

1. CONCLUSÕES

Das audições Gerais (1.ª fase)

- 1. Portugal, Reino Unido, Espanha e Grécia são os países que mais recorrem à contratualização pública utilizando o modelo PPP. Estes países representam cerca de 90% do valor total de Parcerias Público Privadas na Europa;**

- 2. Portugal é o país da Europa com maior investimento em Parcerias Público Privadas em percentagem do PIB;**

- 3. A utilização “massiva” de Parcerias Público Privadas em Portugal como forma de financiamento do Estado desvirtuou o seu objectivo fundamental: Reduzir custos para o Estado e melhor satisfazer as necessidades públicas;**

- 4. As opções políticas que serviram de base ao lançamento de Parcerias Público Privadas são o maior factor de influência do seu sucesso/insucesso;**

- 5. A inexistência ou o cálculo deficiente do Comparador do Sector Público, na maioria das PPP realizadas, põe em causa a eficácia económica do modelo de Parcerias Público Privadas, viola as recomendações legislativas nacionais e comunitárias e põe em causa a eficácia económico-financeira dos projectos bem como as implicações que acarretarão para o Estado;**

- 6. A existência do Comparador do Sector Público é determinante para se aferir o Value for Money das Parcerias Público Privadas, isto é, a sua eficácia e a sua eficiência;**

7. A demonstração do Value for Money não é condição suficiente para se optar pela contratação via Parceria Público Privada;

8. **A comportabilidade dos custos das Parcerias Público Privadas é fundamental para o processo de decisão;**

9. **A TIR das concessionárias não é um factor decisivo para a contratação via PPP, mas assume especial importância nos processos de reequilíbrio financeiro (renegociações);**

10. **A contratação com recurso às Parcerias Publico Privadas é uma contratação incerta quanto aos encargos globais para o Estado pois assenta em previsões a longo prazo que podem alterar-se a qualquer momento;**

11. Os contratos PPP carecem de estudos exaustivos que justifiquem o seu lançamento, assim como de um conjunto de estudos de acompanhamento e monitorização durante todo o período da sua execução. **O Estado português promove estudos que antecedem a contratualização via PPP, embora com cenários inflacionados e pouco realistas na maioria dos casos, mas não faz estudos de acompanhamento e monitorização suficientes que avaliem com rigor o desempenho das parcerias público privadas;**

12. **A posição negocial do Estado face aos parceiros privados, no que diz respeito às PPP, é deficitária. O Estado não possui uma estrutura técnica forte e especializada neste tipo de contratação que defenda com absoluto e inquestionável rigor o interesse público;**

13. **O recurso excessivo às PPP, especialmente as rodoviárias, teve por base a necessidade dos agentes políticos realizarem obra sem formalmente se**

endividarem sobretudo porque existiu um aproveitamento político pernicioso resultante da Comissão Europeia e o Eurostat não considerarem este tipo de contratação como dívida pública;

14. Esta posição da Comissão Europeia e do Eurostat foi um erro tendo em consideração a expansão massiva de PPP no que diz respeito ao equilíbrio das contas públicas. Uma PPP tem por base um pagamento, sob diversas formas, do Estado a um parceiro privado. Esse pagamento é sempre dívida pública, como alíás a TROIKA¹, por via da ajuda financeira a Portugal, obrigou a que se reconhecesse;

15. Os elementos² que estiveram por base na decisão de contratação via PPP são de difícil acesso público o que torna estes processos de contratação pouco transparentes e de difícil escrutínio pelos cidadãos;

16. O Estado não tem cumprido completamente a sua função ao não assumir-se como o principal promotor de divulgação pública de todos estes elementos traindo, desta forma, de forma objectiva a relação de confiança que deve ter com os cidadãos;

Das Parcerias Público Privadas do Sector Ferroviário:

“Fertagus”

17. Entre 1999 e 2004 a PPP “Fertagus” **nunca atingiu os limites mínimos de banda de tráfego** constantes nos estudos efectuados;

¹ Ver memorando de entendimento entre o Estado português e a Troika;

² Contratos, Estudos, Acordos Contingentes, Acordos de Reequilíbrio Financeiro, etc.

18. **As empresas responsáveis por estes estudos** desfasados de tráfego foram as seguintes: **FBO – Kennedy Henderson, Sofrerail e Lusotécnica**;

19. **A aceitação**, neste período, **dos valores definidos como bandas de tráfego** foi da responsabilidade da Comissão de Concurso presidida pelo Dr. José Braancamp Sobral, de acordo com as respostas ao concurso enviadas pelos concorrentes;

20. **Deveria ter sido o Estado a assumir a responsabilidade na elaboração dos estudos de tráfego iniciais desta PPP**. Não se justifica que o Estado aceite sem reconhecida contestação estudos elaborados pelos concorrentes privados quando estes **servirão de base para as suas remunerações**;

21. **O resultado** desta prática traduziu-se num **pagamento do Estado** português, como indemnização compensatória à concessionária, de **45.177.527,00 €**;

22. Em 2005, o segundo período da concessão, dá-se a primeira renegociação da PPP “Fertagus”. O Estado abandona o pagamento por via do tráfego e passa a pagar de acordo com um modelo de “prestação de serviço público”, ou seja se a concessionária obtivesse proveitos abaixo do estabelecido assumia o risco, se estes fossem acima do definido pelo modelo económico financeiro haveria partilha de risco com o Estado;

23. **Por via deste novo modelo de compensação financeira o Estado pagou à concessionária, entre 2005 a 2010, 57.644.109,00 €**;

24. **Em 11 anos (1999-2010) a PPP “Fertagus” custou aos contribuintes portugueses 102.821.636,00 €**;

25. Competia ao antigo IMTT e à IGF a regulação desta concessão. **O IMTT acusou incapacidade em exercer na plenitude a sua função de regulador**;

26. O terceiro período da PPP “Fertagus” surge com a renegociação de 2010. **Esta renegociação foi positiva para o Estado.** Não lhe trás qualquer encargo e todos os riscos de exploração são transferidos para a concessionária, fazendo desta parceira uma PPP autossustentável;

27. Caso a concessionária se reequilibre financeiramente em 2013 e caso o Estado não resgate a concessão, esta poderá entregar ao Estado **965.911,88€** em 2017, **1.233.469,98€** em 2018 e **1.428.983,53€** em 2019;

28. **A PPP “Fertagus”** apesar de algumas dificuldades iniciais, especialmente no que diz respeito às exageradas previsões de tráfego, pode **ser considerada uma PPP de sucesso. É responsável por cerca de 85.000 deslocações diárias, tem um índice de satisfação do público de 4,5 pts (escala de 1 a 5) e desde Janeiro de 2011 que a concessionária não recebe qualquer compensação financeira do Estado;**

“Metro Sul do Tejo” (MST)

29. O risco nuclear da concessão MST é o risco de procura/tráfego. Este risco é essencialmente assumido pelo Estado e a sua concepção implica compensações financeiras à concessionária;

30. O início da operação do MST estava determinado para 2005 mas apenas em 2008 é que se iniciou a sua exploração. Este atraso teve como principais causas a nomeação sucessiva de 3 Governos, a multiplicidade de intervenientes (do Estado central e local), o que acarretou encargos adicionais para o Estado através da celebração de um Acordo de Reequilíbrio Financeiro;

31. As previsões de tráfego do Caso Base da concessão MST foram avaliados de forma excessiva. Em 2011 o tráfego estimado do MST correspondia a 1/3 da estimativa de tráfego contratualizada;

32. No primeiro trimestre de 2012 o registo de tráfego do MST apresentou uma descida de 18% em relação ao período homólogo anterior, o que torna expectável que o Estado incorra em pagamento de compensações financeiras à concessionária por défice de tráfego regulares;

33. Nesta concessão fica mais uma vez provado que os estudos que serviram de base para a sua contratação foram sobrestimados produzindo efeitos negativos para o concedente Estado;

34. Quem definiu as bandas de tráfego iniciais foi o Governo. Logo conclui-se que o modelo financeiro foi concebido de modo a viabilizar a concessão. Ou seja, houve empolamento das projecções de tráfego de modo a que se obtivesse um preço de bilhete de transporte menos oneroso;

35. O risco de fraude foi outro tipo de risco que foi contratualizado a uma taxa de 8% no Caso Base. Porém, na última sessão de renegociação (2002) a fórmula de compensação financeira não teve em conta essa taxa.

36. Esta discrepância entre o clausulado do contrato e o modelo financeiro implica que a proliferação da fraude prejudique indiretamente o Estado uma vez que a concessionária é compensada pela diferença entre o tráfego estimado no Caso Base e o tráfego real apurado através dos mecanismos de controlo;

37. A concessionária, tentando colmatar esta dificuldade, reforçou a fiscalização, contudo entende que esta medida só se revela eficaz se alterações nas formas de validação dos títulos de transporte implicando um investimento não previsto no modelo financeiro;

38. Não obstante, o actual sistema de validação de títulos é limitador no que respeita à determinação rigorosa do PKT (passageiro por quilometro);

39. A regulação desta concessão está a cargo do IMTT. **Contudo, até janeiro de 2011, não existiam evidências de que o IMTT tivesse elaborado qualquer relatório. Ou seja, nos primeiros dois anos de exploração;**

40. **Do total de investimento publico na concessão MST, 74% correspondeu ao investimento inicial, 20% a Acordos de Reequilíbrio Financeiro e 6% a Indemnizações Compensatórias;**

41. **A primeira fase do MST teve um investimento global de 338.952.982,00€. O Estado foi responsável por cerca de 84% do investimento total, 283.683.829,00€, sendo 75.544.445,00€ provenientes do FEDER;**

42. No âmbito dos Acordos de Reequilíbrio Financeiro o Estado assumiu **77.465.067,00€** de encargos;

43. **O Estado pagou ainda cerca de 225.000,00€ em serviços de consultoria relacionados com os processos de renegociação do contrato de concessão, embora a Comissão não tenha apurado a que empresas se destinou esta verba;**

44. As compensações por défice de tráfego correspondem à terceira maior componente dos encargos públicos com a concessão MST;

45. **O tráfego real em 2009 e 2010 correspondeu a 28,1% e 33,2%, respetivamente, do tráfego estabelecido no limite mínimo da banda de tráfego de referência;**

46. A título de indemnizações compensatórias, **entre 2008 e 2011, o Estado já pagou à concessionária 23.141.177,00€**, ou seja, uma média de 5,7 milhões de euros/ano;

47. Estes custos não foram tidos em conta em sede de análise de propostas apresentadas pelos concorrentes, ou seja, não foi avaliado o risco de eventuais encargos com as indemnizações compensatórias relativamente ao ciclo de vida do projeto;

48. O custo médio suportado pelo Estado por PKT corresponde a 0,28€. Este custo é 9,3 vezes superior ao PKT do Metro de Lisboa e 5,6 vezes superior ao PKT do Metro do Porto;

49. Em janeiro de 2011 o projeto MST apresentava um encargo adicional de 35,4% do valor total de investimento inicial, ou seja, 100.606.244,00€;

50. Nenhum dos agentes políticos envolvidos assumiu à Comissão como sua, ou do seu Governo, a responsabilidade nas decisões que se vieram a verificar mais dispendiosas para o Estado e, por consequência, prejudiciais para o interesse público;

51. Embora não constitua uma infração legal, o ex-Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, Rudolfo Mascarenhas Lavrador, e o ex-Secretário de Estado Adjunto e dos Transportes, Rui Ferreira Cunha, protagonizaram uma prática politicamente questionável e eticamente condenável ao adjudicarem, na qualidade de membros do Governo demissionários, a concessão MST 3 dias antes das eleições legislativas de 2002;

52. O município de Almada, em especial a sua Presidente *Maria Emilia Sousa*, exerceu pressões junto do Governo para o arranque da concessão evidenciando por vezes relações tensas entre as entidades envolvidas. Essa pressão e a tensão dessas relações, sendo legítima do ponto de vista da defesa dos interesses do desenvolvimento do município, condicionaram a celeridade do arranque do projeto tendo dado origem a encargos suplementares, absolutamente evitáveis, ao Estado;

53. Em 2 de Junho de 2008 foi apresentado o “Estudo Estratégico da Parceria Público-Privada referente ao troço compreendido entre Poceirão-Caia, parte integrante do Eixo Lisboa/Madrid do Projecto de Rede Ferroviária de Lata Velocidade” que concluiu vantagem no seu lançamento;

54. O concurso foi lançado, nesse ano, por despacho conjunto do ex-Ministro de Estado e das Finanças, Teixeira dos Santos, e pelo ex-Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Mário Lino;

55. Foram seleccionados para a fase de negociação de propostas os concorrentes ELOS – Ligações de Alta Velocidade e ALTAVIA ALENTEJO – Infraestruturas de Alta Velocidade. Que vieram a obter uma avaliação final de 14,95 e 13,68 pontos, respetivamente, tendo sido, a 1 de junho de 2009, adjudicada a proposta á ELOS por despacho conjunto dos ex-Ministros de Estado e das Finanças, Teixeira dos Santos, e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, António Mendonça;

56. A 27 de Maio de 2010 a REFER submete ao Tribunal de Contas um pedido de fiscalização prévia do contrato de concessão.

57. A 1 de Outubro de 2010 a REFER desiste desse pedido. A Comissão sabe que nesse mesmo dia que estava agendada uma sessão do Tribunal de Contas para decisão sobre o pedido de fiscalização prévia;

58. A 8 de Novembro de 2010 o ex-Secretário de Estado do Tesouro, Carlos Costa Pina, e o ex- Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, António Mendonça, decidem pela abertura da reforma de procedimento de selecção da concessionária que tinha antecedido o contrato de concessão. O processo de negociação foi retomado com os concorrentes ELOS e ALTAVIA;

59. Neste processo a ELOS apresenta algumas alterações à sua proposta inicial (a que já havia sido adjudicada) e a ALTAVIA mantém as suas condições;

60. Os critérios de avaliação de propostas não foram alterados. Ainda assim, e sem grande explicação, as duas propostas foram melhor classificadas, com especial destaque para a proposta da concorrente ALTAVIA que, sem alterações à proposta inicial, foi melhor classificada no critério “Custo”;

61. A 18 de Fevereiro de 2011 foi publicada a Portaria n.º 360/2011 que previa limites máximos por ano e até 2050 dos encargos do Estado com o contrato de concessão, definindo que estes encargos deveriam ser, durante 39 anos, suportados por verbas a inscrever em Orçamentos de Estado futuros;

62. A 20 de Junho de 2011 o ex-Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, Emanuel dos Santos, outorgou um despacho que permitia ao MOPTC executar a reprogramação de verbas do PIDDAC para suportarem os encargos referentes a 2011. Esta outorga ocorreu a pouco menos de 24 horas XIX do Governo entrar em funções, o que constitui, no entender da Comissão, uma prática reprovável, eticamente questionável e evitável na administração pública;

63. A 21 de Março de 2012 o Tribunal de Contas recusa o visto ao contrato de concessão Poceirão-Caia, por se terem verificado ilegalidades no procedimento da contratação. Aliás o Tribunal considera a adjudicação da proposta da ELOS como um acto ilegal;

64. Tendo em conta as considerações do Tribunal de Contas contrastadas com a actuação e argumentação da REFER no que respeita ao processo concursal, a Comissão entende que se aparentam indícios de gestão danosa e de dolo para os interesses públicos pelo que as autoridades competentes devem, no cumprimento das suas responsabilidades, apurar junto da REFER o sucedido;

65. A ELOS teria direito a uma compensação do Estado, pelo desenvolvimento do projeto, em duas fases distintas. A primeira de 838.937.500,00€, cabendo ao Estado o pagamento de 116.000.000,00€ em dois anos, à REFER 61.000.000,00€ em quatro anos e 6661.937.500,00€ de Fundos Comunitários. A

segunda forma de remuneração **garantia à concessionária uma remuneração anual de desempenho e de tráfego a pagar pelo Estado e de manutenção a pagar pela REFER;**

66. Os agentes políticos envolvidos à época, especialmente o ex-Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, António Mendonça, recusam qualquer responsabilidade nas questões anteriormente vistas. Aliás defendem que o Estado tinha, em 2008, dinheiro para fazer a obra e suportá-la por 39 anos. O PEC 1 foi aprovado pouco mais de ano e meio depois;

67. A PPP Poceirão/Caia, no entender da Comissão, é um exemplo concreto de que o recurso às PPP serviu essencialmente como forma de financiamento do Estado para realizar obra e não para garantir os seus objectivos fundamentais: Menos custos para o Estado e maior eficiência na necessidade pública;

68. A PPP Poceirão/Caia estava assente num modelo de desorçamentação do Estado;

As PPP Rodoviárias – Concessões tradicionais com portagem real

69. Uma concessão tradicional de portagem real não deve acarretar encargos para o Estado. Toda a receita da concessionária deve decorrer do valor cobrado de portagens. Estas concessões só acarretam encargos para o Estado em acordos de reequilíbrio financeiro. Todas as cinco concessões tradicionais com portagem real trouxeram, ao contrário do que seria normal, encargos avultados ao Estado;

“Concessão Brisa”

70. Ao longo da concessão Brisa o Estado desempenhou diversos papéis (concedente, regulador, acionista, gestor e fiscalizador) tornando esta concessão numa concessão imperfeita do ponto de vista da contratação pública via PPP;

71. O alargamento da concessão Brisa até 2032 (efectuado em 1999) revelou-se, segundo o Tribunal de Contas, demasiadamente longo correndo, o **Estado, o risco de atribuir à concessionária lucros superiores aos esperados sem contra partida evidente de utilidade pública;**

72. O processo de renegociação de 2008, denominado como “Acordo Global” teve como principal objectivo regularizar um conjunto de “assuntos pendentes” entre o Estado e a concessionária e foi assinado, em representação do Estado, por **Fernando Teixeira dos Santos, Paulo Campos e Mário Lino;**

73. Estes “assuntos pendentes” resultaram num apuramento de uma contrapartida financeira a favor da BRISA correspondente a **270.000.000,00€;**

74. Dentro destes “assuntos pendentes” foi pago à BRISA **7.400.000,00€** relativo à ligação às plataformas logísticas (Poceirão/Castanheira) a construir pela BRISA. A Comissão não apurou se as ligações foram efectivamente construídas. Caso não tenham sido a BRISA deve devolver ao Estado esse valor;

75. As “comparticipações (excepto NAL)” quantificadas em **110.000.000,00€** e o “alargamento A3” quantificado em **19.100.000,00€** encontram-se por verificar pela IGF. Pelo que, caso a IGF apure valor inferior, a BRISA deve devolver ao Estado o remanescente;

76. A BRISA com este “Acordo Global” equilibrou o perfil económico-financeiro do contrato de concessão, tendo retirado os pedidos de reequilíbrio financeiro por redução de tráfego e consequente perda de receita resultante da adjudicação da Concessão Costa de Prata (traçado paralelo à A1);

77. A BRISA possui um diferendo com a ASCENDI e com o Estado relativo à sobreposição do traçado da Concessão Norte e da concessão atribuída à BRISA na

zona de Braga. Apesar de já ter existido deliberação em sede de Tribunal Arbitral a BRISA (atualmente BCR) reclama o valor de receita de portagem entre as datas de 1 de janeiro de 2009 e 5 de fevereiro de 2010 (acrescido de juros até à data do seu integral pagamento) ao Estado ou à Ascendi. Esta compensação reclamada é quantificada em 1.278.714,00€;

78. A Ascendi sustenta o seu direito às receitas de portagem naquele troço suportado pelo Acordo de Reequilíbrio Financeiro que celebrou com o Estado;

79. **O Estado dispôs de receitas de portagem a favor do Grupo ASCENDI que cabiam à BRISA por força de decisão do Tribunal Arbitral;**

80. **A negociação com a BRISA, em 2008, ficou incompleta e não acautelou de forma inequívoca os interesses públicos, como reconhece o ex-Secretário de Estado das Obras Públicas, Paulo Campos, que apesar do seu esforço na renegociação a BRISA continua a ter “rentabilidades fortíssimas” (sic) considerando isso como “aquilo que correu menos bem” (sic) na renegociação;**

81. A Comissão entende que o Estado deve renegociar o contrato de concessão BRISA por forma a defender ainda mais o interesse público;

“Concessão Oeste”

82. A Concessionária tem recorrido a diversos pedidos de reequilíbrio financeiro uma vez que o Estado tem provocado alterações ao modelo contratual;

83. Até 2005, por força destas alterações unilaterais contratuais, os contribuintes portugueses já tinham pago **11.500.000,00€** à concessionária;

84. Está pendente um pedido de reequilíbrio financeiro quantificado em **5.700.000,00€** relativo a alterações legislativas e “outros eventos”;

85. Por decorrência da introdução de portagens na concessão SCUT Costa de Prata é expectável, segundo os relatórios disponíveis, que a concessionária venha a formular outro pedido de reequilíbrio financeiro ao Estado, por força do decréscimo de tráfego;

“Concessão Lusoponte”

86. A concessão Lusoponte constitui-se como um dos piores exemplos de concessões tradicionais com portagem real que acarretam encargos para o Estado;

87. A Concessão Lusoponte, em 18 anos de existência, foi renegociada por 9 vezes tendo a primeira renegociação (FRA I) ocorrido na mesma altura da assinatura do contrato de concessão e a última (FRA IX) em 29 de Março de 2012;

88. Os Acordos de reequilíbrio financeiro (FRA) da concessão Lusoponte já custaram aos contribuintes portugueses **846.802.000,00€, sendo **524.826.000,00€** em compensações contratuais e **321.976.000,00€** em compensações por não cobrança/manutenção/actualização do custo de portagem;**

89. A responsabilidade destes Acordos de reequilíbrio financeiro é do próprio Estado;

90. A Comissão reconhece que a concessão Lusoponte satisfaz as necessidades públicas, mas também reconhece que não respeita um dos espíritos essenciais subjacentes à Parceria Público Privada, o da redução dos custos do Estado;

91. A Comissão entende que o Governo deve reequacionar a renegociação do contrato de concessão Lusoponte com o objectivo de proteger ainda mais o Estado de futuros encargos decorrentes de Acordos de reequilíbrio financeiro semelhantes aos já celebrados;

“Concessão Douro Litoral”

92. A concessionária tem pendente diversos pedidos de reequilíbrio financeiro assentes em reclamações apresentadas pelo ACE construtor, pela AEDL e pela Brisa.

93. Estas reclamações foram rejeitadas pelo InIR, I.P.;

94. A Comissão não realizou audições suficientes sobre esta concessão que permitissem averiguar a pendencia deste pedidos de reequilíbrio financeiro, logo, recorre-se aos relatórios divulgados.

95. A BRISA tornou público que reclamará cerca de 1.250.000.000,00€ relativo ao cancelamento da “Auto-Estrada do Centro” e à cobrança de taxas regulatórias. Reclamará ainda 124.200.000,00€ devido à rejeição do traçado alternativo para a A32 e cerca de 50.000.000,00€ por questões relacionadas com trabalhos de construção. **Este pedido de reequilíbrio financeiro poderá atingir os 1.424.200.000,00€;**

96. **A concessão Douro Litoral é uma concessão financeiramente inviável para a concessionária tendo em conta os níveis de endividamento bancário da mesma o que leva a Comissão a prever, suportada pelos relatórios de auditoria disponíveis, encargos financeiros futuros para o Estado;**

97. A concessionária manifestou interesse em transformar esta concessão numa subconcessão EP;

98. A Comissão entende que o Estado deve renegociar este contrato de concessão por forma a evitar encargos futuros avultados para os contribuintes;

“Concessão Litoral Centro”

99. A concessão Litoral Centro, tal como a concessão Douro Interior, é uma concessão economicamente inviável para a concessionária face aos elevados níveis de endividamento bancário;
100. A concessionária apresentou diversos pedidos de reequilíbrio financeiro estando pendentes em sede de Tribunal Arbitral para decisão;
101. O pedido de reequilíbrio financeiro mais significativo prende-se com a quebra de tráfego devido à introdução de portagens numa via que alimenta o tráfego da concessão Litoral Centro. Este pedido é quantificado pela concessionária em **1.022.000.000,00€**;
102. O InIR, I.P. rejeita estes valores alegando que é da responsabilidade da concessionária a projecção de tráfego. A consultora Ernst&Young prevê no máximo uma compensação financeira na ordem dos 133.000.000,00€. Em todo o caso o Estado terá certamente encargos adicionais com esta concessão;
103. **A auto-estrada Litoral Centro foi, no entender da comissão, mal concebida e mal planeada tendo em conta a sua utilidade pública global;**
104. A comissão entende igualmente que a concessão Litoral Centro foi parcialmente prejudicada pela introdução de portagens nas SCUT (2010);
105. A Comissão entende que o Estado deve reavaliar esta concessão de modo a que minimize possíveis encargos futuros que venha a ter que assumir;

Concessões sem cobrança de portagem para o utilizador (SCUT) e Concessões com cobrança de portagens ao utilizador (ex-SCUT)

106. Apesar dos pressupostos que assentam na definição do Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Sector Rodoviário serem pressupostos válidos, a Comissão entende que este novo modelo foi aproveitado politicamente pelo governo

que o propôs para reduzir o esforço financeiro do Estado em termos orçamentais, através da atribuição à EP da concessão da rede rodoviária nacional por 75 anos;

107. **A EP foi conivente com a opção política vigente**, alheando-se do seu papel técnico de assessoria a uma decisão política bem fundamentada e consciente e **massificou o recurso às Parcerias Público Privadas no sector rodoviário**;

108. **A Comissão entende que fica provado que a ideia, de resto importada do Reino Unido, de auto-estradas sem custos para o utilizador é falsa. Todos os contribuintes suportarão esses encargos via impostos ao longo de toda a vida útil do projecto**;

109. **As concessões em regime sem portagem (SCUT) foram uma opção política do governo de António Guterres contrariando o paradigma que vigorava em Portugal e até mesmo a Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres**;

110. Os objectivos políticos do programa SCUT prenderam-se essencialmente com a minimização do esforço do Estado e com o impacto desses investimentos nas contas públicas;

111. A Hambros Bank, Banco Efisa e a Sociedade de Advogados Carlos Sousa e Brito & Associados, foram os responsáveis pelos estudos que suportaram a implementação deste paradigma;

112. Já em 2003 o Tribunal de Contas havia alertado para o perigo de desorçamentação do Orçamento de Estado, para a falta de apuramento do Value for Money do modelo SCUT, alertando ainda que este modelo assentava essencialmente numa transferência de financiamento do sector privado do que propriamente num valor acrescentado para o erário público;

113. O Eng.º João Cravinho, Ministro à época, reconheceu à Comissão que a intenção de base era transformar Portugal numa zona de desenvolvimento articulado com a Europa, “uma grande aglomeração europeia”, mas que era preciso ser feito em 10 a 15 anos aquilo que demoraria 30 ou 40 anos;
114. Reconheceu ainda, à Comissão, que o conceito SCUT era falacioso e que de facto “o uso de qualquer estrada neste país tem custos para o utilizador” nomeadamente através de “impostos rodoviários”;
115. **A Comissão entende que houve um excesso nos recursos ao modelo SCUT e na construção da rede de auto-estradas, assim como entende que deveria ter sido dada prioridade à requalificação das vias já existentes;**
116. **Foi reconhecido na Comissão, pelo Eng.º Pedro Cunha Serra (ex-Presidente do IEP) que existiram pressões “constantemente e fortes” no que diz respeito ao desenvolvimento deste modelo. A pressão veio, segundo afirmou, de autarcas e de agentes económicos;**
117. Devido a esta utilização massiva já em 2003 o Tribunal de Contas estimava como encargos cerca de 15.000.000.000,00€ sendo que entre 2007 e 2024 a média de encargos anual seria próxima de 650.000.000,00€;
118. A Comissão entende que a indefinição política na introdução de portagens nestas vias, indefinição que durou até 2010, provocou encargos avultados para os contribuintes portugueses;
119. **A Comissão entende que a renegociação das SCUT de 2010 baseou-se e assentou em pressupostos errados que lesaram os contribuintes portugueses;**
120. **Os casos Base actualizados nas renegociações de 2010 são idênticos aos Casos Base Iniciais especialmente no que diz respeito à evolução de tráfego;**

121. Apesar do risco de disponibilidade ser tendencialmente menor em termos de encargos, os parceiros privados asseguraram globalmente receitas idênticas às previstas nos Casos Base Iniciais, mesmo nas concessões cujo tráfego se manifestava inferior à dos Casos Base Iniciais (p.ex: Costa de Prata, Grande Porto, Grande Lisboa e Norte);
122. As concessionárias mantiveram as TIR acionistas em linha com os Casos Base Iniciais (com excepção da concessão Norte cuja TIR passa de 11.33% para 5,14%);
123. **Nas concessões ex-SCUT o somatório de encargos da EP com pagamentos de disponibilidade, e da prestação de serviços de cobrança de portagem que decorrem dos acordos de negociação é superior à expectativa dos encargos do Estado com os pagamentos SCUT decorrentes das versões iniciais dos contratos de concessão (4,3 mil milhões € vs 3,6 mil milhões €);**
124. Os acordos de renegociação traduzem-se em fluxos financeiros mais benéficos para a EP, porém no caso das concessões já portajadas (Norte e Grande Lisboa) os benefícios são mais incertos existindo a forte possibilidade dos acordos se virem a revelar muito desvantajosos do ponto de vista financeiro uma vez que assentam em projeções de tráfego extremamente otimistas;
125. **É expectável que as receitas efetivas de portagem venham a ser substancialmente inferiores aos valores resultantes dos tráfegos projetados nos Casos Base, na medida em que os tráfegos aí implícitos aparentam estar muito inflacionados em comparação com o histórico observado e com as expectativas do cenário macroeconómico (ex-SCUT Costa de Prata; ex-SCUT Beiras Litoral e Alta, ex-SCUT Grande Porto, Concessão Norte e Grande Lisboa);**
126. **A Comissão considera inaceitável que se tenham assumido, no âmbito do novo acordo de negociação, crescimentos elevados de tráfego que não eram de todo previsíveis à época;**

127. **Desta forma, e tendo em conta a importância que as projeções de tráfego têm na justificação e fundamentação destes projetos e durante toda a sua vida útil, a Comissão entende que devem ser apuradas responsabilidades, pelas autoridades competentes, junto da EP,S.A. e dos técnicos responsáveis pela negociação, assim como dos agentes políticos que os aceitaram;**
128. **A este respeito a Comissão repudia politicamente o ex-Secretário de Estado das Finanças, Carlos Costa Pina, pela desresponsabilização que evidenciou ao afirmar que “a responsabilidade do risco de tráfego não era matéria que o Ministério das Finanças coordenasse diretamente”. Este comportamento é uma má prática da governação uma vez que, Carlos Costa Pina, era corresponsável pela negociação em causa;**
129. **Aliás, a Comissão regista com estupefação a desresponsabilização generalizada dos agentes políticos envolvidos nesta matéria mas o que é facto é que as previsões de tráfego (em termos de receita) no OE 2011 foram 88% superiores ao registado e no OE para 2012 a tendência manteve-se desta vez na ordem dos 68%;**
130. **Este diferencial vai suportado pelos contribuintes portugueses;**
131. **A Comissão não conseguiu apurar se os estudos de tráfego foram, nalguns casos, empolados de forma a justificar a realização de determinados investimentos. Mas a Comissão também não apurou o contrário;**
132. **A Comissão entende que os acordos de negociação ex-SCUT não acautelaram totalmente o interesse público, constituindo-se como aspeto mais lesivo para o Estado a introdução das duas concessões de portagem real da Grande Lisboa e Norte. Nestes dois casos o Estado passou de uma situação de ausência de encargos financeiros para uma situação de um VAL de encargos líquidos, segundo a Ernst&Young entre 894.800.000,00€ a 1.057.300.000,00€, para a EP;**

133. Ainda que os agentes políticos da altura, em especial o Dr. Paulo Campos e o Dr. Carlos Costa Pina, afirmem que esta negociação resultou numa poupança de 1.800.000.000,00€ *(que por si não é sinonimo de ganho liquido)* a Comissão, comparando com as conclusões do Tribunal de Contas, com as opiniões do regulador e com as audições efectuadas, que apontam em sentido contrário, não atribuiu força suficiente a este argumentário para que ele vingasse em contraditório;

Subconcessões e Túnel do Marão

134. A justificação dos responsáveis políticos para justificar o lançamento das subconcessões baseou-se, fundamentalmente, nas orientações da Comissão Europeia em debelar a crise financeira internacional;

135. A Comissão provou que a estratégia do XVII e XVIII Governo não assenta concretamente nesses pressupostos pois não assenta no seu principio principal, o de que os Estados com as finanças públicas mais desequilibradas tinham menos margem de manobra para a implementação desse estímulo;

136. **As Subconcessões rodoviárias apresentaram diversas insuficiências nos processos de estudo, preparação e contratação, especialmente na ausência de análises económico-financeiras, na ausência de comparador público e na ausência de práticas de referência estabelecidas e comumente utilizadas;**

137. **A Comissão prova que este modelo de contratação não teve estudo que comprovassem o seu benéfico em comparação com outras alternativas de contratação;**

138. **A Comissão prova que a definição estratégica e operacional da assunção e transferência de risco não foi devidamente formalizada na fase final dos projectos;**

139. **A Comissão prova alterações significativas na constituição das Comissões de Avaliação no decurso dos procedimentos concursais assim como prova a ausência de mecanismos de avaliação do desempenho destas Comissões;**
140. No caso das subconcessões Algarve Litoral, Baixo Alentejo, Litoral Oeste e Transmontana, as propostas vencedoras não demonstraram ser as propostas mais vantajosas no que diz respeito a critérios de natureza técnica;
141. A redução do VAL das propostas reformadas em relação às propostas da segunda fase ficou a dever-se à alteração dos pagamentos fixos para pagamentos contingentes e à introdução de pagamentos no caso das subconcessões Algarve Litoral, Baixo Alentejo, Litoral Oeste, e Pinhal Interior;
142. **O Programa de subconcessões é um projeto rodoviário deficitário que compromete a capacidade da EP,S.A, em assumir os seus encargos, conforme também constata a consultora KPMG e o Tribunal de Contas;**
143. **Os responsáveis políticos à época foram alertados para este aspeto e ainda assim decidiram avançar com este projeto rodoviário reafirmando a capacidade financeira da EP sustentada em recebimentos de receita de portagem e na CSR³;**
144. **Ficou provado que as previsões de recita de portagem revelaram-se exponencialmente superiores aos valores efetivamente recebidos;**
145. O Tribunal de Contas e a IGF alertaram os responsáveis políticos à época que a EP,SA, iria ter *“problemas de sustentabilidade financeira”* prevendo mesmo a sua *“insustentabilidade”* a partir de 2014;

³ CSR – Contribuição de Serviço Rodoviário;

146. **A implementação do Novo Modelo de Gestão e Financiamento do Setor Rodoviário, no entender desta Comissão, falhou;**
147. **A CREDIP alertou o Governo da época que a EP não tinha capacidade para assumir encargos superiores a 7.500.000.000,00€ durante todo o período de vida das subconcessões (30 anos). O Governo não acatou e elaborou uma “Carta Conforto” à EP onde afirma que o Estado português “procurará criar, sempre, as condições necessárias para que a EP possa cumprir tais obrigações”;**
148. **A EP,S.A., assumiu encargos na ordem do 11.000.000.000,00€.**
149. **A Comissão entende que os responsáveis políticos à época devem ser chamados a assumir as suas responsabilidades, assim como a Administração da EP, através da ação das entidades competentes;**
150. **A EP,S.A, pela voz do seu antigo Presidente, Dr. Almerindo Marques, assumiu pressão directa do Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e Comunicações, Dr. Paulo Campos, e indirecta do Primeiro-Ministro, Eng.º José Sócrates, com vista a realização de obra;**
151. **A Comissão entende que esta pressão é politicamente questionável tendo em conta não só as sugestões aos limites de endividamento da EP mas também a difícil situação económico financeira do país que já naquele altura se começava a sentir;**
152. **O Tribunal de Contas recusou o visto a 5 subconcessões essencialmente por falta de comparador do sector público e por violação das normas do programa de concurso;**
153. **A Comissão já deu como provado que a ausência de estudos como o CPC para além de violar a legislação nacional e comunitária é essencial para se medir o Value for Money de um projeto;**

154. **A Comissão rejeita esta prática e considera-a, tendo em consideração toda a experiência anterior, uma afronta à gestão pública e aos princípios da governação com vista à utilidade dos bens públicos;**
155. **À época a lei permitia que as obras se iniciassem sem a pronúncia de visto do Tribunal de Contas. Apesar de nunca ter sido verificado esta prática noutras PPP as subconcessões adotaram sempre este procedimento;**
156. **Apesar de ser possível legalmente à época, a Comissão entende que constituía uma má prática no que diz respeito à gestão pública, pondo em risco não só a sustentabilidade financeira dos projetos como um aumento de encargos para o Estado;**
157. **A Comissão depreende que o Tribunal de Contas viu-se “forçado” a conceder visto favorável, após a reformulação dos contratos, por forma a defender o Estado de possíveis encargos públicos excessivos resultantes da anulação da obra e da compensação às concessionárias;**
158. **A diferença de propostas entre a 1.ª e a 2.ª fase dos concursos das subconcessões, os contratos reformulados, deu origem, segundo o Tribunal de Contas, a compensações não previstas na ordem dos 705.000.000,00€;**
159. **A isto são chamadas compensações contingentes;**
160. **O Tribunal alertou que ia estar atento ao pagamento destas compensações sobretudo porque entendia por bem averiguar se estas compensações não se constituíam como remunerações adicionais aos concessionários;**
161. **Da forma como foram acertadas, as compensações contingentes podem acarretar encargos líquidos públicos significativos à EP,S.A;**
162. **A Comissão entende que estas compensações contingentes carecem de uma justificação cabal no plano jurídico e entende que o Estado deve**

promover a sua clarificação no que respeita à responsabilidade da EP em cumprir estes pagamentos, caso se verifiquem;

- 163.** A Comissão entende que estes processos de contratação das subconcessões carecem de um maior esclarecimento quanto aos seus fundamentos e quanto à sua execução. Entende por isso que, no cumprimento das suas responsabilidades normais, as autoridades devem promover junto da EP,S.A, e dos responsáveis políticos à época esse cabal esclarecimento;
- 164.** A concessão Túnel do Marão tem a sua construção parada desde Junho de 2011;
- 165.** O motivo prende-se com a falta de disponibilidade de concessão de crédito do consórcio bancário;
- 166.** A concessionária Águas do Marão, Lda. Tem, segundo a Ernst&Young, um pedido de reequilíbrio financeiro do Estado no valor de 195.350.000,00€;
- 167.** O Estado pagou em Dezembro de 2011 197.200.000,00€ à Caixa Geral de Depósitos como consequência de uma carta de garantia assinada pelo governo anterior que previa que se determinados eventos ocorressem;
- 168.** Atualmente o Estado prevê o resgate da Concessão Túnel do Marão;
- 169.** A Comissão entende, por força de pedidos feitos à Comissão por autoridade judiciais, enviar este relatório ao Ministério Público;
- 170.** O Orçamento de Estado para 2012 previa como encargo Bruto com as Parceria Público Privadas Rodoviárias 31.089.000.000,00€, durante toda a extensão dos contratos;
- 171.** O Orçamento de Estado para 2012 previa como receita de portagem com as PPP Rodoviárias 17.860.000.000,00€ durante toda a extensão dos contratos;

- 172.** Os contribuintes portugueses, segundo estas previsões eram responsáveis pelo pagamento via impostos de 13.299.000.000,00€ durante toda a extensão dos contratos, ou seja uma média a 30 anos de 433.300.000,00€;
- 173.** Para o ano de 2012 o OE2012 previa encargos brutos na ordem dos 940.000.000,00€, 353.000.000,00€ em receita de portagens e 590.000.000,00€ em encargos líquidos a serem suportados pelos contribuintes portugueses via impostos;
- 174.** A UTAP⁴ aquando da preparação para o Orçamento de Estado para 2013 verificou que os encargos brutos eram 9,79% inferiores (851.000.000,00€);
- 175.** Mas também verificou que a receita efectiva recebida era inferior em 50,42% à receita estimada no OE para 2012 (175.000.000,00€);
- 176.** Significando portanto que os contribuintes portugueses pagariam via impostos mais 14,58% de encargos líquidos (676.000.000,00€);
- 177.** A Comissão conclui que as previsões de tráfego para 2012 foram empoladas e ficaram muito aquém das expectativas trazendo como consequência direta um pagamento maior dos contribuintes portugueses via impostos;
- 178.** No orçamento para 2013 o Governo prevê uma redução base anual de 250.000.000,00€ em encargos com PPP;
- 179.** Caso se verifique o cumprimento deste objetivo o custo total, em toda a extensão dos contratos, das PPP Rodoviárias em termos brutos corresponderá a 23.764.000.000,00€ ou seja menos 7.313.000.000,00€;

4 UTAP – Unidade Técnica de Apoio a Projetos

- 180.** Porém este Governo nas suas previsões de tráfego é mais modesto e tendencial com os valores de tráfego real observado projetando uma receita total, em toda a extensão dos contratos, correspondente a 11.704.000.000,00€ ou seja, menos 5.352.000.000,00€ que o previsto no OE2012;
- 181.** Esta redução de previsão de receita implicará uma expectativa de pagamento pelos contribuintes portugueses via impostos, em toda a extensão dos contratos, de 12.060.000.000,00€ ou seja, menos 1.315.000.000,00€;
- 182.** Este valor de encargo líquido é naturalmente volátil no sentido que quanto maior ou menor o valor de receita, maior ou menor o valor a pagar pelos contribuintes portugueses, em todo o caso a Comissão entende que há uma tendência maior de aproximação com a realidade, no que respeita à receita, com estas previsões;
- 183.** A Comissão verifica que os encargos com as PPP rodoviárias são excessivos fruto da sua massificação e da sua desordenada implementação;