

Pronúncia Nº 5/AMT/2017

[versão não confidencial]

I. ENQUADRAMENTO

- I.1 Objeto
- I.2 Contexto
- I.3 Metodologia

II. PRONÚNCIA DA AMT

- II.1 Avaliação de *Compliance*
- II.2 Concessões Rodoviárias no ecossistema da Mobilidade e dos Transportes
- II.3 Racionalidade dos Investidores
- II.4 Racionalidade dos Profissionais/Utilizadores/Consumidores/Cidadãos
- II.5 Racionalidade dos Contribuintes

III. CONCLUSÕES

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 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 às alterações acordadas ao Contrato da Subconcessão Pinhal Interior, [confidencial]
2. A questão essencial desta Pronúncia reside, por conseguinte, na emissão de um Parecer Vinculativo sobre o desfecho final da Renegociação do Contrato relativo à subconcessão do Pinhal Interior, tal como apresentado no "*4.º Relatório Final da Comissão de Negociação constituída pelo Despacho nº 16198-F/2012*".
3. O concurso para a subconcessão do Pinhal Interior (adiante também designada por subconcessão PI ou ScPI) foi lançada pela IP-Infraestruturas de Portugal, S.A.¹, ao tempo EP - Estradas de Portugal, S.A., em 2008, ao abrigo dos seus estatutos² e Contrato de Concessão³, que estabeleciam o subconcessionamento como método preferencial para a conclusão da Rede Rodoviária Nacional⁴, (RRN), tendo o respetivo contrato de subconcessão sido celebrado em 28 de abril de 2010.
4. A identificação do objeto da subconcessão Pinhal Interior foi estabelecida, na Resolução do Conselho de Ministros n.º 106/2008, de 07 de julho, com o objetivo de acelerar a conclusão da RRN, a requalificação ou beneficiação de algumas estradas nacionais e a sua posterior exploração e conservação observando parâmetros de qualidade contratualizados.

¹ 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.

² Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 374/2007, de 07 de novembro

³ Bases do Contrato de Concessão aprovadas pelo Decreto-Lei 380/2007, de 13 de novembro

⁴ Definida no Plano Rodoviário Nacional (PRN2000) conforme Decreto-Lei nº 222/98, de 17 de julho, com as alterações introduzidas sucessivamente pela Lei 98/99, de 26 de julho, Decreto-Lei 182/2003, de 16 de agosto.

5. Enquadrada pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), que nomeou a Comissão de Negociação para a subconcessão do Pinhal Interior, conforme Despacho 16198-F/2012, decorreu um processo negocial que culminou no Acordo apresentado e justificado no "4º Relatório Final da Comissão de Negociação constituída pelo Despacho⁵ nº 16198-F/2012".

I.2. Contexto

6. A alteração das condições económicas e financeiras a nível mundial e mais objetivamente as que ocorreram em Portugal e que culminaram com o pedido de auxílio económico e financeiro, realizado em 2011, tiveram consequências imediatas no desenvolvimento das atividades de construção, exploração e manutenção da rede rodoviária, e nomeadamente no desenvolvimento do programa de PPP que vinha sendo implementado para o desenvolvimento da RRN.
7. Efetivamente, a deterioração das condições financeiras do país determinou, inicialmente, um agravamento das condições de financiamento a que os parceiros privados recorriam para o desenvolvimento da sua atividade e subsequentemente a tendencial insustentabilidade do modelo de subconcessão da rede rodoviária que vinha a ser seguido no setor das infraestruturas rodoviárias.
8. Neste quadro, em 17 de maio de 2011, foi celebrado, com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, o "Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica" (MoU) no qual ficou estabelecido⁶ que *"todas as PPP e contratos de concessão estarão disponíveis para estas revisões"* nessa fase inicial, o Estado comprometeu-se, igualmente, a apresentar um Plano Estratégico de Transportes (PET) que, entre outras realidades, teria que incluir⁷ *"uma análise aprofundada do sistema de transportes, incluindo a avaliação da capacidade existente, previsão da procura e projeção dos fluxos de tráfego"*.

⁵ Despacho do Coordenador da UTAP nº 16198-F/2012, de 10 de dezembro, publicado no Diário da República nº 245, 2ª série, de 19/12/2012, alterado sucessivamente pelos Despachos n.º 13007/2014, de 16 de outubro e n.º 9772-A/2015, de 17 de agosto.

⁶ Medida n.º 3.19 do MoU

⁷ Medida 5.22, i) do MoU

9. O Plano Estratégico dos Transportes, foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2011⁸, de 13 de outubro, estabelecendo entre outras medidas a urgente introdução de reformas que permitissem a viabilização financeira do sector das infraestruturas rodoviárias, nomeadamente, deviam ser revistos os Contratos de Subconcessão em construção, abrangendo dois tipos de troços: (i) *“troços de conceção/construção ou aumento de vias incluídos, cujos trabalhos ainda não se tenham iniciado ou se encontrem numa fase inicial”* e (ii) *“troços de requalificação/beneficiação/conservação/operação e manutenção passíveis de serem cancelados, assumindo a Estradas de Portugal, S.A., a responsabilidade pela sua manutenção, como na generalidade da rede rodoviária nacional”*⁹
10. Adicionalmente, numa Revisão do MoU, na versão de 27 de junho de 2012 do Memorando de Entendimento, comprometeu-se novamente a¹⁰ *“implementar o Plano Estratégico de Transportes para 2011-2015, (...) nomeadamente (...) diminuir o endividamento previsto da Estradas de Portugal através da redução do âmbito dos contratos de PPP que se encontrem ainda na fase de construção, revisão do regime de portagens das autoestradas SCUT (...) e analisar medidas adicionais para uma maior redução do endividamento previsto da Estradas de Portugal”*. Era assim claro, nos termos do programa de assistência, o imperativo de reduzir, de forma significativa e consistente, a despesa relacionada com as parcerias público privadas, e essa redução era condição necessária e indispensável para, sublinhe-se, no quadro do programa de assistência, se manter o financiamento da economia portuguesa.
11. Em concreto, o Governo Português assumiu o compromisso de renegociar as PPP do setor rodoviário, com o objetivo de alcançar uma redução sustentada dos encargos financeiros com as parcerias público privadas e deste modo promover uma reforma estrutural do Estado Português, incluindo nomeadamente o seu setor rodoviário.
12. O Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, veio criar um quadro jurídico para a renegociação das PPP, nomeadamente pela:

⁸ Publicado no Diário da República, 1.ª série, nº 216, de 10 de novembro de 2011

⁹ Número 5.7.2 do Plano;

¹⁰ Medida 5.14, ii)

“a) A definição de normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, lançamento, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas;

b) A criação da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos¹¹, adiante abreviadamente designada por Unidade Técnica.”

