos arbitrais ou judiciais;
- **Consagração definitiva do princípio da diferenciação das portagens nas duas Pontes para todo o período da concessão** e não, como havia sido até aí, decisões pontuais tomadas anualmente;
- **Antecipação da devolução ao Estado dos 8,5 milhões de contos recebidos a título de agravamento dos riscos gerais do projecto** que não se verificaram;
- **Estabelecimento de um prazo para a recepção definitiva da obra** e, consequentemente, para a correcção das deficiências detectadas.

De salientar que, na base de todo este processo negocial, esteve a **decisão política do Governo de praticar taxas de portagem diferenciadas em cada uma das Pontes, bem como de só aumentar as portagens na Ponte 25 de Abril quando estivesse assegurado um conjunto de infra-estruturas de transportes consideradas essenciais**, a saber: transporte ferroviário na ponte 25 de Abril e novos navios (catamaran) na travessia fluvial, o que aconteceria no decurso do ano 2001.

Por outro lado, a decisão, adoptada em 1994, de não aumentar o preço da portagem na Ponte 25 de Abril nos termos em que estava previsto no Contrato de Concessão tinha já tinha determinado o pagamento de compensações, desde 1994, de cerca de 24 milhões de contos, sendo certo que todos os anos o valor da compensação a atribuir à concessionária, pelo não aumento das referidas taxas de portagem, estava sujeito a aumentar em virtude da imposição do valor do critério-chave “rácio de cobertura anual do serviço da dívida” ser um dos valores a repor sempre que, após o fim da fase de construção da Ponte Vasco da Gama, se verificassem modificações unilaterais por parte do concedente ou alterações legislativas de carácter específico (artigo 101.5 do Contrato de Concessão).

## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

A celebração do Acordo-Quadro teve como efeito imediato, no ano de 2000, a redução do FRA VI previsto, de 6 milhões de contos, em cerca de 1,02 milhões de contos, isto porque foi possível chegar a acordo com a Lusoponte quanto à forma de calcular e fazer reflectir na concessão o acréscimo de rendimentos determinado pela sub-concessão Galp.

Na sequência do processo negocial o Governo optou pela solução que melhor acautelou o interesse público. Na verdade, face às circunstâncias concretas que determinaram alterações significativas no modelo inicial da concessão tal como o definia o Contrato de Concessão, nomeadamente no que este foi afectado por uma alteração das receitas de portagem previstas para a Ponte 25 de Abril, o Governo, com as soluções adoptadas, salvaguardou o interesse público, nomeadamente:

- a) Ao assumir definitivamente e para todo o período da concessão o princípio da diferenciação das portagens em cada uma das Pontes, introduzindo, desta forma, um elemento de estabilidade na relação concedente/concessionária, ao extinguir a necessidade de todos os anos se proceder à discussão dos montantes dos FRA's (que, como já se referiu, seriam cada ano mais elevados por força da imposição de reposição do valor do critério-chave “rácio de cobertura do serviço da dívida”);
- b) Ao impôr a devolução dos 8,5 milhões de contos, em virtude de não se terem verificado os temidos riscos acrescidos do projecto;
- c) Ao proceder, nos termos legais, às medições dos trabalhos a mais realizados pela Lusoponte, tendo esta aceite os valores a que se chegou;
- d) Ao aceitar, efectivamente, e como estava amplamente provado, que houve um acréscimo de custos na construção da Ponte Vasco da Gama e que esse acréscimo de custos foi causado por circunstâncias não previstas inicialmente e, por isso, ao aceitar que a



## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

concessionária contraísse empréstimos (no processo de refinanciamento) para fazer face a esse acréscimo de custos; Contudo,

- e) Não aceitou lhe fosse imputada qualquer responsabilidade nesse aumento de custos, pelo que a **concessionária desistiria de todos os “claims”** (na altura avaliados em cerca de 25 milhões de contos);



## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Estes são os princípios gerais do Acordo entre Estado e Lusoponte. Com o seu desenvolvimento, sobretudo com a simulação dos cálculos da compensação a pagar pelo Estado à Lusoponte, introduziram-se algumas variáveis, cujo efeito nos valores dessa compensação foi muito significativo, a saber:

- a) Estabelecimento de um prazo fixo para o fim da concessão, prática corrente em modelos de *project finance* de concessões rodoviárias, que neste caso, como se verá mais adiante, se revelou vantajosa para o Estado concedente;
- b) Eliminação da comparticipação da Lusoponte nas despesas de manutenção da Ponte 25 de Abril (o designado *fee* da JAE), opção esta com reais reflexos positivos no montante da compensação financeira directa calculada;
- c) Fixação da taxa prevista de IRC em 32%, contra os previstos 36% do modelo original, embora se tenha introduzido um mecanismo de correcção de 1 ponto percentual e que vigora tanto a favor da Lusoponte como a favor do Estado, ou seja, se a taxa for superior aos 32% em 1 ponto percentual há lugar a compensação do Estado à Lusoponte, ao passo que se for inferior há correcção dos valores a pagar pelo Estado à Lusoponte nos termos do FRA Global. Aceitou-se, assim, uma partilha do risco fiscal que se revela, como se provará, benéfica para o erário público.

Em conclusão, procedeu-se ao **equilíbrio da concessão com recurso a uma solução mista**, prevista no Contrato de Concessão, que globalmente é mais favorável para o Estado concedente do ponto de vista da partilha de riscos.

Neste quadro, cumpre ainda sublinhar que algumas das **soluções adoptadas no Acordo Quadro concretizam recomendações anteriormente formuladas pelo Tribunal de Contas**, constantes do seu relatório de “Auditoria à aplicação do Modelo Contratual e aos Acordos de



## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Reposição do Equilíbrio Financeiro - Concessão Estado/Lusoponte”, das quais se destaca a devolução ao Estado, acima referida, do montante de 8,5 milhões de contos.

### 2. Historial do processo

Por se considerar igualmente relevante para uma apreciação séria e justa da forma como foram conduzidas as negociações com a Lusoponte, norteadas pelos objectivos acima enunciados, importa igualmente descrever, ainda que de forma sumária, os diferentes passos que foram dados até à conclusão do Acordo Global. Esta descrição afigura-se particularmente pertinente porquanto, conforme transparece do Relato, **não houve uma correcta avaliação ou conhecimento das diferentes fases** que foram sendo sucessivamente ultrapassadas.

No entanto, sempre se refere que **dos objectivos relativos a este Acordo foi dado conhecimento pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e das Obras Públicas, ainda antes da respectiva aprovação em Conselho de Ministros, ao Tribunal de Contas (TC)**, por ofício de 28 de Abril de 2000, tendo os elementos relativos ao mesmo sido preparados pelo GATTEL e IEP e enviados para o TC, no início de 2001, ainda antes da assinatura do FRA Global, visando corresponder à solicitação do Tribunal de Contas de o manter permanentemente informado do desenrolar deste processo.

O Acordo Global, a que se refere a auditoria do Tribunal de Contas, teve a sua génese na manifestação pela Lusoponte, em Maio de 1999, da sua intenção em reestruturar os contratos de financiamento da concessão. Porém, só em Julho de 1999 foi formalmente solicitada ao GATTEL autorização para a reestruturação dos contratos de financiamento da concessão, nos termos da cláusula 74.1 do respectivo contrato (pela qual é requerida a aprovação prévia do concedente).

## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Da apreciação efectuada pelo GATTEL e pela IGF, ao pedido formulado pela Lusoponte, foi possível identificar algumas situações de conflito com os interesses do concedente, nomeadamente pelas implicações do refinanciamento no prazo da concessão, que obrigaram a concessionária a um conjunto de esclarecimentos considerados necessários para a apreciação do pedido formulado.

Em 26NOV99, o GATTEL e a IGF elaboraram um memorando no qual consideravam esgotados os esclarecimentos a prestar pela Lusoponte, no que ao refinanciamento se refere, e reconheciam a existência de matérias para as quais seria oportuno obter clarificação, nomeadamente a continuidade ou não da exploração da Ponte 25 de Abril no âmbito da concessão, o reembolso dos 8,5 milhões de contos recebidos com o FRA I, a clarificação do regime fiscal em sede de IRC e IVA, o direito do Estado a indemnizações e à reparação de anomalias consignadas no Auto de Vistoria e o direito da Lusoponte às reclamações pendentes.

Em 3DEZ99, a IGF, na sua informação n.º 2287/CEP/99, retomou as preocupações já manifestadas no memorando acima referido, propondo que o pedido de reestruturação dos contratos de financiamento fosse visto num quadro mais amplo, que passaria nomeadamente por uma solução definitiva para a questão das taxas de portagem na Ponte 25 de Abril.

Esta estratégia veio a ser aprovada pelo Despacho n.º A 2180/99/SETF, de 13DEZ99, do Senhor Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, o qual considerou ainda que se tornava “urgente a definição de orientações por parte do Governo relativamente aos aspectos essenciais em causa, os quais se relacionam com o enquadramento a dar, no contexto da concessão, à Ponte 25 de Abril, o que pressupõe uma decisão quanto à evolução das respectivas portagens”.

Em 27DEZ99, o GATTEL e a IGF elaboraram um memorando no qual opinam que “não deverá ser autorizada a operação de refinanciamento requerida nas actuais condições e de forma isolada face às restantes questões que afectam a relação concedente-concessionária”. Todavia, o mesmo

## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

memorando refere que “o refinanciamento seria aceitável desde que as condições propostas fossem alteradas nos termos a acordar entre as partes, de forma a salvaguardar os interesses do concedente e apenas num contexto global de resolução de várias situações pendentes”.

Em 7JAN00, foi formalmente comunicada à Lusoponte a não aprovação pelo concedente da operação de refinanciamento nas condições propostas, abrindo-se todavia a possibilidade de tal aprovação vir a ser concedida no quadro de uma negociação global em que se viessem a eliminar os desequilíbrios existentes.

Em 21JAN00, o GATTEL emitiu parecer favorável de princípio à proposta de refinanciamento apresentada pela Lusoponte nas seguintes condições: i) o texto dos contratos deveria permitir o reembolso dos 8,5 milhões de contos referidos no FRA I; ii) o texto dos contratos deveria ser alterado de forma a que ficasse consignado que o concedente não aceita quaisquer responsabilidades financeiras ou outras relativamente às reclamações; iii) os efeitos da aprovação pelo concedente produzir-se-iam apenas a partir da data de conclusão de um acordo global definitivo entre o concedente e a concessionária, relativamente a todas as questões pendentes.

Em 22JAN00, os consultores financeiros (Banco EFISA) apresentaram o primeiro relatório de análise do impacto do cenário de evolução das portagens na Ponte 25 de Abril, definido pelo concedente, no âmbito das negociações em curso com vista ao estabelecimento de um Acordo Global. Este relatório analisou ainda o impacto financeiro das propostas de compensação global apresentadas pela concessionária. A este relatório seguiram-se outros em que foram analisados os impactos financeiros das diferentes hipóteses existentes para a atribuição de uma compensação global à concessionária, tendo em conta nomeadamente o alargamento ou não do prazo da concessão.

## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Em função dos diferentes cenários analisados e das conversações mantidas entre o concedente e a concessionária, o Governo transmitiu através do Gabinete do Senhor Secretário de Estado Adjunto e das Obras Públicas, em 23JUN00, os pressupostos com base nos quais deveria ser preparado o Acordo Global para a Reposição do Equilíbrio Financeiro da Concessão (FRA Global). Entre os referidos pressupostos figurava o prazo fixo da concessão (35 anos), a manutenção da TIR em 11,43%, o novo sistema de cobrança de portagens na Ponte 25 de Abril, o prazo de pagamento para o FRA Global, que seria de 19 anos, e o novo modelo do Caso Base que passaria a ser o modelo financeiro do refinanciamento.

Neste contexto, importa ainda assinalar o facto de o Tribunal de Contas ter visado todos os FRA entretanto celebrados.

### 3. Comentários gerais

O Relato apresentado suscita os seguintes observações de natureza geral:

- a) A avaliação do Acordo Global, que é feita neste Relato essencialmente numa perspectiva financeira, conclui que as contrapartidas directas à concessionária em resultado do referido Acordo são excessivas e que, por conseguinte, as contrapartidas financeiras acumuladas, que alegadamente atingem valores próximos dos 240 milhões de contos a preços actuais, constituem um pesado encargo para o erário público, completamente desenquadrado da lógica e da estrutura financeira inicial do projecto, que assim foram pervertidas.

Apesar da **errada quantificação das contrapartidas financeiras dadas à concessionária**, conforme adiante se evidenciará, importa reconhecer que a **opção política de diferenciar o sistema de taxas de portagens nas Pontes 25 de Abril e Vasco da Gama alterou profundamente a estrutura financeira do projecto**, que assentava em grande parte na

## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

possibilidade de serem cobradas taxas de portagem iguais em ambas as pontes. Necessariamente, o abandono desse pressuposto fundamental para o equilíbrio financeiro da concessão teve como consequência imediata o aumento das contrapartidas financeiras por parte do Estado. Essas contrapartidas são particularmente significativas no Acordo Global, porque com ele **foi definitivamente assumido o princípio da diferenciação das taxas de portagem em todo o período de vida da concessão**, havendo necessidade de compensar a concessionária pela perda de receitas daí resultante.

**De facto**, o Relato enviado vem reconhecer (*cf. §1 da pág. 15*) a não equiparação das duas travessias, conforme previsto no Contrato de Concessão. Mais se acrescenta que à data da aprovação deste Contrato de Concessão em Conselho de Ministros e sua publicação em Diário da República (Dezembro de 1994), e após os acontecimentos de protestos na Ponte 25 de Abril, em Junho de 1994, era clara e inequívoca a desadaptação do Contrato à realidade, não só pela equiparação de preços, mas também e sobretudo pela subida prevista dos 150\$00 (que então motivaram os protestos) para os cerca de 300\$00 em 01.01.1996, ou seja, apenas um ano depois. É sintomática aliás a coincidência na data de assinatura do Contrato de Concessão e o FRA I.

**É esta desadaptação do Contrato à realidade técnica e social das travessias que origina a necessidade de ele ser globalmente revisto, e não qualquer outro acontecimento como o refinanciamento, como se afirma a págs. 30 do referido Relato.**

- b) Da leitura do Relato recolhe-se como ideia fundamental que o Acordo Global se destinou prioritariamente a resolver a questão do refinanciamento da concessionária, do qual terão resultado consequências financeiras gravosas para o concedente.

Esta ideia é obviamente **rejeitada pelo concedente**, conforme transparece da descrição efectuada no ponto 2. Na realidade, ao contrário do que parece resultar da leitura do Relato, **o concedente, a pretexto da operação de refinanciamento, não só beneficiou de parte dos ganhos que a concessionária iria obter com a referida operação, reflectidos no novo Caso Base, como também resolveu de uma forma definitiva e menos onerosa a questão das portagens na Ponte 25 de Abril, como ainda resolveu**

## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

**um conjunto de situações pendentes que se traduziram, nomeadamente, na reversão para o Estado de um montante de 8,5 milhões de contos e no não pagamento de indemnizações à concessionária que poderiam atingir um valor superior a 25 milhões de contos.**

- c) A avaliação do Acordo Global, nomeadamente em termos do seu impacto financeiro, é feita com base na sistemática comparação entre os valores constantes do modelo financeiro original, conhecido por Caso Base, ajustado pelos FRA I a VI e o modelo financeiro que com o Acordo Global passou a constituir o novo Caso Base.

Ora, **ambos os modelos assentam em pressupostos substancialmente diferentes, nomeadamente volumes de tráfego previstos e taxas de inflação.** Tal recomendaria alguma prudência na formulação de insinuações, inaceitáveis dentro dos sãos princípios de auditoria, e conclusões retiradas por mera comparação entre valores parcelares constantes de ambos os modelos, o que não transparece do Relato apresentado.

#### 4. A apreciação do Acordo Quadro celebrado entre o Estado e a Lusoponte

A apreciação efectuada ao Acordo Quadro celebrado entre o Estado e a Lusoponte (ponto 5 do Relato) justifica os seguintes comentários:

- a) Face ao que fica descrito no anterior ponto 2 **não se compreende a “perplexidade” manifestada no Relato quanto ao facto de existir um parecer favorável à operação de refinanciamento** quando anteriormente, noutra contexto, os mesmos intervenientes, GATTEL e IGF, haviam manifestado opinião contrária. Relembre-se apenas que a opinião contrária foi manifestada numa situação em que a operação de refinanciamento era vista de forma isolada mas que também foi igualmente manifestado, na mesma altura, que se tal

## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

operação fosse integrada numa negociação global poderia a mesma vir a ser aprovada. E foi precisamente isto que veio a acontecer.

Nas **críticas à ausência de mecanismos de *claw-back*** não é referido que no novo Caso Base os crescimentos de tráfego acima do usado para o cálculo das compensações financeiras – situação aliás mais provável do que a inversa - **funciona como um ganho do Estado**, sendo ela própria um mecanismo que não implica contribuição adicional de compensação. Assim, como a adopção de taxas de juro inferiores no novo Caso Base **funciona também como um mecanismo de partilha com a Lusoponte de ganhos anormais** por via da verificada redução das taxas de juro. Por conseguinte, as críticas contidas no ponto 5.1. do Relato enfermam desta análise redutora do Caso Base.

- b) **Não se compreende igualmente a observação**, constante do último parágrafo do ponto 5.2., de que o Estado “**teria facilmente verificado que decidiu prorrogar a concessão, em termos reais, em pelo menos mais sete anos**” se “tivesse tido em consideração os Estudos de tráfego da própria Lusoponte”. É óbvio que o concedente sempre soube que o prazo da concessão estaria a ser prorrogado. Precisamente porque teve em consideração os estudos de tráfego apresentados e as muitas simulações ensaiadas. Simplesmente, de entre as várias opções de reequilíbrio da concessão, previstas no contrato, **o Estado optou por uma combinação entre a prorrogação do prazo e a atribuição de uma compensação directa**. Como também é óbvio a prorrogação do prazo teve em vista **reduzir o montante da compensação directa a pagar à Lusoponte, permitindo em simultâneo a fixação de um modelo de pagamento mais favorável** ao Estado.
- c) De igual modo **não se compreende a observação** constante do 2º parágrafo do ponto 5.6., quando se diz ser “**estranho e despido de sentido no quadro contratual**” a **preocupação do Estado em controlar o volume de tráfego nas duas pontes**. Na



## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

realidade, o Relato parece insinuar que antes do Acordo-Quadro não haveria preocupação do Estado em controlar o volume de tráfego nas duas pontes, o que obviamente não é verdade e contraria o que se encontra disposto no Contrato de Concessão. Ademais, porque razão se considera estranho que o IEP, no exercício das suas funções de controle rodoviário, continue a ter acesso ao sistema de informação de tráfego das pontes? Como pode ser “despido de sentido” o controle de tráfego em duas travessias estratégicas nacionais, de impactes inter-modais relevantes não só na Região de Lisboa como no País? Como pode, por exemplo, ser “despida de sentido” a preocupação de monitorizar os factores determinantes das receitas da Concessão?

### 5. A análise efectuada à evolução no modelo da concessão

Em face da análise efectuada à evolução no modelo da concessão, importa apresentar as seguintes observações:

- a) A opção por um novo Caso Base (ponto 11 do Relato), em concreto pelo modelo financeiro construído para a operação de refinanciamento, resultou do facto deste se mostrar **mais vantajoso para o concedente, de acordo com as simulações efectuadas** pelos consultores Banco EFISA. Esta situação mais vantajosa pode traduzir-se da seguinte forma:
  - i) para os mesmos pressupostos e para o mesmo montante de compensação financeira, a TIR do modelo utilizado na operação de refinanciamento é significativamente mais elevada do que a TIR obtida no modelo financeiro (Caso Base) original; ou
  - ii) para obter a mesma TIR, em ambos os modelos, na condição de serem utilizados os mesmos pressupostos, o montante da compensação é significativamente mais baixo no caso do modelo financeiro associado à operação de refinanciamento.

## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

- b) É referido a páginas 21 do Relato que o Acordo Global reduz o risco fiscal da concessionária. Esta afirmação é **pelo menos incompleta** uma vez que **é omitido o facto da variação percentual na taxa de IRC funcionar também a favor do concedente**, nomeadamente quando a taxa de IRC baixar em 1 ponto percentual, situação que, aliás, é bem mais provável de acontecer do que a situação inversa, isto é, o aumento da taxa de IRC. A este propósito, refira-se, aliás, que o Orçamento do Estado para 2002 propõe uma redução da taxa geral do IRC para 30%.
- c) Igualmente a páginas 21 do Relato, último parágrafo, **não se compreende a crítica implícita à utilização de um modelo que contém projecções de tráfego menos conservadoras**. Em primeiro lugar, porque não se vislumbra como possa haver um novo “congelamento de portagens”, possibilidade que, no mínimo, qualificamos de irrealista. Em segundo lugar, porque consideramos que a utilização de projecções de tráfego mais actualizadas só traz benefícios ao concedente, em termos do modelo financeiro da concessão. Renegociar um contrato com as mesmas projecções é que seria beneficiar a concessionária, porque tal equivaleria a prever um nível inferior de receitas em relação ao efectivamente verificado. Além disso, modificar um modelo onde a portagem é substancialmente reduzida, sem prever a correspondente afectação de tráfego, seria de todo incoerente. Importa também acrescentar que a actualização de preços das portagens se faz no novo modelo a uma taxa de actualização inferior, pelo que tal medida, nesse caso hipotético de congelamento de portagens, levaria a benefícios para o Estado no cálculo das receitas perdidas. Sobre esse ponto também nada foi referido.

## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Ademais, não se compreende como se afirma que o Caso Base é mais **vantajoso para a concessionária**, dado que as projecções de tráfego são menos conservadoras (*último § da pág. 21*), afirmando-se depois (*3.º § da pág. 38*) que o mesmo facto tem um **efeito positivo para o Estado** (sublinhado do Relato). A menos que a intenção, de uma forma implícita, fosse afirmar – o que é também nossa firme convicção – que **o novo Caso Base é vantajoso para ambas as partes**.

- d) **Discorda-se igualmente da afirmação produzida ainda a páginas 21 do Relato segundo a qual a concessionária “acaba por beneficiar em três frentes”**. Na verdade, os benefícios referidos, afinal, mais não são do que a compensação pelas receitas que a Lusoponte deixará de cobrar pelo facto de o concedente ter imposto um modelo de actualização das taxas de portagem na Ponte 25 de Abril diferente daquele que se encontrava previsto no contrato de concessão.

Convém aqui recordar o impacto fiscal do Acordo Global, na simulação realizada pelos consultores financeiros. Nessa simulação, o Estado verá incrementadas as receitas de IRC, a preços descontados da inflação dos modelos do Caso Base, em 17,4 milhões de contos devido à compensação directa do Estado, em 7,5 milhões de contos devido à não comparticipação nas despesas de manutenção e em 37,9 milhões de contos devido à prorrogação da concessão, valores que não foram referidos no Relato de auditoria.

## 6. A manutenção da TIR

Quanto às observações constantes do ponto 12 do Relato de auditoria, a propósito da manutenção no novo Caso Base de uma TIR de 11,43% para o projecto, dir-se-á tão somente que o Acordo Global resultou de um **processo negocial complexo e demorado em que estiveram envolvidas diversas matérias relacionadas com a concessão e não apenas a modificação dos contratos de financiamento** que, por sinal, foi uma questão importante, embora não muito relevante.

O concedente sempre soube que as circunstâncias presentes à data da negociação, nomeadamente as que se relacionam com as condições específicas dos contratos de refinanciamento, com a taxa de inflação e com o risco do projecto, poderiam justificar uma alteração da referida TIR, sem esquecer que a concessionária, à partida, tinha já garantido através do Caso Base inicial uma TIR para o projecto de precisamente 11,43%. Consequentemente, **o concedente não aceita a afirmação de que não terá ponderado devidamente os novos termos de afectação dos riscos do projecto, uma vez que tal não corresponde à realidade**. Em síntese, a manutenção da TIR em 11,43% foi adequadamente ponderada pelo concedente e entrou na balança das negociações em contraponto a outros factores, como a desistência de quaisquer reclamações e da devolução ao Estado dos 8,5 milhões de contos recebidos com o FRA I.

## 7. Consequências financeiras para o Estado e utentes resultantes do Acordo Global

Relativamente ao cálculo das consequências financeiras para o Estado e utentes resultantes do Acordo Global (página 25 e seguintes do Relato) não pode deixar-se de apontar o **erro grosseiro incorrido no Relato de auditoria, ao não se apurarem os montantes que entre**

## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

**2001 e 2024 a concessionária deixa de cobrar aos utentes, por via da alteração do sistema tarifário da Ponte 25 de Abril.** Com efeito, não podem contabilizar-se as “novas” receitas do projecto, resultantes da alteração do prazo contratual, sem contabilizar igualmente a “perda” de receitas sofrida pela concessionária (que deixam de ser cobradas aos utentes) e que o aumento do prazo da concessão visa precisamente compensar, ainda que de forma parcial.

Esta “perda” de receita pode ser **quantificada em 283 milhões de contos a preços correntes, de acordo com os números constantes do Relato** (a páginas 29), **equivalentes a 189 milhões de contos descontados a uma taxa de 2,5%**. O que significa, na realidade, que **as implicações financeiras directas resultantes do Acordo Global, de acordo com a metodologia utilizada no Relato, são afinal favoráveis ao concedente e aos utentes em cerca de 7 milhões de contos** (contrariamente aos apontados 182 milhões de contos de contrapartidas “oferecidas” à concessionária).

Como é óbvio, a conclusão a que se chega é substancialmente diferente da conclusão retirada no Relato de auditoria e dispensa quaisquer comentários adicionais.

### 8. Comparação entre os rendimentos previstos nos Casos Base

Da comparação estabelecida entre os rendimentos previstos no anterior Caso Base e os inscritos no novo Caso Base (Quadro VI, página 29 do Relato), que constitui apenas uma **forma parcelar de analisar os cash-flows libertos pelo projecto**<sup>1</sup>, os auditores, perante a existência de um diferencial apurado de 29 milhões de contos a preços correntes e de 74 milhões de contos a preços constantes<sup>2</sup> (que representaria “em termos de rendimento, um valor adicional” que o concedente “proporcionou” à concessionária), **produzem um conjunto de afirmações e**

---

<sup>1</sup> O equilíbrio financeiro do modelo é conseguido com base nos *cash-flows* líquidos do projecto os quais incluem não apenas as receitas mas também os custos de manutenção e operação.

## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

estabelecem com alguma ligeireza uma relação com os custos financeiros associados ao novo modelo do Caso Base, que o concedente rejeita liminarmente. Com efeito:

- a) A **avaliação dos modelos financeiros em presença**, Caso Base original e novo Caso Base, **deverá ser feita na base dos *cash-flows* líquidos libertos e não apenas na base de uma das componentes desses *cash-flows* (rendimentos)**;
- b) **Não se compreende por que razão foram abatidos aos montantes das receitas previstas no Caso Base original os custos de manutenção da Ponte 25 de Abril**; se tal não tivesse acontecido o valor total das receitas neste modelo passaria para 717 milhões de contos a preços correntes, o que é superior em cerca de 2,4 milhões de contos ao montante das receitas e das compensações previstas no novo Caso Base;
- c) A opção pelo novo modelo financeiro (Caso Base) resultou de um processo de análise e avaliação dos modelos em presença, que teve o **necessário suporte técnico das entidades especializadas** que apoiaram o Estado nas negociações com a Lusoponte. Por ter sido tecnicamente demonstrado que o modelo financeiro associado à operação de refinanciamento defendia melhor os interesses do concedente, independentemente de o referido modelo incorporar um volume de encargos financeiros superior ao existente no anterior Caso Base, como não poderia deixar de ser, o concedente negociou com a concessionária a substituição do Caso Base original;
- d) É por isso **totalmente desprovida de fundamento a associação feita no Relato de auditoria entre o diferencial apurado a preços constantes no referido Quadro VI – com todas as reservas que nos merece tal diferencial –, e o acréscimo de encargos financeiros apurado no novo modelo financeiro comparativamente com o Caso Base original**;

---

<sup>2</sup> Diferencial que não corresponde a *cash-flow* líquido uma vez que não tem em conta o acréscimo de custos que a concessionária suportará com o prolongamento do prazo da concessão.

---

## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

- e) Como também não deixa de ser **infundada a comparação estabelecida entre a compensação directa atribuída pelo Estado de 61,3 milhões de contos e o referido acréscimo de encargos financeiros (66 milhões de contos)**. A proximidade dos valores constitui um mero acaso. Para tal bastará ter em conta que o valor da compensação directa resultou da necessidade de equilibrar o novo modelo financeiro, de acordo com os pressupostos que foram definidos, nomeadamente no que se refere à TIR do projecto e ao prazo da concessão. No limite, poderia mesmo não ter havido qualquer compensação directa se o Estado tivesse optado por compensar a concessionária exclusivamente através da modalidade aumento do prazo da concessão.

Assim, não só não se verificou qualquer “inexplicável falha técnica do concedente”, como se revela errado e demagógico dizer-se que “os pagamentos semestrais (...) a efectuar pelo concedente à concessionária (...) visaram sobretudo compensar a concessionária das “novas condições de financiamento” (...) e não da efectiva perda de receitas resultantes do regime de diferenciação de taxas de portagem e respectivas políticas comerciais a aplicar na Ponte 25 de Abril. Também merece repúdio a alegada “manipulação de variáveis” de forma a “empolar significativamente os montantes de compensações directas a pagar à concessionária”.

Pelo que fica dito anteriormente, o **concedente rejeita também as observações constantes do ponto 16 do Relato**, no que se refere à referência a um parecer negativo sobre a operação de refinanciamento emitido numa fase inicial do processo, à qualificação de “ruinosas” para o erário público das novas condições de financiamento da concessão e à afirmação de que a alteração das condições de financiamento aprovadas pelo concedente consubstancia uma “forma encapotada” de compensar a concessionária pelos custos financeiros adicionais decorrentes da alteração do perfil de reembolso do serviço da dívida e da nova tranche de financiamento.

## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Aliás, tais observações derivam de uma análise parcial e incompleta ao novo modelo financeiro, em que apenas foram quantificados alguns efeitos, nomeadamente ao nível dos custos financeiros, sendo omitido que o modelo financeiro vale pela sua coerência global e que nem todas as variáveis do modelo foram comparadas com o modelo do Caso Base original.

### 9. A quantificação das contrapartidas financeiras atribuídas à concessionária

Relativamente ao quadro comparativo constante do ponto 17 do Relato, no qual se quantificam as contrapartidas financeiras atribuídas à concessionária, pensamos que o mesmo estabelece uma comparação abusiva. Do nosso ponto de vista a comparação entre valores parcelares retirados de cada um dos modelos, descontados a taxas diferenciadas, introduz uma séria distorção na análise das consequências financeiras de ambos os modelos, que penaliza obviamente o modelo que utiliza uma menor taxa de desconto.

A propósito reforçamos uma ideia já anteriormente expressa. O concedente avaliou os modelos e concluiu que o novo modelo financeiro era menos penalizador para o Estado, em termos tais que a compensação a atribuir à concessionária, de acordo com os pressupostos assumidos, nomeadamente em termos de TIR, calculada através do novo modelo financeiro, era inferior à calculada através do Caso Base original. E esta era a questão essencial.

Com efeito, tendo o Estado assumido uma nova política de preços para as portagens da Ponte 25 de Abril e estando obrigado a compensar a concessionária pela perda de receitas daí resultante, querendo ainda fazê-lo de uma só vez e para todo o período da concessão e não pelo processo seguido até então de calcular em cada ano a referida compensação, a opção seria entre calcular a compensação global através do Caso Base original ou através do modelo financeiro associado à operação de refinanciamento. Sendo a referida compensação inferior, quando





## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

calculada através do modelo de refinanciamento, foi este obviamente defendido pelo concedente, em defesa do interesse público.

## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Daí que não se possa aceitar a conclusão, porventura precipitada, de que este Acordo “**não acautela de forma adequada e equilibrada os interesses do Estado**”, assim como se considera, neste contexto, desajustado sustentar que “**o Estado concedente tornou-se no mais importante e decisivo financiador da concessão, sem a explorar**”.

### 10. As contrapartidas financeiras directas suportadas pelo Estado

Relativamente à avaliação efectuada a páginas 40 do Relato e nomeadamente à afirmação de que as contrapartidas financeiras directas totais suportadas pelo Estado e utentes atingirão a preços actuais valores da ordem dos 240 milhões de contos, **pensamos ter havido por parte dos auditores algum erro de avaliação**. Com efeito, se aos 112,9 milhões de contos considerados como comparticipação dos utentes por via da prorrogação do contrato descontarmos os 189 milhões de contos que esses mesmos utentes deixarão de pagar entre 2001 e 2024, verificamos que, **afinal, o esforço financeiro do Estado na concessão será bem inferior ao valor apontado e limitar-se-á porventura a cerca de 51 milhões de contos, a preços actuais**.

### 11. A redução da taxa do IVA

Também a páginas 40 do Relato é referido que a redução de 17% para 5% da taxa do IVA “(...) coloca em jogo 12% das receitas de portagem da concessão que representam, em valores actuais, aproximadamente 50 milhões de contos, de que a concessionária beneficia, por liquidar apenas 5% de IVA ao Estado”.

Com o devido respeito, **não parece que presente conclusão corresponda exactamente à realidade**. De facto, não se vislumbra como é que a concessionária ao liquidar 5% de IVA aos utentes (e não ao Estado, como se refere) beneficia de aproximadamente 50 milhões de contos.

## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Com efeito, como bem se conclui no parágrafo seguinte do relatório, a haver uma mudança no valor da taxa de IVA a cobrar, tal situação, teoricamente, terá reflexos nas taxas de portagem ou dará lugar a reposição do equilíbrio financeiro. Acresce que, ao se ter fixado para 2002 o valor de 1 Euro, por facilidade de trocos, para a classe 1 – a qual determina todas as outras classes – qualquer alteração, ao ser feita sobre a taxa líquida, dará direito ao reequilíbrio financeiro à Lusoponte ao ser mantido o preço final. Nos anos seguintes, a fórmula permite o ajustamento, desde que o Estado aceite que o aumento da taxa cobrada se repercuta directamente no utilizador final. Em caso contrário, é óbvio também que a redução de receitas da Lusoponte lhe dará o direito ao reequilíbrio, nos termos contratuais.

Por outro lado, importa ter presente que o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, no seu Acórdão de 8 de Março de 2001, decidiu que “a República Portuguesa, ao instituir ou manter em vigor a taxa reduzida do IVA sobre as portagens cobradas não violou, contrariamente à acusação da Comissão, os artºs 12º n.º 3 e 28º n.º 2 da Sexta Directiva”.

Por último, cumpre salientar que todos os cálculos relativos ao FRA GLOBAL foram efectuados com base em valores líquidos, ou seja, não tiveram em conta as taxas de IVA eventualmente aplicáveis.

### 12. As conclusões do Relato

Finalmente, quanto às conclusões do Relato, oferece-nos dizer o seguinte:

- a) Na conclusão b) **contesta-se que do Acordo Global a concessionária tenha retirado mais benefícios do que os necessários à compensação pela perda de receita resultante da opção tomada quanto à política de actualização das taxas de portagem na Ponte 25 de Abril**; para o efeito bastará ter presente que, conforme referido no ponto

## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

7. essa **perda de receita é superior em cerca de 7 milhões de contos ao total das compensações atribuídas directa e indirectamente à concessionária**; e nem será necessário argumentar com outras vantagens conseguidas pelo concedente, nomeadamente a antecipação na devolução dos 8,5 milhões de contos atribuídos pelo FRA I e a eliminação dos contenciosos existentes que poderiam envolver valores superiores a 25 milhões de contos;
- b) Na conclusão c) **contesta-se com veemência** a afirmação de que o Acordo Global é pior que os anteriores acordos celebrados, uma vez que **não se confirmam as alegadas “pesadas consequências financeiras” para o erário público e para os utentes**, referidas no Relato do Tribunal de Contas, conforme ficou anteriormente demonstrado; e do ponto de vista dos utentes importa reforçar, pela sua importância, **o benefício que traz o pagamento diferenciado de portagens das duas travessias, agora sim adequado à realidade**;
- c) A conclusão d) constitui manifestamente um **erro de avaliação, uma vez que foi omitido o efeito das receitas não cobradas aos utentes durante o período 2001 a 2024**; se tal tivesse sido feito, ter-se-ia concluído que **do Acordo Global resultou um benefício directo para o concedente e para os utentes em geral de cerca de 7 milhões de contos, a preços descontados a uma taxa de 2,5%**; e isto não referindo os ganhos indirectos para o Estado em sede de maior tributação de IRC;
- d) Quanto à conclusão e), **rejeita-se**, como é óbvio, que o concedente tenha compensado a concessionária, “de forma encapotada” (expressão inaceitável em termos de técnica de auditoria sã e objectiva), pelo aumento dos encargos financeiros associados ao refinanciamento. **O montante da compensação directa atribuída pelo Estado resultou de um processo negocial claro e transparente, conduzido com a preocupação de**

## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

**minimizar o montante da referida compensação, obtido por recurso a um modelo financeiro que defendia melhor os interesses do concedente** (apesar de o referido modelo incorporar um volume de encargos financeiros superior ao existente no Caso Base inicial). **O balanço final da operação permite concluir que**, como amplamente demonstrado, se for efectuada uma análise técnica objectiva, sem processos de intenção demagógica, **a compensação financeira directa atribuída pelo Estado nos termos do Acordo Global (61,3 milhões de contos) é inferior ao montante que porventura o Estado, nas mesmas condições, teria de atribuir se tal compensação fosse calculada com recurso ao Caso Base original;**

- e) Relativamente à conclusão f) importa sublinhar que **a rendibilidade dos capitais próprios, considerada “anormal” no Relato da auditoria (TIR de 11,43%), estava já garantida através do contrato inicial;** e que a **manutenção da referida TIR deve ser vista como uma contrapartida às cedências que, noutras matérias, foram aceites pela Lusoponte;**
- f) **A conclusão g) deverá ser naturalmente corrigida quanto ao efeito das contrapartidas dadas à concessionária, desde o início do projecto, que em vez dos anunciados 240 milhões de contos será de apenas 51 milhões de contos.** Neste quadro, a imagem empregue no Relato de auditoria, que estabelece uma equivalência entre o montante das compensações directas e o “custo de uma **nova travessia sobre o Tejo**”, carece de fundamento objectivo e agride os princípios de uma auditoria sã, pelo que não pode deixar de merecer o mais vivo repúdio.



## MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Face ao exposto e em conclusão, sem embargo do reconhecimento do esforço desenvolvido pela equipa de auditores do Tribunal de Contas, considera o Estado concedente, através dos Ministérios envolvidos, que **o presente Relato de auditoria enferma de diversos erros de avaliação que contaminam as conclusões finais.**

Esperamos que a presente pronúncia possa contribuir para uma reapreciação e consequente reformulação global do relatório da auditoria.

Como julgamos ter demonstrado, na exigente, complexa e imperativa negociação do Acordo Global objecto do presente Relato, **o Estado tudo fez para, de forma séria e responsável, acautelar e promover os interesses financeiros públicos.**

A afirmação do contrário, nos termos empregues no Relato de auditoria, não se compreende nem se pode aceitar, e causa natural perplexidade, pois não está em consonância com o rigor, a objectividade e a lisura de linguagem que são apanágio desse Venerando Tribunal.



MINISTÉRIOS DAS FINANÇAS E DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Mais se requer, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que a presente resposta seja publicada integralmente caso este Relato venha a dar origem a um Relatório de Auditoria.

Lisboa, 19 de Outubro de 2001

O SECRETÁRIO DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS

(Rodolfo Vasco Castro Gomes Mascarenhas Lavrador)

O SECRETÁRIO DE ESTADO DAS OBRAS PÚBLICAS

(José António Vieira da Silva)







***III. Comentários dos Auditores do TC às  
respostas enviadas pelo Estado  
Concedente ao Relato Inicial.***





## *Comentários dos auditores do Tribunal de Contas às respostas do Concedente*

Tendo em consideração o documento enviado pelo Concedente, em resposta ao Relato dos Auditores, procede-se seguidamente apenas **à análise técnica** das questões e comentários nele contidos, de acordo com a numeração que o mesmo apresenta.

*I – No tocante à resposta do Concedente, identificada por “3. Comentários gerais”, os auditores do Tribunal entendem o seguinte:*

a) Neste ponto, o Concedente alega que a opção política de diferenciar o sistema de taxas de portagem alterou profundamente a estrutura financeira do projecto e o equilíbrio financeiro da concessão. Consequentemente, o abandono daquele pressuposto fundamental gerou um aumento das contrapartidas financeiras para a concessionária, que o concedente reconhece serem particularmente significativas no Acordo Global (cf. Pag. 10 da resposta do Concedente).

Os Auditores do Tribunal sempre reconheceram e sempre expressaram claramente o princípio da não equiparação das taxas de portagem das duas travessias, que representam realidades distintas, e, portanto, que o modelo inicial da concessão não teve em conta a realidade técnica e social das duas travessias. Isto mesmo consta do seu Relato inicial, como já constava das conclusões constantes do 1º Relatório do Tribunal sobre a concessão Estado/Lusoponte, ou seja, do Relatório n.º 31/2000 – 2ª Secção, de 1 de Junho de 2000.

Ora, acontece que a revisão das condições técnicas e financeiras do contrato, tendo em vista o seu ajustamento à nova realidade da concessão, subverteram princípios básicos do modelo *Project Finance*, contrariando a lógica das Próprias Bases de Concessão, conforme adiante se demonstrará.

b) O Concedente refere, nesta alínea da sua resposta, que da leitura do Relato dos Auditores do Tribunal recolhe-se a ideia fundamental de que o Acordo Global se destinou a resolver a questão do refinanciamento da concessionária.

Esta ilação do Concedente não tem o mínimo apoio no Relato e, por isso, não pode deixar de ser rejeitada. Com efeito, os objectivos do Acordo foram expressos claramente pelos Auditores no seu Relato. O que é claro e inequívoco para os auditores é que a questão do refinanciamento veio **potenciar o montante de compensação directa atribuído à concessionária** e distorcer os princípios contidos nas bases da concessão, nomeadamente quanto às responsabilidades da concessionária em matéria de **assunção de riscos** correlacionados com as actividades de **financiamento e refinanciamento da concessão**.



---

O Concedente alega, também, na sua resposta ao Relato, que beneficiou com a operação de refinanciamento, resolveu de forma definitiva e menos onerosa a questão das portagens na Ponte 25 de Abril e solucionou um conjunto de situações pendentes, que se traduziram na reversão para o Estado de um montante de 8,5 milhões de contos e no não pagamento de indemnizações à concessionária que poderiam atingir um valor superior a 25 milhões de contos.

Relativamente a esta resposta do Concedente, os Auditores do Tribunal entendem dever formular várias questões e tecer um comentário.

Como é que a operação de refinanciamento da concessionária poderá ter beneficiado o concedente se a mesma implicou um **agravamento de encargos financeiros na ordem dos 66 milhões de contos** que foram **inscritos no novo Caso Base**, para efeitos do cálculo do montante de compensação directa de 61,4 milhões de contos ?

Sublinhe-se, aliás, **a falta de transparência deste processo**. Com efeito, da análise do Acordo-Quadro, transparece a ideia de que a adaptação das novas condições de financiamento da concessão às novas realidades do euro é vantajosa para o erário público. Porém, na realidade, as novas condições de financiamento vêm apenas beneficiar a Concessionária e os seus accionistas. Não é verdade que os cerca de 330 milhões de contos de Euros inscritos no novo modelo Caso Base não são referidos no Acordo Quadro, como custo das novas condições de financiamento, a partir do qual o Estado aceitou fazer o Reequilíbrio? E porquê ?

Como é que um modelo financeiro que o **Concedente reconhece incorporar um volume de encargos financeiros superior ao existente no anterior Caso Base pode defender os interesses do Estado, se o mesmo agrava o montante de compensação ?**

**Será correcto** que os **elevados custos de refinanciamento**, reconhecidos pelo própria Lusoponte, **sejam imputados indirectamente ao Estado, através da negociação de um novo Caso Base ?**

**Será que o Concedente discordou das recomendações do seu consultor, o Banco EFISA, nas quais este advertia, expressamente, para que, quaisquer custos adicionais incorridos pela Concessionária no quadro do Acordo Global e que sejam repercutidos no Modelo estarão, na realidade, a ser suportados pelo Concedente?**

**Será adequado** que o **Estado pague à Concessionária, segundo o seu próprio consultor, o Banco Efisa, mais 4,3 milhões de contos de compensação directa pela inscrição, no novo Caso Base, de custos da responsabilidade Concessionária, referentes aos projectos da terceira travessia e à sua participação na Fundação – Salinas do Samouco?**



**Não seria normal o Concedente saber que o custo** associado ao desenvolvimento de estudos relativos à terceira travessia, nos termos do Acordo-Quadro, **não deveria gerar encargos financeiros para o Estado ?**

Do nosso prisma, a todas estas perguntas, que representam **constatações dos auditores, não foi dada qualquer resposta.** Ou seja, a resposta do Concedente em nada contraditou as questões nucleares levantadas pelos Auditores. Estes são os factos. E contra factos não valem argumentos.

No que respeita à tão sublinhada, pelo Concedente, devolução dos 8,5 milhões de contos, para além de também ter sido referida pelos Auditores no seu Relato, haverá que salientar que o acordo para ser **devolvido, o foi por contrapartida de valores de que o Estado se declarou devedor, por trabalhos e obras a mais, algumas das quais objecto de disputa entre as partes e, portanto, não certas nem apuradas definitivamente.**

E não menos ortodoxo foi, também, o facto de os **pressupostos fixados entre o Governo e a Lusoponte não terem atendido nem às posições técnicas do GATTEL, nem às recomendações apresentadas pelo Banco Efisa, consultor do Concedente.**

Adianta ainda o Concedente que os modelos assentam em pressupostos diferentes e recomenda aos auditores do Tribunal “prudência na formulação de insinuações, inaceitáveis dentro dos são princípios de auditoria”.

Os auditores entendem dever referir, com toda a serenidade, aliás, que é precisamente por se tratar de modelos baseados em pressupostos diferentes, que se levantam e colocam problemas de transparência quanto ao Reequilíbrio Global da concessão.

Senão vejamos:

O disposto no nº3 da Base de Concessão XCVI, relativa ao Equilíbrio Financeiro, explicita claramente que as partes acordam em que, sempre que a concessionária tenha direito à reposição do equilíbrio financeiro da concessão, tal reposição terá lugar com referência ao **Caso Base**, com as **alterações que este vier a sofrer ao abrigo do nº2 da Base XCV.**

Ora, a celebração deste Acordo Global conduziu à negociação de um **novo Caso Base, que materializa um projecto e uma concessão totalmente distinta da preconizada pelas Bases de Concessão.** Em questões essenciais, o **novo Acordo** conduziu a uma **nova estrutura jurídica e financeira da concessão.**



---

No ver dos auditores, o novo Caso Base conflitua com os mecanismos de Reposição do Equilíbrio financeiro inseridos nas Bases de Concessão, na medida em que interfere, de forma indirecta, com os princípios que norteiam o modelo *Project Finance*, nomeadamente em questões-chaves relacionadas com a **imputação de riscos ao Estado**. Isto significa que quaisquer **aumentos de custos**, operacionais ou financeiros, da **responsabilidade da Concessionária** não deveriam contribuir **matematicamente** para o apuramento dos 61,3 milhões de contos, a menos que os mesmos resultassem de uma **modificação unilateral** imposta pelo Concedente, o que não foi o caso.

As actividades operacionais e financeiras de uma concessão estruturada em *Project Finance* constituem **responsabilidades e riscos da Concessionária**, conforme resulta do Relato dos auditores. Contudo o Reequilíbrio Financeiro Global acordado pelo Concedente à Concessionária, veio também **tomar em conta os acréscimos de custos da Concessionária**.

Os auditores julgam não ser difícil **comprovar matematicamente**, através da análise dos modelos Caso Base, que o montante de compensação directa de 61,3 milhões de contos **está empolado por custos operacionais e de refinanciamento da Concessionária aceites pelo Concedente, apesar das várias advertências feitas pelo seu consultor – o Banco Efisa**.

Não se trata, pois, de insinuações dos auditores, como parece sugerir o Concedente nesta sua resposta, mas sim, de **constatações de auditoria pública**, que tem por obrigação analisar a responsabilidade e a transparência de actos de gestão que interferem com avultadas verbas de dinheiros dos contribuintes.

O que é facto incontornável, e que os auditores verificaram, é que se os custos de refinanciamento e os outros custos operacionais da responsabilidade da Concessionária não tivessem sido imputados ao Novo Caso Base, a compensação directa do Estado à concessionária seria substancialmente reduzida.

***II – No que respeita ao ponto da resposta do Concedente intitulado “4. A apreciação do Acordo Quadro celebrado entre o Estado e a Lusoponte”, os auditores do Tribunal opinam o que segue:***

a) O Concedente, nesta sua resposta, não compreende a surpresa manifestada no Relato dos auditores quanto ao facto de existir um parecer favorável à operação de refinanciamento, quando, anteriormente, noutro contexto, os mesmos intervenientes, GATTEL e IGF, haviam manifestado opinião contrária.

Relativamente a esta questão cumpre aos auditores do Tribunal esclarecer o seguinte:



A operação inicial de refinanciamento não foi aceite pelo Governo na medida em que esta não defendia os interesses do Concedente. O Governo entendia, **na altura**, que :

- A Lusoponte deveria partilhar os elevados ganhos resultantes da variação favorável da taxa de juro;
- A Lusoponte deveria renunciar às reclamações relativas a eventuais trabalhos a mais;
- As obras e os defeitos de construção que a Ponte Vasco da Gama apresentava, impeditivos da assinatura do auto de vistoria, deveriam ser executados ou corrigidos pela Lusoponte.

A alteração dos contratos de financiamento teria, assim, um objectivo fundamental : Prolongar o prazo da concessão, já que este se encontrava indexado a um limite de 2.250 milhões de veículos, que muito provavelmente seria atingido entre 2019 e 2023.

Uma vez que os níveis de tráfego real ultrapassavam significativamente os níveis previstos no Caso Base, tornava-se imperativo e estratégico para Concessionária eliminar aquele limite através de uma dilatação do prazo de amortização da dívida sénior.

**O volte face**, que conduziu à aprovação do refinanciamento da concessão, no contexto de um Acordo Global, **suscitou perplexidade** aos auditores pelos seguintes factos:

Em primeiro lugar, porque não constatarem qualquer mecanismo de *clawback* a favor do Estado, para **partilha dos ganhos resultantes da redução das taxas de juro**. Pelo contrário, as novas condições de financiamento vieram implicar, nos termos do novo Caso Base, **um maior envolvimento financeiro do Concedente**, já que o novo modelo, conforme o reconhece o próprio Concedente, comporta um volume de encargos financeiros substancialmente superior, em relação ao anterior.

Em segundo lugar, os auditores não conseguiram compreender que o Concedente não tenha entrado em linha de conta, na renegociação do contrato, **com o volume de tráfego real e os proveitos reais da empresa em relação aos níveis previsionais do modelo**. Independentemente do nível de tráfego alcançado, independentemente do volume de receitas obtido pela Concessionária, esta terá direito à exploração das duas travessias por um prazo fixo de 35 anos.

Relativamente a este ponto, o Concedente refere também que o Relato dos auditores nada diz quanto às projecções menos conservadoras de tráfego do novo Caso Base funcionarem como um ganho do Estado.



---

Os auditores não podem deixar de manifestar grande surpresa por, mais uma vez, o Concedente revelar ou que não observou ou que não entendeu a mecânica chave de Reequilíbrio Financeiro evidenciada, de forma simples e objectiva, pelo Quadro XI, constante do relato dos auditores, no qual se explicita claramente que os níveis de tráfego do novo Caso Base actuam como um factor de compensação a favor do Estado.

O Concedente acrescenta, ainda, na sua resposta, que a adopção de taxas de juro inferiores ao Caso Base funciona também como um mecanismo de partilha com a Lusoponte de ganhos anormais.

O Concedente não tem razão nem qualquer **fundamento técnico** no que alega.

**Com efeito, haveria efectivamente um mecanismo de partilha de ganhos resultantes da redução das taxas de juro se os planos da amortização da dívida não fossem alterados, se os custos de refinanciamento não fossem reflectidos no modelo e se não houvesse um agravamento de encargos financeiros resultante da contracção de uma nova tranche de financiamento no valor de 140 milhões de Euros para fazer face a sobrecustos da Ponte Vasco da Gama.**

O Concedente, nesta sua resposta ao relato dos Auditores do Tribunal, revela não ter sequer analisado os *Financial Cost Senior Debt* inscritos no novo Caso Base.

b) O Concedente refere, na alínea b) do ponto 4. da sua resposta, que os auditores pretendem que, antes do Acordo- Quadro, não haveria preocupação do Estado em controlar o volume de tráfego nas duas pontes.

O que os auditores pretenderam expressar foi o facto de terem constatado que o acentuar da preocupação de controlo de tráfego surgiu expressamente neste Acordo Global, quando uma das clausulas fundamentais do contrato de concessão, que indexava o prazo da sua duração a um limite de 2.250 milhões de veículos foi por ele eliminada.

Os auditores, não consideram estranho o acesso do IEP ao sistema de informação de tráfego das duas pontes, até porque o controlo de tráfego constitui uma das obrigações contratuais do Concedente.

Mas não deixa de ser verdade que, no actual modelo contratual, o controlo de tráfego deixou de ter a importância estratégica que assumia no anterior modelo. Isto porque o termo da concessão já não depende do volume de tráfego. De qualquer forma os **auditores aceitam formular mais claramente este ponto** do seu Relato.





### *III. Quanto ao ponto da resposta do Concedente identificado por “5. A análise efectuada à evolução do modelo”, os auditores do Tribunal consideram o que vem a seguir:*

a) O Concedente afirma neste ponto da sua resposta que a opção por um novo Caso Base resultou do facto deste se mostrar mais vantajoso para o Estado, de acordo com as simulações efectuadas pelos consultores.

Relativamente a esta questão, os auditores do Tribunal sentem ser seu dever tecer os seguintes comentários:

O que está em causa, no entender dos auditores, não é a opção por um ou por outro modelo, mas **sim os pressupostos e a lógica de reposição do equilíbrio a considerar em cada modelo**, e bem assim, **a razoabilidade da TIR accionista exigida, face ao actual perfil de risco do projecto**.

Face aos pressupostos fixados nos respectivos modelos, efectivamente, a compensação directa a atribuir à concessionária no novo modelo é inferior a do anterior Caso Base. Contudo, a adopção de um novo modelo Caso Base, não defendeu da melhor forma, o interesse financeiro público, até porque não considerou **cenários alternativos de rendibilidade accionista. Senão vejamos:**

Relatório preliminar, de 22 de Janeiro de 2000, do Banco Efisa – Consultor do Concedente. Transcrevemos, seguidamente, o que escreveu o **Consultor do Estado**, que aos auditores se afigura de elementar clareza:

*“...Através do modelo de refinanciamento o Banco Efisa procedeu ao calculo da compensação a atribuir durante um período de 10 anos, de forma a alcançar a referida taxa de rendibilidade de 10,86%, assumindo os seguintes pressupostos:*

- Aplicação de Novo Modelo de Portagens na Ponte 25 de Abril e suspensão do pagamento de portagens em Agosto até ao final da concessão;*
- Alteração de metodologia de actualização de portagens na Ponte Vasco da Gama para que esta seja feita exclusivamente através do IPC do PTE e com arredondamento ao múltiplo superior de cinco cêntimos de Euro;*
- Reembolso de 8,5 milhões de contos por encontro de contas com entitlements no primeiro semestre de 2000;*
- Não reconhecimento de claims por parte do concedente;*
- manutenção de prazo de concessão variável, determinado por tráfego acumulado de 2.250 milhões de travessias e um máximo de 33 anos.*



---

- FRA VI no montante de 5,85 milhões de contos

- Não pagamento de Fee ao IEP

Através da aplicação de todo estes pressupostos, o Banco EFISA alcançou o valor de **48,25 milhões de contos** a pagar pelo concedente através de prestações semestrais constantes, ao longo de 10 anos. Este valor asseguraria aos accionistas da Lusoponte uma rentabilidade de 10,86%, com uma **poupança de cerca de 17,75 milhões de contos** (valor acumulado a preços correntes) **para o concedente**, face à proposta da concessionária, a que **acresce o valor acumulado das receitas resultante do não aumento do prazo da concessão.**”

“Aumentando o prazo da concessão para os 35 anos propostos pela concessionária e mantendo a mesma taxa de rentabilidade para os seus accionistas, o Banco Efisa calculou em **37,5 milhões de contos o montante global da compensação a atribuir pelo concedente** para permitir à concessionária uma rentabilidade de 10,87%, o que corresponde a cerca de **54% da compensação actualmente proposta pela concessionária**, para um cenário idêntico, ao nível de obrigações do concedente. Em termos esta compensação traduz **uma poupança de 31,75 milhões de contos.**”

“Face à análise apresentada, o Banco Efisa conclui que as compensações financeiras (FRA fixo) actualmente propostas pela concessionária são claramente excessivas, dado o aumento real de TIR que proporcionam. O Banco Efisa entende que é possível ao Estado alcançar poupanças significativas com cenários alternativos de reposição do equilíbrio financeiro.”

“ O Banco Efisa disponibiliza-se desde já para analisar outros cenários que o GATTEL ou a Comissão de Negociações entendam pertinentes, **de forma a assegurar ao Estado a conclusão de um Acordo Global que defenda da melhor forma o interesse público**, sem prejudicar os justos interesses da concessionária.”

Face às transcrições acabadas de fazer do Relatório do Consultor Técnico do Estado, o Banco Efisa, (os sublinhados são dos auditores), parece claro e inequívoco que o concedente, ao não considerar cenários alternativos e ao atribuir uma compensação directa **de 61,4 milhões de contos com base nos pressupostos do novo modelo Caso Base**, não defendeu da melhor forma os **interesses financeiros públicos.**

b) Neste ponto da sua resposta, o Concedente alega que é omitido o facto da variação percentual na taxa de IRC funcionar também a favor do Concedente, nomeadamente quando a taxa de IRC baixar em 1 ponto percentual.



Esta afirmação não tem qualquer fundamento. Com efeito, é referido claramente na página 13 do relato dos Auditores que as variações percentuais negativas na taxa de IRC darão lugar á redução do montante de compensação do Estado à Lusoponte.

O que está em causa, para os auditores, é que este era um risco integralmente assumido pela Concessionária que, nos termos do novo **Acordo Global**, **passou a ser repartido pelo Concedente, contrariando as boas práticas de afectação de riscos, recomendadas para modelos contratuais com estas características.**

Para confirmar o que antecede, os auditores desejam relembrar que as **alterações legislativas de caracter geral**, como as do **IVA** e do **IRC**, direccionadas para todos os sectores de actividade, **constituem, nos termos dos modelos contratuais do tipo Project Finance celebrados em Portugal** (Ex: concessões SCUT, concessões de portagens reais etc), **riscos da responsabilidade integral das respectivas concessionárias.**

c) No que toca a esta alínea c) do ponto 5. da sua resposta, o Concedente mostra não ter compreendido as constatações dos auditores do Tribunal.

Em primeiro lugar, a afirmação dos auditores relativa à utilização, por parte do Concedente, de um modelo com projecções de tráfego menos conservadoras, não é uma critica, é uma constatação de auditoria.

Em segundo lugar, a introdução de projecções mais actualizadas funcionou como um factor de compensação para o Estado, em matéria de renegociação do contrato, como se explicita claramente no Quadro XI do relato dos auditores.

Finalmente, é obvio que, se no futuro houver necessidade de efectuar um novo Reequilíbrio Financeiro, com referência ao novo Caso Base, o Concedente **pagará mais do que pagaria se o fizesse com base no anterior modelo**, cujos rendimentos são inferiores. Portanto, não se trata de qualquer contradição ou incongruência. Estas projecções menos conservadoras constituíram, à partida e de facto, **um pressuposto positivo, em matéria de atenuar o nível de compensações directas a pagar à Lusoponte.** Todavia, um eventual futuro Reequilíbrio com base nestas projecções, implicará logicamente um agravamento das compensações do Estado à concessionária.

O Concedente refere ainda que a **actualização de preços das portagens se faz no novo modelo a uma taxa de actualização inferior.**

Esta afirmação não tem o mínimo fundamento e revela desconhecimento total do concedente dos pressupostos de Reequilíbrio Financeiro constantes do Acordo Global.



---

Para provarem tal facto bastará aos auditores do Tribunal citar uma passagem de um **parecer do Banco Efisa – consultor do concedente**, constante do **segundo relatório preliminar de 25 de Janeiro de 2000**.

Transcrevemos com a devida vénia:

“Novo modelo de Portagens na Ponte 25 de Abril”

“ ... A Lusoponte assumiu que ao invés de uma tarifa base, a actualização se basearia sempre na tarifa do ano anterior. A consequência é **uma taxa de crescimento das portagens mais elevada** com o esquema Lusoponte que com o esquema actualmente constante do SCS.

*A metodologia de actualização Lusoponte permite assim alcançar uma redução da compensação a atribuir pelo Estado, através de um **aumento da contribuição do utilizador da travessia**. Contudo tem o **inconveniente de conduzir a um crescimento das taxas de portagem superior à inflação** (acentuado pelo facto do arredondamento ser sempre realizado para os 5 cêntimos superiores)”*

Não tendo os auditores do Tribunal, ao contrário do que faz o Concedente nesta sua resposta, argumentos para contraditar o que escreveu o Consultor Técnico do Estado, o Banco Efisa, resta-lhes concluir que o novo modelo de portagens, em relação ao modelo preconizado no segundo contrato de concessão, **vem penalizar os utilizadores da Ponte 25 de Abril**, na medida em que este modelo de portagens permite aumentos superiores à inflação. Esta situação deve-se ao facto de, ao invés de se assumir uma tarifa base, à qual se aplicaria um índice de inflação acumulada, se ter optado por fazer a actualização passar a basear-se, sempre, na tarifa do ano anterior.

**d)** O Concedente, nesta alínea do ponto 5. da sua resposta, volta a afirmar que os benefícios proporcionados à concessionária “*mais não são do que a compensação pelas receitas que a Lusoponte deixará de cobrar pelo facto de o concedente ter imposto um modelo de actualização das taxas de portagem na Ponte 25 de Abril diferente daquele que se encontrava previsto no contrato de concessão*”.

Contudo, como se demonstrou no Relato dos Auditores, as variáveis chave a compensar pelo Estado, no novo Modelo de Reequilíbrio, **não se limitaram a uma perda de receitas que a concessionária deixaria de cobrar** como pretende sugerir o concedente.



Na verdade, a **compensação efectuada á concessionária** teve por base um **modelo matemático**, que integra um **volume de encargos financeiros superior ao dobro** dos encargos previstos no anterior modelo, bem como outros custos operacionais da concessionária que não estavam previstos no Caso Base original. Em termos matemáticos, estes factores contribuíram para a redução da TIR accionista. Isto significa que, para manter o mesmo nível da TIR accionista, o concedente foi obrigado a injectar neste modelo uma compensação que não só compensasse a perda de receitas da concessionária, como também a ressarcisse pelo acréscimo de custos financeiros e de outros custos operacionais da sua responsabilidade.

Aliás, consultor técnico do Concedente, o Banco Efisa, explícita, de uma forma clara, que quaisquer encargos incorridos pela concessionária, que sejam repercutidos no modelo, estarão na prática a ser assumidos pelo Estado.

#### ***IV. No que concerne à resposta do Concedente identificada sob o título “6. A manutenção da TIR”, é entendimento dos auditores do Tribunal o que a seguir referem:***

Relativamente a esta questão, o Concedente alega que a manutenção de uma TIR de 11,43% foi adequadamente ponderada e entrou na balança das negociações em contraponto a outros factores. Portanto, o Concedente não aceita a constatação dos auditores de que não terá ponderado devidamente os novos termos de afectação de riscos do projecto.

Na opinião dos auditores do Tribunal, os comentários do Concedente em nada contribuem para alterar as suas conclusões. Todavia, os auditores entendem pertinente citar, a este propósito, algumas passagens do relatório preliminar do Banco Efisa – consultor do concedente, de 22 de Janeiro, que se lhe afiguram bem esclarecedoras. Assim:

#### ***“3.7 Cenários alternativos”***

*“ o estabelecimento de cenários de reposição alternativos está intimamente relacionado com a TIR accionista que os accionistas da Lusoponte pretendem obter em virtude da operação de refinanciamento e do estabelecimento do Acordo Global”*

*“Um cenário possível é a consideração de uma TIR de 10,86%, valor obtido no Modelo de Refinanciamento do FRA VI. O Banco Efisa considera que este valor seria um bom ponto de partida para uma contra-proposta a apresentar pelo concedente, uma vez que seria esta a rentabilidade obtida pelos accionistas no caso de o concedente autorizar a operação de refinanciamento e de as portagens na Ponte 25 de Abril aumentarem para o nível da Ponte Vasco da Gama.”*



---

*“Aprovada a operação de refinanciamento, os membros do ACE construtor terão a possibilidade de ser reembolsados pelos empréstimos concedidos à Lusoponte e bem assim pelos sobre-custos de construção alegadamente incorridos, permitindo-lhe fazer face a encargos financeiros eventualmente assumidos.”*

*“Por outro lado, acordando o Concedente com a Concessionária **uma compensação que lhe permita antecipar consideravelmente as receitas que iria obter** com as referidas portagens (através de um FRA Fixo), **sem correr o risco de tráfego que lhes estaria associado parece justo que a concessionária retire da concessão a rentabilidade que esperava 10,86%, mas apenas essa.** A atribuição de uma **compensação superior, que lhe garantisse uma rentabilidade mais elevada, face a um perfil de risco inferior, estaria a sobre-premiar a Concessionária, desequilibrando a relação risco-rentabilidade em seu favor e em claro prejuízo do erário público”.**”*

Os auditores não podem deixar de sublinhar que os factos são evidentes e que o Concedente foi devidamente alertado pelo seu consultor para esta questão. Porém, na prática, limitou-se a aceitar a TIR de 11,43%, como mais uma contrapartida exigida pelos accionistas da Lusoponte, revelando manifesta falta de capacidade negocial, o que se considera inexplicável à luz do princípio de defesa dos interesses financeiros públicos.

***Relativamente ao conteúdo da resposta do concedente que vem identificada como “7. Consequências financeiras para o Estado e utentes resultantes do Acordo Global”, os auditores do Tribunal referem o que se segue:***

Neste ponto, o Concedente alega que existe um “erro grosseiro” no Relato de auditoria, ao não se apurarem os montantes que entre 2001 e 2024 a Concessionária deixa de cobrar aos utentes, por via da alteração do sistema tarifário da Ponte 25 de Abril.

No que respeita às consequências financeiras deste novo Acordo, cumpre aos auditores esclarecer o seguinte:

O objectivo programado para a auditoria e relatado neste ponto foi o de quantificar o Reequilíbrio Financeiro, nas suas diversas componentes, para a concessionária. **Isto é quanto representou, financeiramente, a reposição do equilíbrio financeiro para a concessionária, tendo em consideração: a compensação directa, o não pagamento do fee ao IEP e a prorrogação efectiva do prazo da concessão.**

Como reconhece o concedente, a solução encontrada é uma solução mista que tem como objectivo fundamental minimizar o esforço orçamental do concedente, procurando repartir o ónus do Reequilíbrio através dos utilizadores da travessia (dilação do prazo da concessão) e do IEP (ao



*Handwritten signature in blue ink.*

isentar a concessionária de pagar o serviço de manutenção da Ponte 25 de abril da responsabilidade do IEP).



---

Os valores apurados pelos auditores, a preços constantes, descontados da taxa de inflação do modelo Caso Base, atingiu cerca de **182 milhões de contos**, não incluindo os efeitos fiscais, quer da tributação indirecta (redução do IVA de 17% para 5%), quer igualmente da tributação directa (IRC)

Acresce ainda que, tendo em vista o **reforço da credibilidade destes valores** foram **solicitados esclarecimentos ao IEP**, com o mesmo objectivo de quantificar o Reequilíbrio Financeiro para a concessionária, subjacente à celebração do Acordo Global.

O valor de Reequilíbrio Financeiro (a preços constantes) apresentado **pelo Banco Finantia – Consultor do concedente, ascende a cerca de 175 milhões de contos, o que revela um desvio positivo de apenas 4%**.

Mesmo considerando os efeitos fiscais das receitas de IRC, o valor adicional de receitas para o Estado, que atinge, segundo o Banco Finantia, cerca de **62,8 milhões de contos, será minimizado por dois factores chave:**

- **A eficácia da Administração fiscal, ao nível da tributação directa é inequivocamente de menor dimensão.**
- **A redução do IVA de 17% para 5%**, representa, de acordo com um consultor do Concedente, o Banco Finantia, **uma perda de receita para o Estado de quase 50 milhões de contos**, tendo obviamente em consideração as projecções do modelo financeiro Caso Base.

**Assim sendo, os auditores não compreendem nem aceitam que os valores por si apresentados possam ser denominados pelo Concedente como um “erro grosseiro”.**

Relativamente ao 2º parágrafo do ponto 7 das respostas do Concedente, os números referenciados pelo concedente não constam do relato dos auditores. As conclusões deles retiradas não tem consequentemente qualquer sentido.





*VI. No que respeita à resposta do Concedente sob a epígrafe “8. Comparação entre os rendimentos previstos nos Casos Base”, os auditores do Tribunal entendem dizer o que se segue:*

Face à discordância total do Concedente em relação à análise efectuada pelos auditores neste ponto, cumpre esclarecer:

- Em primeiro lugar, a comparação estabelecida entre os modelos financeiros Caso Base e Novo Caso Base **não visou qualquer avaliação integrada dos modelos**. Teve apenas como objectivo fundamental **identificar e quantificar as principais componentes dos *cash-flows* associados às receitas de portagem e aos mecanismos de Reequilíbrio Financeiro, para além de evidenciar os diferenciais existentes entre aqueles fluxos de *cash-flows***. Um dos objectivos foi, pois, o de demonstrar que o **nível de rendimentos previstos no novo modelo é superior ao do modelo original, em resultado de uma actualização das projecções de tráfego, embora as mesmas sejam ainda conservadoras, de acordo com um consultor do GATTEL**.
- Em segundo lugar, o abatimento dos custos de manutenção ao montante das receitas previstas no Caso Base original teve como objectivo **tornar comparáveis os dois modelos**, já que o não pagamento dos custos de manutenção da Ponte 25 de Abril, implicou um acréscimo de *cash-flow* no novo modelo. Haveria, então, duas soluções: ou se acrescia aos rendimentos do novo modelo ou se subtraía aos rendimentos do modelo original.
- Em terceiro lugar, o modelo financeiro adoptado, no entender dos auditores, não defende da melhor forma os interesses do Concedente, já que integrou pressupostos tecnicamente indefensáveis, **como uma TIR accionista desajustada do perfil de risco do projecto, custos de financiamento e refinanciamento na ordem dos 124,5 milhões de contos, que duplicaram os do modelo anterior**, e outros custos da concessionária, que, na realidade, e segundo o Banco Efisa, consultor do Estado, acabaram por ser suportados pelo concedente.
- Em quarto lugar, o diferencial de 74 milhões de contos apurado no quadro VI reflecte o acréscimo de rendimentos do novo Caso Base, em comparação com o modelo original. Este rendimento resulta, em parte substancial, da utilização de projecções de tráfego menos conservadoras e do montante de compensações directas atribuídas pelo concedente para ressarcir a concessionária, **não só do novo modelo de portagens da Ponte 25 de Abril, como também dos custos da nova estrutura de financiamento da concessionária**.



- Finalmente, quanto à comparação estabelecida entre a compensação directa de 61,3 milhões de contos e o diferencial de encargos financeiros de 66 milhões de contos, trata-se efectivamente de uma **relação matemática e lógica**.

Se o modelo financeiro carrega adicionalmente um custo de 66 milhões de contos, o mesmo terá impreterivelmente de ser compensado, pelo lado da receita, para que se possa manter o mesmo nível de TIR de 11,43%.

A falha técnica assinalada pelos auditores do Tribunal ao Concedente resulta do facto da compensação directa estar afectada de custos de refinanciamento e outros custos operacionais da **Concessionária**, que, ao serem reflectidos no modelo, estão na verdade a ser **assumidos pelo Concedente**, contrariando a lógica e os princípios vertidos nas Bases da Concessão.

Será que as observações do Banco Efisa, consultor do concedente (já transcritas no presente documento), relativamente aos pressupostos e à lógica de Reequilíbrio Financeiro, também se revelam erradas e demagógicas, como na resposta se diz do Relato dos auditores? É queas mesmas coincidem com a posição assumida pelos auditores do Tribunal.

Por isso, os auditores consideram oportuno citar novamente algumas das passagens mais evidentes dos relatórios preliminares do Banco Efisa consultor do Concedente, relativamente à lógica de Reequilíbrio Financeiro adoptada no novo Acordo Global. Transcrevemos:

***“Banco Efisa – Quarto Relatório Preliminar de 9 de Fevereiro de 2000”***

*“..a alteração de quaisquer desses inputs conduz necessariamente a uma alteração da TIR accionista. No caso particular dos custos de financiamento, um aumento do seu valor conduz naturalmente a uma redução da TIR accionista “*

*“... De facto, qualquer aumento dos custos de financiamento, conduzirá naturalmente a uma redução da TIR accionista. Para esta ser reposta para o nível fixo de 11,43% será portanto necessária uma compensação superior.”*

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

Aos auditores do Tribunal resta esperar que o Concedente se mostre menos crítico em relação ao que escreveu o Consultor Técnico que ele próprio escolheu para o apoiar.



Em suma, os auditores do Tribunal continuam a sustentar que o novo modelo financeiro negociado pelo Concedente, **não defendeu da melhor forma o interesse público** na medida em que o mesmo permitiu, ainda que de forma indirecta, imputar ao Estado custos operacionais e financeiros da **Concessionária**, que constituem, normalmente, numa estrutura do tipo *Project Finance*, riscos e responsabilidades da concessionária.

***VII. No que toca à resposta do Concedente que vem identificada sob o título “9. A quantificação das contrapartidas financeiras atribuídas à concessionária”, os auditores do Tribunal opinam o que segue:***

O Concedente volta a reafirmar nesta parte da sua resposta que o novo modelo financeiro é menos penalizador para o Estado, em termos tais que a compensação a atribuir à concessionária, de acordo com os pressupostos assumidos, nomeadamente em termos de TIR, calculada através do novo modelo financeiro, é inferior à calculada através do Caso Base original.

O Concedente não compreendeu, de novo, que o trabalho efectuado pelos auditores não teve como objectivo identificar quais dos dois modelos seria mais vantajoso para o Estado.

A questão fulcral para os auditores residiu na transparência e na razoabilidade dos pressupostos negociados, subjacentes à lógica de reposição do equilíbrio financeiro da concessão, que, no seu entender, não se revelaram aceitáveis à luz dos princípios de defesa do interesse público.

### **Exemplificando:**

O ajustamento do modelo Caso Base original com a introdução de projecções de tráfego menos conservadores tornaria seguramente tal modelo mais vantajoso para o concedente efectuar o Reequilíbrio à concessionária do que o novo modelo.

Para o provar, os auditores voltam a socorrer-se do que foi escrito pelo Consultor Técnico do Concedente e que este, livremente, escolheu. Vejamos:

### ***“Quarto Relatório Preliminar - Banco Efisa”***

*“Analisando concretamente os valores obtidos verifica-se que comparando directamente o cenário 2 (proposta do Banco Efisa) o cenário 3 (proposta da Lusoponte), o Banco Efisa propõe um valor global para o FRA único de 58,5 milhões de contos contra os 61,4 milhões de contos propostos pela Lusoponte.*

*A diferença destes valores deve-se à periodificação dos pagamentos assumida por ambos, verificando-se que a periodificação assumida pelo Banco Efisa leva em consideração quer a*



---

*não excessiva oneração orçamental do Estado até 2006, quer o respeito pelo perfil do Rácio de Cobertura do Serviço da Dívida.*

*Caso não se assuma a inclusão dos custos adicionais da sociedade concessionária referidos no ponto 2 obtém-se um valor global para o FRA único de 57 milhões de contos.”*

Concluindo, torna-se claro para os auditores do Tribunal de Contas que, manobrando com pressupostos do modelo Caso Base se tornou possível aumentar o nível de compensação directa a pagar pelo Concedente à Concessionária.

***No tocante à parte da resposta do Concedente identificada por “10. As contrapartidas financeiras directas suportadas pelo Estado”, referem os auditores o que se segue:***

A este propósito, convém recordar que o **envolvimento financeiro do Estado concedente** na concessão Lusoponte ascendia, antes do Acordo Global, a cerca de **52,5 milhões de contos** (comparticipação inicial e Acordos de Reequilíbrio).

Ora, se somarmos o valor apresentado pelo Banco Efisa (175 milhões de contos<sup>1</sup>) relativo ao montante global de Reequilíbrio Financeiro do Acordo Global, as implicações financeiras globais brutas da concessão Lusoponte, para o Estado e utentes, atingem quase 230 milhões de contos.

Com efeito, considerando apenas o envolvimento financeiro do Estado concedente, designadamente a sua comparticipação inicial, as compensações directas e as perdas de receita de IVA e do *Fee* da manutenção da Ponte 25 de abril, os montantes envolvidos deverem ascender, a preços correntes, a cerca de 217 milhões de contos.

**Neste contexto, afigura-se bem longe de constituir qualquer ficção sustentar a ideia de que o Estado concedente tem sido o mais importante e decisivo financiador da concessão, sem a explorar**

Os auditores do Tribunal têm extrema dificuldade em compreender o que poderá levar o Concedente a contraditar valores, que estão devidamente comprovados, ainda que, alguns deles, assumam um carácter previsional.

---

<sup>1</sup> Valor a preços constantes, descontado da taxa de inflação do novo modelo Caso Base, que não inclui o impacto fiscal



***IX. Quanto à parte da resposta do Concedente identificada por “11. Redução da taxa de IVA”, os auditores do Tribunal contrapõem o que se segue:***

Relativamente a esta questão é, antes de mais, pertinente recordar algumas das preocupações constantes de um memorando da Lusoponte, intitulado “ Contrato de Concessão para as travessias do Tejo – Modificações unilaterais decididas pelo Governo” que passamos a transcrever:

*“...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.*

*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.<sup>2</sup>*

*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.”*

Idênticas reservas quanto à referida compensação são evidenciadas pelo consultor do GATTEL:

*“(...) 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 integra 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.*

---

<sup>2</sup> Morais de Leitão & J. Galvão Teles – 10/11/94



---

*... 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.”<sup>3</sup>*

Analisando, actualmente, agora, a redução do IVA, numa perspectiva financeira, cumpre aos auditores do Tribunal salientar que foi solicitado ao IEP, em sede de fiscalização prévia, a título de esclarecimento, a quantificação do impacto da redução do IVA das portagens (de 17% para 5%) na receita do Estado.

Em resposta a esta dúvida, o Banco Finantia, consultor do IEP, veio a quantificar o impacto desta redução de IVA como uma **perda de receita para o Estado, a preços constantes, na ordem dos de 47 milhões de contos e uma perda de receita, a preços correntes, de cerca de 74 milhões de contos.**

Sendo assim, a estimativa apresentada pelos auditores de **quase 50 milhões de contos**, mais uma vez, não representa nem traduz qualquer propósito de demagogia, como pretende o Concedente na sua resposta.

***X. Relativamente à resposta do Concedente identificada sob o título “12. As conclusões do Relato”, entendem os auditores referir o seguinte:***

Em sede de conclusões, o Concedente limitou-se, de uma forma geral, a **rejeitar** todas as **conclusões dos auditores, defendendo a tese de que o Relato de auditoria enferma de diversos erros de avaliação** e que o **Estado tudo fez** para, de **forma séria e responsável, acautelar e promover os interesses financeiros públicos.**

A este propósito, entendem os auditores do Tribunal ser pertinente e de relevante interesse fazer uma retrospectiva do **conjunto de contrapartidas, que o Concedente proporcionou à Concessionária, ao longo deste processo complexo que conduziu à celebração de sete Acordos de Reequilíbrio Financeiro.**

---

<sup>3</sup> Dr. Vieira de Almeida – Memorando – 19/07/94



Assim:

## (A) Do FRA I ao Acordo Global

1. 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 antiga JAE**, apontavam para um impacto de quase metade daqueles descontos nas receitas da concessionária, permitiu a esta obter um **encaixe adicional** na ordem dos **3,5 milhões de contos**.
2. A atribuição de um montante de **8,5 milhões de contos** a título do acréscimo do risco geral do projecto, veio dar **cobertura a um risco de financiamento (o risco das taxas de juro) que não encontra fundamento nem nas Bases de concessão, nem nos princípios do modelo Project Finance**.
3. O pressuposto negocial de que as receitas da Ponte 25 de Abril obtidas durante a fase de construção da ponte Vasco da Gama **constituíram um subsídio ao investimento da Ponte Vasco da Gama**, foi baseado apenas na **expectativa de um tratamento fiscal mais favorável à concessionária**, permitindo a esta obter uma compensação adicional de **2,38 milhões de contos**.
4. **A redução do IVA das portagens, de 17% para 5%**, constituiu, nos termos do FRA I, **mais um factor suplementar de reposição do equilíbrio financeiro da concessão**, que permitiu à concessionária obter um **acréscimo real de 12% nas suas receitas líquidas, o equivalente a quase 50 milhões de contos**.
5. As **consequências financeiras** associadas ao **risco de rescisão do contrato por motivos de força maior** (Ex: contestação pública), nomeadamente, o **risco dos Accionistas da Lusoponte**, subjacente à **remuneração dos capitais próprios**, é **imputado ao Estado**.

## (B) Com o novo Acordo Global

6. O Estado veio a fixar **um prazo fixo de 35 anos** para a duração da concessão, **sem ter em consideração os ganhos ou lucros da concessionária**, associados aos volumes de tráfego reais superiores aos do Caso Base e novo Caso Base.
7. Com o estabelecimento daquele **prazo fixo**, o Estado acabou por permitir uma **prorrogação efectiva do prazo da concessão por mais 7 a 11 anos**, o que representa, para a Concessionária, um **encaixe bruto de receitas na ordem dos 112 milhões de contos** (a preços constantes).



8. **O Estado não previu qualquer mecanismo de clawback** a seu favor, nomeadamente a **partilha de ganhos anormais da concessionária** ( a partilha de *upsides* da concessionária).
9. O Estado concedeu à Concessionária uma **redução do risco geral do projecto**, nomeadamente, através de uma **economia de custos de manutenção da Ponte 25 de Abril** (no valor de **19 milhões de contos**), e da **atribuição de uma compensação directa no valor de 50 milhões de contos**, ambas calculadas a preços constantes.
10. O Estado assumiu ainda os **riscos de refinanciamento** da concessionária, **contrariando os princípios e a lógica das próprias Bases de Concessão** ao permitir que a compensação directa fosse calculada com referência a um volume de encargos financeiros de **124,5 milhões de contos**, que representam **mais do dobro dos encargos previstos na estrutura inicial de financiamento**.
11. Não obstante verificar-se uma **redução do risco geral do projecto**, pelo facto do **Concedente proporcionar à concessionária uma antecipação das receitas de portagem sem correr qualquer risco de tráfego**, a **TIR accionista de 11.43%** manteve-se **inalterada**, o que traduz mais **uma contrapartida do Estado à Concessionária**.
12. **Contrariando as boas práticas de afectação de riscos no âmbito de um Project Finance** o Estado passou a **partilhar com a concessionária os riscos resultantes de alterações à lei geral**, designadamente, as **alterações à taxa de IRC**.
13. O montante de **8,5 milhões de contos**, atribuído indevidamente à concessionária pelo Estado **acabou, na prática, por ser compensado com valores** de que o Estado se **declarou devedor por trabalhos e obras a mais** (algumas das quais eram objecto de disputa).

Como conclusão final, os auditores não descortinam qualquer motivo que possa servir de **fundamento ao requerido pelo Concedente quanto à reformulação global do relatório de auditoria**.

Lisboa, 26 de Outubro de 2001.