

## PRONÚNCIA N.º 1/2017

[versão não confidencial]

### I. ENQUADRAMENTO

#### I.1. Objeto

1. O objeto da presente Pronúncia da **Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT)** consiste na elaboração de um **Parecer Prévio Vinculativo**, previsto na alínea b) do n.º 2 do art.º 34.º dos Estatutos da AMT, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, relativo a desfecho final da Renegociação do Contrato da Subconcessão do Baixo Alentejo, tal como resulta do **Primeiro Aditamento ao 3º Relatório Final da Comissão de Negociação**, [confidencial]
2. A questão essencial desta Pronúncia reside, por conseguinte, no **Parecer Prévio Vinculativo** sobre o desfecho final da Renegociação do Contrato relativo à **Subconcessão do Baixo Alentejo**, tal como resulta da **Segunda Fase Negocial**, iniciada pelo **Despacho nº. 10475-A/2016**, de **18 de agosto**, do **Coordenador** da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (**UTAP**) com vista a **suprir desatualizações** ocorridas, em face do tempo entretanto decorrido desde a consensualização dos projetos de acordo, nomeadamente em julho de 2015, com a conclusão do primeiro Processo Negocial, e posteriormente, em abril de 2016, com a obtenção do Acordo de Alteração ao Acordo de Aditamento, que não foram concretizados em termos contratuais por diversas razões, para além da necessidade entretanto sentida de **corrigir outros aspetos pontuais** desses projetos de acordo, designadamente questões processuais, legais e financeiras.

Desta Segunda Fase Negocial resulta então o **Primeiro Aditamento ao 3º Relatório Final da Comissão de Negociação**.

## I.2. Contexto

3. O concurso da subconcessão do Baixo Alentejo foi lançado, em dezembro de 2007, ao abrigo dos Estatutos da IP - Infraestruturas de Portugal, S.A.<sup>1</sup>, ao tempo EP - Estradas de Portugal, S.A., que estabelecia a subconcessão como procedimento preferencial para a conclusão da Rede Rodoviária Nacional, tendo o respetivo contrato de subconcessão sido celebrado no primeiro semestre de 2009.

O objeto da subconcessão, com o fim de acelerar a conclusão da Rede Rodoviária Nacional, bem como a requalificação de algumas estradas já em serviço, foi estabelecido na Resolução do Conselho de Ministros n.º 181/2007.

4. Posteriormente, em outubro de 2011, foi dado **início aos processos de renegociação** dos contratos de diversas subconcessões entre as quais a do Baixo Alentejo, **visando a redução dos respetivos encargos financeiros para a subconcedente IP-Infraestruturas de Portugal, S.A. e concomitantemente para o Estado Concedente**, que culminou agora no presente "*Primeiro Aditamento ao 3º Relatório Final da Comissão de Negociação*", datado de 18.01.2017.
5. O processo negocial em questão apresentou diversos **pontos chave** em função da sua razão e dos acordos alcançados entre as partes, subconcedente e subconcessionária, seja por acordo direto, seja via procedimento negocial com a Comissão de Negociação, nomeadamente:
  - a. O "*Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica*" (MoU), celebrado, com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, no qual ficou estabelecido a obrigatoriedade do Estado Português avaliar a viabilidade de renegociar as Parcerias Público Privadas (PPP) ou concessões em vida, a fim de reduzir as responsabilidades financeiras que delas resultavam para o Estado, e onde, conforme medida n.º 3.19, da versão de 17 de maio de 2011, "*todas as PPP e contratos de concessão estarão disponíveis para estas revisões*".

---

<sup>1</sup> Todas as referências à IP - Infraestruturas de Portugal, S.A. relativas ao período antes da sua criação em 2015, devem ser entendidas como feitas à então EP- Estradas de Portugal, S.A. conforme estatutos aprovados e publicados pelo Decreto-Lei n.º 374/2007, de 07 de novembro.