13. Em cumprimento daquele desiderato, a IP e a Subconcessionária iniciaram o processo de renegociação do objeto da Subconcessão tendo celebrado, em 2 de agosto de 2012, um **Memorando de Entendimento para renegociação do Contrato** de Subconcessão do Pinhal Interior, no qual foi acordada a redução do âmbito dos trabalhos subconcessionados, bem como a redução dos respetivos encargos para a IP, daí decorrentes, em linha com os objetivos fixados pelo Governo.

14. Refira-se que, em paralelo com este procedimento negocial decorreu também um processo de revisão do quadro regulatório do setor rodoviário, conduzido pelo Governo, e com o objetivo de, (1) modernizar a legislação e regulamentos aplicáveis à rodovia, alguns muito datados, modernizando-os e adaptando-os a realidades de mobilidade diferentes daqueles que lhe estavam subjacentes, procurando articular as necessidades dos utilizadores, com as naturais expectativas de investidores e, (2) a reduzir os encargos para o erário público, no contexto da crise de financiamento das Finanças Públicas, mantendo, naturalmente, os obrigatórios padrões de segurança e qualidade.

15. No que se refere à atuação direta do Governo Português e na sequência da publicação do citado Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio e para os efeitos estabelecidos no mesmo, foi promovida a nomeação de uma **Comissão de Negociação**, conforme no Despacho n.º 16198-F/2012, de 10 de dezembro, alterado pelo Despacho n.º 13007/2014, de 16 de outubro, e pelo Despacho n.º 9772-A/2015, de 17 de agosto.

16. A Comissão de Negociação teve por **missão i) representar o parceiro público** nas sessões de negociação com os parceiros privados, ii) negociar as soluções e medidas mais consentâneas com a **defesa do interesse público**, tendo por referência os

¹¹ sob a tutela do Ministério das Finanças, que assume a responsabilidade de acompanhamento global dos processos de Parceria Público-Privada (PPP) e assegura apoio técnico especializado, designadamente em matérias de natureza económico-financeira e jurídica

objetivos traçados pelo Governo, iii) elaborar um **relatório fundamentado** sobre os resultados do processo negocial, com uma proposta de decisão, e iv) **apresentar as minutas dos instrumentos jurídicos** que se revelaram necessárias à conclusão do processo negocial.

- 17.** Em 20 de setembro de 2013, e em resultado do consenso entre as Partes Contratuais sobre a **redefinição do âmbito do objeto subconcessionado**, a IP e a Subconcessionária celebram um acordo relativo à «**Renegociação e Aditamento do Contrato de Subconcessão do Pinhal Interior**», embora sujeito à verificação dos termos e das condições previstos no Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.
- 18.** Mais recentemente e em face do que antecede, o Governo, nos termos da **Resolução do Conselho de Ministros n.º 65-B/2015, de 28 de agosto**, resolveu:

*“1 - **Autorizar a Infraestruturas de Portugal, S. A., a redefinir o âmbito dos trabalhos integrados no contrato de subconcessão, em regime de parceria público-privada, da conceção, projeto, construção, aumento do número de vias, financiamento, exploração e conservação dos lanços de autoestrada e conjuntos viários associados que integram a Subconcessão do Pinhal Interior, celebrado com a Ascendi Pinhal Interior, Estradas do Pinhal Interior, S. A., em 28 de abril de 2010, que foi outorgado na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 106/2008, de 7 de julho.***

*2 - **Determinar que a redefinição do âmbito dos trabalhos integrados no contrato de subconcessão a que se refere o número anterior fica sujeita à verificação dos termos e das condições previstos no Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, e à produção de efeitos das alterações contratuais referentes a esse contrato (negrito nosso).***

- 19.** De acordo com os resultados alcançados no âmbito da renegociação que se encontram vertidos no Relatório Final da Comissão de Negociação constituída pelo Despacho n.º 16198-F/2012, de 11.08.2017 e na proposta de Minuta Final concernente à revisão do Contrato de Subconcessão do Pinhal Interior, que são objeto da presente Pronúncia, perspetivam-se como mais relevantes as seguintes alterações ao Contrato Vigente:

- i. Redução do âmbito (objeto) da subconcessão;
- ii. Otimizações operacionais;
- iii. Grandes reparações (reconfiguração da responsabilidade pelo seu financiamento);
- iv. Modelo remuneratório (revisão e clarificação)

20. Em 02 de julho de 2017, foi assinada a ata da última sessão de negociações (Ata), tendo-lhe sido anexada as minutas de ACORDO DE ADITAMENTO aos CONTRATOS de SUBCONCESSÃO, que incluíam, os contratos de subconcessão alterados e documentos anexos (ACORDO de ADITAMENTO).

21. Finalmente é de referir que, como aliás é expresso no Relatório da Comissão, as **alterações ao Contrato de Subconcessão do Pinhal Interior** que venham a ser aprovadas **devem ser remetidas ao Tribunal de Contas**, produzindo efeitos, nos termos estabelecidos nesse contrato, a partir da obtenção de visto, expresso ou tácito, ou da confirmação por aquele Tribunal de que as mesmas não se encontram sujeitas a procedimento de fiscalização prévia nos termos da respetiva Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

I.3. Metodologia

22. Esta **Pronúncia** é elaborada, a solicitação do Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado das Infraestruturas, 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, recorrendo à sua metodologia habitual, enquanto **Regulador Económico Independente** que, em conformidade com a **Missão** que a lei lhe atribui, substantiva um **Modelo Paradigmático de Regulação Económica de Elevada Qualidade (REEQ)**, o qual, em síntese, se exprime nos seguintes pilares estratégicos:

- **Suprir falhas de mercado,**
- **Sem gerar falhas de Estado,** incluindo as de **regulamentação,** 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.

23. A aplicação do modelo **REEQ** visa contribuir para a **consolidação** de um **ambiente incentivador do investimento**, assente, por um lado, (a) na adoção de **regras e procedimentos claros, assertivos, coerentes, credíveis, transparentes**, com um **elevado ciclo de vida**, sindicáveis, que tenham impacto positivo nos **Mercados Relevantes da Mobilidade**, que promovam a **competitividade** e, por outro lado, (b) na **inovação** e na **antecipação de novos mercados**, procurando sempre construir um **paradigma de concorrência inclusiva** - que corresponde ao descrito nos Tratados fundacionais da Construção Europeia pela expressão “**concorrência não falseada**”, ou seja, **sem restrições nem distorções**.

No caso presente, vai dar especial atenção aos aspetos relativos aos **sistemas, equipamentos, veículos e infraestruturas rodoviárias**, devidamente integrados em **rede** e cadeia **logística de transportes**, num contexto facilitador do **investimento estruturante no tecido produtivo**, do **crescimento económico** e do **emprego**, protegendo e promovendo sempre o **interesse público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável**, numa perspetiva de **sustentabilidade financeira e ambiental**, e de **coesão económica, territorial e social**, daí advindo manifestas

repercussões positivas para a **Sociedade** e para a **Economia**, em Portugal, no âmbito do **Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes**.

Na realidade, a **AMT**, ao implementar o paradigma sistémico de **REEQ**, atua de forma **Independente**¹², promove a concretização gradual de um **sistema de transportes** incluindo as **respetivas infraestruturas** que suporte a **mobilidade**, enquanto expressão de **cidadania**, numa **sociedade de competências** cada vez mais **competitivas**, servida progressivamente pela gestão da **fronteira do conhecimento**, nas diferentes áreas constitutivas de uma **Democracia**, cada vez com maior **desenvolvimento e maturidade**.

24. Neste âmbito, a presente Pronúncia desenvolver-se-á pela aplicação do novo paradigma sistémico de **REEQ**, com base na avaliação sequencial dos seguintes vetores:

- 24.1. Avaliação de Compliance** com as exigências do **Direito nacional** e da **UE**;
- 24.2.** Caraterização da **atualidade** do **Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes**, particularmente no contexto dos mercados das **infraestruturas rodoviárias e das parcerias público-privadas**
- 24.3.** Racionalidade centrada nos **Investidores**;
- 24.4.** Racionalidade centrada nos **Profissionais / Utilizadores / Consumidores / Cidadãos**;
- 24.5.** Racionalidade centrada nos **Contribuintes**.

II. PRONÚNCIA DA AMT

25. Como elemento transversal às questões da presente Pronúncia, a AMT considera que se deve privilegiar tudo o que favoreça a **modernização**, o **crescimento sustentado da competitividade** e o **desenvolvimento sustentável** do **Ecossistema da**

¹²Nos termos precisos em que a “**independência**” é estatuída pela Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e alterada pela Lei n.º 12/2017, de 2 de maio.

Mobilidade e dos Transportes Português, com especial enfoque na componente das **infraestruturas rodoviárias**, no quadro da formação, do desenvolvimento e da consolidação do Mercado Interno, enquanto **mercado concorrencial, sem restrições nem distorções, balanceando os interesses económicos dos investidores, dos profissionais / utilizadores / consumidores e/ou cidadãos, e dos contribuintes**, recorrendo-se para tanto, quer:

26. Os principais fundamentos desta Pronúncia, no que tange ao ponto anterior, são:

- 26.1.** Os alicerces determinantes da **competitividade e internacionalização** da **economia nacional**, promovendo também o **emprego** e o **bem-estar dos cidadãos**, dependem da existência de um **sistema de transportes em linha com a contemporaneidade mais exigente e que promove a mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável de pessoas e bens** e que contribua para, numa perspetiva estratégica, **reduzir os custos do transporte, melhorar os parâmetros de segurança e qualidade** do serviço prestado e promover o desenvolvimento de **serviços de valor acrescentado**.
- 26.2.** O desenvolvimento da mobilidade e redes de transporte integrando a necessária harmonização técnica, operativa e regulamentar, num quadro contratual que:
- a)** Constitua uma **vantagem competitiva das empresas** nele ancoradas, no seu processo de **internacionalização**, com **baixos custos de contexto**, ao serviço do **crescimento económico** e da **criação de emprego**;
 - b)** Funcione em regime de uma **efetiva concorrência não falseada**, liberdade de estabelecimento, autonomia de gestão e **justa rentabilidade dos investimentos efetuados**;
 - c)** Seja **inclusivo**, favorecendo a **coesão económica, social e territorial**;
 - d)** Mantenha um quadro de **sustentabilidade económica e financeira do país**, permitindo a redução do endividamento previsto da IP-Infraestruturas de Portugal, S.A. de modo a cumprir os **compromissos assumidos por Portugal**, nos termos do programa de assistência, garantindo o **financiamento da economia portuguesa**.

II.1. Avaliação de *Compliance*

27. O exercício da **Regulação Económica Independente** nas **Democracias** com uma **maturidade mais desenvolvida** exige um escrutínio de ***compliance*** que contribua para a avaliação da transparência e da *accountability* no sentido de viabilizar uma melhor **legitimação** do exercício dos seus **Poderes de Autoridade**.

Neste exercício, focado na **Regulação Económica Independente**, contemplar-se-ão as secções específicas vocacionadas para dar resposta às seguintes **questões**:

- i. Compreensibilidade perante os *stakeholders*.
- ii. Conformidade com a legislação comunitária e nacional.
- iii. Contributo para a proteção do bem público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável.

II.1.1 Da compreensibilidade perante os stakeholders

28. Nesta subsecção, analisar-se-ão os aspetos associados à **compreensibilidade** dos ***stakeholders*** relativamente à renegociação do Contrato de Subconcessão do Pinhal Interior na medida em que terá particular impacto em diversos grupos de stakeholders, desde o Estado e entidades públicas e privadas, aos diversos operadores e consumidores do serviço da mobilidade, em particular no que às infraestruturas rodoviárias se refere.

29. Do ponto de vista jurídico-formal, entende-se por **Parceria Público-Privada**¹³ “o contrato ou a união de contratos por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.”

¹³ Crf. n.º 1, art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

30. Em *stricto sensu*, uma **Parceria Público-Privada** pode ser entendida como ***“uma opção alternativa de provisão pública, assente numa fórmula estruturada de cooperação entre os universos público e privado, tendo em vista o desenvolvimento de projectos em parceria, segundo o princípio da partilha de risco num quadro de optimização da afetação de riscos”***.¹⁴ (*negrito nosso*)

31. Neste contexto, importa, ainda, relevar, que as **Parcerias Público-Privadas** visam a **consecução de vantagens significativas**, nomeadamente:

- **Ultrapassar constrangimentos** do Estado relacionados com a obtenção de **financiamento para a construção das infraestruturas rodoviárias**, na medida em que este risco é transferido para o parceiro privado;
- Repartir o risco associado ao empreendimento pelos parceiros de acordo com as suas competências e capacidades para o gerirem;
- **Estimula e dinamiza o setor privado**, constituindo uma oportunidade de negócio para as empresas no mercado interno, contribuindo igualmente para a internacionalização das mesmas;
- **Permite a projeção de despesas públicas futuras e por conseguinte um melhor planeamento orçamental**, sendo essencial a construção do Caso-Base que deve ser precedido de uma análise económico-financeira robusta, assente em pressupostos realistas sobre as condições de financiamento do parceiro privado e de projeção da procura.

32. Conforme o mencionado no ponto 8, a presente **renegociação decorre do imperativo de redução dos encargos para o erário público**, no contexto da crise de financiamento das Finanças Públicas, mantendo, naturalmente, **os adequados padrões de segurança e qualidade**.

¹⁴ Cfr. Maria Eduarda Azevedo, As parcerias público-privadas: a evolução do enquadramento jurídico, in Eduardo Paz Ferreira e Nuno Cunha Rodrigues (org.), Novas Fronteiras da contratação pública, Coimbra, Editora, Coimbra, 2014, p. 100.

II.1.2 Da conformidade com a legislação comunitária e nacional

33. Portugal, à semelhança dos restantes Estados-Membros, encontra-se obrigado ao cumprimento do normativo da UE, destacando-se, em matéria de contratação pública, as Diretivas nº2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação dos contratos de concessão e n.º 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos, bem como **de outras obrigações que não decorrem propriamente do direito, mas dos objetivos subjacentes às melhores políticas públicas e à racionalidade dos investidores, no contexto do modelo AMT de Regulação Económica de Elevada Qualidade (REEQ).**

33.1. No plano legislativo nacional importa destacar:

33.1.1. - O Decreto-Lei nº18/2008, de 29 de janeiro, que aprova o **Código dos Contratos Públicos** (doravante “CCP”), estabelecendo a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo;

33.1.2. - O Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, que disciplina a intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas e cria a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos;

34. Para efeitos de análise de *compliance*, e considerando as principais alterações que foram propostas ao Contrato Vigente, que se encontram elencadas no ponto 19 da presente Pronúncia, importa analisar as disposições do artigo 313.º do CCP¹⁵ relativas

¹⁵ “1 - A modificação não pode conduzir à alteração das prestações principais abrangidas pelo objecto do contrato nem configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência garantida pelo disposto no presente Código relativamente à formação do contrato.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, salvo quando a natureza duradoura do vínculo contratual e o decurso do tempo o justifiquem, a modificação só é permitida quando seja objectivamente demonstrável que a ordenação das propostas avaliadas no procedimento de formação do contrato não seria alterada se o caderno de encargos tivesse contemplado essa modificação.

aos limites à modificação dos contratos administrativos, nomeadamente: i) o respeito pelo objeto do contrato (princípio da intangibilidade do objeto do contrato administrativo), e ii) o respeito pelos interesses da concorrência.

35.No que se refere ao **princípio da intangibilidade do objeto do contrato administrativo**, afigura-se pertinente aferir se as alterações em apreço resultam numa alteração das prestações principais abrangidas pelo Contrato Vigente.

36.Sobre a observância deste princípio, a AMT enfatiza que a redução do âmbito da subconcessão PI, compreende essencialmente, para além da não construção de diversos lanços de estrada, dos quais se destaca o lanço IC3 - Coimbra Sul/IP3-IC2 , a exclusão do objeto da subconcessão, para efeitos de conservação e exploração de lanços de estrada sem perfil de autoestrada, com transferência para a IP precedida do cumprimento de um conjunto de obrigações por parte da Subconcessionária, nomeadamente a conclusão dos trabalhos contratualizados no Contrato de Subconcessão Vigente (incluindo a construção dos lanços IC8 - Proença-a-Nova / Perdigão (A23), EN236-1 – Variante do Troviscal, ER238-Cernache do Bonjardim/Sertã (IC8), EN 238 – Sertã/Oleiros)¹⁶.

37.Dito isto, é possível concluir, como o faz a Comissão, que a renegociação do Contrato não culmina com alterações substantivas às prestações principais abrangidas pelo objeto da subconcessão, nem às respetivas obrigações da Subconcessionária atinentes à conceção, projeção, construção, requalificação, beneficiação, conservação, exploração, e financiamento dos lanços e sublanços que integram o objeto da subconcessão.

38.Por um lado, aquelas alterações resultam na redução do objeto da subconcessão por acordo entre as partes e por outro lado a subconcessionária continua vinculada a ter

3 - Nos contratos com objecto passível de acto administrativo e demais contratos sobre o exercício de poderes públicos, o fundamento previsto na alínea a) do artigo anterior não pode conduzir à modificação do contrato por decisão judicial ou arbitral, quando esta interfira com o resultado do exercício da margem de livre decisão administrativa subjacente ao mesmo ou implique a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa.”

¹⁶ Construção em curso quando do início do processo de renegociação do contrato.

de executar exatamente a mesma espécie de prestações que constavam do contrato inicial embora, em relação a alguns lanços, de modo parcial.

- 39.** No que se refere aos **interesses da concorrência**, cumpre verificar se as alterações preconizadas configuram uma “...forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência.” Por outras palavras, importa garantir que a Subconcessionária não irá beneficiar de uma vantagem em relação aos outros concorrentes e operadores económicos que não terão a oportunidade de negociar nem de responder a essa alteração, na medida em que a mesma não foi prevista no momento de lançamento do procedimento concorrencial.
- 40.** Salienta-se a impossibilidade de a AMT confirmar inequivocamente se as suprarreferidas modificações resultariam numa ordenação distinta das propostas avaliadas no procedimento de formação do contrato (caso o caderno de encargos tivesse contemplado tais modificações), conforme determina o n.º 2 do artigo 331.º do CCP (cfr. nota de rodapé n.º 15).
- 41.** No entanto, a este propósito, o parecer vertido no Relatório Final da Comissão, **refere explicitamente:** (sublinhado nosso)

“Esta modificação bilateral não alterou, também, o equilíbrio económico-financeiro da Subconcessão em favor da Subconcessionária, nem introduziu condições que, se fizessem parte do procedimento de adjudicação original, teriam permitido a seleção de outros candidatos ou a adjudicação da Subconcessão a outro requerente ou proponente: a redução dos pagamentos públicos e, em particular, da rentabilidade acionistas, demonstram que, por via das alterações visadas, não se está a subverter ou distorcer a concorrência, na medida em que a rentabilidade – e, conseqüentemente, a oportunidade de negócio – associada às prestações anteriormente colocadas em mercado reduz substancialmente.

Finalmente, mesmo que (hipoteticamente) se considerasse que estaríamos perante uma modificação substancial, estamos convictos de que, em qualquer caso, estar-se-ia perante uma situação paradigmática de aplicação da derrogação prevista no citado artigo 43.º da Diretiva n.º 2014/23/UE já que:

- (i) A necessidade de modificação decorre de circunstâncias em que a IP (e o Governo) não poderia prever;*
- (ii) A modificação não altera, como vimos supra, a natureza global da Subconcessão; e*
- (iii) Não há aumento do preço.”*

42. Neste contexto, a AMT não poderá deixar de realçar que, nos termos do CCP e do Contrato Vigente, o **Concedente** sempre **poderia optar** pela:

- i) **Não alteração do contrato, adiando**, dessa forma, a **realização** do **interesse público** até ao termo final da Concessão. No entanto, tal opção **colocaria**, certamente, **em causa a prossecução do interesse público** subjacente à decisão do Governo Português plasmada na já citada RCM 65-B/2015, que formalizou e balizou os termos da renegociação do Contrato da Subconcessão do Pinhal Interior; ou
- ii) **Resolução do contrato** e pelo lançamento de um procedimento concorrencial para a celebração de novo contrato. Contudo, esta opção teria como consequência imediata o **pagamento de uma indemnização à Subconcessionária** e o acréscimo de custos administrativos com o eventual novo procedimento concursal, resultando num **agravamento significativo da despesa pública**.

43. Acresce aqui referir que a redução do âmbito da subconcessão **não tem implicações na concorrência**, ou seja, não resulta no desvio de tráfego na medida em que **a rede subtraída ao objeto da subconcessão** se mantém em **serviço**, embora a **cargo da IP-Infraestruturas de Portugal, S.A.**, e que esta mantém com o Estado Concedente uma relação contratual parametrizada em termos de condições de exploração e manutenção da infraestrutura.

44. A reversão da rede para conservação e exploração para IP-S.A. garante que não são exploradas por outras entidades privadas, **garantindo**, assim, a **prossecução do interesse público**.

45. O Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, procede à definição de normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, lançamento,

adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas, bem como à criação da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos.

46. Em conformidade com o regime jurídico aplicável às Parcerias Público-Privadas, e no contexto da presente renegociação, cumpre salvaguardar, entre outros requisitos, a definição clara da partilha de riscos.

47. Dispõe o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 111/2012 que a partilha de riscos entre os parceiros públicos e privados deve obedecer às seguintes regras:

a) Os diferentes **riscos** inerentes à parceria devem ser **repartidos entre as partes de acordo com a respetiva capacidade** de gerir esses mesmos riscos;

b) O estabelecimento da parceria deve implicar uma **significativa e efetiva transferência de risco para o setor privado**;

c) A criação de riscos que não tenham adequada e fundamentada justificação na redução significativa de outros riscos já existentes deve ser evitada;

d) O **risco de insustentabilidade financeira** da parceria, por causa não **imputável a incumprimento ou modificação** unilateral do contrato pelo **parceiro público**, ou a situação de força maior, deve ser, tanto quanto possível, **transferido** para o **parceiro privado**.

48. A Comissão de Negociação refere que a presente renegociação não implica quaisquer alterações da partilha de riscos entre as partes contraentes, destacando que, apesar da alteração proposta relativamente às **Grandes Reparações ao Pavimento, as obrigações/riscos mantem-se inalteradas**, ou seja, continuam na esfera de responsabilidades da Subconcessionária.

II.1.3 Contributo para a proteção do bem público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável

49. As questões da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, são estruturantes nas opções técnicas e políticas de mobilidade e transportes, sendo fundamentais para o cumprimento das metas nacionais e da UE, nomeadamente os objetivos de garantia de acessibilidades e da redução da sinistralidade rodoviária.

50. Dado que as concessões rodoviárias constituem um importante vetor no desenvolvimento e na implementação de soluções de segurança rodoviária, a

otimização de encargos associados à exploração da rede não pode passar pela redução das condições de segurança da circulação, o que será salvaguardado pela adequada adoção de parâmetros técnicos para a operação e manutenção, que embora permitindo reduzir custos de contexto retirando pressões sobre o orçamento do Estado, resultantes daquelas atividades mantenham padrões de qualidade que garantam a atração de agentes económicos e de investimentos.

51. É de referir que relativamente ao controlo da qualidade da rede subconcessionada a IP-Infraestruturas de Portugal, S.A. na gestão das concessões promoveu a adoção de sistemas autónomos, baseados em soluções tecnológica desenvolvidas em Portugal com o objetivo de dar resposta às necessidades de gestão dos contratos de concessões rodoviárias, permitindo uma abordagem integrada para a gestão e supervisão do desempenho da rede rodoviária, em termos de operação e manutenção.

II.1.4 Síntese conclusiva

52. Do exposto ressalta que, de acordo com a Comissão e do que resulta da documentação entregue, atuando de modo fomentador da transparência, da credibilidade e da confiança no desempenho público, imprescindíveis ao investimento e ao desenvolvimento da economia, a presente renegociação:

- I. **Decorreu da modificação de circunstâncias** em que a IP (e o Estado Português) **não poderia prever**;
- II. **A modificação não altera**, como vimos supra, a **natureza global da Subconcessão**;
- III. **Não há aumento do preço**;
- IV. Em particular não alterou, aumentando¹⁷, a **rentabilidade acionista**, **não subvertendo** ou **distorcendo**, por essa via, a **concorrência**;
- V. Não implica quaisquer **alterações substantivas da partilha de riscos entre as partes** contraentes.

¹⁷ [confidencial]

VI. **Não alterou o equilíbrio económico-financeiro da Subconcessão em favor da Subconcessionária**

II.2 **Concessões Rodoviárias no ecossistema da Mobilidade e dos Transportes**

53.A reflexão crítica, segundo os Pilares Estratégicos da REEQ, pressupõe necessariamente a caracterização da atualidade e das tendências de evolução do setor das infraestruturas rodoviárias e particularmente das PPP rodoviárias no seio do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*, importando nomeadamente relevar a identificação genérica dos atores atuantes no respetivo universo dos mercados.

54.No âmbito do **Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas (PETI3+)**, o Governo consagrou, entre outras matérias, a fusão entre a Rede Ferroviária Nacional — REFER, E. P. E. (REFER, E. P. E.) e a EP — Estradas de Portugal, S. A. (EP, S. A.), com o objetivo de criar uma única empresa de gestão de infraestruturas de transportes em Portugal, numa visão integrada das infraestruturas ferroviárias e rodoviárias.

55.Assim, e nos termos do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio, a fusão por incorporação resultou na extinção da EP, S. A. e subsequente transferência das suas atribuições e competências para a IP-Infraestruturas de Portugal, S.A., conservando, a universalidade dos bens, dos direitos e das obrigações, legais e contratuais, que integram as respetivas esferas jurídicas no momento da fusão.

56.No domínio do setor rodoviário, a **IP, S.A.** tem por objeto a **conceção, projeto, construção, financiamento, conservação, exploração, requalificação, alargamento e modernização das redes rodoviárias** assumindo **a posição de gestor de infraestruturas**, nos termos do contrato de concessão geral da rede rodoviária nacional celebrado com o Estado e dos contratos de concessão que com o mesmo venham a ser celebrados, bem como a gestão das demais infraestruturas sob sua administração.

57.A Rede Rodoviária Nacional em exploração pela IP compreende atualmente **17.874 km¹⁸**, sendo a **IP concessionária de 15.253 km**, dos quais **13.664 km** em gestão direta (incluindo 3796 km de estradas desclassificadas e ainda não municipalizadas) e **1.589 km** de rede subconcessionada. Os restantes **2.621 km** respeitam às Concessões do Estado.

58. Como referido no ponto 3, em 2007, o novo modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário nacional privilegiou o reforço das parcerias público privadas, tendo concomitantemente, através das **Resolução do Conselho de Ministros (RCM)** números 177/2007¹⁹, de 10 de dezembro, 181/2007²⁰, de 11 de dezembro, 56/2008²¹, de 26 de março, 106/2008²², de 7 de julho e pelo Despacho n.º 19868-A/2009²³, 28 de Agosto de 2009, sido identificado e calendarizado um conjunto de empreendimentos a desenvolver pela IP-Infraestruturas de Portugal, S.A que se constituíam em **Concessões Rodoviárias da IP**.

59. Tendo sido concursadas oito das concessões identificadas nas RCM referidas, apenas foram adjudicadas as sete que sumariamente se caracterizam em seguida²⁴:

59.1. Autoestrada Transmontana – Adjudicada à [confidencial], sendo constituída por **134 km²⁵** de lanços em perfil de autoestrada, para construção, conservação e exploração, dos quais **14 km** são com portagem integrando a A4/IP4 entre Vila Real e a fronteira de Quintanilha;

59.2. Douro Interior - Adjudicada à [confidencial], com uma **extensão total de 242 km**, em vias sem perfil de autoestrada e sem portagem, integrando o **IP2**, entre Macedo de Cavaleiro e Celorico da Beira, e o IC5, entre Murça e Miranda do Douro, ligando os distritos de Vila Real, Bragança e Guarda;

¹⁸ Dados de junho de 2016.

¹⁹ Concessão Auto-estrada Transmontana e Concessão Douro Interior

²⁰ Concessão Baixo Alentejo; Concessão Baixo Tejo; Concessão Auto-estradas do Centro; Concessão Litoral Oeste e Concessão Alto Alentejo. (A do Alto Alentejo não foi lançada)

²¹ Concessão EN 125 (renomeada Algarve Litoral)

²² Concessão Pinhal Interior

²³ Concessão serra da Estrela; Concessão Vouga; Concessão Tejo internacional; Concessão Ribatejo e Concessão Ribatejo (estas concessões não foram lançadas)

²⁴ O concurso para a concessão AE Centro foi suspenso

²⁵ No âmbito do processo de renegociação foram retirados do objeto da Subconcessão os lanços em serviço: IP4 Amarante (Nó c/A4) – Vila Real Nascente (Nó da futura A4), com a extensão aproximada de 43km e IP4 Variante de Bragança, com a extensão aproximada de 11km.

- 59.3. Baixo Tejo** – Adjudicada à [confidencial] limitada ao distrito de Setúbal constituída pela **A33/IC32**, entre Casas Velhas e Montijo, interligando o IC20 (Via rápida da Costa de Caparica), o IC21 (Via rápida do Barreiro), a A2/IP7 e a A12/IC1²⁶. **Inclui cerca de 47 km de autoestrada com portagem** (construção, conservação e exploração);
- 59.4. Baixo Alentejo** – Adjudicada à [confidencial], sendo constituída por **342 km de lanços para construção**, conservação e exploração, dos quais **68 km** são em perfil de autoestrada com portagem. e integra a A26/IP8 entre Roncão e Beja, ligando os distritos de Setúbal e Beja.²⁷
- 59.5. Litoral Oeste** – Adjudicada à [confidencial] com uma extensão de **112 km**, dos quais **19 km** em regime de portagem, nos distritos de Leiria e Santarém. Na zona de Leiria integra uma malha viária constituída pela A19/IC2, a Circular Oriental de Leiria (COL), a Via de Penetração de Leiria (VPL) e a A8/IC36, permitindo a interligação entre a A8/IC1 e a A1/IP1. É ainda constituída pela EN242 - Variante da Nazaré e pelo IC9, entre a Nazaré e Tomar, permitindo a ligação à A13/IC3²⁸.
- 59.6. Algarve Litoral** – Adjudicada à [confidencial] sendo constituída por **118 km**, e abrangendo a requalificação, beneficiação e exploração da EN/ER125, entre Vila do Bispo e Faro, e a construção de variantes em Lagos, Troto e Faro²⁹.
- 59.7. Pinhal Interior** - Adjudicada à [confidencial], abrangendo uma vasta extensão de estradas e autoestradas, na zona centro do país ligando os distritos de Leiria, Coimbra, Castelo Branco e Santarém, destacando-se a **A13/IC3**, entre a **A23** e o **IP3/IC2**, e a **A13-1/EN342**, entre **Condeixa e Almalaguês**.
- 60.** No âmbito do **processo de renegociação da Subconcessão do Pinhal Interior**, pretende-se com a conclusão da referida renegociação eliminar do âmbito da referida

²⁶ No âmbito do processo de renegociação foi eliminada a construção da ER 377-2 Costa da Caparica / Fonte da Telha (cerca de 9 km), a beneficiação da Avenida do Mar (cerca de 5 Km) e ainda a conservação e manutenção do IC 21 – Via Rápida do Barreiro e das Ligações à Trafaria e ao Funchalinho.

²⁷ Foram retirados os seguintes lanços: IP8 – Sines / Nó ER 261-5, IP8 – Relvas Verdes / Nó de Roncão (IC33); IP8 – Nó de Roncão (IC33) / Nó de Grândola Sul (IP1); IP8 – Nó Grândola Sul (IP1) / Ferreira do Alentejo; IP8 – Ferreira do Alentejo / Beja; IP2 – Évora (A6/IP7) / S. Manços; IP2 – S. Manços / Beja; IP2 – Beja / Castro Verde (A2/IP1); IC1 – Marateca (IP1) / IP8.

²⁸ No âmbito do processo de renegociação foi retirado do âmbito da Subconcessão 23 km de lanços em serviço, designadamente o IC9, entre Alburitel e Tomar, a COL, a VPL e a EN242.

²⁹ Foi retirada do objeto da subconcessão uma extensão de cerca de 163 km de vias.

subconcessão um conjunto de vias entre as quais i) a **construção do troço da A13** entre **Coimbra Sul** e o **IP3/IC2** (cerca de 22 km); ii) a **beneficiação** ou **requalificação** de vários lanços de **EENN** e iii) a **conservação** e a **manutenção** de todos os lanços que não tinham perfil transversal de autoestrada, num total de **335 Km**.

61.A [confidencial] tem por objecto exclusivo o exercício, em regime de subconcessão, das atividades de:

Concepção, projecto, construção, financiamento, conservação e exploração, e, com cobrança de portagem aos utentes excepto para o tráfego local, dos seguintes lanços de auto-estrada:

a) IC3 - Tomar - Avelar Sul;

b) IC3 - Avelar Norte / Condeixa e

c) IC3 - Condeixa / IP3-IC2.;

2. Concepção, projecto, construção, financiamento, conservação e exploração, com cobrança de portagem aos utentes, do lanço de auto-estrada IC3 - Avelar Sul / Avelar Norte.

3. Concepção, projecto, duplicação, financiamento, conservação e exploração, com cobrança de portagem aos utentes excepto para o tráfego local, do troço IC3 - Variante de Tomar.

4. Concepção, projecto, beneficiação, financiamento, conservação e exploração, com cobrança de portagem aos utentes excepto para o tráfego local, da via designada por IC3 - Atalaia / Tomar.

5. Concepção, projecto, construção, financiamento, conservação e exploração, sem cobrança de portagem aos utentes, das seguintes vias:

a) IC8 - Proença-a-Nova/Perdigão (A23);

b) EN236-1 - Variante do Troviscal;

c) ER 238 - Cernache do Bonjardim / Sertã (IC8);

d) EN 238 - Sertã / Oleiros;

e) EN 342 - Condeixa / Nó de Condeixa (IC3);

6. Concepção, projecto, requalificação e beneficiação, financiamento, conservação e exploração, sem cobrança de portagem aos utentes, das seguintes vias: a) IC8 - Pombal / Ansião, incluindo desnivelamento e iluminação de nós;

b) IC8 - Pedrógão / Sertã;

c) EN 2 - Góis (EN342) / Portela do Vento (EN 112);

d) EN 2 - Vila de Rei / Sertã (IC8);

e) ER 238 - Ferreira do Zêzere / Cernache do Bonjardim;

f) ER 347 - Penela / Castanheira de Pêra.

7. Projecto, financiamento, beneficiação, conservação e exploração, sem cobrança de portagem aos utentes, das seguintes vias: a) IC8 - Carriço (A17) / Pombal;

b) IC 8 - Ansião / Pedrógão, incluindo a iluminação de nós;

c) IC8 - Sertã / Proença-a-Nova;

d) EN2 - Abrantes (A23) / Vila de Rei;

e) EN110 - Variante de Avelar;

f) EN 112 - Portela do Vento / Pampilhosa;

g) EN236 - Lousã / Foz do Arouce;

h) EN236-1 - Castanheira de Pêra / Figueiró dos Vinhos;

i) EN238 - Tomar / Ferreira do Zêzere;

j) EN342 - Miranda do Corvo (IC3) / Lousã;

k) EN 342-4 - Arganil / IC6;

l) EN344 - EN 351 (Prox. Vale de Pereiras) / Pampilhosa;

m) EN351 - Vale de Pereiras (EN 344) / Proença-a-Nova (IC8).

62. Assinala-se ainda que a rede revertida não está sujeita ao regime de cobrança de portagem, não havendo assim alteração do regime de exploração

II.3 - Racionalidade dos Investidores

63. O papel estruturante do investimento para o crescimento da economia, merece da AMT, a maior atenção pela sua inquestionável importância, para o desenvolvimento do país e consequentemente da mobilidade, pelo que a aplicação da metodologia REEQ inclui necessariamente uma avaliação na perspectiva dos **investidores**.

64. Nesta análise do investimento que a perspectiva da AMT consagra, há que discernir diversas categorias de investidores, cada qual com matrizes de risco diferentes e objetivamente interesses não coincidentes, nomeadamente:

- i) os investidores diretos, que são a parte ativa nesta concessão;
- ii) os investidores indiretos, utentes, utilizadores ou simples consumidores das vias rodoviárias em causa, incluindo os cidadãos do país em geral, pela sua utilização na rede nacional de transportes e o ineludível contributo daí adveniente para a economia nacional.

- 65.** Os investidores diretos seguramente reconhecem vantagens na alteração contratual proposta, porquanto se tratou de um procedimento por via negocial e não, por via impositiva.
- 66.** Os principais investidores nesta concessão são entidades nacionais que conhecem e sentiram as dificuldades económicas e financeiras que se colocaram ao país e consequentemente às respetivas empresas, seja na sua atividade direta seja no relacionamento com a IP-Infraestruturas de Portugal, S.A. enquanto concedente.
- 67.** Com efeito as dificuldades de financiamento, com que o país se debateu, foram extensíveis aos investidores privados, onde se incluem aqueles que desenvolviam as atividades de construção e exploração desta subconcessão.
- 68.** De notar que houve em todo este processo a intenção de salvaguardar os investimentos já realizados pela concessionária, sem prejuízo da identificação das garantias a prestar à IP-Infraestruturas de Portugal, S.A. quanto à qualidade dos trabalhos realizados.
- 69.** A aceitação por parte dos investidores/acionistas de uma redução da rentabilidade expectável dos seus investimentos, mantendo, no entanto, um valor dentro dos parâmetros geralmente considerados aceitáveis para o risco assumido espelha razoabilidade das propostas negociais do concedente, e por outro lado a sua confiança na viabilidade e salvaguarda desse mesmo investimento.
- 70.** Para além do referido o acordo alcançado permite eliminar situações de potencial conflito, já então identificadas, com ganhos para ambas as partes, como sejam:
- 70.1.** Os pedidos de REF (Reposição do Equilíbrio Financeiro) já formalizados pela concessionária no valor aproximado de [confidencial] Euros, a dirimir em Tribunal Arbitral;
- 70.2.** Diversas Reservas de Direitos apresentadas pela concessionária, teriam se não englobados no acordo resultado em processos litigiosos com custos significativos para ambas as partes.
- 70.3.** A manutenção no clausulado contratual de eventuais indefinições com repercussão no relacionamento entre as partes.

71. Os restantes investidores, inseridos na referida segunda categoria supramencionada continuarão a beneficiar do empreendimento regulado pelo contrato renegociado, na medida em que, pese embora uma redução do objeto da subconcessão, se mantêm asseguradas as funções essenciais da rede viária em causa.
72. Finalmente e embora apenas agora, em 2017, tenha sido concluído o processo negocial, com a assinatura da ata final, a AMT não esquece que esta representa o culminar de um processo iniciado em 2011, e tendente à redução dos encargos suportados pela IP, S.A. com as parcerias e concomitantemente pelo Estado, dando cumprimento de uma medida do MoU de modo a garantir o financiamento do Estado e da economia portuguesa, numa perspetiva de coesão nacional e de equilíbrio das contas públicas.
73. Neste contexto, a **análise da AMT é favorável** ao presente desfecho proposto pela Comissão de negociação.

II.4 - Racionalidade dos Profissionais / Utilizadores / Consumidores / Cidadãos

74. Os utilizadores, na aceção aqui globalmente considerados, não apresentam uma unicidade de comportamentos e interesses, antes assumindo especificidades próprias consoante a categoria em que se possam inserir, nomeadamente (a) Profissionais da indústria de transportes; (b) Profissionais de outras indústrias e (c) condutores considerados autonomamente enquanto cidadão, introduzindo matizes próprias na racionalidade ancorada nesta perspetiva.
75. Relativamente aos condutores, considerados autonomamente, enquanto cidadãos, a principal função objetiva que cabe ao Regulador acompanhar reside em saber até que ponto as alterações acordadas têm implicações na sua atividade e utilização da rede viária, isto é, nas suas condições de mobilidade, designadamente se as alterações resultam ou não em dilações temporais ou de percurso que coloquem em causa a sua mobilidade nela incluindo a qualidade e a segurança rodoviária., em paralelo com o seu contributo para a sustentabilidade económica e, ecológica da rede rodoviária.

76. Relativamente àqueles que se englobam nas categorias de **Profissionais** de outras indústrias, com interesses diretamente ligados à infraestrutura, como seja no setor dos transportes rodoviários, também não se vislumbram das alterações introduzidas situações particulares que possam constituir-se como discriminatórias.
77. É certo que foi subtraído ao objeto da subconcessão e como tal postecipado, sem data prevista, a construção da sublinha do IC3/A13 e IC3 - Coimbra Sul/IP3-IC2, o que, contudo, não representa uma redução das acessibilidades uma vez que a via em causa não existia, mantendo-se as acessibilidades atuais, sem prejuízo de a mesma ser posteriormente construída, surjam condições financeiras do Estado Português e justificação técnico-económica.
78. Relativamente à **otimização das condições operacionais** de exploração e conservação da rede agora acordados, as mesmas estão de acordo com os **padrões definidos para a globalidade da rede nacional**
79. Estas modificações estão suportadas nas **alterações de índole legislativa** decorrentes da revisão do **modelo regulatório associado à infraestrutura rodoviária**, desenvolvido pelo Governo com a colaboração das diversas entidades com jurisdição nesta área, que tendo carácter geral e sendo aplicáveis a toda a rede rodoviária nacional.
80. Tais alterações derivaram aliás da necessidade de otimizar as exigências técnicas, sem alterar substancialmente a qualidade do serviço, em linha com práticas internacionais e permitindo também aí a redução dos encargos suportados pelo concedente.
81. Modificações semelhantes encontram-se já contratualizadas com outras concessionárias de Concessões do Estado e procuram manter padrões de qualidade e segurança ao nível da União Europeia, **não afigurando aqui qualquer acção específica que discrimine negativamente os utilizadores desta concessão da IP, S.A..**
82. Concluindo o Estado **continua a assegurar a existência de uma oferta adequada de infraestruturas** rodoviárias promovendo a conclusão do Plano Rodoviário Nacional, de modo a garantir a mobilidade dos cidadãos, em condições de segurança e conforto e rapidez.

83. Neste contexto, a análise da AMT é **favorável ao presente desfecho** proposto pela Comissão de negociação

II. 5 -Racionalidade dos Contribuintes

84. Na racionalidade dos CONTRIBUINTES ressaltam dois níveis, embora interdependentes, que fundamentadamente importa avaliar:

- i) a **resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal**, e
- ii) a percepção dos cidadãos quanto às **escolhas públicas relativas à utilização do valor dos impostos**, em particular face à adequação dos serviços proporcionados.

85. Conforme já referido anteriormente a **génese do processo de renegociação** do contrato que é aqui objeto de apreciação, resulta diretamente das **dificuldades económicas e financeiras de Portugal**, que originaram a **imperiosa necessidade de reduzir os encargos** suportados pelo concedente com as **PPP rodoviárias**, e, portanto, matéria intimamente ligada a contribuições e impostos.

86. Assim, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, e enfatizando a correlação entre a dívida pública e a carga fiscal é perceptível que o desfecho previsível deste processo revela ser, um **contributo positivo para a redução da dívida pública**, e consequentemente para a possível **redução** da carga fiscal.

87. Cabe ao Regulador avaliar e valorar os contributos reais e/ ou potenciais das diferentes estratégias negociais face à sua atratividade para com os contribuintes, sendo neste quadro de destacar os resultados deste procedimento de acordo com o Relatório Final da Comissão onde se prevê que a presente renegociação é suscetível de **gerar uma poupança líquida efetiva para o Estado**, conforme as previsões constantes do quadro infra:

Pinhal Interior	Valores a preços correntes	Valores a preços constantes	Valores em VAL
1. Redução de pagamentos à Subconcessionária	[confidencial]	[confidencial]	[confidencial]
2. Redução de receitas de portagem	[confidencial]	[confidencial]	[confidencial]
3. Encargos internalizados pela IP	[confidencial]	[confidencial]	[confidencial]
4. Poupança Líquida Efetiva previsível (1-2-3)	[confidencial]	[confidencial]	[confidencial]

Fonte: Relatório Final da Comissão de Negociação constituída pelo Despacho n.º 16198-F/2012.

88. Este efeito, tem aliás paralelo com ao que anteriormente se referiu na análise realizada na ótica do investimento, em que se concluiu que **a não alteração das condições contratuais** em que se desenvolviam estas subconcessões, naturalmente não por si só, mas considerando-as na globalidade das PPP's e **como tal incorporadas nas medidas definidas no MoU**, implicaria **fortes riscos para o financiamento da economia nacional** que se **repercutiriam negativamente** sobre a generalidade dos **contribuintes**.
89. Aliás e numa **perspetiva** meramente **qualitativa**, a presente renegociação resulta **positiva**, na medida em que a **manutenção do Contrato Vigente ou a sua Resolução do Contrato poderia acarretar custos sociais** como o desemprego ou a anulação de investimentos produtivos e o abandono ou a desativação de fatores de produção com evidentes **consequências negativas para os contribuintes**.
90. Neste contexto, a **análise da AMT é claramente favorável** ao presente desfecho proposto pela Comissão de negociação.

III. CONCLUSÕES

91. Para além das **conclusões** que foram ficando sedimentadas ao longo desta Pronúncia, afigura-se-nos importante elencar **aspetos chave** que manifestamente assumem um **valor primordial**, no pleno cumprimento das atribuições e poderes da AMT enquanto **Regulador Económico Independente** no contexto do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*.
92. Neste quadro a Pronúncia da AMT inscreve-se na boa aplicação da medida 3.19 do MoU, tal como descrita no "4º Relatório da Comissão de Negociação nomeada pelo Despacho nº 16198-F/2012".
93. Subsequentemente e mais concretamente, considerando que:
- i) No que respeita à **compliance** com o quadro legal vigente é entendimento que as **modificações acordadas respeitam os limites impostos**;
 - ii) A matriz de risco associada a esta subconcessão **não é alterada** no que substantivamente respeita à **partilha de riscos entre os parceiros** público e privado;
 - iii) A **redução da fatura financeira** global associada à presente negociação é obtida, **sem que daí resultem alterações substanciais do contrato**, e mantendo-se os padrões de segurança rodoviária decorrentes da legislação em vigor;
 - iv) Ao resultar de um procedimento negocial entre as partes, registou-se a **salvaguarda dos interesses dos investidores diretos**, incluindo o necessário financiamento privado do investimento;
 - v) A clarificação de algumas cláusulas contratuais permitiu **eliminar ou minimizar situações de potencial conflito**, já então identificadas, com **ganhos para ambas as partes**;
 - vi) A **rede contratualizada** conjuntamente com a que é revertida para a IP, S.A., **mantém as acessibilidades** regionais;

vii) Permanece **assegurado** o cumprimento das **obrigações de qualidade do serviço**, nos termos do quadro regulatório do setor rodoviário, garantindo-se assim as **condições de mobilidade de pessoas e bens**.

e, face ao exposto em todos os pontos anteriores, o **parecer vinculativo da AMT**, relativamente ao resultado final da renegociação do contrato de subconcessão do Pinhal Interior **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 Dec. Lei n.º 78/2014 de 14 de maio.

Lisboa, 31 de agosto de 2017

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho