

## PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

### Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2011

O sector dos transportes e das infra-estruturas apresenta um conjunto de desafios bastante heterogéneo, que, em alguns casos, apresenta riscos substanciais para o equilíbrio financeiro do País. A título de exemplo, salientam-se as seguintes situações:

*i)* Os transportes públicos são cruciais para o desenvolvimento económico, para a melhoria das condições de vida das populações e para a coesão social e territorial. Tem-se verificado, porém, ao longo das últimas décadas, um défice operacional contínuo nas empresas do sector empresarial do Estado desta área, mesmo após o pagamento de indemnizações compensatórias, o qual, associado à realização de projectos de investimento de fraco retorno económico maioritariamente suportados com recurso ao crédito, conduziu a uma significativa acumulação de endividamento, pondo em causa a sustentabilidade financeira futura destas empresas, com todas as consequências que daí podem advir para os seus utilizadores, trabalhadores e para o País;

*ii)* Nas infra-estruturas rodoviárias, a construção de uma vasta rede de auto-estradas — numa primeira fase através do modelo «sem custos para o utilizador» (SCUT) e numa segunda fase através do modelo de subconcessão da EP — Estradas de Portugal, S. A. — tornou Portugal um dos países com maior extensão relativa de rede de auto-estradas no mundo. A dimensão destes projectos exigiu, porém, níveis de financiamento que constituem, actualmente, um motivo de grande preocupação do Governo, atento o elevadíssimo nível de endividamento que a EP — Estradas de Portugal, S. A., terá necessidade de incorrer, para fazer face aos encargos futuros;

*iii)* No sector marítimo-portuário, que se tem vindo a desenvolver progressivamente, materializando a crescente importância do mar para a evolução da economia nacional, assistiu-se, nos últimos anos, a uma modernização das infra-estruturas portuárias e ao aumento do investimento nos portos portugueses. Para assegurar o desenvolvimento e o aumento de eficiência deste sector torna-se, porém, indispensável melhorar o modelo de governação do sistema portuário, bem como a regulação do trabalho portuário, com vista a uma maior competitividade das empresas e das exportações nacionais;

*iv)* A disponibilização de cadeias de abastecimento e de distribuição de mercadorias eficazes, bem como a redução dos custos de contexto, promovem a atracção e a fixação de empresas e o desenvolvimento do tecido industrial. Neste sentido, torna-se extremamente importante a eliminação dos estrangulamentos à actividade dos principais sectores e das empresas exportadoras de bens transaccionáveis, designadamente em matéria de logística, de transportes e dos procedimentos administrativos associados;

*v)* O sector do transporte aéreo, de crescente importância para a economia nacional, tem ainda uma escala diminuta face ao contexto europeu e mundial, apresentando um enorme potencial de crescimento face às vantagens competitivas únicas de que dispõe. Nesse sentido, torna-se indispensável a definição de uma estratégia de crescimento de longo prazo, reconhecendo a importância do transporte aéreo e do sistema aeroportuário no desenvolvimento económico do País;

*vi)* Em matéria de regulação do sistema de transportes e infra-estruturas existem actualmente quatro reguladores distintos cujo modelo importa rever, com vista a aumentar a eficiência e a articulação entre os diferentes agentes de cada sector;

*vii)* A legislação para o sistema de transportes é, em alguns casos, bastante antiga e desfasada da realidade actual, tornando a introdução de reformas legislativas uma necessidade premente, com vista a melhorar, sem acréscimo de custos, o funcionamento do sector e a gestão eficiente dos diferentes sistemas de transportes.

Por outro lado, importa sublinhar que Portugal se encontra hoje numa situação económica e financeira crítica, a qual resultou de um descontrolo das finanças públicas, que tornou evidente a inconsequência de práticas e investimentos de racionalidade duvidosa. Como corolário desta situação, o Estado Português foi obrigado a solicitar ajuda externa às instituições internacionais, tendo para o efeito assinado um Memorando de Entendimento com a União Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, no qual ficou estabelecido um conjunto de reformas que o nosso país se comprometeu a implementar.

O cumprimento integral dos compromissos assumidos é condição necessária para recuperar a confiança dos parceiros internacionais e o acesso ao financiamento externo, requisitos essenciais para ultrapassar as actuais dificuldades e relançar o crescimento económico de Portugal.

O Plano Estratégico dos Transportes concretiza um conjunto de reformas estruturais a implementar no sector dos transportes e das infra-estruturas, enquadradas pelo princípio basilar de que os recursos públicos disponibilizados pelos contribuintes portugueses são limitados.

Algumas das medidas preconizadas no Plano Estratégico dos Transportes têm impactes sobre a sociedade portuguesa. Sublinha-se, porém, que a atitude conservadora de não realização das reformas necessárias, evidentes e urgentes de que o sector carece, apenas serve para agravar, ainda mais, a situação económico-financeira a que o País foi conduzido.

Assim:

Nos termos da alínea *g)* do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1 — Aprovar o Plano Estratégico dos Transportes, em anexo à presente resolução e que dela faz parte integrante, baseado nos seguintes vectores de actuação prioritária:

*a)* Cumprir os compromissos externos assumidos por Portugal e tornar o sector dos transportes financeiramente equilibrado e comportável para os contribuintes portugueses;

*b)* Assegurar a mobilidade e a acessibilidade a pessoas e bens, de forma eficiente e adequada às necessidades, promovendo a coesão social;

*c)* Alavancar a competitividade e o desenvolvimento da economia nacional.

2 — Delegar no Ministro da Economia e do Emprego a implementação do Plano Estratégico dos Transportes, incluindo a execução das medidas nele preconizadas e de outras que se revelem necessárias ao cumprimento dos seus objectivos.

3 — Determinar que a presente resolução entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Presidência do Conselho de Ministros, 13 de Outubro de 2011. — O Primeiro-Ministro, *Pedro Passos Coelho*.

## PLANO ESTRATÉGICO DOS TRANSPORTES

### Mobilidade sustentável

#### Horizonte 2011-2015

##### 1 — Introdução

O presente documento constitui o Plano Estratégico dos Transportes, no qual são estabelecidos os princípios orientadores da actuação do Ministério da Economia e do Emprego no sector das infra-estruturas e transportes, ao longo da XIX Legislatura.

O presente documento concretiza um conjunto de reformas estruturais a levar a cabo em cada uma das áreas, o qual traduz a aplicação concreta daqueles princípios.

O presente documento não é mais um diagnóstico. O presente documento é um caminho a seguir.

Um caminho a seguir no sector das infra-estruturas e transportes. Estão aqui presentes um conjunto de opções resultantes da consciência de que os recursos públicos disponibilizados pelos contribuintes Portugueses são limitados.

Essa consciência implica realismo, esse realismo implica responsabilidade, essa responsabilidade convida à coragem para optar por medidas que serão certamente impopulares mas fundamentais, face à situação crítica que muitas das empresas do Sector Empresarial do Estado na área das infra-estruturas e transportes e o próprio País se encontram, para garantir uma reforma estrutural bem-sucedida.

Uma reforma sem a qual o futuro do sector ficará comprometido a médio e longo prazos.

Este documento assume, sem subterfúgios e de forma clara que mudaremos de vida.

##### 2 — Enquadramento

As empresas e organismos do sector das infra-estruturas e transportes, tutelados pelo Ministério da Economia e do Emprego, através do Gabinete do Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, apresentam um conjunto de desafios muito heterogéneo.

Os transportes públicos são cruciais para o desenvolvimento económico, para a melhoria das condições de vida das populações e para a coesão social e territorial. Tem-se verificado, porém, ao longo das últimas décadas, um défice operacional contínuo nas empresas do Sector Empresarial do Estado desta área, mesmo após o pagamento de indemnizações compensatórias, o qual, associado à realização de projectos de investimento de fraco retorno económico maioritariamente suportados com recurso ao crédito, conduziu a uma significativa acumulação de endividamento, pondo em causa a sustentabilidade financeira futura destas empresas, com todas as consequências que daí podem advir para os seus utilizadores, trabalhadores e para o País.

Acresce que a organização das empresas estatais de transportes públicos apresenta um conjunto de redundâncias que urge corrigir.

No sector das infra-estruturas rodoviárias, a construção de uma vasta rede de auto-estradas, numa primeira fase através do modelo sem custos para o utilizador (SCUT), e numa segunda fase através do modelo de subconcessão da Estradas de Portugal, S. A., coloca Portugal como um dos países com maior extensão relativa de rede de auto-estradas no mundo.

Essa dimensão torna no entanto o financiamento desses projectos motivo de grande preocupação, dado o elevadíssimo nível de endividamento que aquela empresa terá necessidade de incorrer para fazer face aos encargos futuros decorrentes destes projectos.

O sector marítimo-portuário tem vindo a desenvolver-se progressivamente, materializando a crescente importância do mar para a evolução da economia nacional e onde se assistiu a uma modernização de infra-estruturas portuárias e aumento do investimento nos portos portugueses.

Para assegurar o desenvolvimento e aumento de eficiência do sector torna-se importante melhorar o modelo de governação do sistema portuário, bem como a regulação do trabalho portuário, continuando o esforço de modernização deste sector, visando uma maior competitividade das empresas e das exportações nacionais.

A disponibilização de eficazes cadeias de abastecimento e distribuição de mercadorias, bem como a redução dos custos de contexto, promove a atracção e fixação de empresas e o desenvolvimento do tecido industrial.

Torna-se assim extremamente importante a eliminação dos estrangulamentos à actividade dos principais sectores e empresas exportadoras de bens transaccionáveis, em matéria de logística, transportes e procedimentos administrativos associados.

O sector do transporte aéreo, de crescente importância para a economia nacional, tem ainda uma escala diminuta no contexto europeu e mundial, apresentando um enorme potencial de crescimento face às vantagens competitivas únicas de que dispõe.

Nesse sentido torna-se importante a definição de uma estratégia de crescimento de longo prazo, reconhecendo a importância do transporte aéreo e do sistema aeroportuário no desenvolvimento económico do País.

Em termos de regulação do sistema de transportes e infra-estruturas existem actualmente quatro reguladores distintos cujo modelo importa rever e assim aumentar a eficiência e articulação entre os diferentes agentes em cada sector.

A legislação para o sistema de transportes é, em alguns casos, bastante antiga e desfasada da realidade actual, tornando a introdução de reformas legislativas uma necessidade premente que permita, sem acréscimo de custos, melhorar o funcionamento do sector e a eficiente gestão dos diferentes sistemas de transportes.

Portugal encontra-se hoje numa frágil situação económica e financeira, este é um facto incontroverso.

A actual situação resultou de um descontrolo e desgoverno das finanças públicas, agravado pela conjuntura internacional, que tornou evidente para todos a inconsequência de práticas e investimentos de racionalidade duvidosa.

Como corolário desta situação, o Estado Português foi obrigado a solicitar ajuda externa às instituições internacionais, tendo para o efeito assinado um Memorando de Entendimento com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, no qual ficaram estabelecidas um conjunto de reformas que o nosso país se comprometeu a implementar.

O cumprimento integral dos compromissos assumidos é condição necessária para recuperar a confiança dos parceiros internacionais e o acesso ao financiamento externo, requisitos essenciais para ultrapassar as actuais dificuldades e vir a relançar o crescimento económico de Portugal.

### 3 — Princípios orientadores

#### 3.1 — Prioridades de actuação

Com base no diagnóstico realizado ao sector, o Governo estabeleceu a implementação de um vasto programa de reformas estruturais a concretizar no sector das infra-estruturas e transportes no horizonte 2011-2015, e que assenta em três vectores de actuação prioritária:

1) Cumprir os compromissos externos assumidos por Portugal e tornar o sector financeiramente equilibrado e comportável para os contribuintes portugueses;

2) Assegurar a mobilidade e acessibilidade a pessoas e bens, de forma eficiente e adequada às necessidades, promovendo a coesão social;

3) Alavancar a competitividade e o desenvolvimento da economia nacional.

3.1.1 — Cumprir os compromissos externos assumidos por Portugal e tornar o sector financeiramente equilibrado e comportável para o País

Uma parte significativa das empresas do sector empresarial do Estado (SEE) na área das infra-estruturas e transportes apresenta um conjunto de graves problemas:

Défices de exploração crónicos elevados;

Uma dívida acumulada de proporções alarmantes, que gera significativos encargos com juros, com forte tendência de agravamento;

Riscos associados aos encargos futuros com a disponibilidade de infra-estruturas.

A primeira prioridade de actuação do Governo é tornar o sector financeiramente equilibrado e comportável para o País, solucionando assim um dos mais sérios riscos para a sustentabilidade financeira do Estado Português, em linha com as condições sob as quais foi concedido a Portugal o auxílio financeiro externo, e que se encontram descritas no Memorando de Entendimento assinado pelo Estado Português e a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional.

3.1.2 — Alavancar a competitividade e o desenvolvimento da economia nacional

Num período em que se encontra em curso um profundo programa de ajustamento financeiro e orçamental, com custos suportados por toda a sociedade portuguesa, a disponibilidade de recursos para projectos de investimento é necessariamente reduzida.

Por outro lado, não é mais possível continuar uma política de investimentos assente na desorçamentação, através do recurso ao endividamento bancário das empresas do sector empresarial do Estado, com os resultados demasiado evidentes ao nível da situação financeira a que este tipo de políticas conduziu o País.

Deste modo, deverá ser responsabilmente reconhecido que não existem condições, no horizonte deste programa, para a concretização de todos os projectos que, porventura, vários sectores da sociedade gostariam ou ambicionariam ver concretizados.

O melhor contributo do Governo para a mitigação dos efeitos do ajuste financeiro em curso no nosso país é a criação de condições para a promoção da competitividade e do desenvolvimento da economia nacional, sendo esta a segunda prioridade de actuação, no âmbito do presente documento.

O sector das infra-estruturas e transportes, enquanto um dos pilares da economia, tem um papel relevante nesse sentido, preconizando-se assim uma actuação em dois planos:

1) Canalização dos limitados recursos — públicos e comunitários — à disposição do País, para aqueles investimentos que, comprovadamente, gerem retorno económico para o País e melhorem a competitividade das empresas e exportações nacionais;

2) Promoção do funcionamento eficiente da economia, centrando a intervenção directa do Estado nas áreas que constituam o seu verdadeiro papel e abrindo espaço à iniciativa privada e potenciando o desenvolvimento do tecido empresarial português, a criação de novas empresas, a promoção da inovação e a criação de emprego.

3.1.3 — Assegurar a mobilidade e acessibilidade a pessoas e bens, de forma eficiente e adequada às necessidades, promovendo a coesão social

A terceira prioridade de actuação é o dimensionamento dos sistemas de transporte, dentro das capacidades financeiras do País, de forma a dar uma resposta adequada à procura e às necessidades de mobilidade e acessibilidade de pessoas e bens, privilegiando os modos de transporte que, em cada caso, se revelem mais eficientes para o concretizar.

Em linha com o princípio enunciado, pretende-se promover a coesão territorial, descentralizando parte da actual organização dos sistemas de transportes públicos para as autarquias, dotando-as dos mecanismos legais que lhes permitam assumir a sua organização, capturando os benefícios da gestão de proximidade e da correcta articulação entre as políticas de transportes e as políticas de desenvolvimento do território.

Será ainda dada continuação à reformulação dos mecanismos de apoio social, concentrando-os nos segmentos da população com menores rendimentos e que desse apoio social mais necessitam, dada a actual conjuntura económica e financeira que o País atravessa.

#### 3.2 — O papel do Estado

Por forma a dar cumprimento cabal às reformas previstas para o horizonte 2011-2015, importa clarificar o papel do Estado no sector das infra-estruturas e transportes, em quatro domínios de actuação: coordenação estratégica, regulação, investimento e operação e exploração.

3.2.1 — Coordenação estratégica

Compete ao Estado o planeamento e ordenamento global do sistema de transportes através de:

Uma responsável gestão dos recursos públicos — disponibilizados pelos contribuintes — dentro dos limites orçamentais disponíveis a curto, médio e longo prazos, tomando opções quanto à realização de projectos e serviços a assegurar;

Uma correcta articulação entre as políticas de transportes e as políticas económicas, de ordenamento do território, energéticas, ambientais e sociais;

O planeamento de uma rede de infra-estruturas intermodal, integrada e articulada que sirva as necessidades do país e garanta a coesão territorial;

A definição das obrigações de prestação de serviço público, nos casos em que o mercado não assegure uma oferta adequada de serviços de transporte.

Compete igualmente ao Estado assegurar, através do estabelecimento de políticas de equidade e coesão social, que nenhum segmento da população se veja privado do acesso à mobilidade.

### 3.2.2 — Regulação

O Estado deve assegurar o eficiente funcionamento do sistema de transportes através de uma regulação adequada para o sector, que:

Promova o ambiente concorrencial;

Assegure que nos mercados tendencialmente monopolistas ou oligopolistas não existam benefícios indevidos, por aproveitamento de falhas de mercado.

Para o efeito, o Estado deverá promover a existência de uma regulação forte e independente, dotando-a de instrumentos de actuação mais eficazes, e de um modo de financiamento necessário à prossecução das suas atribuições.

### 3.2.3 — Investimento

O Estado apenas deverá realizar investimentos no sector de infra-estruturas e transportes que reúnam as seguintes condições:

Existência de uma efectiva capacidade do Estado para suportar a totalidade dos encargos ao longo da sua vida útil, na fase de construção, operação e manutenção;

Enquadrar-se nas prioridades de actuação anteriormente definidas;

Apresentar um saldo custo-benefício positivo;

Os mesmos objectivos não possam ser atingidos através de investimentos alternativos mais eficientes;

Tendo em conta a escassez e limitação dos recursos públicos — disponibilizados pelos contribuintes — a sua realização não coloque em causa a realização de outros projectos com maior prioridade.

Paralelamente, o Estado deverá criar condições favoráveis à participação do sector privado na promoção dos investimentos, não numa lógica de desorçamentação ou protelação das responsabilidades financeiras decorrentes para o futuro, mas antes através de uma verdadeira transferência, total ou parcial, do risco para a iniciativa privada, sempre que o mercado estiver em condições de dar uma resposta adequada, eficiente e vantajosa para o interesse público.

### 3.2.4 — Operação e exploração

Ao Estado importa assegurar a existência de uma oferta adequada de serviços de transporte, disponível às populações e à economia, que deverá ser prestada da forma mais eficiente possível e sem desperdício de recursos para a sociedade.

Ao contrário da evolução verificada em muitos outros sectores, o Estado Português ainda assegura a responsabilidade de prestar directamente uma parte significativa da oferta de serviços de transporte, através de um conjunto

de empresas pertencentes ao sector empresarial do Estado. Porém, a experiência das últimas décadas mostra que, na generalidade das situações, os níveis de eficiência com que o faz encontram-se abaixo de outros sectores da sociedade e da economia.

O Estado deverá assim transferir para a iniciativa privada a prestação dos serviços de transportes em que aquela se revele mais competente para a assegurar, contribuindo de igual forma para a sustentabilidade e o eficiente funcionamento da economia, potenciando o desenvolvimento do tecido empresarial em Portugal, a criação de novas empresas, a promoção da inovação e a criação de emprego.

## 4 — Transporte público de passageiros

### 4.1 — Situação actual

Apresenta-se de seguida um resumo da situação actual económico-financeira das empresas do sector empresarial do Estado na área dos transportes públicos terrestres e da infra-estrutura ferroviária, obtido a partir dos respectivos relatórios e contas de 2010. A análise expurgada de indemnizações compensatórias permite perceber com rigor o verdadeiro desequilíbrio operacional das suas actividades, sem recurso a auxílios do Estado.

#### 4.1.1 — Carris

A Companhia de Carris de Ferro de Lisboa (Carris) é a empresa de transporte público responsável pelo transporte rodoviário de passageiros na cidade de Lisboa. A empresa tem como missão assegurar a mobilidade urbana em Lisboa e promover o uso do transporte público.

A Carris apresenta uma posição financeira bastante deficitária, com um passivo acumulado de 938 milhões de euros e capitais próprios negativos de 776 milhões de euros. No último ano os encargos financeiros com a dívida atingiram os 30 milhões de euros.

#### Decomposição do balanço



Gráfico 1 — Estrutura de balanço da Carris. Fonte: R&C 2010

Esta empresa apresenta actualmente um desequilíbrio entre os custos operacionais incorridos e as receitas próprias geradas pelo serviço de transporte de passageiros.

A inexistência de um verdadeiro sistema tarifário integrado na cidade de Lisboa e na Autoridade Metropolitana de Lisboa prejudica a mobilidade na sociedade e consequentemente a receita proveniente do transporte público de passageiros.

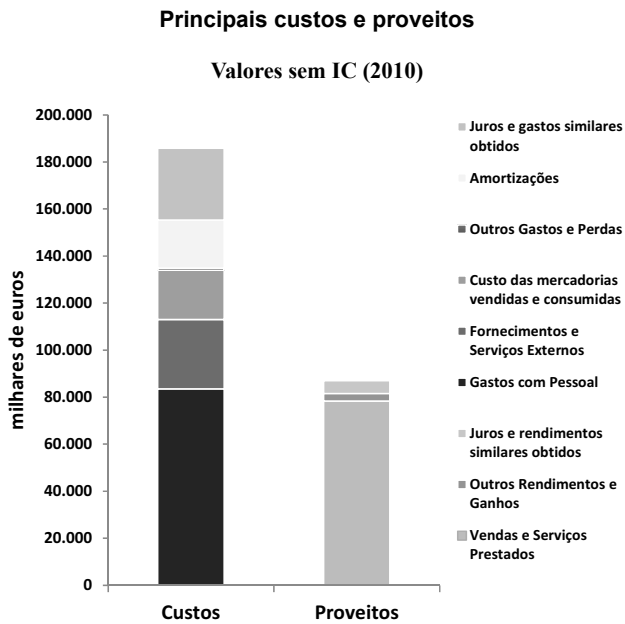


Gráfico 2 — Principais custos e proveitos da Carris (1).  
Fonte: R&C 2010

Em 2010 a indemnização compensatória atribuída pelo Estado à Carris totalizou 53,9 milhões de euros (2).

Os custos com pessoal são superiores às receitas de bilheteira, representando 62% dos principais custos operacionais sem amortizações.

Ao nível da actividade operacional, a empresa produziu uma oferta de 3726 milhões de lugares.km, à qual correspondeu uma procura estimada de 795 milhões de passageiros.km.

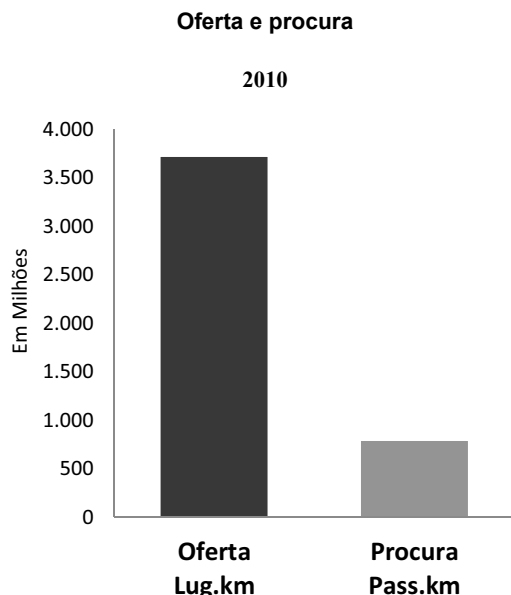


Gráfico 3 — Oferta e procura da Carris. Fonte: R&C 2010

#### 4.1.2 — Metro de Lisboa

O Metro de Lisboa é o sistema de metropolitano da cidade de Lisboa. O Metro de Lisboa tem como missão a prestação do serviço de transporte público de passageiros em modo metro, promovendo a mobilidade urbana sustentável.

O Metro de Lisboa apresenta um défice de exploração crónico, que é agravado pelo elevado nível de investimento realizado no alargamento da rede nas últimas décadas. É importante referir que o investimento na infra-estrutura vem sendo realizado em nome do Estado Português com o constante recurso ao endividamento bancário para financiar a parte do investimento não comparticipada pelo Estado Português e pelos fundos comunitários, tendo o encargo com juros, reflectidos no relatório e contas de 2010, totalizado 52 milhões de euros.

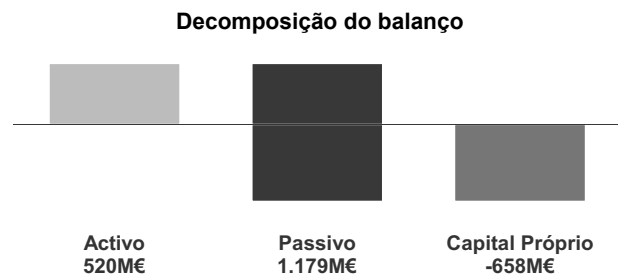


Gráfico 4 — Estrutura de balanço do Metro de Lisboa (3).  
Fonte: R&C 2010

O Metro de Lisboa vem sendo continuamente prejudicado pelo sistema de repartição de receitas dos actuais passes L, baseado num estudo de repartição de tráfego da década de 80 o que, a juntar à inexistência de um verdadeiro sistema tarifário promotor da intermodalidade e mobilidade na cidade de Lisboa, prejudica a obtenção de receita.

Os custos com pessoal são superiores às receitas de bilheteiras e representam 66% dos principais custos operacionais sem amortizações.

Em 2010 a indemnização compensatória atribuída ao Metro de Lisboa totalizou 28,1 milhões de euros (4).

Ao nível da actividade operacional, a empresa produziu uma oferta de 4673 milhões de lugares.km, à qual correspondeu uma procura estimada de 866 milhões de passageiros.km.

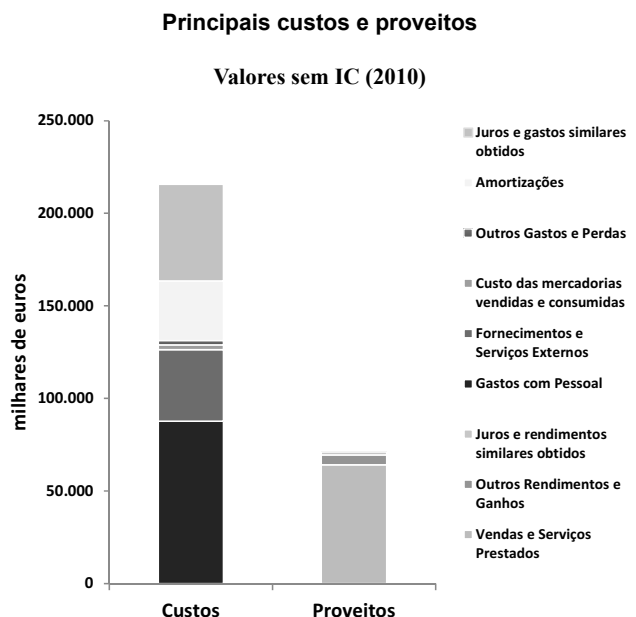


Gráfico 5 — Principais custos e proveitos do Metro de Lisboa (5).  
Fonte: R&C 2010

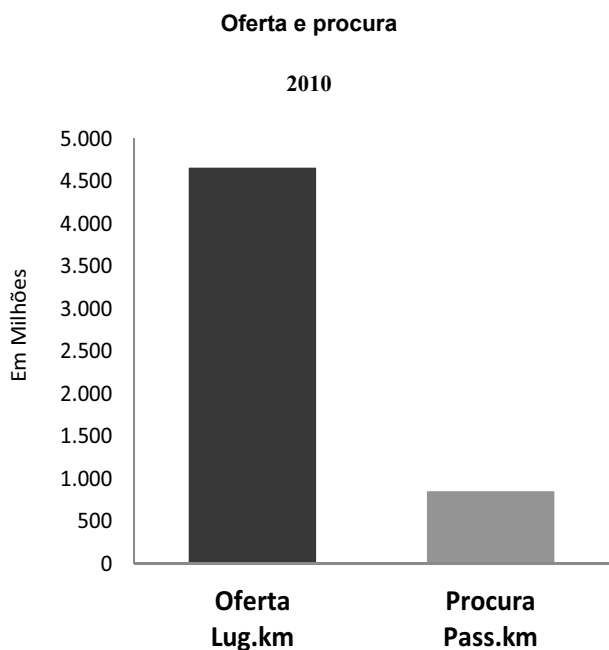


Gráfico 6 — Oferta e procura do Metro de Lisboa.  
Fonte: R&C 2010

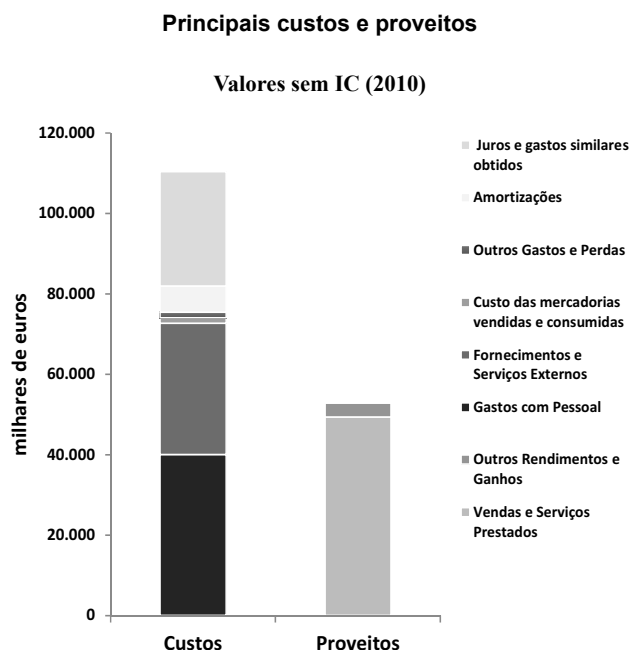


Gráfico 8 — Principais custos e proveitos da STCP (?).  
Fonte: R&C 2010

4.1.3 — STCP

A Sociedade de Transportes Colectivos do Porto (STCP) é a empresa responsável pela gestão da rede de autocarros no concelho do Porto e também por várias linhas de outros concelhos da Área Metropolitana do Porto. A empresa tem como principal missão a prestação de um serviço de transporte público urbano de passageiros na Área Metropolitana do Porto, em articulação com os demais operadores contribuindo para a efectiva promoção da mobilidade, disponibilizando uma alternativa competitiva real ao transporte individual privado.

A STCP, à semelhança de outras empresas do sector público de transportes, apresenta uma situação de capitais próprios negativos em 276 milhões de euros.

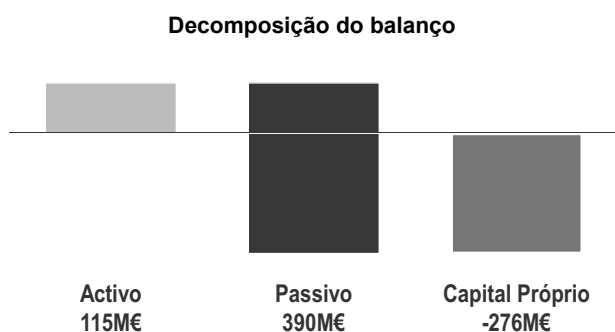


Gráfico 7 — Estrutura de balanço da STCP. Fonte: R&C 2010

Apesar de, na Área Metropolitana do Porto, vigorar desde 2003 o sistema tarifário intermodal Andante que previa a migração de todos os títulos de vários operadores, parte dos títulos monomodais da STCP ainda não integram aquele sistema intermodal.

Em 2010 a indemnização compensatória atribuída pelo Estado totalizou os 20,1 milhões de euros (6).

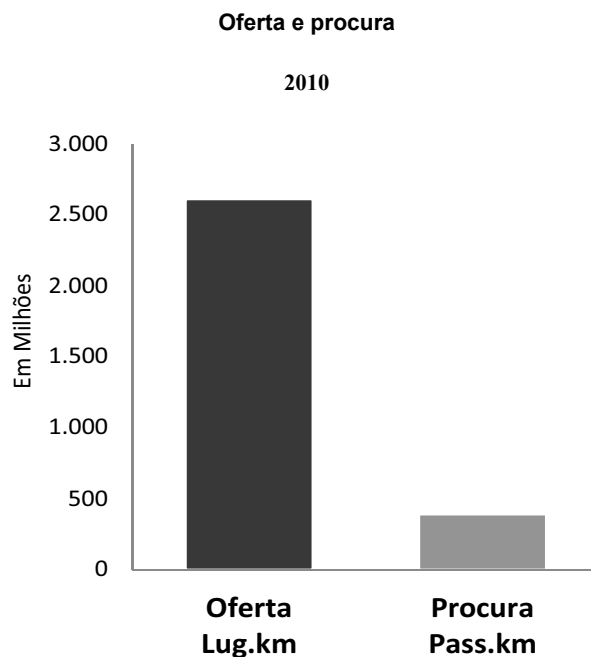


Gráfico 9 — Oferta e procura da STCP.  
Fonte: R&C 2010

Em 2010 a STCP produziu uma oferta de 2607 milhões de lugares.km, à qual correspondeu uma procura estimada de 389 milhões de passageiros.km.

4.1.4 — Metro do Porto

O Metro do Porto é o sistema de transporte público da Área Metropolitana do Porto, consistindo numa rede ferroviária electrificada subterrânea e de superfície. A rede do Metro do Porto assegura a mobilidade de e para sete concelhos da área metropolitana do Porto.

O Metro do Porto regista actualmente uma situação de capitais próprios negativos de 1158 milhões de euros e encargos com juros, resultantes da dívida acumulada, de aproximadamente 89 milhões de euros em 2010.

#### Decomposição do balanço

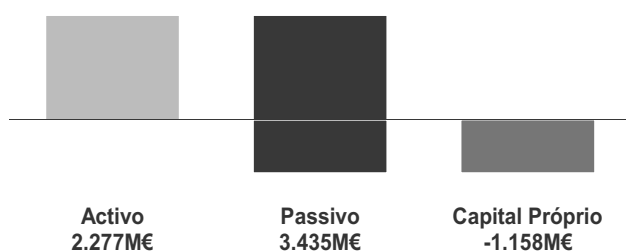


Gráfico 10 — Estrutura de balanço do Metro do Porto.  
Fonte: R&C 2010

O Metro do Porto apresenta um elevado desvio entre custos e proveitos gerados pelo serviço de transporte de passageiros. Para além dos designados custos com a operação existem ainda custos corporativos, custos com pessoal, *leasing* de material circulante e manutenção de material circulante, que tornam a actividade operacional da empresa desequilibrada.

#### Principais custos e proveitos

##### Valores sem IC (2010)

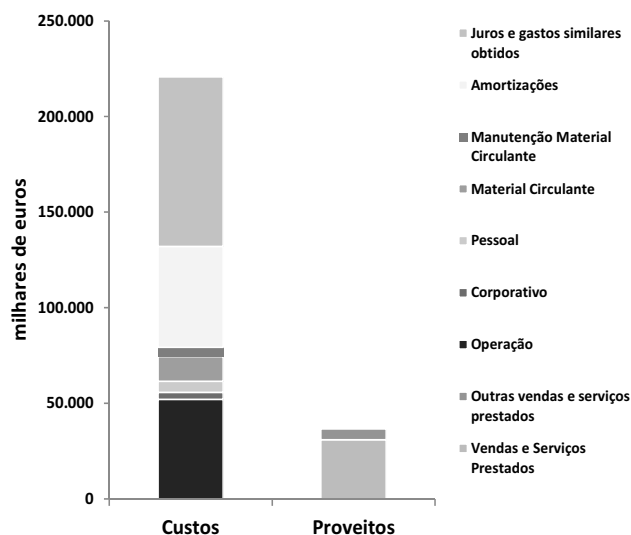


Gráfico 11 — Principais custos e proveitos do Metro do Porto (\*).  
Fonte: R&C 2010

Os custos com pessoal, aqui apresentados, dizem respeito à Metro do Porto, S. A. A generalidade do pessoal de exploração dos comboios encontra-se afecto à subconcessionária Via Porto.

Em 2010 a indemnização compensatória atribuída totalizou 12,6 milhões de euros <sup>(9)</sup>.

O Metro do Porto produziu em 2010 uma oferta de 1464 milhões de lugares.km, à qual correspondeu uma procura de 267 milhões de passageiros.km.

#### Oferta e procura

2010

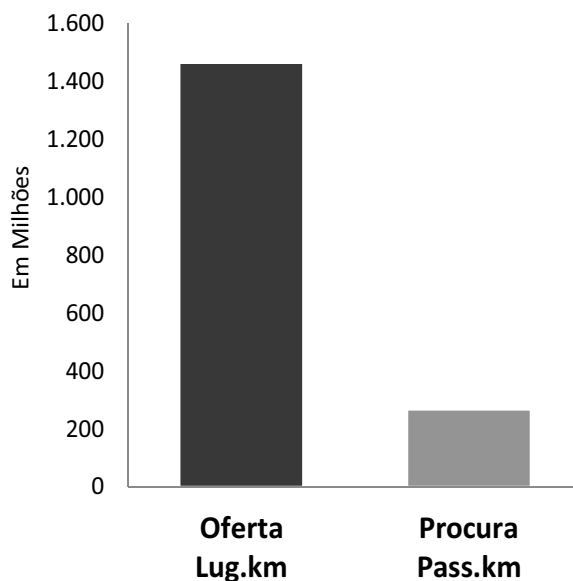


Gráfico 12 — Oferta e procura do Metro do Porto.  
Fonte: R&C 2010

#### 4.1.5 — TRANSTEJO/SOFLUSA

O grupo TRANSTEJO é constituído pela TRANSTEJO e pela SOFLUSA, tendo como missão a prestação do serviço público de transporte fluvial integrado no sistema global da Área Metropolitana de Lisboa, assegurando o transporte público entre as duas margens do Tejo.

O grupo TRANSTEJO apresenta uma posição financeira desequilibrada com um passivo de 190 milhões de euros, e encargos com juros de aproximadamente 4,7 milhões de euros.

#### Decomposição do balanço

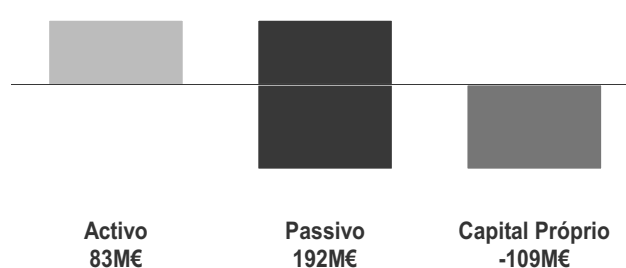


Gráfico 13 — Estrutura de balanço do grupo TRANSTEJO.  
Fonte: R&C 2010

As empresas do grupo TRANSTEJO apresentam um grande desequilíbrio entre receitas geradas pela prestação do serviço de transportes e os custos operacionais incorridos. A inexistência de um verdadeiro sistema tarifário integrado e promotor da mobilidade na AML prejudica o nível de receita obtida pelos operadores.

**Principais custos e proveitos**

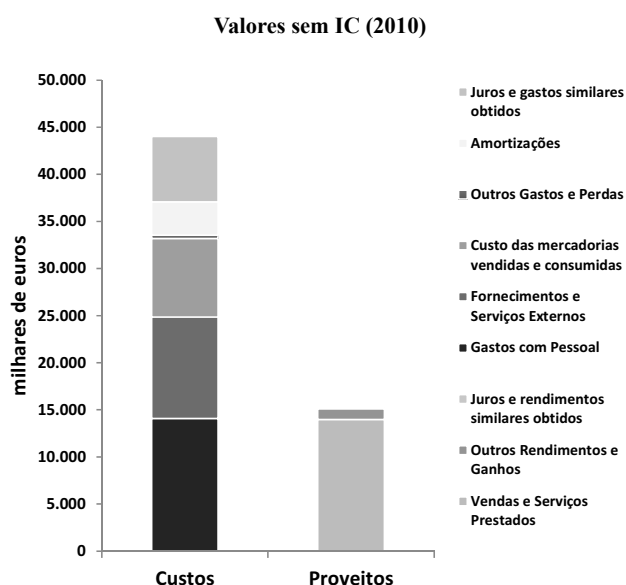


Gráfico 14 — Principais custos e proveitos do grupo TRANSTEJO (10). Fonte: R&C 2010

Em situação análoga a outras empresas públicas de transportes, os custos com pessoal do grupo TRANSTEJO são superiores às receitas de bilheteira, totalizando 42% dos principais custos operacionais sem amortizações.

**Oferta e procura**

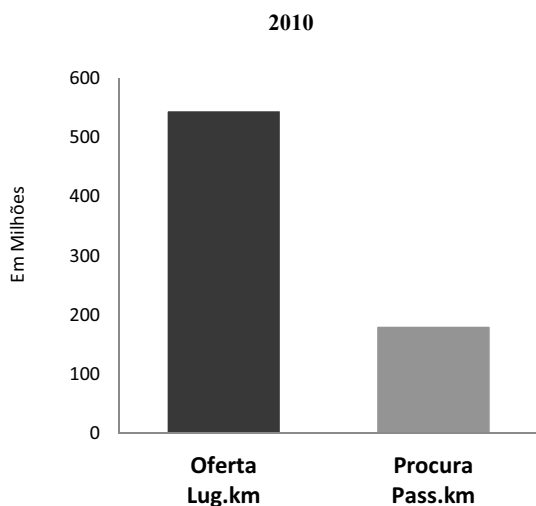


Gráfico 15 — Oferta e procura da TRANSTEJO/SOFLUSA. Fonte: R&C 2010

De acordo com o relatório e contas, o grupo TRANSTEJO produziu uma oferta de aproximadamente 544 milhões de lugares.km em 2010, à qual correspondeu uma procura, estimada com base em projecções de número de utilizações mensais dos passageiros com assinaturas mensais, de 182 milhões de passageiros.km.

Em 2010 a indemnização compensatória atribuída totalizou sensivelmente 11,8 milhões de euros (11).

4.1.6 — CP

Os Comboios de Portugal (CP) são a empresa pública portuguesa de transporte ferroviário. A empresa é responsável por assegurar o transporte ferroviário a nível urbano, regional, nacional e internacional.

A sua posição financeira é bastante desequilibrada, exibindo um passivo de 3667 milhões de euros resultado de sucessivos anos de défice operacional e de investimento. No último ano os encargos com juros ascenderam a 161 milhões de euros.

**Decomposição do balanço**



Gráfico 16 — Estrutura de balanço da CP. Fonte: R&C 2010

A CP apresenta um défice na sua actividade operacional, tendo, em 2010, recebido uma indemnização compensatória de 34,7 milhões de euros (12).

**Principais custos e proveitos**

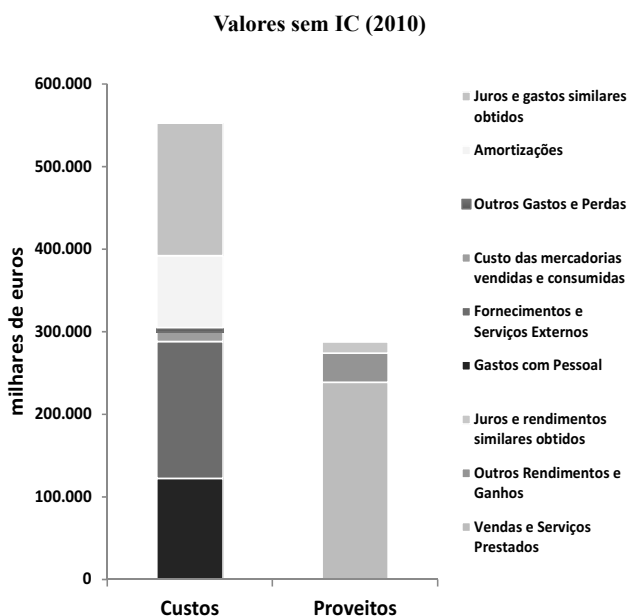


Gráfico 17 — Principais custos e proveitos do grupo CP (13). Fonte: R&C 2010

Em 2010 a CP produziu uma oferta de 14 103 milhões de lugares.km, à qual correspondeu uma procura estimada de 3718 milhões de passageiros.km.



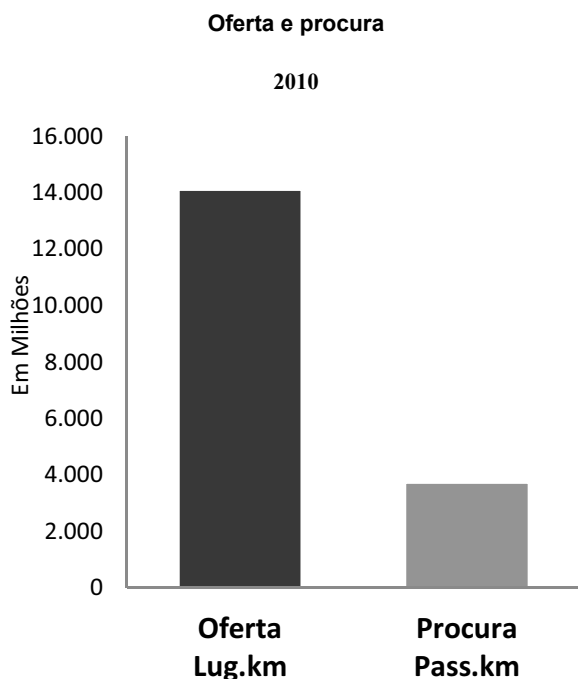


Gráfico 18 — Oferta e procura da CP.  
Fonte: R&C 2010

#### 4.1.7 — REFER

A Rede Ferroviária Nacional, ou REFER, é a empresa responsável pelo investimento e pela gestão da infra-estrutura integrante da rede ferroviária nacional.

A empresa demonstra um desequilíbrio bastante elevado entre custo e receitas, sendo as taxas de utilização da infra-estrutura ferroviária — cobradas aos operadores ferroviários — manifestamente insuficientes para fazer face aos custos de manutenção e conservação da mesma.

Esta situação, conjuntamente com os elevados investimentos, realizados com recurso a crédito bancário, conduziram ao seu actual elevado endividamento. Em 2010 os encargos com juros reflectidos na demonstração de resultados eram de 190 milhões de euros.

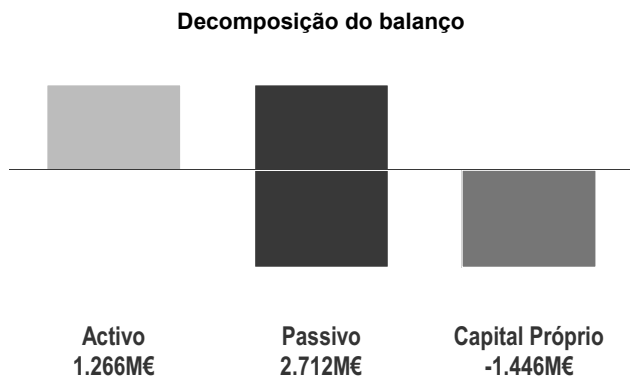


Gráfico 19 — Estrutura de balanço da REFER (14).  
Fonte: R&C 2010

#### Principais custos e proveitos

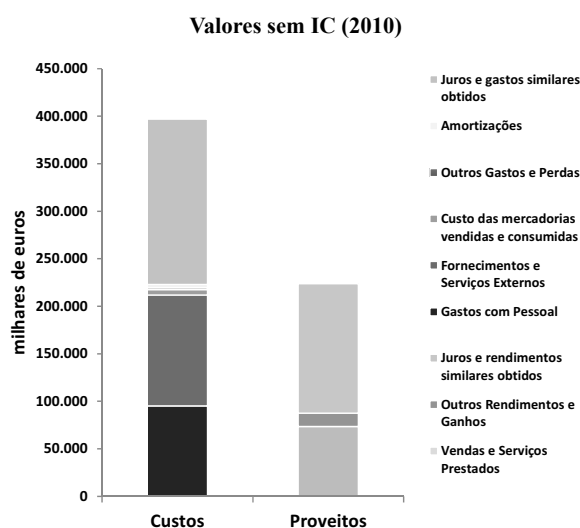


Gráfico 20 — Principais custos e proveitos da REFER (15).  
Fonte: R&C 2010

As receitas recolhidas pelas taxas de utilização da infra-estrutura ferroviária são insuficientes para cobrir os custos incorridos com pessoal.

Em 2010 a indemnização compensatória atribuída totalizou sensivelmente 43,4 milhões de euros (16).

#### 4.2 — Síntese da situação actual

Ao longo dos últimos 10 anos, os níveis de endividamento das empresas do sector empresarial do Estado na área dos transportes públicos terrestres e da infra-estrutura ferroviária triplicaram, atingindo em 2010 um montante de 16 700 milhões de euros (17).

Se não forem introduzidas fortes reformas estruturais neste sector, as projecções com base na tendência dos últimos dez anos indicam que no final do horizonte deste programa (2015) atingiremos um endividamento estimado em mais de 23 000 milhões de euros.

Face ao descontrolo financeiro que o sector atingiu, agravado pela conjuntura financeira de Portugal, não é possível continuar a obter financiamento adicional para o Sector Empresarial do Estado dos transportes públicos terrestres e da infra-estrutura ferroviária através dos mercados financeiros, prevendo-se que esta situação se mantenha, pelo menos, enquanto durar o programa de auxílio financeiro externo a Portugal.

#### Endividamento do sector público de transportes: 2000-2010

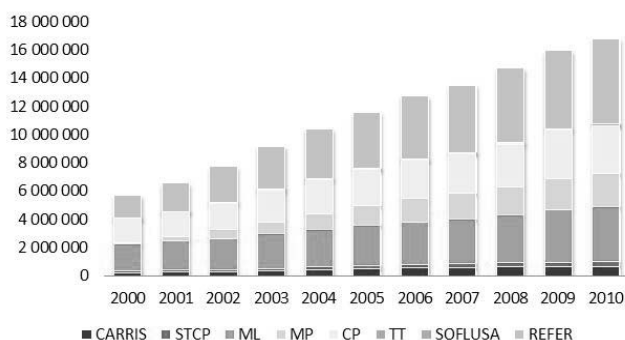


Gráfico 21 — Endividamento do SEE dos transportes públicos terrestres.  
Fonte: R&C

Tal é corroborado nas operações de refinanciamento e emissão de nova dívida que as empresas de transportes públicos terrestres e da infra-estrutura ferroviária do SEE tiveram de realizar ao longo de 2011, nas quais o Tesouro Português foi obrigado a intervir.

Face a esta situação, o objectivo prioritário e urgente do Governo é a implementação de um conjunto de reformas que visam a interrupção do trajecto de aumento do endividamento e o equilíbrio da actividade operacional, até Dezembro de 2012.

#### 4.3 — Estancamento do endividamento

O aumento do endividamento dos últimos anos resulta de três factores:

Défices operacionais crónicos;  
Défices de financiamento das actividades de investimento;

Encargos com juros (com forte tendência de crescimento) resultantes do volume de dívida assumida pelo SEE dos transportes e da infra-estrutura ferroviária.

Será assim realizada uma actuação conjugada em três planos.

##### 4.3.1 — Actividade operacional

O défice operacional do Sector Empresarial do Estado dos transportes públicos terrestres e da infra-estrutura ferroviária é motivado por custos de operação e exploração elevados, associados a políticas tarifárias restritivas, que não reflectem nos tarifários os custos incorridos na prestação de serviço público, gerando uma situação de défice tarifário no sector dos transportes.

Para a correcção do défice operacional será implementado um programa de equilíbrio operacional cujos detalhes são apresentados neste documento.

##### 4.3.2 — Actividade de investimento

O investimento necessário à construção de infra-estruturas de transporte, enquanto bens e activos do domínio público, é uma responsabilidade do Estado, como consta da própria Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres.

Não obstante, nas últimas décadas, as empresas do sector empresarial do Estado dos transportes públicos terrestres e da infra-estrutura ferroviária têm assumido o ónus de suportar nos seus balanços — através de emissão de dívida — os encargos decorrentes daquele investimento, por conta do Estado.

Assim, aproveitando a aparente ausência de encargos para o Orçamento do Estado e as facilidades oferecidas pelo sistema financeiro ao contínuo aumento de endividamento do sector empresarial do Estado, as políticas e decisões de investimentos conduzidas nos últimos anos, não tiveram em devida conta o princípio basilar da limitação dos recursos públicos disponibilizados pelos contribuintes, tendo sido realizado um largo conjunto de investimentos sem a devida cabimentação do Orçamento do Estado.

Tendo em conta o objectivo de estancar o aumento de endividamento, estabelecem-se as seguintes regras, a cumprir por todas as empresas do sector empresarial do

Estado dos transportes públicos terrestres e da infra-estrutura ferroviária, nas actividades de investimento:

##### 4.3.2.1 — Investimentos em curso

Introdução de todas as medidas possíveis de redução do âmbito e encargos resultantes dos investimentos em curso, concluindo aqueles que se encontram em fase adiantada de construção e ponderando os custos de eventual suspensão de projectos que se encontrem numa fase inicial de realização.

##### 4.3.2.2 — Novos investimentos com recurso a financiamento bancário

Anulação de todas as novas actividades de investimento cujo financiamento esteja a cargo do sector empresarial do Estado dos transportes públicos terrestres através do recurso ao endividamento bancário, incluindo construção, renovação, estudos e projectos e demais actividades de investimento.

##### 4.3.2.3 — Novos investimentos com recurso a financiamento PIDDAC e ou a fundos comunitários

Qualquer projecto de investimento a iniciar-se — incluindo construção, renovação, estudos e projectos e demais actividades de investimento — deverá ter devida cabimentação em PIDDAC, devendo, para o efeito, ser submetido à aprovação da tutela.

Neste âmbito, apenas serão aprovados novos investimentos que reúnam as seguintes condições:

- 1) Estarem cabimentados no Orçamento do Estado para a sua concretização, numa óptica plurianual;
- 2) Inserirem-se numa das seguintes situações:
  - a) Destinar-se a assegurar a imperiosa necessidade de segurança de pessoas e bens;
  - b) Contribuir para aumentar a competitividade da economia e das exportações nacionais, enquadrando-se nas prioridades de actuação deste documento;
  - c) Apresentar um retorno financeiro positivo para a empresa ou para o país;
  - d) Constituir acções de renovação, essenciais à manutenção da actividade da empresa;
- 3) Verificar-se que os mesmos objectivos não possam ser atingidos através de investimentos em projectos alternativos mais eficientes;
- 4) A sua concretização não coloque em causa a realização de outros investimentos com maior prioridade para o País.

O início de qualquer projecto de investimento apenas poderá realizar-se após a sua aprovação formal, por escrito, pela tutela.

Respeitando as condições enunciadas para a aprovação de novos investimentos, o financiamento das actividades de investimento deverá passar a ser correctamente assumida pelo Orçamento do Estado, cessando as práticas de desorçamentação do investimento público.

##### 4.3.3 — Actividade de financiamento

Considerando que:

Não existe capacidade das empresas em libertar recursos das actividades operacionais para a cobertura dos encargos financeiros decorrentes da dívida histórica;

A dívida histórica das empresas do SEE de transportes públicos terrestres e da infra-estrutura ferroviária resulta,

em parte, da concretização de projectos de investimento da responsabilidade do Estado;

o Governo está a estudar um conjunto de soluções para melhorar a gestão do *stock* de dívida actualmente a cargo do sector empresarial do Estado de transportes públicos terrestres e da infra-estrutura ferroviária e dos encargos financeiros decorrentes.

#### 4.4 — Programa de equilíbrio operacional

O equilíbrio operacional do sector empresarial do Estado de transportes públicos terrestres e da infra-estrutura ferroviária será atingindo pela introdução de reformas estruturais em duas fases:

1) Numa primeira fase será implementada uma reestruturação das empresas do sector empresarial do Estado na área dos transportes públicos terrestres e da infra-estrutura ferroviária;

2) Na segunda fase do programa será alterado o papel do Estado, abrindo à iniciativa privada as actividades de operação e exploração dos serviços de transporte público de passageiros.

#### 4.5 — Primeira fase: Reestruturação do SEE

A reestruturação das empresas do sector empresarial do Estado dos transportes públicos terrestres e da infra-estrutura ferroviária tem por objectivo atingir um EBITDA<sup>(18)</sup> equilibrado no final de 2012.

Para a sua concretização, serão realizadas intervenções a vários níveis:

Reorganização do SEE: fusão das empresas prestadoras de transportes na Área Metropolitana de Lisboa e Porto;

Custos com pessoal: adequação do quadro e custos de pessoal às necessidades de uma empresa eficiente;

Oferta: descontinuação de serviços para os quais existam alternativas de transporte disponíveis às populações, prestados de uma forma mais eficiente;

Receitas extra-exploração: impulsionamento da geração de receitas fora da actividade central de cada empresa e alienação de activos não necessários;

Tarifário: adequação dos tarifários ao custo efectivo do serviço prestado e aos valores médios equiparáveis europeus, ajustados pela paridade de poder de compra.

##### 4.5.1 — Reorganização do sector empresarial do Estado

Verifica-se um conjunto de ineficiências no modelo de organização do sector empresarial do Estado dos transportes públicos terrestres nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, traduzidas em:

Proliferação de empresas e organismos públicos envolvidos, com redundância e multiplicação de órgãos de serviços centrais com atribuições comuns;

Falta de coordenação e desperdício de sinergias entre operadores;

Redundância e concorrência de oferta;

Desintegração tarifária entre operadores (em especial na Área Metropolitana de Lisboa).

Como forma de corrigir as ineficiências identificadas, o Governo irá tomar as medidas necessárias à reestruturação do modelo de organização empresarial do sector, concre-

tizando a fusão de empresas, com objectivo de maximizar as sinergias decorrentes da gestão articulada da produção do serviço e da oferta.

Assim, na Área Metropolitana de Lisboa será efectuada a fusão da operação do Metro de Lisboa com a Carris, criando uma única Empresa de Transportes de Lisboa, bem como a fusão da TRANSTEJO com a SOFLUSA.

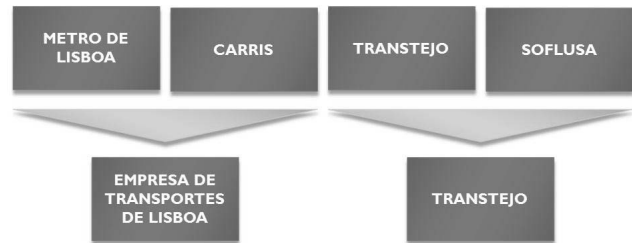


Gráfico 22 — Fusões de empresas do SEE na AML

De igual modo, na Área Metropolitana do Porto será realizada a fusão da operação do Metro do Porto com a STCP, criando uma única Empresa de Transportes do Porto.



Gráfico 23 — Fusões de empresas do SEE na AMP

A fusão das operações das empresas de transporte público de Lisboa e Porto pressupõe a total integração tarifária o que, no caso da Área Metropolitana do Porto, implica a migração dos títulos monomodais da STCP para o sistema Andante e, no caso da Área Metropolitana de Lisboa, a criação de um novo sistema tarifário integrado.

Será ainda criada uma marca comum para os transportes de Lisboa e transportes do Porto, a qual será progressivamente implementada ao longo de 2012.

#### 4.5.2 — Custos de funcionamento

##### 4.5.2.1 — Racionalização de custos

As empresas do SEE dos transportes e infra-estruturas irão tomar as medidas necessárias ao cumprimento do programa de redução em 15%, face a 2009, de FSE e outros custos operacionais, incorporando adicionalmente as sinergias, ao nível do funcionamento, das fusões anteriormente enunciadas.

As medidas de gestão adicionais a implementar, com vista à redução e racionalização dos custos de funcionamento, deverão incidir, nomeadamente, sobre a redução de custos com:

- Frota automóvel;
- Custos energéticos;
- Material e *software* informático;

Telecomunicações;  
Contratos e prestações de serviços.

#### 4.5.2.2 — Racionalização dos activos afectos à exploração

As administrações das empresas deverão desenvolver medidas com vista à racionalização e adequação da rede de instalações físicas como escritórios, oficinas e locais de laboração, incorporando as sinergias decorrentes da fusão entre as empresas.

#### 4.5.2.3 — Programa de investimentos sustentáveis na rede ferroviária nacional

Paralelamente às medidas de racionalização de custos será implementado um programa de investimentos na rede ferroviária nacional em sistemas de sinalização electrónica e telecomunicações, com retorno financeiro positivo para a empresa, resultante da redução de custos de operação.

#### 4.5.3 — Custos com pessoal

Serão tomadas quatro medidas que constituem uma ruptura com as práticas dominantes no sector empresarial do Estado de transportes públicos terrestres e da infra-estrutura ferroviária e que conduzirão a uma acentuada redução dos custos com pessoal.

#### 4.5.3.1 — Conselhos de administração

Os conselhos de administração das empresas do sector empresarial do Estado serão reduzidos para três elementos, sendo apenas admissíveis excepções a esta regra em empresas e organismos cuja especial complexidade de actuação recomende a manutenção de cinco elementos nos respectivos conselhos de administração.

#### 4.5.3.2 — Estrutura orgânica e quadros de chefias

Serão revistas as estruturas orgânicas das empresas objecto de fusão, integrando os órgãos e serviços comuns e reestruturando o quadro de chefias.

#### 4.5.3.3 — Acordos de empresa

Os acordos de empresas em vigor na generalidade das empresas do sector empresarial do Estado de transportes públicos terrestres e da infra-estrutura ferroviária não evoluíram ao ritmo da sociedade portuguesa e ainda incorporam um conjunto de normas que conduzem a:

Fortes constrangimentos e ineficiências na gestão do tempo de trabalho;

Um conjunto de direitos adquiridos desfasados da conjuntura actual;

Desperdício de recursos e sobrecustos para a actividade das empresas.

Face à difícil situação financeira das empresas do sector empresarial do Estado de transportes públicos terrestres e da infra-estrutura ferroviária, serão activados os mecanismos previstos na legislação, em diálogo e articulação com as organizações representativas dos trabalhadores, com vista à celebração de novos acordos de empresa, adequados à situação financeira das empresas e do País e em linha com as práticas e direitos vigentes para a generalidade dos trabalhadores portugueses.

#### 4.5.3.4 — Redução de quadros de efectivos

É comumente reconhecido que os actuais quadros de pessoal das empresas do sector empresarial do Estado na área dos transportes públicos terrestres e da infra-estrutura ferroviária se encontram sobredimensionados face ao que seria expectável por parte de empresas com níveis adequados de eficiência.

Por outro lado, as sinergias decorrentes da fusão de empresas de transportes na Área Metropolitana de Lisboa e do Porto e os ganhos na organização do tempo de trabalho, decorrentes da libertação dos actuais acordos de empresa, acrescendo a estes factos a adequação do nível serviço público prestado, resultam em menores necessidades de recursos humanos para responder à missão que é atribuída a estas empresas.

Nesse sentido serão implementados planos que conduzam à redução dos quadros de efectivos, de modo a tornar as empresas eficientes ao nível operacional.

Os planos de redução dos quadros de efectivos serão efectuados, em diálogo e articulação com as organizações representativas dos trabalhadores, implementando todos os mecanismos previstos na legislação laboral relativos à cessação de contrato de trabalho, aplicáveis à generalidade da sociedade, que se revelarem necessários para assegurar a sustentabilidade do sector.

Apenas a existência de empresas viáveis permitirá preservar os muitos postos de trabalho que, em consequência da continuação ou agravamento dos actuais desequilíbrios financeiros do sector, seriam inevitavelmente destruídos.

#### 4.5.4 — Oferta

Os sistemas de transporte eficientes devem adoptar uma visão sistémica e intermodal, em detrimento de uma lógica modal, evitando competição entre modos, geradora de desperdícios de recursos públicos.

Em resultado da fusão das empresas de transportes de Lisboa e Porto, e na sequência do Memorando de Entendimento relativo ao programa de auxílio financeiro externo, será racionalizada a oferta de transportes em Lisboa e no Porto, e no resto do País, nos casos em que se verifique existir a possibilidade de assegurar a satisfação das necessidades de mobilidade das populações de forma adequada através de modos de transporte mais eficientes e financeiramente sustentáveis para o erário público.

Deste modo, serão introduzidos um conjunto de reformas na oferta, de modo a aumentar a sustentabilidade financeira das empresas e do transporte público de passageiros, assegurando no entanto a satisfação das necessidades de mobilidade das populações.

#### 4.5.4.1 — Metro de Lisboa e Carris

As redes do Metro de Lisboa, Carris e outros operadores de transporte público deverão ser complementares entre si e não concorrentes.

Porém, verifica-se que a rede da Carris mantém uma parte significativa da sua estrutura praticamente inalterada desde há décadas, apesar de terem decorrido importantes evoluções demográficas e de o Metro de Lisboa se ter expandido para novas áreas da cidade.

Está já em curso um grupo de trabalho para a reformulação da rede de transportes de Lisboa, em articulação com

a Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa, que cumpra os seguintes objectivos:

Complementaridade entre Metro de Lisboa, Carris e outros operadores;

Dimensionamento da rede em função dos actuais e futuros fluxos origem/destino;

Aumento de velocidade comercial da Carris;

Não concorrência entre operadores nas ligações suburbanas;

Adopção das melhores práticas internacionais, adequando a oferta, nos segmentos e períodos de baixa procura, ao modo de transporte mais eficiente para dar uma resposta adequada às necessidades de mobilidade das populações.

As estimativas iniciais apontam para uma redução dos 41,4 milhões de veículos.km realizados em 2010 pela Carris para cerca de 35,1 milhões de veículos.km.

#### 4.5.4.2 — TRANSTEJO/SOFLUSA

O transporte público de passageiros, entre a margem Sul e a margem Norte do Tejo, assenta em três modos de transporte muitas vezes concorrentes entre si:

Modo fluvial;

Modo ferroviário;

Modo rodoviário.

Na TRANSTEJO/SOFLUSA, as carreiras da Trafaria/Porto Brandão, Seixal e Montijo apresentam níveis de procura muito abaixo dos verificados nas carreiras do Barreiro e Cacilhas.

#### TRANSTEJO/SOFLUSA

Número de validações por ano

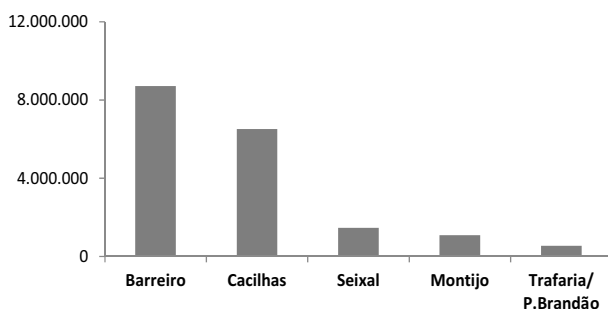


Gráfico 24 — Procura nas carreiras da TRANSTEJO/SOFLUSA no ano 2010. Fonte: TRANSTEJO

Em conjunto com a Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa está já a ser revista a oferta global de transportes públicos entre as duas margens do rio Tejo, nomeadamente no que diz respeito às ligações fluviais com reduzida procura, e a sua articulação com outros modos de transporte, em especial o ferroviário.

#### 4.5.4.3 — Metro do Porto e STCP

As redes do Metro do Porto, STCP e outros operadores de transportes públicos deverão ser complementares e não concorrentes.

Apesar da reformulação de oferta realizada em 2007, a rede da STCP mantém uma parte da sua oferta concorrente com outros operadores e ao Metro do Porto.

Está já em curso um grupo de trabalho para a reformulação da rede de transportes do Porto, em articulação com a Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto, que cumpra os seguintes objectivos:

Complementaridade entre Metro do Porto, STCP e outros operadores;

Dimensionamento da rede em função dos actuais e futuros fluxos origem/destino;

Reestruturação do modelo de exploração do Metro do Porto, adequando a oferta ao nível de procura existente e potencial;

Aumento de velocidade comercial da STCP;

Não concorrência entre operadores nas ligações suburbanas;

Adopção das melhores práticas internacionais, adequando a oferta, nos segmentos e períodos de baixa procura, ao modo de transporte mais eficiente para dar uma resposta adequada às necessidades de mobilidade das populações.

As estimativas iniciais apontam para uma redução dos 28,8 milhões de veículos.km realizados em 2010 pela STCP para cerca de 25,7 milhões de veículos.km.

#### 4.5.4.4 — Sistema ferroviário (CP e REFER)

O modo ferroviário pesado apresenta uma estrutura de custos fixos pesada (como o próprio nome indica) e com muito pouco grau de flexibilidade.

Um dos principais motivos que estão na base do desequilíbrio financeiro do sistema ferroviário em Portugal reside na muito baixa taxa de cobertura dos custos pelas receitas de operação, de uma parte da rede ferroviária de índole regional, que apresenta níveis de procura extremamente baixos para suportar a existência de uma oferta ferroviária.

Como consta da Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres, a vocação do modo ferroviário pesado de passageiros reside nos seguintes segmentos:

Transporte de grandes volumes de passageiros;

Transporte a médias/longas distâncias, entre centros urbanos com massa crítica suficiente.

Numa análise conduzida pelo anterior Governo (apresentada no gráfico seguinte) confirmou-se, com dados concretos, as indicações da lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres, sendo no entanto surpreendentes as conclusões obtidas, pela sua magnitude: o custo incorrido pelo sistema ferroviário no transporte de cada passageiro.km aumenta de forma exponencial nas linhas de menor procura, chegando a ser 5000% superior ao custo incorrido nas linhas que constituem a verdadeira vocação do caminho-de-ferro.

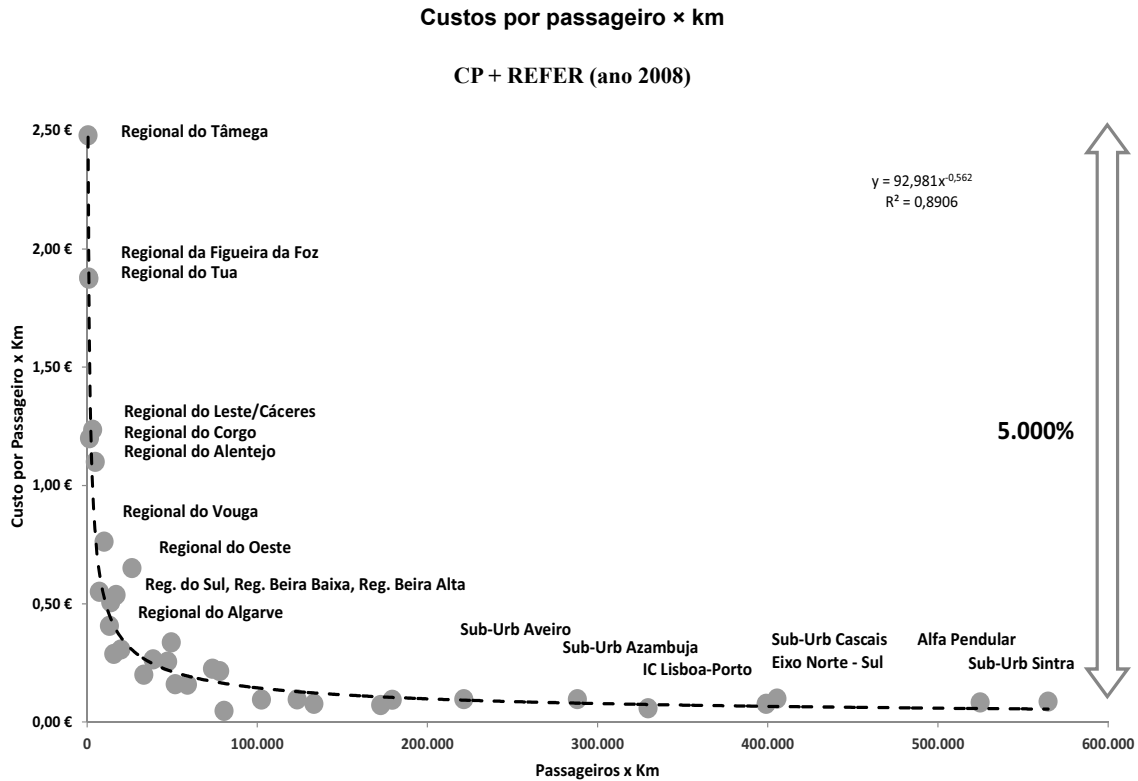


Gráfico 25 — Custos médio por passageiro.km nas linhas da rede ferroviária nacional. (Fonte: CP e REFER.)

Por outro lado, nas linhas do Tua, Corgo, Tâmega e Figueira da Foz, cuja circulação ferroviária se encontra suspensa desde 2009 — sendo actualmente o transporte público de passageiros assegurado, em moldes semelhantes, através de serviços alternativos em autocarro, suportados pela CP — é possível comparar directamente os níveis de eficiência do modo ferroviário (CP + REFER) com o modo rodoviário (autocarros), no qual estão incorporados os custos associados à infra-estrutura rodoviária, suportados através da CSR.

**Custos operacionais**

**Comparação entre ferrovia e autocarros**

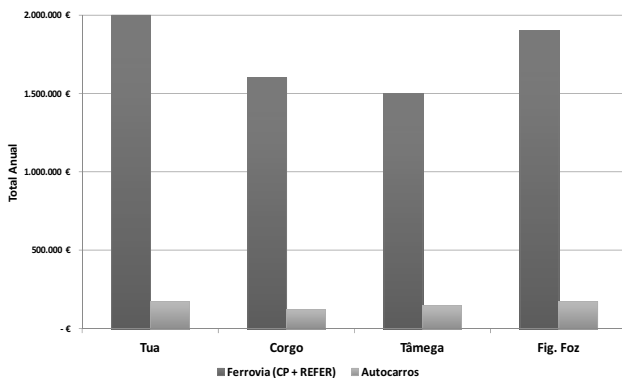


Gráfico 26 — Custos anuais do modo ferroviário e rodoviário (inclui contribuição para os custos da infra-estrutura). Fonte: CP e REFER

Os dados confirmam, mais uma vez, que o modo ferroviário é muito pouco eficiente nos eixos de baixa procura e que é possível assegurar uma adequada satisfação das

necessidades de mobilidade das populações, com custos substancialmente mais baixos para a sociedade, através de modos de transporte público muito mais vocacionados para estas situações.

Mesmo do ponto de vista ambiental, o transporte ferroviário apresenta desvantagens nas linhas de baixa procura, uma vez que os consumos de uma automotora diesel convencional (de cerca de 115 l diesel/100 km a 140 l diesel/100 km), são bastante mais elevados do que a alternativa do transporte em autocarro.

Com base nestas conclusões foram já implementados, ao longo de 2011, um conjunto de medidas de racionalização da rede ferroviária nacional:

Desactivação do serviço de passageiros da linha de Cávares;

Desactivação do serviço de passageiros da linha de Leixões;

Racionalização de segmentos de oferta com baixa procura em alguns serviços regionais da linha do Norte, Beira Alta, Beira Baixa, Braga, Guimarães, Urbanos de Coimbra e serviços nocturnos;

Novo modelo de exploração integrada regional/longo curso das linhas do Alentejo e Évora;

Suspensão do processo de reactivação das linhas do Corgo, Tua, Tâmega e Figueira da Foz, com circulação ferroviária interrompida em 2009.

No Memorando de Entendimento relativo ao programa de auxílio financeiro externo, Portugal comprometeu-se a rever a dimensão da sua rede ferroviária, racionalizando-a de acordo com a verdadeira vocação do caminho-de-ferro, de modo a aumentar a sustentabilidade financeira do sector ferroviário.

Deste modo, e tendo presente o exposto anteriormente, serão introduzidas reformas no sentido de alterar a forma de assegurar a prestação de serviços de transporte público às populações, em particular nos segmentos de baixa procura, nos quais o modo ferroviário é fortemente deficitário, adoptando, em cada caso, os modos de transporte público mais eficientes para dar uma resposta adequada às necessidades de mobilidade das populações:

Desactivação, a 1 de Outubro de 2011, do serviço de passageiros da linha de Vendas Novas (mantendo a linha activa para o transporte de mercadorias), sendo assegurada a mobilidade das populações através de concessões rodoviárias;

Desactivação, até ao final de 2011, da linha do Alentejo, entre Beja e Funcheira (mantendo-se a ligação ferroviária de mercadorias às minas de Neves Corvo), sendo assegurada a mobilidade das populações através de concessões rodoviárias;

Desactivação, até ao final de 2011, do serviço de passageiros da linha do Leste (mantendo a linha activa para o transporte de mercadorias), sendo assegurada a mobilidade das populações através de concessões rodoviárias;

Desactivação, até ao final de 2011, do serviço de passageiros da linha do Vouga, sendo assegurada a mobilidade das populações através de concessões rodoviárias;

Desactivação, até ao final de 2011, do serviço de transporte de passageiros na linha do Oeste, entre Caldas da Rainha e Figueira da Foz (mantendo a linha activa para o transporte de mercadorias), sendo assegurada a mobilidade das populações através de concessões rodoviárias;

Reestruturação do modelo de exploração dos serviços ferroviários internacionais Lusitânia e Sud-Express, até ao final de 2011. O novo modelo de exploração, através da linha da Beira Alta, mantém os tempos de percurso para Madrid e realiza o transbordo para Paris em Valladolid, ao invés do actual transbordo nos Pirenéus, permitindo equilibrar financeiramente este serviço, actualmente deficitário em 7M€/ano;

Em resultado da medida anterior, proceder-se-á à desactivação da linha de Cáceres, na qual apenas circulam comboios de passageiros do serviço internacional Lusitânia;

Descontinuação dos serviços rodoviários actualmente realizados pela CP, nos quais existe uma oferta redundante e concorrente com concessões rodoviárias em operação nos mesmos eixos, que asseguram a mobilidade das populações;

Desactivação das linhas do Tua, Tâmega, Corgo e Figueira da Foz, actualmente com circulação ferroviária suspensa;

No decorrer de 2012, em função dos impactes das medidas aqui enunciadas, será reanalisada a necessidade de implementação de outras medidas de racionalização de oferta, de modo a atingir o equilíbrio operacional do sector ferroviário.

No gráfico seguinte é apresentada, de forma esquemática, a racionalização da rede ferroviária nacional a concretizar.

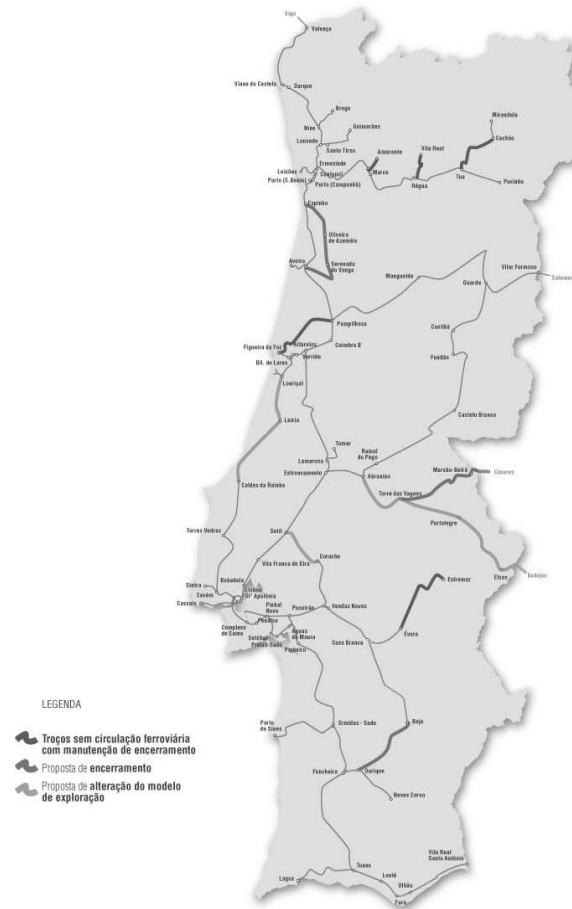


Gráfico 27 — Racionalização da rede ferroviária nacional

#### 4.5.5 — Receitas extra-exploração

No sentido de minimizar o esforço requerido aos contribuintes, passageiros e trabalhadores, serão incentivadas todas as formas de geração de receitas de actividades extra-exploração, nomeadamente exploração de espaços comerciais, publicidade, entre outros.

Adicionalmente serão alienados e ou rentabilizados activos imobiliários e mobiliários não essenciais à actividade das empresas, de forma a reduzir o volume da dívida, nomeadamente:

Frotas de material circulante e de navios excedentárias;

Edifícios e outros activos imobiliários não essenciais à actividade das empresas;

Activos mobiliários, cuja actividade constitua um eminente serviço comercial.

#### 4.5.6 — Tarifário

O objectivo do Governo é que o tarifário em vigor no sector empresarial do Estado na área dos transportes públicos terrestres e da infra-estrutura ferroviária venha a convergir, no final da implementação do Programa de Equilíbrio Operacional, com os tarifários médios em vigor na União Europeia, ajustados à paridade do poder de compra português.

Serão, no entanto introduzidas medidas de coesão social, de forma a assegurar o acesso à mobilidade e acessibilidade aos segmentos da população de menores recursos, como é exemplo a recente criação do Passe Social+.

Serão ainda revistos os diversos regimes de bonificações tarifárias (alguns dos quais redundantes entre si) e as regras relativas ao seu acesso, de modo a concentrar esforços no apoio aos segmentos da população de menores recursos que deles efectivamente necessitam.

#### 4.5.6.1 — Área Metropolitana de Lisboa

Na Área Metropolitana de Lisboa não existe ainda um verdadeiro sistema tarifário intermodal que promova a utilização dos Transportes Públicos.

Em consequência da fusão do Metro de Lisboa com a Carris, será implementado um tarifário comum à cidade de Lisboa, o qual será o pilar da reformulação do novo sistema tarifário na Área Metropolitana de Lisboa, extensível aos restantes operadores, e que contribua para a promoção da intermodalidade e utilização dos transportes públicos.

#### 4.5.6.2 — Área Metropolitana do Porto

Na Área Metropolitana do Porto já está implementado, desde 2003, o sistema tarifário intermodal Andante.

No âmbito da fusão da STCP com o Metro do Porto, a partir de 1 de Janeiro de 2012, os títulos monomodais da STCP serão migrados para o sistema Andante, passando a haver uma integração tarifária total entre aqueles dois modos de transporte público.

#### 4.5.6.3 — Tarifa de utilização de infra-estrutura ferroviária

As tarifas de utilização da infra-estrutura ferroviária são devidas pelos operadores ferroviários ao gestor da infra-estrutura ferroviária (REFER).

De acordo com o estudo da OCDE «Charges for the use of rail infrastructure 2008, International Transport Forum — OCDE», no qual são comparados os níveis de tarifação da infra-estrutura ferroviária entre diferentes países, conclui-se que:

A tarifa média de utilização da infra-estrutura ferroviária em Portugal é mais baixa do que a média dos países analisados;

A taxa de cobertura dos custos do gestor de infra-estrutura português, pelas tarifas de utilização da infra-estrutura, é inferior à média dos países analisados.

Sem prejuízo da necessidade de se proceder a uma racionalização dos custos incorridos pelo gestor da infra-estrutura ferroviária, através da implementação das medidas anteriormente anunciadas, será introduzido um novo regulamento de tarifação da infra-estrutura ferroviária, até final de Novembro, que corrija a situação de subfinanciamento da REFER.

### 4.6 — Segunda fase: Abertura à iniciativa privada

#### 4.6.1 — Enquadramento

Ao Estado importa assegurar a existência de uma oferta adequada de serviços de transporte, disponibilizada às populações e à economia, os quais deverão ser prestados da forma mais eficiente possível.

Actualmente o Estado Português assegura directamente uma parte significativa da oferta de transportes através das

empresas do sector empresarial do Estado de transportes públicos de passageiros.

Porém, a experiência das últimas décadas mostra que os níveis de eficiência com que o faz se encontram abaixo do resto das empresas, resultando em desperdícios de recursos para a sociedade.

É intenção do Governo que o conjunto de reformas a levar a cabo altere de forma estrutural o funcionamento da economia portuguesa, tornando-a mais eficiente e competitiva, o que passa por centrar a intervenção directa do Estado nas áreas que constituam o seu verdadeiro papel.

Deste modo deverá ser aberto espaço à iniciativa privada, permitindo o desenvolvimento do tecido empresarial português, a criação de novas empresas, a promoção da inovação e a criação de emprego.

A abertura à iniciativa privada da exploração dos serviços de operação de transportes públicos aprofundará os ganhos obtidos com a fusão das empresas do sector empresarial do Estado de transportes públicos em Lisboa e Porto, introduzirá uma maior focagem da gestão empresarial na contenção de custos e na atracção de novos clientes, com base em critérios racionais e independentes do poder e influências políticas.

O Estado deverá assim transferir para a iniciativa privada a prestação dos serviços de transportes em que aquela se revele mais competente, o que constitui a segunda fase das reformas traçadas para atingir o equilíbrio operacional do sector dos transportes.

#### 4.6.2 — Modelo

O modelo previsto para a abertura à iniciativa privada assenta no modelo de concessão, pelo período de 5 a 10 anos, maximizando o valor para o Estado e para a sociedade, através de um equilíbrio entre:

As sinergias passíveis de obter pela gestão articulada de diferentes modos de transporte;

Um correcto dimensionamento das concessões, de modo a assegurar a existência de um número adequado de concorrentes no processo de concessão, que garanta o ambiente competitivo necessário à obtenção das melhores condições para o Estado e para a sociedade.

As Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e Porto passarão a assumir o papel para o qual foram originalmente criadas, de coordenação dos transportes das respectivas Áreas Metropolitanas.

Serão criadas concessões urbanas de Lisboa e Porto, atribuindo ao concessionário a gestão integrada das respectivas redes de metro, autocarros, eléctricos e ascensores.

Adicionalmente serão criadas concessões suburbanas que incluirão a gestão de linhas ferroviárias suburbanas nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, de forma articulada com o transporte público fluvial e o transporte público rodoviário de passageiros ao longo dos eixos servidos por aquelas linhas, oferecendo aos passageiros um transporte integrado entre todos os modos de transporte.

### 4.7 — Metro Sul do Tejo

O projecto do Metro Sul do Tejo envolveu um investimento em CAPEX de 321 milhões de euros<sup>(19)</sup>, tendo a totalidade rede prevista para a primeira fase entrado em exploração em Novembro de 2008.



Tendo por base as previsões de procura realizadas aquando do concurso, foi estabelecida uma banda mínima de referência para a procura, a qual no ano 2010 foi de 88 milhões de passageiros × quilómetro. Porém, o Metro Sul do Tejo transportou em 2010 apenas cerca de 33% daquele valor.

Conforme decorre das obrigações contratuais estabelecidas no contrato de concessão, o Estado foi forçado a compensar a concessionária em cerca de 7 milhões de euros, no ano de 2010 por insuficiência de tráfego, situação que não se prevê vir a alterar de forma significativa nos próximos anos.

Face a esta situação e ao manifesto sobredimensionamento do projecto e da oferta estabelecida para a procura que efectivamente se verifica, deram já início os trabalhos da comissão de renegociação do contrato, com objectivo de introduzir alterações à concessão que reduzam os encargos dele decorrentes para o Estado Português.

#### 4.8 — Metro do Mondego

O projecto do Metro do Mondego nasceu nos anos 90, com uma estimativa original de investimento de cerca de 55 milhões de euros. Porém, sucessivas alterações ao âmbito do projecto conduziram à sua versão actual, orçada em perto de 450 milhões de euros.

Os estudos de procura que estiveram na base das decisões relativas ao actual projecto, apontavam para uma procura do Metro do Mondego de cerca de 65 000 passageiros por dia útil. Porém, os estudos mais completos e realizados mais recentemente indicam que aquele valor estará, afinal, sobrestimado.

Por outro lado, pese embora a empresa Metro do Mondego, S. A., ter uma estrutura accionista constituída pelo Estado Português (53%), as Câmaras Municipais de Coimbra, Miranda do Corvo e Lousã (com um total de 42%), a REFER (2,5%) e a CP (2,5%), o modelo de financiamento previsto para este projecto atribui a responsabilidade pela execução das obras de construção da rede e a responsabilidade pela aquisição do material circulante necessário aos seus accionistas minoritários, respectivamente a REFER e a CP, através, mais uma vez, do recurso ao endividamento bancário, agravando ainda mais as suas já críticas situações financeiras.

Em face destas questões, e sem prejuízo da necessidade de ser assegurada a mobilidade das populações, o Governo irá rever os pressupostos que estiveram na base das decisões relativas a este projecto, adequando o seu âmbito às possibilidades do País decorrentes da actual conjuntura económico-financeira, no quadro de uma definição clara de partilhas de responsabilidades entre os accionistas da sociedade Metro do Mondego, S. A.

#### 4.9 — Regulação

Ao longo da presente legislatura serão introduzidas reformas de modo a melhorar o enquadramento legislativo do sector.

Entre essas, destacam-se, desde já, as seguintes:

##### 4.9.1 — Transferência de competências para as autarquias

O regime jurídico do transporte público colectivo de passageiros em veículos pesados é regulado pelo Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), de 1948, que apesar das sucessivas alterações, continua a ditar as

regras para a concessão de serviços regulares, sendo a competência maioritariamente confiada à administração central, através do Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres (IMTT).

O Regulamento de Transportes em Automóveis concede aos municípios apenas competência para os serviços de transporte que desenvolvam na área da sede do concelho, hoje percebida como a área urbana dessa sede, estabelecendo um mecanismo excepcional de condicionamento à interferência da administração central, para os serviços de transporte que extravasem a área da sede do concelho e para serviços em outras localidades onde se justifique uma rede de transportes.

Apesar da Lei de Bases dos Transportes Terrestres, de 1990, ter vindo a estabelecer uma nova repartição de competências entre a administração local e central, deixando a cargo dos municípios a concessão de exploração de serviços de transportes urbanos e locais, cabendo ao Governo a competência na atribuição de serviços de transporte interurbanos ou interconcelhios, esta descentralização ainda não foi levada a cabo.

Também a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, veio estabelecer um quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais em vários domínios, transportes urbanos e locais, faltando o acto legislativo de concretização desta transferência efectiva da competência.

Importa referir que as autarquias já são autoridades de transporte em toda a área do município para efeitos da organização do transporte escolar, pelo que o alargamento de competências relativamente ao transporte regular de passageiros a toda a área do município facilitará a integração do transporte regular com o transporte escolar, numa óptica de planeamento coordenado, o que trará benefícios para os utilizadores e permitirá uma maior rentabilização dos recursos empregues pelas autarquias na organização dos sistemas de transportes.

A descentralização de competências na atribuição de serviços de transporte público regular de passageiros, por modo rodoviário, em todo o território municipal, para os respectivos municípios e tem ainda como objectivo preparar a sucessão da aplicação do Regulamento de Transportes em Automóveis para o regime instituído pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007.

Por último, a Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres prevê ainda a possibilidade de se instituir uma gestão supramunicipal do sistema de transportes, através de associações de autarquias, o que alavanca as potencialidades da planeada transferência de competências para o poder local. Para o efeito, torna-se importante assegurar que o estabelecimento da organização supramunicipal do sistema de transportes seja feito com base em estruturas já existentes de âmbito supramunicipal, sem a necessidade de criar entidades nem encargos públicos adicionais.

##### 4.9.2 — Transporte público flexível

Embora nos últimos anos tenham sido registadas claras melhorias, em termos de infra-estruturas, cobertura geográfica e horária, o transporte público convencional, regular ou individual, não tem alcançado uma resposta satisfatória às particularidades da baixa procura associada a povoações rarefeitos ou disseminados, a períodos específicos e à baixa procura decorrente da diversidade de deslocações no tempo e no espaço que correspondem

a situações que reclamam, cada vez mais, soluções específicas de transporte.

A implementação de soluções inovadoras e que já se encontram implantadas com sucesso há vários anos noutros países europeus, que permitam responder às necessidades de mobilidade de procuras e territórios específicos, através de serviços de transporte público flexível, isto é, serviços com itinerários, paragens e ou horários variáveis em, pelo menos numa destas dimensões e utilizadores de diferentes tipos de veículos, é crucial para a promoção da mobilidade e da coesão territorial do País.

Os serviços de transporte público flexível são vocacionados para:

Servir equipamentos ou zonas específicas que não geram uma procura que justifique um serviço convencional;

Garantir um serviço de transporte nos espaços periféricos, onde a densidade populacional não justifica a implementação de uma oferta de transporte público convencional, representando um complemento à rede existente e permitindo a eliminação de redundâncias no serviço público de transportes;

Responder às necessidades específicas da população mais envelhecida.

Os serviços de transporte público flexível podem estar integrados num sistema de transportes pois, este tipo de transporte público é complementar, e não concorrente, do sistema de transporte público existente cujas lacunas e insuficiências visa colmatar — enquanto rebatimento nas redes de transporte público regular — estando a sua operacionalização a cargo de diferentes entidades.

Os serviços de transporte público com oferta flexível permitem assegurar a mobilidade a todas as pessoas e a um custo sustentável, permitindo a obtenção de ganhos de eficiência assim como a eliminação de redundâncias na oferta.

## 5 — Infra-estruturas rodoviárias

### 5.1 — Enquadramento

No sector das infra-estruturas rodoviárias, a construção de uma vasta rede de auto-estradas — numa primeira fase através do modelo sem custos para o utilizador (SCUT) e, numa segunda fase, através do modelo de subconcessão da Estradas de Portugal, S. A — coloca Portugal como um dos países com maior extensão relativa de rede de auto-estradas no mundo.

Porém, o financiamento destes projectos é motivo de extrema preocupação, dado o elevado nível de endividamento que aquela empresa terá necessidade de incorrer para fazer face aos encargos futuros decorrentes destes projectos.

### 5.2 — O modelo SCUT

Em 1997, foi criado o modelo das auto-estradas sem custos para os utilizadores (SCUT). De acordo com este modelo, os utilizadores das novas auto-estradas não teriam que pagar portagens como faziam, até então, os utilizadores das restantes auto-estradas do País.

No modelo SCUT, o Estado, através dos impostos cobrados aos contribuintes, assumiria os encargos decorrentes da construção, financiamento, manutenção e exploração das SCUT, pagando uma portagem virtual às

respectivas concessionárias por cada veículo que passasse nestas auto-estradas.

### 5.3 — Subconcessões da Estradas de Portugal, S. A.

Entre 2007 e 2010 foi lançado um conjunto de auto-estradas em regime de subconcessão pela empresa Estradas de Portugal.

O modelo de financiamento destas auto-estradas seria realizado apenas parcialmente através de portagens, cabendo ao Estado a remuneração das respectivas concessionárias — via Estradas de Portugal — através de pagamentos por disponibilidade.

### 5.4 — Financiamento da Estradas de Portugal, S. A.

Através da Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto, foi alterado o modelo de financiamento da Estradas de Portugal, S. A., sendo criada a contribuição do serviço rodoviário (CSR) enquanto contrapartida pela utilização da rede rodoviária nacional.

De acordo com aquele diploma, a contribuição do serviço rodoviário assumiu os seguintes valores:

Gasóleo — 8,6 cêntimos por litro;  
Gasolina — 6,4 cêntimos por litro.

Não tendo a contribuição do serviço rodoviário um valor relativo, mas antes absoluto, no mesmo diploma ficou igualmente prevista a revisão do seu valor nominal, de modo a permitir, nomeadamente, a sua actualização de acordo com a inflação. Porém, até hoje, tal não aconteceu.

### 5.5 — Introdução de portagens nas SCUT

Através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 75/2010, de 9 de Setembro, foi aprovada a adopção do princípio da universalidade na implementação do regime de cobrança de taxas de portagem em todas as auto-estradas sem custos para o utilizador (SCUT).

A Resolução de Conselho de Ministros em apreço estabeleceu ainda a introdução de um regime efectivo de cobrança efectiva de taxas de portagens, a partir de 15 de Outubro de 2010, em conformidade com o disposto no Decreto-Lei n.º 67-A/2010, de 14 de Junho, nas seguintes auto-estradas, até então em modelo SCUT:

SCUT Norte Litoral;  
SCUT Grande Porto;  
SCUT Costa da Prata.

Na mesma resolução de Conselho de Ministros, ficou ainda estabelecida a introdução de um regime efectivo de cobrança de taxas de portagem nas restantes auto-estradas SCUT:

SCUT Interior Norte;  
SCUT Beiras Litoral e Alta;  
SCUT Beira Interior;  
SCUT Algarve.

Paralelamente foi adoptado um regime discriminatório, na cobrança de taxas de portagem, que se consubstancia na aplicação de um sistema misto de isenções e de descontos nas taxas de portagem, para as populações e empresas das regiões abrangidas pelas SCUT.

## 5.6 — (In)Sustentabilidade financeira

De acordo com os dados disponíveis mais recentes da Estradas de Portugal, S. A., mesmo após a introdução de portagens em todas as SCUT — decidida através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 75/2010, de 9 de Setembro — e mantendo inalterada a política seguida até aqui de não actualização da contribuição do serviço rodoviário, as projecções apontam para um crescimento descontrolado do seu volume de endividamento, que se prevê atingir os 20 700 milhões de euros, entre 2032 e 2034.

Salienta-se que, sem a introdução de portagens nas SCUT esta situação, já de si extremamente preocupante, seria ainda mais grave, uma vez que, nesse cenário, e mantendo os mesmos pressupostos, o endividamento da Estradas de Portugal, S. A., atingiria os 28 400 milhões de euros, conforme ilustrado no gráfico a seguir apresentado.

## Endividamento da Estradas de Portugal

Sem actualização da CSR

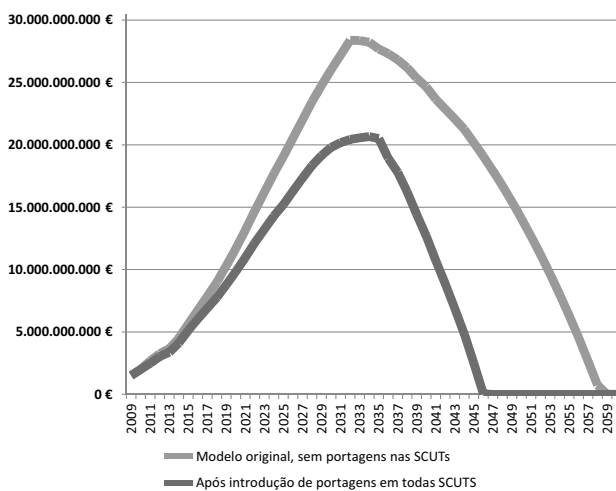


Gráfico 28 — Projecção do endividamento da Estradas de Portugal, S. A. Fonte: Estradas de Portugal, S. A.

A partir de 2034, o nível de endividamento começa a reduzir-se, não por se atingir o equilíbrio financeiro do modelo das SCUT e novas subconcessões, mas antes pelo término das mais antigas concessões directas do Estado, entre as quais se destacam a auto-estrada A 1 e a concessão atribuída à LUSOPONTE, passando as respectivas receitas de portagem a reverter para a Estradas de Portugal, S. A.

É facilmente compreensível que as consequências que daí advêm extravasam largamente a rede de auto-estradas e colocam em causa a própria disponibilidade de recursos para o cumprimento da primeira e mais importante missão atribuída à Estradas de Portugal, S. A.: assegurar a conservação, manutenção e segurança da rede de estradas, em todas as suas vertentes (pavimentos, pontes e viadutos, túneis, taludes, drenagens, sistemas de segurança, sistemas de sinalização, etc.).

As potenciais consequências do desequilíbrio financeiro dos projectos de auto-estradas que foram concretizados nos últimos anos são evidentes, não só para a Estradas de Portugal, S. A., mas também para o País, dada a dimensão do endividamento que irá gerar e o risco que acarreta de se colocar, mais uma vez, as finanças públicas numa situação de insustentabilidade financeira.

Face ao exposto, torna-se urgente a introdução de reformas que permitam a viabilização financeira deste sector.

## 5.7 — Reformas a implementar

Face às projecções futuras da dívida da Estradas de Portugal, S. A. e às implicações que as mesmas representam, o Governo estabeleceu a implementação urgente de um conjunto de medidas de viabilização do modelo de financiamento da empresa que a seguir se descreve.

## 5.7.1 — Portagens

A conclusão do processo de introdução de portagens das SCUT é, como atrás se demonstrou, de fundamental importância, estimando-se um impacto de quase 8 mil milhões de euros no pico de endividamento da Estradas de Portugal, S. A.

Deste modo, será concluído o processo de introdução de portagens nas auto-estradas SCUT Interior Norte, Beiras Litoral e Alta, Beira Interior e Algarve, já previsto pelo anterior Governo, através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 75/2010, de 9 de Setembro.

A sua implementação esteve até aqui dependente da conclusão do difícil processo de renegociação dos contratos com as respectivas concessionárias, suspenso durante o período eleitoral, o que atrasou a sua conclusão. A defesa do interesse público, reflectido na posição contratual do Estado, o qual envolve montantes muito significativos, não se compagina com procedimentos aligeirados e superficiais, que apenas favoreceriam os interesses dos contratantes privados na obtenção de posições mais vantajosas nos contratos renegociados.

Paralelamente, serão implementadas melhorias no actual modelo de pagamento das portagens, por ora confuso e mal comunicado aos utilizadores, o que o torna um factor de desincentivo à utilização destas auto-estradas.

## 5.7.2 — Revisão dos contratos de subconcessões em construção

Está a ser estudado o cancelamento, suspensão ou revisão de um conjunto de troços incluídos nas subconcessões em curso, em virtude das actuais condições financeiras. Esta medida abrange dois tipos de troços:

Troços de concepção/construção ou aumento de vias incluídos, cujos trabalhos ainda não se tenham iniciado ou se encontrem numa fase inicial;

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.

Elencam-se de seguida as subconcessões em causa:

- Subconcessão Transmontana;
- Subconcessão Douro Interior;
- Subconcessão Litoral Oeste;
- Subconcessão Baixo Tejo;
- Subconcessão Pinhal Interior;
- Subconcessão Algarve;
- Subconcessão Baixo Alentejo.

Estima-se que o cancelamento, suspensão ou revisão dos troços enunciados tenha um impacto líquido de redução de mais de mil milhões de euros, entre CAPEX e OPEX.

## 5.7.3 — Contribuição do serviço rodoviário

Desde a sua criação, em 2007, a política seguida relativamente à Contribuição do Serviço Rodoviário foi de não

realizar a sua actualização anual, em linha com a inflação, o que provocou a redução do seu valor, em termos reais e perda de receitas para a Estradas de Portugal, S. A.

Como forma de contribuir para a viabilização do modelo de financiamento da Estradas de Portugal, S. A., está a ser analisada a implementação da actualização anual do valor da contribuição do serviço rodoviário, em linha com a inflação, passando a ter assim uma variação anual nula, em termos reais.

### 5.8 — Cenários alternativos

A implementação das reformas atrás enunciadas resulta numa redução do volume de endividamento da Estradas de Portugal, S. A., para os 14 500 milhões de euros, conforme se pode constatar no gráfico indicado de seguida.

Embora a implementação destas medidas permita uma redução substancial, em quase 50% do nível de endividamento máximo da empresa, a verdade é que, face à dimensão das responsabilidades futuras já assumidas pela Estradas de Portugal, S. A., estas medidas são ainda insuficientes para conter o endividamento da empresa dentro de limites comportáveis para a empresa e para o País.

Nesse sentido o Governo está a estudar um conjunto de cenários e medidas relativas à viabilidade financeira futura da Estradas de Portugal, S. A., que mitiguem o problema financeiro e que, por essa via, permitam capturar o valor económico da concessão.

#### Endividamento da Estradas de Portugal

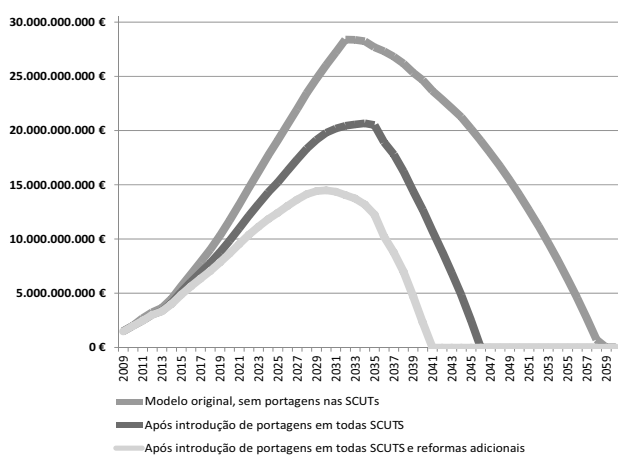


Gráfico 29 — Projecção do endividamento da Estradas de Portugal, S. A. Fonte: Estradas de Portugal, S. A.

### 5.9 — Investimentos rodoviários

Durante a vigência do presente Plano Estratégico dos Transportes será concretizada uma inversão da política de investimentos em infra-estruturas rodoviárias seguida nos últimos anos.

Neste sentido, quaisquer novos investimentos em infra-estruturas rodoviárias de alta capacidade apenas poderão ser considerados e analisados se, cumulativamente, forem respeitadas as seguintes condições:

- 1) Inserção em eixos internacionais integrantes das redes transeuropeias de transportes;
- 2) Contribuição inequívoca para o aumento da competitividade da economia nacional e redução dos custos de contexto das exportações;

3) Viabilidade financeira positiva, sem envolver a contribuição do Orçamento do Estado na sua execução.

## 6 — Marítimo-portuário

### 6.1 — Enquadramento

O mar constitui um activo estratégico ímpar para o nosso país. A localização fronteiriça de Portugal no oeste da Europa, onde confluem tráfegos marítimos provenientes de todo o mundo, a sua longa linha de costa e a dimensão da zona económica exclusiva são vantagens competitivas únicas que o nosso país deve saber potenciar.

Tendo presente que o transporte marítimo é responsável por 72% do comércio internacional, o sector marítimo-portuário desempenha um papel fundamental a favor do desenvolvimento do País, da economia e, em particular, das exportações.

Os portos portugueses devem assim ser verdadeiras rótulas de articulação das cadeias logísticas de transportes e em estreita articulação com a rede de plataformas logísticas, de modo a oferecer às empresas condições de colocação dos seus produtos nos mercados de destino, a custos competitivos, com tempos de trânsito reduzidos e fiabilidade no transporte.

A importância do sector marítimo-portuário para Portugal traduz-se na prioridade que lhe é atribuída no âmbito das políticas públicas. Sem prejuízo da necessidade de contenção, no cômputo geral das finanças públicas, este é um dos sectores em que o esforço de investimento deve ser mantido por forma a melhorar as condições de competitividade do nosso país e contribuir para ultrapassar a actual situação económico-financeira do País, impulsionando as exportações, o crescimento económico sustentável e a criação de emprego.

### 6.2 — Regulação

Conforme previsto no Memorando de Entendimento relativo ao programa de auxílio financeiro externo, serão introduzidas várias reformas na legislação que regula o sector, até ao final de 2011.

A par da revisão do modelo de governança, será revisto o regime e o papel desempenhado pelo Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P. (IPTM), de forma a assegurar definitivamente a separação institucional das tarefas de regulação e regulamentação técnica e económica, de fiscalização e de gestão de portos.

### 6.3 — Trabalho portuário

De igual modo, será revisto o regime do trabalho portuário, em vigor há quase 20 anos, no sentido de o modernizar e harmonizar com o disposto no Código do Trabalho.

A mão-de-obra portuária constitui um dos elementos mais significativos da estrutura de custos dos portos, sobretudo porque a sua disciplina jurídica não soube acompanhar a evolução tecnológica ao nível dos navios, dos equipamentos e dos métodos e técnicas da operação portuária. O regime do trabalho portuário deve agora adequar-se à evolução ocorrida, de forma a não constituir um embargo à sustentabilidade e competitividade dos portos nacionais.

O novo modelo de governança e legislação enquadadora do sector permitirão potenciar sinergias entre os portos e reduzir custos de contexto para os diferentes *stakeholders* da actividade marítimo-portuária, tornando os portos portugueses e as exportações nacionais mais competitivos.

Todas estas reformas determinarão uma redução real e efectiva da factura portuária emitida em Portugal.

#### 6.4 — Investimento

Conforme referido anteriormente, atendendo ao importante papel do sistema marítimo-portuário na economia nacional e na competitividade das exportações nacionais, apesar da actual conjuntura financeira do País, será realizado um significativo esforço de manutenção do investimento nos portos nacionais, promovendo o seu desenvolvimento, ao serviço do País.

Neste âmbito, sem prejuízo de ser requerida a devida demonstração de enquadramento nos princípios gerais enunciados no capítulo 3.2.3 e de o planeamento financeiro e temporal de cada projecto ser compatibilizado com as condições financeiras do País, elencam-se de seguida um conjunto de projectos de investimento no sector portuário, de iniciativa pública e privada, em curso e ou em estudo, com potencial de contribuir para o aumento da competitividade da economia portuguesa.

##### 6.4.1 — Viana do Castelo

Reabilitação geral dos guindastes do porto comercial de Viana do Castelo — promovido pela AP de Viana do Castelo, S. A., no valor total de 1,7 milhões de euros. Encontra-se em curso o concurso público para a reabilitação de guindastes no porto comercial, em fase de adjudicação. O prazo de conclusão é o final de 2013.

##### 6.4.2 — Leixões

Alargamento do terminal de contentores sul — promovido pelo concessionário privado, no valor total de 30 milhões de euros, com financiamento parcial do POVT. O alargamento permite um aumento da área de parque em cerca de 70% e prolonga o tempo de vida, sem constrangimentos, do terminal. Inclui a construção do terminal ferro-marítimo para contentores.

Construção de novo terminal de contentores com fundos de -14 m — promovido pela AP do Douro e Leixões, S. A., estima-se que o seu valor possa ascender a 160 milhões de euros, com financiamento parcial do BEI e RTE-E. Encontra-se em fase de estudo e prevê-se o seu arranque após 2014. O novo terminal dará resposta ao crescente porte dos navios e elevar o patamar competitivo de Leixões, reforçando as ligações com o Atlântico Sul e abrindo portas para a entrada no mercado de escalas de tráfego directo ao porto.

Aprofundamento dos fundos de serviço no terminal multiusos, de -8,50 m para -10 m — promovido pela AP do Douro e Leixões, S. A., com investimento total de 21,5 milhões de euros, parcialmente oriundo do POVT. A conclusão deste projecto está prevista para 2012.

Construção da plataforma logística portuária de Leixões — promovido pela AP do Douro e Leixões, S. A., estima-se que o seu valor possa ascender a 180 milhões de euros, com financiamento parcial do BEI e do POVT. Encontra-se já em curso, estando prevista a sua conclusão para 2014. A plataforma logística será constituída por dois pólos (com 31 ha e 35 ha), localizados a cerca de 2 km da infra-estrutura portuária e acedidos pela VILPL — Via Interna de Ligação ao Porto de Leixões, a via exclusiva de acesso ao porto de Leixões.

Novo terminal de cruzeiros de Leixões — promovido pela AP do Douro e Leixões, S. A., no montante de 49,7 mi-

lhões de euros e financiamento por parte do PONorte. O novo terminal contempla novo cais de acostagem para navios até 300 m de comprimento, um porto de recreio com 170 lugares e uma estação de passageiros, assumindo-se como um investimento relevante na perspectiva da integração do porto de Leixões na envolvente urbana. Encontram-se concluídas as obras marítimas e iniciada a construção do edifício, que deverá estar concluído em 2013.

Aquisição de dois rebocadores de 60 t — a cargo da AP do Douro e Leixões, S. A., no montante de 8,3 milhões de euros, sendo co-financiada pelo POVT. Estão em fase de construção e serão entregues em 2013.

##### 6.4.3 — Aveiro

Prolongamento do molhe Norte e melhoria das acessibilidades ao Porto de Aveiro: Investimento promovido pela AP de Aveiro, S. A., no montante total de 26,1 milhões de euros, financiado pelo POVT e BEI. Permite o aumento da dimensão dos navios que poderão escalar o porto de Aveiro e a garantia de manutenção dessas condições em qualquer período de funcionamento do porto.

Construção de Terminal Intermodal da Zona de Actividades Logísticas do Porto de Aveiro: Investimento em fase de estudo, promovido pela AP de Aveiro, S. A., no montante total de 2 milhões de euros, financiado pelo FEDER. Construção de um terminal intermodal com uma área de 6,40 ha para a realização de operações de conexão dos fluxos de mercadorias do modo marítimo para o modo ferroviário.

Infra-estruturação da zona de actividades logísticas (ZALI) do porto de Aveiro — está a ser elaborado um estudo de investimento para dotar a restante área afectada à ZALI, 77,60 ha, das redes de serviços, como sendo a rede de água, de electricidade e de incêndios, e dos acessos rodoviários internos. O investimento será promovido pela AP de Aveiro, S. A., no montante total de 8 milhões de euros, financiado pelo FEDER.

##### 6.4.4 — Figueira da Foz

Melhoria das condições operacionais dos cais comercial: Investimento em fase de estudo, promovido pela AP Figueira da Foz, S. A., no montante total de 1,7 milhões de euros.

##### 6.4.5 — Lisboa

Estudo da concessão e construção do novo terminal de contentores da Trafaria — estudo lançado pela AP Lisboa, S. A., tendo em vista a concessão e construção do novo terminal de contentores da Trafaria com fundos de -16,5 m e potencial de movimentação até 2 milhões de TEUS/ano. Encontra-se ainda em fase de análise, estimando-se o investimento em valores não inferiores a 500 milhões de euros. Este projecto, que permitirá dar resposta aos problemas processuais e ambientais da expansão do terminal de Alcântara, tem um prazo de execução superior a cinco anos.

Terminal de passageiros (cruzeiros) de Lisboa — está já a ser promovido pela AP Lisboa, S. A., num processo que estará terminado após 2014. O investimento é de cerca de 100 milhões de euros, na construção de novas gares, na reabilitação da gare existente e na construção de um novo molhe.

Conclusão da construção do novo terminal de cruzeiros de Santa Apolónia — a ser promovido pela AP Lisboa, S. A., encontrando-se ainda em fase de projecto, envolvendo um montante de 8,4 milhões de euros.

## 6.4.6 — Setúbal

Expansão do terminal de granéis sólidos — ampliação do terminal de serviço público de granéis sólidos, actualmente concessionado à Sapec Terminais Portuários, S. A., e em operação, permitindo chegar a fundos de 12,5 m. O valor total estimado do investimento é de cerca de 5,75 milhões euros, integralmente suportados por investimento privado.

Expansão do terminal *ro-ro* para jusante — o projecto visa potenciar o porto de Setúbal enquanto *hub ro-ro* na ligação entre as rotas do Atlântico, África, América e da Ásia e as linhas do Mediterrâneo, potenciando a distribuição de automóveis para Portugal e Espanha, até Madrid. O valor total estimado do investimento é de cerca de 3 milhões euros.

## 6.4.7 — Sines

Conclusão da segunda fase de ampliação do molhe leste — promovido pela AP de Sines, S. A., no valor total de 40 milhões de euros. O financiamento é parcialmente assegurado pelo FEDER. Com esta ampliação o molhe atingirá o comprimento total de 1500 m, permitindo oferecer protecção marítima ao terminal XXI que na configuração correspondente ao final das obras em curso disporá de uma capacidade de movimentação anual de 800 000 TEU. Permitirá, ainda, continuar a oferecer protecção marítima à fase subsequente de desenvolvimento do terminal, com um comprimento total de cais de 940 m, que elevará a capacidade de movimentação para 1 320 000 TEU anuais. O prazo de conclusão é de Junho de 2012.

Expansão do terminal de contentores do porto de Sines — fase I-B — promovido pela PSA Sines, com investimento integralmente privado no valor total de 95,7 milhões de euros. Como resultado esperado deste investimento, a capacidade do terminal ascenderá a aproximadamente 800 000 TEU. O projecto tem conclusão prevista para fim de 2011.

Expansão do terminal de contentores do porto de Sines — fase II — promovido pela PSA Sines, com investimento integralmente privado no valor total de 78 milhões de euros. Encontra-se em fase de projecto, estando a sua conclusão prevista para 2014.

Expansão do terminal de gás natural liquefeito de Sines — promovido pela REN Atlântico, com investimento integralmente privado no valor total de 196 milhões de euros. As obras têm por objectivo o aumento da capacidade de emissão [1 350 000 m<sup>3</sup> (n)/h] e de armazenamento (construção do 3.º tanque — 150 000 m<sup>3</sup>) do terminal de GNL de Sines. O projecto tem a sua conclusão prevista para 2012.

Estudo da concessão de construção e operação do novo terminal de contentores Vasco da Gama — a ser promovido pela AP de Sines, S. A., e por um promotor privado, entre 2013 e 2022, através de concurso público internacional, para concessão em regime de serviço público, previsivelmente por um prazo de 30 anos. Estima-se que o investimento ascenda ao montante global de 941 milhões de euros, dos quais 705 milhões são da responsabilidade do investidor privado. O projecto contempla a construção de um novo terminal de contentores, com capacidade até 4,5 milhões de TEU.

## 7 — Logística e mercadorias

## 7.1 — Enquadramento

A crescente globalização da economia e o aumento dos níveis de competição entre as empresas torna a existência

de eficientes cadeias logísticas um factor imprescindível à competitividade de um país.

A disponibilização de eficazes cadeias de abastecimento e distribuição de mercadorias, bem como a redução dos custos de contexto promove a atracção e fixação de empresas e o desenvolvimento do tecido industrial.

Neste sentido, torna-se extremamente importante a eliminação dos estrangulamentos à actividade dos principais sectores e empresas exportadoras de bens transaccionáveis, em matéria de logística, transportes e procedimentos administrativos associados.

No Plano Nacional de Política de Ordenamento do Território encontram-se definidos os grandes corredores de acessibilidade e conectividade internacional de Portugal continental (gráfico 9).

É ao longo destes grandes corredores que ligam por terra Portugal a Espanha e ao resto da Europa bem assim como o sistema portuário e aeroportuário, que nos ligam ao resto do mundo, que devem ser focados os esforços de desenvolvimento de sistemas logísticos e de transporte de mercadorias.

## 7.2 — Logística

As plataformas logísticas constituem rótulas de articulação entre os modos marítimo, ferroviário, rodoviário e aéreo e oferecem um conjunto de serviços de valor acrescentado a toda a cadeia logística.

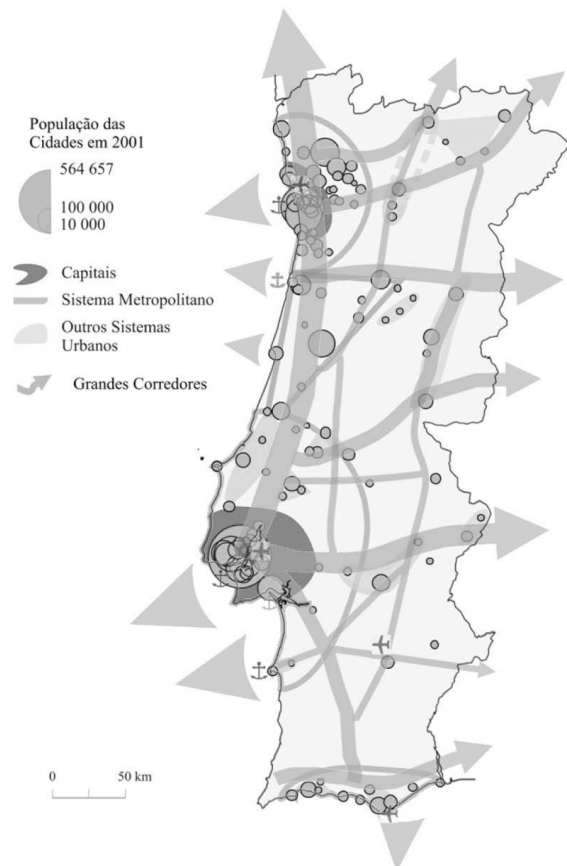


Gráfico 30 — Sistema urbano e grandes corredores de acessibilidade e conectividade em Portugal continental previstos no PNPT

A sua localização, nos nós de intercepção entre os grandes corredores de transporte de mercadorias, acessível aos grandes pólos industriais e de consumo, permite a concentração de cargas e a geração de massa crítica para

alimentar os modos de transporte mais pesados, eficientes no transporte de grandes volumes de carga.

Cinco anos após a apresentação do Plano Portugal Logístico, importa rever os seus objectivos e a sua adequação à conjuntura actual, dando prioridade ao desenvolvimento das plataformas logísticas, cuja concretização seja realizada com recurso primordial à iniciativa privada.

Adicionalmente, como forma de contribuição para a redução de custos e estrangulamentos administrativos, será atribuída prioridade ao desenvolvimento e implementação da janela única logística, com base no sistema já disponível da janela única portuária.

### 7.3 — Transporte ferroviário de mercadorias

Apesar da actual conjuntura financeira do País, será realizado um esforço de manutenção do investimento no sistema ferroviário de mercadorias, de modo a criar condições de competitividade para a economia nacional.

Neste sentido, preconiza-se a realização, nomeadamente, das seguintes acções:

Construção de desvio activo na linha do Sul, que permite o cruzamento de comboios de mercadorias de 700 m, na ligação ao porto de Sines;

Avaliação técnica e económica da electrificação da plataforma multimodal de Cacia e ligação ao porto de Aveiro, de suporte à decisão de investimento;

Avaliação técnica e económica da construção de ligação ferroviária ao terminal da Mitrena, no porto de Setúbal, de suporte à decisão de investimento;

Avaliação técnica e económica da ligação ferroviária ao novo terminal de contentores da Trafaria, de suporte à decisão de investimento;

Avaliação técnica e económica da construção de um novo terminal ferroviário no porto de Sines, de suporte à decisão de investimento;

Avaliação técnica e económica da resolução do estrangulamento de Praias-Sado, de suporte à decisão de investimento;

Avaliação técnica e económica da introdução de melhorias na operação do terminal de mercadorias da Bobadela;

Avaliação técnica e económica da promoção de uma ligação ferroviária para mercadorias, ao longo do grande corredor internacional Aveiro — Vilar Formoso permitindo a ligação entre os portos de Aveiro e Leixões a Madrid e ao resto da Europa, assegurando as condições de interoperabilidade entre as redes ferroviárias em bitola ibérica e europeia;

Avaliação técnica e económica da delineação de um programa de longo prazo de migração de bitola ibérica para a bitola europeia, ao longo dos grandes corredores internacionais de mercadorias, de forma a assegurar a competitividade do transporte ferroviário de mercadorias, integrado no mercado nacional, ibérico e europeu.

Quanto ao anterior projecto de alta velocidade entre Lisboa e Madrid, o mesmo será abandonado.

Em alternativa, será dada prioridade à ligação ferroviária de mercadorias entre os portos de Sines/Lisboa/Setúbal, a plataforma logística do Poceirão e Madrid/resto da Europa.

Neste sentido, as negociações desenvolvidas com o Governo Espanhol visam garantir o prolongamento deste eixo ferroviário além Madrid e até aos Pirenéus, assegurando uma ligação ferroviária interoperável de mercadorias entre Portugal e o Centro da Europa.

Paralelamente, estão a ser desenvolvidos contactos com a Comissão Europeia no sentido de rever o modelo de alocação de fundos comunitários a este projecto, de forma a mitigar significativamente o esforço financeiro do Estado.

Deste modo, será possível conjugar o interesse nacional na criação de uma ligação ferroviária que aumente a competitividade das exportações, o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos com Espanha e a Comissão Europeia e a sustentabilidade financeira do projecto para o País.

Relativamente à concessão do troço Poceirão-Caia, salienta-se que a mesma carece ainda de pronúncia do Tribunal de Contas relativamente à legalidade do processo concursal, realizado em momento anterior à actual legislatura, do qual resultou o contrato actualmente em vigor. Trata-se de uma decisão independente do Governo, que irá ditar se o actual contrato cumpre todos os requisitos legais e tem condições de vigorar para o futuro.

### 7.4 — CP Carga

A CP Carga, apesar de ter sido criada apenas em 2009, apresenta já uma situação de falência técnica, com capitais próprios negativos, decorrente do seu significativo défice operacional.

Para a existência de um verdadeiro transporte ferroviário de mercadorias competitivo, ao serviço da economia e das empresas portuguesas, é vital uma CP Carga saneada, viável, e capaz de competir, sem recurso a qualquer tipo de subsidiação externa, com os restantes operadores rodoviários e ferroviários em Portugal e na Península Ibérica.

Nesse sentido, será implementação de um plano de reestruturação e viabilização do negócio ferroviário de mercadorias da CP Carga, em diálogo e articulação com todos os *stakeholders*, envolvendo:

Redimensionamento e optimização da actividade, face às condições de mercado e estruturação por eixos de tráfego com massa crítica, eliminando estações de concentração e abandonando a oferta ferroviária em troços de baixa densidade, inadequados ao transporte ferroviário de mercadorias;

Introdução de medidas de incremento da produtividade e rentabilidade do negócio;

Potenciação de segmentos de negócio rentáveis à escala ibérica;

Face à difícil situação financeira da empresa, serão activados os mecanismos previstos na legislação, em diálogo e articulação com as organizações representativas dos trabalhadores, com vista à celebração de novo acordo de empresa, adequado à situação financeira da empresa e do País e em linha com as práticas e direitos vigentes para a generalidade dos trabalhadores portugueses;

Redimensionamento do seu quadro de pessoal, adequando-o às necessidades de uma empresa eficiente.

A privatização da CP Carga realizar-se-á durante o ano de 2012, atribuindo prioridade à entrada de um parceiro estratégico que viabilize economicamente a empresa, num ambiente concorrencial, e que potencie o seu âmbito de actuação no contexto nacional, ibérico e europeu.

### 7.5 — Regulação

Com a nomeação da direcção da Unidade de Regulação Ferroviária, será dado um impulso à revisão de um conjunto de estrangulamentos existentes na regulamentação

técnica do sector, com forte impacto na competitividade do negócio ferroviário de mercadorias:

Equiparação da resistência de engates em Portugal ao valor praticado em Espanha, para o mesmo tipo de material circulante. Esta medida, com especial impacto no transporte ferroviário para Sines, permite aumentar o comprimento dos comboios e o volume de carga rebocada com uma única locomotiva;

Criação de condições à maior generalização da implantação da condução ferroviária em regime de agente único;

Simplificação do sistema regulatório de acesso à actividade de operação ferroviária.

## 8 — Transporte aéreo

### 8.1 — Enquadramento

O transporte aéreo desempenha um papel extremamente importante na economia de um país. Num mundo cada vez mais interligado, o transporte aéreo permite a milhares de pessoas por dia deslocarem-se nacional e internacionalmente, por motivos profissionais, turísticos, familiares ou outros e permite que um volume considerável de carga e correspondência seja expedida e recebida a milhares de quilómetros de distância, no próprio dia.

Em termos de visão estratégica internacional, a posição geográfica de Portugal implica que a grande maioria dos voos transatlânticos passe pela região de informação de voo de Santa Maria, enquadrada entre os continentes europeu e americano; já Lisboa continua a ser um destino de lazer e turismo com procura crescente na vertente turismo cultural ou de cidade, a par da cidade do Porto, enquanto Faro é um destino tipicamente de férias, com picos sazonais muitos acentuados em termos de operação aeroportuária.

A nível interno, sendo Portugal, um território dividido entre continente e Regiões Autónomas, o transporte aéreo assume-se como uma componente estratégica da coesão Nacional.

Para a economia significa um afluxo diário de turistas que alimenta restauração, hotelaria, cultura e demais actividades ligadas ao *cluster* turismo e lazer, representando uma significativa parcela do PIB português.

Este é um sector que colhe uma opinião bastante positiva junto dos clientes e cujo crescimento está previsto pelas principais organizações nacionais e *stakeholders* em geral, pelo que importa ao Governo libertá-lo de quaisquer constrangimentos que impeçam o seu desenvolvimento e crescimento, criando as condições para que consolide a sua posição competitiva no mercado global, nomeadamente garantindo a vanguarda em termos de gestão operacional de aeroportos, harmonização com as melhores práticas comunitárias, pioneirismo na gestão eficiente de recursos como modelo de desenvolvimento e implementações tecnológicas de vanguarda.

### 8.2 — TAP

A TAP Portugal, S. A. (TAP), é hoje uma das maiores e mais reconhecidas empresas portuguesas, empregando cerca de 12 000 trabalhadores e ocupando um lugar de destaque na economia portuguesa, sendo a sua maior exportadora.

É a companhia de bandeira portuguesa e apresenta-se na vanguarda na negociação e desenvolvimento de rotas, com um robusto conjunto de destinos europeus e mundiais; por outro lado assegura as ligações com as ilhas portuguesas, numa clara visão de coesão nacional.

Tirando partido da posição geográfica de Portugal, tem uma posição privilegiada a nível mundial, operando rotas para o Brasil e África que importa consolidar e capitalizar, assumindo-se como pedra basilar na estratégia da empresa.

Usando o Aeroporto de Lisboa como *hub* e os acordos de parceria em regime de partilha de códigos (*code-share*), a TAP vem desenvolvendo uma estratégia bem-sucedida que lhe permitiu aumentar em 77% o número de passageiros transportados, entre 2000 e 2010.

Por outro lado é vista pelas organizações internacionais de transporte aéreo como uma companhia cujas margens de crescimento são apelativas e cuja expansão previsível reafirmará a sua posição no contexto europeu — e mundial.

### 8.2.1 — Processo de privatização

Considerando que a legislação comunitária impede a atribuição de auxílios financeiros estatais a empresas que operem em ambientes concorrenciais, como é o caso da TAP, verifica-se que desde 1997 não existem auxílios financeiros do Estado à TAP.

Pesem embora as melhorias registadas nos resultados do Grupo TAP, a sua estrutura de balanço e posição financeira encontra-se descapitalizada, pelo que urge reequilibrar e consolidar as contas da transportadora.

O processo de privatização da TAP, acordado pelo Estado Português no âmbito do programa de auxílio financeiro externo, será concluído até ao final de 2012, sendo uma oportunidade de repor os níveis de capital da empresa, alinhando-os com os *standards* da indústria, dando resposta à estratégia futura da TAP para enfrentar a forte concorrência que se vive no mercado de aviação comercial.

Existem, no entanto, alguns pontos relevantes que vão além do valor arrecadado com esta privatização e que serão devidamente acautelados no caderno de encargos do processo de privatização, tais como a demonstração de um modelo de negócio alinhado com os interesses nacionais na manutenção de uma companhia aérea de bandeira nacional, as ligações entre o Continente e a as Regiões Autónomas, a manutenção e potenciação do *hub* em Portugal e o desenvolvimento das rotas internacionais para a Europa, Brasil, Médio e Extremo Oriente e África — contribuindo para reforçar os laços históricos e culturais que ligam estes destinos a Portugal e a crescente importância destes mercados para o desenvolvimento da economia portuguesa — que se apresentam como factores críticos na selecção do parceiro estratégico para a TAP.

### 8.3 — ANA

A ANA Aeroportos de Portugal, S. A. (ANA), desenvolve a sua actuação na gestão da rede de sete aeroportos nacionais: Lisboa, Porto, Faro, Ponta Delgada, Santa Maria, Horta e Flores. O seu processo de privatização está também previsto no Memorando de Entendimento e será concluído até ao final de 2012.

À semelhança do processo de privatização da TAP, o caderno de encargos privilegiará não só a maximização do valor a arrecadar pelo Estado, mas também os modelos de negócio que demonstrem um posicionamento estratégico coincidente com os interesses nacionais, harmonizados e contextualizados na estratégia nacional de desenvolvimento económico com os outros *stakeholders*, de modo a garantir a gestão reputada a nível internacional dos aeroportos. Também por isto, no processo de privatização serão acauteladas as especificidades de cada um dos aeroportos



e o papel que assumem no crescimento económico e desenvolvimento regional do tecido empresarial da região em que se localizam, bem como as especificidades dos aeroportos das Regiões Autónomas.

Prevê-se assim a realização de um plano de investimentos com o objectivo de modernizar os aeroportos geridos pela empresa, visando aumentar os padrões de segurança e serviços específicos, aliviar restrições operacionais e de capacidade e, conseqüentemente, aumentar a eficiência e a capacidade de alocação de tráfego, como estratégia de desenvolvimento sectorial, cujo efeito de arrastamento para as áreas do turismo e negócio são bem conhecidas e de importância maior no contexto económico português. A sua execução deverá estar a cargo do parceiro privado a escolher no processo de privatização, nos termos a definir no respectivo caderno de encargos.

Pretende-se ainda articular os processos de privatização da ANA e da TAP de modo a assegurar que a estratégia do futuro para a empresa gestora aeroportuária esteja alinhada com a estratégia futura da companhia aérea, em especial no que diz respeito à manutenção e desenvolvimento do *hub* de Lisboa consolidando a sua posição e assegurando a capitalização das rotas estratégicas para a economia portuguesa como são as da Europa, América do Sul e África.

#### 8.4 — Aeroporto de Lisboa

Os pressupostos em que se baseou a decisão de construir um novo aeroporto na região de Lisboa assentaram numa conjuntura bastante diversa da que hoje vivemos.

Tendo presente a difícil situação económica de Portugal e a actual conjuntura económica internacional, com as inerentes dificuldades de acesso a financiamento, é inquestionável que o investimento nesta infra-estrutura de grandes dimensões necessite de ser alvo de uma reflexão profunda que não poderá deixar de levar em conta um conjunto de factores, de entre os quais se destacam:

A realização de avultados investimentos (aproximadamente 380 milhões de euros), por parte da ANA, no Aeroporto da Portela com vista ao aumento da capacidade e ao prolongamento da vida útil do Aeroporto;

As previsões de tráfego futuro, fortemente influenciadas pelas perspectivas de crescimento económico de Portugal e dos países de origem e destino do tráfego que opera para Portugal;

O investimento realizado na rede do Metro de Lisboa com vista à ligação ao Aeroporto de Lisboa, que deverá estar concluída no final de 2012.

A mais-valia para a economia e, em especial, para o turismo da existência de um aeroporto a poucos minutos do centro da cidade.

Com base nestes factores, o Governo irá dar orientações para que sejam revistos os pressupostos que serviram de base à decisão de construção do novo aeroporto de Lisboa, dando prioridade à rentabilização da capacidade disponível no Aeroporto da Portela e à introdução de medidas que potenciem a sua capacidade de captação de tráfego e desenvolvimento de rotas de modo a movimentar mais passageiros e carga, incrementando a vida útil da infra-estrutura já existente e a rentabilização dos sucessivos investimentos realizados de modo a corresponder às demandas operacionais de segurança mas igualmente à crescente procura.

Numa visão estratégica de ampliação da capacidade da região de Lisboa, de modo a aumentar a sua capacidade de

captação de tráfego aéreo, pretende este Governo mandar a ANA Aeroportos para realizar um estudo consolidado que verta sobre os seguintes temas:

Análise detalhada da capacidade do Aeroporto da Portela, neste momento com dois terminais civis e um militar — nomeadamente em termos de capacidade de manobras de aeronaves no solo e capacidade de maximização de tráfego aéreo;

As melhorias possíveis de implementar neste aeroporto de modo a aumentar a sua capacidade — o que deve incluir as medidas, custos respectivos e a capacidade adicional gerada;

Análise comparativa das restantes infra-estruturas aeroportuárias da região de Lisboa, sua capacidade e viabilidade em vir a acomodar tráfego internacional em duas vertentes: uma exclusivamente intra-espaco Schengen, outra entre espaços Schengen e não-Schengen. Este estudo deverá, igualmente, incluir a menção do investimento mínimo necessário para a concretização dessa acomodação de tráfego bem como a capacidade adicional de transporte gerada.

#### 8.5 — Low cost

Tendo presente o efeito potenciador que novas rotas representam para a economia de um país (emprego directo e indirecto, desenvolvimento urbano e criação de serviços e tecido empresarial adjacentes, entre outros), bem como para o turismo, como é muito evidente em Portugal, será avaliada a viabilidade de conversão de outras infra-estruturas aeroportuárias existentes que permitam, com um reduzido investimento, receber o eventual tráfego que não for possível acomodar no Aeroporto da Portela, permitindo igualmente o desenvolvimento inerente da região, com a maior captação de tráfego e aumento de capacidade na gestão aeroportuária e de tráfego aéreo.

#### 9 — Governança e regulação

É objectivo deste Governo promover a eficiência e a racionalização na utilização de recursos públicos, para o que importa proceder a um emagrecimento da estrutura do Estado com vista à redução dos respectivos custos fixos. Pretende-se que este desígnio seja acompanhado de um aumento de eficiência, da melhoria da qualidade do serviço prestado e de uma simplificação dos procedimentos e práticas dos organismos de Estado.

À luz desta orientação e de modo a materializá-la no sector dos transportes, procedeu-se a uma análise dos organismos do sector, em especial, das respectivas atribuições, missão, competências, estrutura organizacional e recursos humanos afectos.

Actualmente os organismos da administração indirecta do Estado que regulam e administram o sector são: o Instituto da Mobilidade e dos Transportes Públicos Terrestres (IMTT), o Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias (InIR), o Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC) e o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM).

O IMTT tem por missão regular, fiscalizar e exercer funções de coordenação e planeamento do sector dos transportes públicos terrestres, supervisionar e regulamentar as actividades desenvolvidas neste sector, de modo a satisfazer as necessidades de mobilidade de pessoas e bens, visando, ainda, a promoção da segurança, da qualidade e dos direitos dos utilizadores dos referidos transportes.

O InIR é a entidade que regula, fiscaliza e supervisiona a construção, conservação, gestão e exploração da

rede rodoviária nacional, numa perspectiva integrada de ordenamento do território e desenvolvimento económico.

O INAC é entidade que regula o sector da aviação civil. Tem por missão promover o desenvolvimento seguro, eficiente e sustentado das actividades da aviação civil através da regulação, regulamentação, certificação, licenciamento, homologação, fiscalização e supervisão, dessas actividades, dos respectivos agentes e destinatários, sendo responsável por garantir a segurança de todo o sector da aviação civil.

O IPTM é a entidade que regula, fiscaliza e exerce funções de coordenação e planeamento do sector marítimo-portuário e supervisão e regulamenta as actividades desenvolvidas neste sector. Para além de actuar como regulador, faz a gestão directa dos portos e áreas de domínio público marítimo e fluvial na sua área de jurisdição directa (os portos comerciais de Faro e Portimão e os portos de pesca) e exerce diversas atribuições no âmbito navegabilidade do rio Douro, da segurança marítima, da náutica de recreio e das operações e trabalho portuários.

Verifica-se, pois, que a opção histórica tem sido, ao nível do sector dos transportes, por ter mais de uma entidade de regulação e administração do sector. Em relação ao transporte terrestre, existem mesmo duas entidades reguladoras.

Ora, sem prejuízo de uma futura reflexão profunda no sentido de apurar a exequibilidade e a bondade de uma solução de unificação das entidades administrativas do sector de transportes concluiu-se, desde logo, que existe uma proximidade entre as duas entidades com responsabilidades regulatórias no sector dos transportes públicos terrestres — o IMTT e o InIR — ao nível das respectivas missões, ditada desde logo, pelo facto de ambas terem por objecto último a mesma realidade (o transporte terrestre).

Acresce que ambas as entidades lidam com instrumentos e objectos de regulação semelhantes, de que é exemplo a regulação de concessões. De resto, o IMTT já faz a certificação de infra-estruturas, no caso as ferroviárias, pelo que nada impede que possa englobar missão semelhante nas infra-estruturas rodoviárias. A unificação destas entidades apresenta, além do mais, diversas vantagens organizacionais com ganhos de eficácia no serviço público prestado resultantes da integração e uniformização da actividade.

Nestes termos proceder-se-á à fusão do IMTT com o InIR, dando lugar a um instituto público que passará a congregar a missão, as competências e as atribuições daqueles dois institutos.

O IPTM ficou, na Lei Orgânica do Governo, sujeito a dupla tutela. Com efeito, trata-se de um organismo com competências e atribuições que extravasam a regulação da actividade portuária e do transporte marítimo.

Perante esta realidade optou-se, a bem de uma gestão mais eficiente, eficaz e directa, por extinguir este instituto cindido as competências e atribuições que apresentam uma relação directa com o sector dos transportes, das que, pela sua natureza, pertencem a outros sectores e actividades.

Assim, as competências e atribuições que não se subsumem no sector dos transportes serão assumidas por organismos da administração directa do Estado tutelados pelo Ministério da Agricultura, do Mar e do Ordenamento do Território. As competências e atribuições directamente relacionadas com o sector de transportes serão assumidas pela entidade responsável pela gestão do sector portuário e por uma unidade de regulação marítima, que será integrada no instituto público resultante da fusão do IMTT com o InIR.

## 10 — Conclusões

O sector dos transportes e das infra-estruturas é determinante para a coesão social e territorial do País. A não interrupção destes serviços públicos é prioritária nas políticas deste Governo.

O Plano Estratégico de Transportes pretende a curto prazo assegurar a não interrupção dos serviços públicos e dotar este sector de um obrigatório quadro de sustentabilidade.

Da mesma forma reconhecemos o papel do sector enquanto motor da nossa economia. Focámos neste Plano os limitados recursos disponíveis em investimentos e projectos comprovadamente reprodutivos e que sirvam de estímulo ao desenvolvimento económico. Nomeadamente nos portos, mercadorias e logística.

Garantir a não interrupção do serviço público de transportes obriga a uma gestão mais eficaz de todos os recursos disponíveis. Não há alternativas a essa decisão. Vamos acabar com a concorrência e redundância entre serviços públicos e empresas públicas. Vamos impor a complementaridade. Vamos acabar com o excesso de administração e administrações. Vamos impor a racionalidade. Vamos acabar com as regalias. De forma transversal ao sector e aos diferentes níveis laborais. Em todos os níveis do trabalho cumprindo escrupulosamente o princípio da igualdade. Quer isto dizer menos desperdício, mais serviço e um serviço mais próximo das pessoas.

O sector dos transportes e das infra-estruturas tem de voltar ao serviço público.

A verdade é que Portugal está obrigado e quer cumprir os compromissos assumidos. Quer externamente no âmbito do memorando de entendimento. Quer internamente perante os próprios credores do sector. No entanto há um compromisso maior que move este Plano. O compromisso assumido com cada um dos contribuintes. Um compromisso com a realidade.

(1) Não estão incluídas rubricas contabilísticas da DR como provisões, imparidades e ajustes de justo valor.

(2) Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/2010, de 2 de Dezembro.

(3) Em virtude da adopção das novas normas contabilísticas internacionais, o balanço não apresenta, de forma evidente, a totalidade da dívida contraída pela empresa.

(4) Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/2010, de 2 de Dezembro.

(5) Não estão incluídas rubricas contabilísticas da DR como provisões, imparidades e ajustes de justo valor.

(6) Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/2010, de 2 de Dezembro.

(7) Não estão incluídas rubricas contabilísticas da DR como provisões, imparidades e ajustes de justo valor.

(8) Não estão incluídas rubricas contabilísticas da DR como provisões, imparidades, ajustes de justo valor e IFRIC-12.

(9) Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/2010, de 2 de Dezembro.

(10) Não estão incluídas rubricas contabilísticas da DR como provisões, imparidades e ajustes de justo valor.

(11) Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/2010, de 2 de Dezembro.

(12) Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/2010, de 2 de Dezembro.

(13) Não estão incluídas rubricas contabilísticas da DR como provisões, imparidades e ajustes de justo valor.

(14) Em virtude da adopção das novas normas contabilísticas internacionais, o balanço não apresenta, de forma evidente, a totalidade da dívida contraída pela empresa.

(15) Não estão incluídas rubricas contabilísticas da DR como provisões, imparidades e ajustes de justo valor.

(16) Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/2010, de 2 de Dezembro.

(17) Para a contabilização do nível de endividamento está incluída a dívida bancária remunerada e as responsabilidades financeiras decorrentes de instrumentos derivados financeiros.

(18) Resultados antes de juros, impostos, depreciações e amortizações.

(19) Fonte: DGTF.