- b. Em conformidade, em outubro de 2011, iniciou-se o processo de renegociação do objeto da Subconcessão do Baixo Alentejo, tendo sido alcançado o entendimento plasmado no Memorando de Entendimento, assinado em setembro de 2012, entre a IP-Infraestruturas de Portugal, S.A. (Subconcedente) e a [confidencial] para a renegociação do respetivo Contrato de Subconcessão.
- c. O **Acordo de Aditamento** ao Contrato Vigente, que incluía o contrato de subconcessão alterado e documentos anexos, alcançado em 2015, vertido em Acta de 18.06.2015 e posteriormente avalizado no 3º Relatório Final da Comissão de Negociação.
- d. O lapso de tempo decorrido entre a data final das negociações, referida na alínea anterior, e a data de assinatura do Acordo de Aditamento, induziu algumas desatualizações e inconsistências pontuais, que levaram o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP (IMT) a aprovar, em março de 2016, as alterações do Contrato de Subconcessão do Baixo Alentejo, sujeitando, porém, essa mesma aprovação a que, entre outras coisas, fossem *“corrigidas as desatualizações, bem como outras inconsistências formais pontuais, (...) (resultantes da passagem do tempo entretanto decorrido, desde o fecho das negociações) devendo a correção realizar-se em momento anterior à outorga dos respetivos contratos”*.

Adicionalmente também a Subconcedente e a Subconcessionária entenderam que o Acordo de Aditamento deveria ser atualizado em função do tempo decorrido, entre a data de assinatura das Atas finais e a data de assinatura efetiva dos documentos homólogos.

- e. Em abril de 2016 foi concluído o **Acordo de Alteração ao Acordo de Aditamento** relativo à Subconcessão Baixo Alentejo, tendo como finalidade atualizar alguns aspetos contratuais, suprimindo as desatualizações e inconsistências mencionadas.
6. Os documentos constituintes do processo negocial estabelecido entre a IP - Infraestruturas de Portugal, S.A. e a subconcessionária [confidencial], nas fases mencionadas, foram objeto, relativamente ao **Acordo de Aditamento** constante da

alínea 5.c, da Pronúncia n.º 2/2016, de 22 de janeiro, e relativamente ao **Acordo de Alteração** identificado na alínea 5.e, da Pronúncia n.º 5/2016, de 26 de abril, emitidas pela AMT, nos termos previstos na alínea b) do n.º 2 do art.º 34.º dos Estatutos da AMT, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que se mantêm válidas e se consideram aqui reproduzidas.

7. A conclusão definitiva do processo, culminando na assinatura do Contrato de Subconcessão Alterado, tal como resultou do processo negocial de 2015, não foi concretizada por razões diversas, entre as quais alterações governativas e internalização de pareceres de outras entidades, impondo um **novo deslize temporal** com as conseqüentes desatualizações em termos de programa de trabalhos e outros efeitos que daí derivam, nomeadamente em termos de remuneração da concessionária e da garantia do financiamento das atividades por parte do sindicato bancário.

## II. PRONÚNCIA DA AMT

### II.1. Metodologia

8. Como em todas Pronúncias da AMT, também nesta, que é elaborada ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, se recorre à metodologia habitual, enquanto Regulador Económico Independente que, em conformidade com a Missão que a lei lhe atribui, substantiva um **Modelo de Regulação Económica de Elevada Qualidade (REEQ)** o qual, em síntese, se baseia nos seguintes pilares estratégicos:

- ❖ Suprir falhas de mercado,
- ❖ Sem gerar falhas de Estado, incluindo as de regulamentação,
- ❖ Protegendo o bem público da mobilidade sustentável e eficiente, e
- ❖ Promovendo a confluência dos equilíbrios dinâmico e resiliente de três racionalidades:
  - Investidores;

- Profissionais / Utilizadores / Consumidores e/ou Cidadãos;
- Contribuintes.

Estas racionalidades são não aditivas, embora as suas dinâmicas se possam reforçar mutuamente.

A avaliação positiva global por parte da AMT exige a verificação positiva cumulativa de todas as racionalidades, que deve ser devidamente integrada numa Visão Holística das mesmas.

Importa igualmente sublinhar que estas racionalidades que, numa linguagem coloquial, podem ser referidas autonomamente, só fazem, contudo, sentido na sequência dos dois primeiros pilares estratégicos.

9. Nos termos da documentação que foi disponibilizada<sup>2</sup>, o objeto deste Primeiro Aditamento ao 3º Relatório Final consiste na explicitação do Acordo alcançado na 2ª fase negocial que, conforme já referido, visou **suprir desatualizações** ocorridas e **corrigir outros aspetos pontuais**, designadamente de natureza processual, legal e financeira suscitados em fase anterior, adequando também os termos do Pacote Contratual de 2015 às alterações resultantes da interação com os bancos financiadores, bem como ajustamentos no sentido de melhor acautelar o interesse do Estado Português, considerando nomeadamente as novas regras de contabilização nas Contas Públicas, de alguns encargos de parcerias, publicadas pelo EUROSTAT.
10. Em função do objeto identificado, assim, o detalhe da aplicação do modelo **REEQ** será mais ou menos detalhado, visando sempre contribuir para a consolidação de um **ambiente incentivador do investimento estruturante**, sobretudo através da adoção de **regras e procedimentos claros, coerentes, credibilizantes**,

---

<sup>2</sup> - Primeiro Aditamento ao 3º Relatório Final da Comissão  
- 3º Relatório Final da Comissão  
- Atas finais do 1º e 2º processos negociais  
- Despachos de aprovação relativos ao 1º pacote negocial  
- Esclarecimento EUROSTAT  
- Carta de consentimento dos bancos  
- Ofícios do IMT relativos ao 1º pacote negocial  
- Documentação pré-contratual resultante dos Acordos obtidos

**transparentes** e inspiradores do **Valor da Confiança** no **médio e longo prazos**, num quadro de **sustentabilidade financeira e ambiental**.

Este objetivo central do **investimento estruturante** é de inquestionável importância para a **sustentabilidade**, a **competitividade** e a **coesão económica, territorial e social** do **Ecossistema da Mobilidade Rodoviária**, daí advindo manifestas repercussões para a **Sociedade** e para a **Economia**, em **Portugal**.

11. Como em todas as aplicações deste modelo, começar-se-á por uma primeira seção vocacionada para a análise da **compliance** e depois por seções subsequentes centradas nas **três racionalidades**.

## **II.2. Compliance**

12. Sobre este prisma, cumpre começar por referir a estranheza de no Primeiro Aditamento ao 3º Relatório Final não se verificar nenhuma referência à necessidade do Parecer Prévio Vinculativo da AMT<sup>3</sup>.

13. Contudo, importa relevar que a substância objeto do presente parecer, constitui efetivamente **matéria incluída nas competências constantes dos poderes de regulação da AMT**, especificamente do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos seus Estatutos “*Emitir **parecer prévio vinculativo** sobre as peças de procedimento de formação dos **contratos de concessão** ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre **alterações promovidas aos contratos em vigor**”.*

14. Por sua vez, sobressai dos termos do Primeiro Aditamento ao 3º Relatório Final, que o **prazo fixado** para a **formalização da aprovação** pelos **membros do Governo** e **assinatura dos documentos contratuais** e subsequente **submissão do Contrato Alterado ao Tribunal de Contas para Visto Prévio**, é **muito curto**.

Com efeito, é **fator condicionante da validade** do procedimento, que a IP-Infraestruturas de Portugal, S.A. submeta o Contrato Alterado ao Tribunal de Contas

---

<sup>3</sup> No ponto 126. do Primeiro aditamento é referida “a eventualidade de os membros do Governo ou a IP entenderem que deverão recolher pronúncias de outras entidades públicas, nomeadamente do IMT ou da IGF, em momento prévio ao da assinatura das alterações contratuais”.

até 45 dias<sup>4</sup> após a notificação da aprovação dos bancos financiadores a este Pacote Contratual, o que se constata ser até **6 de fevereiro** p.f..

Tal decorre de condição colocada pelo sindicato bancário, acolhida pela Comissão sem se certificar previamente que garante um período adequado para a AMT poder emitir o Parecer Prévio Vinculativo, que em tese poderá ser desfavorável, estando naturalmente a tomar um posicionamento que não se pode subscrever.

**15.** No entanto, face aos interesses dos Investidores, dos Profissionais/ Consumidores/ Utilizadores/ Cidadãos e dos Contribuintes, a AMT procede naturalmente à sua análise com a maior brevidade.

Tal não pode em caso algum constituir precedente para obviar a adequada análise da documentação e em *compliance* com o quadro legal vigente, bem como a aplicação do seu modelo REEQ anteriormente mencionado, **não se afigurando deste modo correto a omissão**, pela **Comissão de Negociação**, da **obrigatoriedade de emissão de Parecer Vinculativo pela AMT**.

**16.** Tratando-se de desenvolvimento de matéria sobre a qual a AMT já anteriormente se pronunciou<sup>5</sup>, importa referir que, em ambas as Pronúncias, concluiu por um balanço global favorável, no computo das três racionalidades intrínsecas à grelha de análise constante do modelo REEQ, conduzindo à emissão de pareceres finais favoráveis.

**17.** Decorridos 12 e 9 meses, desde as anteriores pronúncias, a apreciação da AMT incide essencialmente sobre a avaliação das alterações circunstanciais subjacentes às alterações contratuais plasmadas nos documentos contratuais tal como são apresentadas no "**Primeiro Aditamento ao 3º Relatório Final**" da Comissão de Negociação e subsequentemente daquelas mesmas alterações de modo substantivo, aplicando-lhes a sua metodologia de avaliação estruturada de **Regulação Económica de Elevada Qualidade**.

**18.** Para alcançar aquele fim há que partir da variável crítica fundamental, que reside nos benefícios líquidos do processo em causa, recorrendo à documentação disponível, em primeira linha o **Primeiro Aditamento ao 3º Relatório Final**, e

---

<sup>4</sup> [confidencial]

<sup>5</sup> Pronúncia nº. 2/2016 de 22 de janeiro e Pronúncia nº. 5/2016, de 26 de abril de 2016

sucedaneamente à documentação contratual alterada em 2016, e ao acervo resultante dos processos de análise desenvolvidos pela AMT em 2016.

### **II.3. Racionalidade dos Investidores**

- 19.** Na análise do investimento que a perspetiva da AMT consagra, há que discernir os diversos segmentos de investidores que operam no **Ecosistema da Mobilidade Rodoviária**, em particular do transporte e **infraestruturas rodoviárias**, cada qual com matizes de risco diferentes, designadamente os investidores diretos nas infraestruturas, os investidores diretos em serviços de transporte rodoviário e ainda todos os que numa perspetiva geral colhem benefícios indiretos para a sua atividade. No caso presente atentas as especificidades já enumeradas deste processo, poder-se-á, sem grande margem de dúvida, identificar que são os investidores diretos, que constituem parte ativa nestes contratos, aqueles que aqui veem as suas expectativas em causa.
- 20.** Ora estes seguramente reconhecem **vantagens na alteração contratual proposta**, porquanto se tratou de um procedimento negociado e não por via impositiva, mantendo até ao presente uma **continuidade do processo negocial**, aceitação por parte dos investidores/acionistas de uma redução da rentabilidade expectável dos seus investimentos, espelhando por um lado as dificuldades em que se encontravam para manter vivo o empreendimento e a razoabilidade das propostas negociais do concedente, e por outro lado a sua **confiança na viabilidade e salvaguarda desse mesmo investimento**.
- 21.** Aliás neste campo e como decorre do exposto no Primeiro Aditamento ao 3º Relatório Final, a não concretização do acordo de 2015, pela não assinatura do respetivo Pacote Contratual nos prazos previstos, introduziu dificuldades acrescidas à economia da subconcessão, por não se verificarem os pressupostos financeiros nele previstos, o que conduziu ainda ao acordo intercalar de abril de 2016.
- 22.** Neste contexto, a negociação de 2016 acomodou os interesses do concedente de redução dos encargos, mas permitiu também acomodar os valores acordados adequados ao ressarcimento do desfasamento temporal que se foi verificando desde a conclusão das negociações iniciais em 2015.

Naturalmente que este balanço entre a manutenção dos interesses dos investidores tem de ser ponderado com os interesses dos contribuintes, adiante analisados, mantendo-se assim em consonância com o quadro legal em vigor para as PPP.

**23.** Este acordo afigura-se assim espelhar a manutenção de um quadro, com capacidade de criar um **ambiente amigo do investimento** e com **estabilidade** no tempo conforme a AMT tem pugnado, permitindo obviar potenciais processos contenciosos, que independentemente da sua razão, serão sempre morosos e dispendiosos.

#### **II.4. Racionalidade dos Profissionais / Utilizadores / Consumidores e/ou Cidadãos**

**24.** Atenta a realidade deste caso específico poder-se-á inferir, sem grande margem de erro, que para os diferentes profissionais / utilizadores / consumidores e/ou cidadãos, o maior interesse é o da conclusão e adequada exploração da rede rodoviária abrangida pela subconcessão, pelo que, estando já fixado desde 2015 o novo objeto da subconcessão, não há neste processo negocial de 2016 qualquer alteração que modifique o enquadramento e avaliações anteriores.

#### **II.5. Racionalidade dos Contribuintes**

**25.** A análise efetuada na perspectiva da racionalidade dos contribuintes indicia poder ser esta aquela que maior fragilidade poderia apresentar em face do desenvolvimento deste processo, em particular pelas alterações realizadas ao pacote contratual de modo a absorver do tempo decorrido desde a data do acordo de 2015.

**26.** Na racionalidade subjacente aos contribuintes, importa destacar dois níveis interdependentes da análise:

- i. Resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal;
- ii. Perceção dos cidadãos quanto às escolhas publicas relativas à utilização dos impostos.

**27.** Assim, se no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, a correlação entre a dívida pública e a carga fiscal é facilmente perceptível, o desfecho deste processo com uma redução efetiva dos encargos para o parceiro

público constitui-se como um claro contributo para a redução da dívida pública e consequentemente poder influir na redução da carga fiscal.

- 28.** Uma das questões que se colocaram ao resultado final do processo negocial de 2015, entretanto aprovado, foi a demonstração de que do acordo alcançado resultava uma efetiva redução de encargos para o parceiro público, matéria nem sempre fácil de quantificar uma vez que do referido resultou um quadro contratual diferente do inicial e numa concessão desta natureza existe sempre um conjunto largo de situações, sujeita a uma maior ou menor previsibilidade, que impedem uma quantificação absoluta.
- 29.** Resulta, assim, averiguar se, das modificações introduzidas pelo processo negocial de 2016, resultou um quadro potencialmente negativo para os contribuintes derivado de um aumento dos encargos para o parceiro público, nomeadamente se a compensação determinada com referência ao quadro remuneratório a que a subconcessionária teria direito se o pacote contratual de 2015 tivesse sido executado.
- 30.** Nesta avaliação deverá, também, ser ponderada a consequência da não atribuição desta compensação, pelo atraso na assinatura das alterações contratuais, e, conseqüente, não obtenção do acordo final, o que atento o quadro global que envolve esta subconcessão se afigura passível de desenvolvimentos negativos para o concedente, nomeadamente o recurso a processos litigiosos com custos financeiros, económicos e sociais, que embora não quantificados se afiguram poder atingir valores não negligenciáveis.
- 31.** A explanação dos diversos valores em jogo encontra-se realizada no documento em apreço, o "**Primeiro Aditamento ao 3º Relatório Final**", em que se entende demonstrar dentro das incertezas que, como anteriormente referido, rodeiam as matérias objeto de acordo, por sujeitas a alguns parâmetros que variarão naturalmente ao longo do período de execução contratual, os objetivos iniciais de redução de encargos para o parceiro público se mantêm no quadro deste Segundo Pacote Negocial.
- 32.** Em conclusão, a aplicação da Racionalidade ancorada nos Contribuintes conduz à percepção de que os balanços finais, em termos dos **benefícios líquidos globais para os contribuintes, se mantêm positivos.**

### III. CONCLUSÕES

33. Importa referenciar que a AMT procede à emissão deste Parecer Prévio Vinculativo em tempo muito reduzido, em função das vicissitudes constantes do processo associado à formalização do contrato resultante desta última ronda negocial, alertando para o facto de tal não dever constituir, de forma alguma, um procedimento recorrente.
34. Verifica-se que existe um lapso temporal entre a assinatura da Ata Final relativa à renegociação do contrato em 2015 e o momento em que os documentos homólogos serão assinados, já em 2017, quando os mesmos consideravam o mesmo ano de 2015, introduzindo situações que justificariam uma revisão dos termos exatos do contrato alterado, o que constitui o objeto desta 2ª ronda negocial.
35. Cabe ao Regulador avaliar e valorar os contributos reais e/ou potenciais das diferentes estratégias negociais face à sua atratividade para com os diversos intervenientes diretos e indiretos, numa perspetiva global.
36. Assim, conforme e para além das conclusões que foram sendo sedimentadas ao longo do presente parecer, importa aqui reafirmar que as anteriores Pronúncias da AMT, que sobre esta matéria foram emitidas, nomeadamente em 22 de janeiro de 2016 e em 26 de abril de 2016, baseadas no modelo de análise, definido pela AMT, das três racionalidades se **mantêm válidas**.
37. Mais concretamente, considerando que a metodologia adotada permite inferir pela **manutenção de benefícios líquidos para i) os Investidores; ii) os Profissionais / Utilizadores / Consumidores e/ou Cidadãos e iii) os Contribuintes**, o **Parecer Prévio Vinculativo da AMT**, relativamente ao Primeiro Aditamento ao 3º Relatório Final da Comissão de Negociação, relativo ao resultado final da renegociação do contrato da subconcessão do Baixo Alentejo **é favorável** nos termos e para os efeitos previstos na alínea b) do n.º 2 do art.º 34.º dos Estatutos da AMT, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

Lisboa, 01 de fevereiro de 2017



O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho