

If road users paid the true social cost of transport, perhaps urban geography, commuting patterns, and even the sizes of towns would be radically different from the present

(David M. Newbery)

	Página
1 Introdução	1
2 Enquadramento histórico do tema	3
Um esforço intenso	3
Súbita mudança de orientação política	7
3 Definição do problema	11
Acumulação de receitas, cobertura do investimento inicial	11
Utilidade social em causa	15
O dilema da aplicação de portagens	16
4 Objectivo desta dissertação	19
5 A fundamentação das decisões públicas	21
Custos da opção pelo “perfil de autoestrada”	21
As justificações providenciadas pelos “estudos de tráfego”	23
6 A infraestrutura rodoviária como bem público	27
O monopólio “natural” do provimento de infraestrutura rodoviária	28
Congestão de tráfego como rivalidade no consumo	29
Exclusão decorrente da rivalidade: portajar o congestionamento	31
7 Bibliografia	33

Resumo

Portugal foi sujeito, até ao final do século XX, a um défice crónico de infraestruturas, nomeadamente de transporte. No dealbar do século XXI, sucessivos governos colocaram em marcha um programa muito ambicioso de construção rodoviária, com recurso a entidades privadas, que implicou investimentos de montante elevado, suportado em crédito. Uma pressão política inexorável, interna e externa, no final da década de 2010 forçou a redução do elevado grau de endividamento da República. Neste processo, o Estado promoveu fortemente a redução de todo o tipo de encargos e a obtenção de fontes de receita adicional. Como aquele programa de construção rodoviária tinha (e tem) um peso importante no dito endividamento, por decisão política, promoveu-se a taxação geral, via portagens, de todos os troços de autoestrada. Alguns troços tinham sido disponibilizados em acesso livre e grátis, essa situação foi alterada não restando hoje nenhuma ligação de autoestrada que não seja portajada. A aplicação do chamado “princípio do utilizador-pagador” orienta politicamente estas decisões. Segundo este, os serviços e bens públicos devem ser financiados essencialmente por quem os realmente utiliza / consome. Este princípio parece gozar de aceitação significativa na sociedade portuguesa. Assim a introdução de portagens ocorreu apenas sob o protesto local das populações das áreas de influência mais atingidas pela medida. De imediato, houve uma queda de procura muito sensível nas autoestradas recém-portajadas e, igualmente, foi muito sensível a degradação das condições de circulação e de segurança nos troços de “estrada nacional” alternativos. Estes troços alternativos tinham acabado de ser transferidos para a responsabilidade dos respectivos municípios que, justamente, os tinham transformado em vias urbanas, com condições de circulação e de velocidade máxima desajustadas ao tráfego de média e longa distância privilegiado pelas autoestradas. Esta atitude da governação está em linha com a tendência de privatização sucessiva de áreas anteriormente da responsabilidade do Estado, privatização que ocorre com a principal intenção da boa performance financeira e do equilíbrio de contas. Para fomentar a procura do privado e a clareza de contas, promove-se uma compartimentação de “áreas de negócio” para as quais se contabilizam os encargos e proveitos estritamente desse âmbito, desprezando externalidades negativas, sobretudo as mais difíceis de contabilizar. Assim a perda de utilidade social da autoestrada e a congestão dos troços alternativos por virtude da introdução de portagens são completamente desprezados. O efeito das melhorias de acessibilidade, por exemplo, nas receitas fiscais é algo considerado complexo e fora da contabilidade dos empreendimentos rodoviários. De igual forma, não é abordado o cálculo de custos de congestão nas estradas alternativas. Se o objectivo do privado é, neste caso, meramente o de fornecer um serviço bem delimitado no espaço e no tempo (projecto, financiamento, construção e operação duma autoestrada específica que no final dum certo prazo reverte para o Estado), o do Estado é, globalmente, promover o bem estar dos cidadãos. O benefício social da boa acessibilidade e o custo da congestão de vias de circulação local, por muito difíceis de contabilizar que sejam, existem. O papel do Estado é de garantir que mantém ou aumenta o benefício social líquido, não é admissível que o diminua.

Esta dissertação pretende contribuir para este debate com o ensaio de metodologias de contabilização de externalidades decorrentes da introdução de portagens, e de análise de custos e benefícios específicas para o âmbito rodoviário que ajudem a demonstrar como, de forma global, todos nós ficamos a perder com a situação presente da aplicação de portagens.

Palavras-chave: Autoestrada, portagem, benefício social líquido, custos de congestão

Abstract

Up to late XXth century, Portugal lagged behind most european counterparts in road infrastructure. An ambitious plan of investment with private-public credit-funded partnerships was put in place. At the end of 2010 decade, the Republic's debt was internationally considered excessive, internal and external political pressure forced it to be reduced. Government pursued overall relaxation of State costs and the maximizing of additional revenue sources. An important part of public debt originated from the road infrastructure programme, the government decided that additional revenue should come from tolling. In the first years of the programme, several new highway routes were free from tolls. After this decision no toll-free highway routes were left. This change was faced with mild opposition from public, only locally affected social groups organized some protests, of little impact. As the general tolling scheme was imposed immediately highway demand fell sharply. Before this, when free highways were available, alternative roads were freed from previous traffic congestion and were handed from central government administration to municipalities, who implemented changes like new pavements and traffic calming measures, making them even less appropriate for medium or long distance road journeys. When the all-tolling scheme started, part of the highway-going traffic returned back to these alternative roads, restoring the previous congestion levels on an even less favourable environment, for example, forcing even slower average speeds than before. This government line of action is consistent with the ongoing overall intent of incremental privatization of State areas of intervention, focused on financial performance. In order to attract private investment and promote sound accountability, "business areas" are strictly defined in order to clearly measure all costs and revenues. In this process, externalities difficult to account for are put aside as State-only responsibilities. In the road tolling scheme case, the value of the external cost of alternative road congestion and the value of public benefit from highway use are considered too difficult to calculate. The effect of highway availability on local economies and the expected associated tax revenue increase is also considered too difficult to be calculated properly. So, these impacts are kept out from road project accounting. From the private investor point-of-view this is ok, it's responsibility is solely to design, finance, build and operate the road. As for the State, this situation is unacceptable as it should, by all means, globally promote citizen welfare. External benefits and costs are real, despite any difficulties in valuating them. State must promote welfare, not diminish it.

This dissertation tries to contribute to this debate by essaying analysis and valuation methods for external costs and benefits, specific of road projects and will try to help showing that the whole portuguese society loses with an all-routes fixed toll collecting scheme.

Keywords Highway, toll, net social benefit, congestion pricing

1. Introdução

O modelo DBFO (*Design, Build, Finance, Operate*) usado no projecto, construção e exploração da rede rodoviária da Grã-Bretanha *circa* 1992 serviu de exemplo à aplicação de parcerias publico-privadas em projectos rodoviários (PPPR) em Portugal. A intenção dos promotores políticos destas iniciativas era conseguir, em prazo curto, vencer a significativa desvantagem do país, face aos parceiros europeus, em infraestruturas de transporte. A aplicação do modelo PPP aos projectos rodoviários, ao permitir ultrapassar certas limitações à despesa de um estado significativamente endividado, surgiu como única possibilidade de resolver este problema. Na implementação de PPPR destacam-se, a partir de 1997, as chamadas SCUT, autoestradas sem custos directos para o utente, cujo acesso livre poderia contribuir para diminuir as marcantes assimetrias socioeconómicas das regiões interiores do país. A perspectiva positiva deste acesso livre foi ensombrecida quando, a partir de 2006, entidades fiscalizadoras das contas públicas chamaram veementemente a atenção para um crescente distanciamento entre custos previstos e custos efectivos da execução destes projectos. Um conjunto de decisões mal informadas, assumidas ao longo deste processo, levou a este estado de coisas. Perante a pressão política, interna e externa, para diminuir certos encargos do Estado considerados excessivos e a atenção pública focada no descontrolo da despesa em PPPR os executivos em funções em 2010 e 2011 cancelaram o acesso livre nos troços SCUT com a introdução de portagens. De imediato, em determinados troços, a procura caiu numa forma expressiva, ficando mesmo abaixo dos limites técnicos de referência que justificam a criação de autoestradas, ameaçando quer o objectivo da própria colecta de receitas quer o efeito socioeconómico positivo que se pretendia provocar. Esta atitude do poder político revela uma visão estreita apenas preocupada com “fluxos de caixa” e que despreza quer os benefícios da existência de autoestradas quer os custos de congestão e sobre-ocupação das vias alternativas causados por haver exclusão do acesso à autoestrada de todos aqueles que não estiverem dispostos a pagar a respectiva taxa de portagem.

Começaremos por enquadrar historicamente a situação das infraestruturas rodoviárias portuguesas.

2. Enquadramento histórico do tema

Portugal era até ao final do século XX um país com um défice crónico em infraestruturas de transporte. Esta deficiência atingia de igual forma os modos de transporte rodoviário e ferroviário, o transporte individual e colectivo.

Na segunda metade do século XIX, o transporte colectivo em modo ferroviário cresceu de forma significativa (Luís Espinha da Silveira 2011). Contudo, um conjunto de vicissitudes ao longo do século XX até meados dos anos 90 levaram a que muitos serviços ferroviários em funcionamento acabassem encerrados e os planos de crescimento dos existentes abandonados.

O incremento do transporte rodoviário, possibilitado pela implementação de um plano de infraestruturas rodoviárias posto em curso após o final da Segunda Guerra (Infraestruturas de Portugal, S.A. 2017), apesar de relativamente tímido comparativamente a outros esforços ocorridos no continente europeu (ver a extensão baixíssima de autoestradas em Portugal em comparação aos restantes países europeus até aos anos 1990 em Pordata (2017)), ofereceu a possibilidade de uma oferta de serviços com uma cobertura espacial do país mais completa do que tinha sido possível com a ferrovia de início e meados do século XX.

O investimento na rodovia foi sucessivamente crescendo, sofrendo um fortíssimo incremento já no início do século XXI (Pordata 2017). Paralelamente a ferrovia foi deixada para segundo plano, acabando severamente depreciada com ajuda da concorrência directa do modo rodoviário.

Até chegarmos às décadas finais do século XX, o investimento no modo rodoviário foi sendo sucessivamente incrementado, sem acompanhamento pelo sistema ferroviário.

A intensidade desta aposta e o esforço aplicado neste desígnio foram de tal ordem que hoje existe, em volta das principais áreas metropolitanas do nosso país periférico, uma densidade de vias da melhor qualidade, as chamadas “autoestradas”, que rivaliza com a densidade das mesmas nas áreas metropolitanas mais ricas e populosas do centro da Europa Ocidental, centro económico da União Europeia a que hoje pertencemos (Gleave 2009).

Um esforço intenso

Contudo, o esforço aplicado no crescimento das infraestruturas rodoviárias sujeitou as contas do Estado a um esforço financeiro elevado, baseado em dívida e na preocupação de um suposto “custo zero”: entidades

privadas assumiram elevados custos fixos, na expectativa da cobrança ao erário público de variadas rendas e compensações ao longo de décadas. Dessa forma, o impacto desses custos nas contas do Estado vai sendo diferido no tempo e suavizado, mesmo que à custa do pagamento de substanciais juros bancários.

O modelo DBFO (*Design, Build, Finance, Operate*) importado do Reino Unido (Highways Agency 2014) serviu de inspiração ao desenvolvimento de parcerias publico-privadas nas quais, sem prescindir da posse dos terrenos e das construções realizadas, o estado entrega a uma entidade privada, sob concessão, as tarefas de projectar e construir, e o direito a explorar, novos empreendimentos rodoviários. Fica também do lado do privado obter o necessário financiamento.

Os princípios e objectivos dos projectos DBFO eram:

- garantir que cada rodovia seja projectada, mantida e gerida de forma satisfatória e segura
- minimizar os impactos adversos no ambiente e maximizar o benefício aos utentes
- transferir um nível apropriado de risco para o sector privado da economia
- promover a inovação, não só em questões técnicas e operacionais mas também em aspectos de financiamento e comerciais
- promover o desenvolvimento de um sector privado de operação rodoviária no Reino Unido
- minimizar a contribuição financeira do erário público.

Em 2008, num relatório de auditoria do Tribunal de Contas, (TdC 2008) citado por (Fernando 2013), definia-se que:

As parcerias público-privadas constituem um modelo de contratação que permite ao Estado promover a obtenção de serviço público, através de uma estrutura contratual firmada com um parceiro privado, na qual se estabelecem obrigações mútuas que reflectem uma alocação, a ambas partes, dos riscos envolvidos

Na documentação sobre os projectos e contratos DBFO, é indicado, sobre a transferência de riscos, que:

*A alocação do risco e da recompensa entre as partes contratantes [Estado e privados] deverá ser claramente definida e os proveitos do sector privado deverão ser genuinamente sujeitos a riscos. Espera-se que os parceiros privados **assumam a maioria dos riscos** associados ao projecto, construção, manutenção, operação e financiamento de cada projecto. Estes riscos incluirão desde riscos associados às obras de construção e de manutenção e respectivo ajuste aos tempos e fundos disponíveis e isto para um horizonte global de 30 anos de contrato. (tradução, sublinhado e nota do autor, (Highways Agency 2014))*

Esta indicação da assunção da maioria dos riscos pelo privado não parece que tenha se verificado na realidade, como à frente o autor tenta demonstrar.

Dentro do conjunto das parcerias publico-privadas rodoviárias (PPPR) previstas e realizadas tornaram-se notórios os empreendimentos SCUT, “Sem Custos para o UTente”, nos quais a entidade concessionária

recebe valores equivalentes a taxas de portagem, correspondentes à passagem de cada veículo, que lhe são entregues pelo Estado e não são cobrados aos utentes.

Num relatório de auditoria à gestão das PPPR SCUT em 2003 é referida uma «[...] **falta de poder negocial que o Estado tem revelado face ao sector privado**» e que «programa [SCUT] foi lançado sem se avaliar se o mesmo acarretaria value for money para o Estado» (TdC 2003).

Neste relatório são claramente assinalados diversos factores de risco desnecessariamente excessivo para o Estado e diversas situações absurdas, por exemplo, ao nível de atrasos no licenciamento ambiental dos projectos que levaram o Estado a ter de ressarcir os privados de forma totalmente previsível e desnecessária.

Este relatório assinala também que:

[...] merece reservas pelos elevados custos sociais daí resultantes, o facto de o Estado assumir, nestes contratos, durante 30 anos, na prática, o risco de congelamento do Plano Rodoviário Nacional 2000. Sucede, com efeito, que o Estado fica limitado no que respeita à melhoria do nível de serviço das vias alternativas e impossibilitado de construir novas vias, já que, para o concretizar, terá de compensar financeiramente as concessionárias.

Apesar dos defeitos apontados, como refere Paulo Trigo Pereira (Pereira 2012) citado em (Sousa Lopes 2013), o modelo é intensivamente aplicado:

[... existe uma] tendência para os governos lançarem PPP em excesso, dado que podem retirar um benefício político no lançamento dos projectos, realizar algum encaixe financeiro imediato e transferir para os governos seguintes o ónus da despesa e dos eventuais impostos acrescidos necessários para os financiar.

Estavam assim criadas condições para que as PPPR e os projectos SCUT em particular viessem a colocar problemas inesperados e a fomentar derrapagens nas contas do Estado. Em 2010, Carlos Moreno salienta a existência de derrapagens financeiras nas SCUT que se terão ficado a dever a:

[...] atrasos nos processos de expropriação, à ausência de corredores ambientais previamente aprovados, a decisões unilaterais dos estado concedente, no sentido de alterar projectos já aprovados – sem prévia quantificação nem análise da racionalidade dos custos adicionais daí derivados, bem como a pedidos sucessivos de obras adicionais, por parte de autarquias locais interessadas nos projectos. (Moreno 2010).

Muitas destas despesas não-previstas passariam, a dada altura, a ser enquadradas em contratos chamados de “reequilíbrio financeiro” (REF) nos quais o Estado compensava o custos adicionais do concessionário correspondentes às situações atrás citadas.

No relatório anual da Direcção Geral do Tesouro e Finanças de de 2009 de acompanhamento e de reporte

dos contratos de PPP em curso (DGTF 2009) é apresentado o seguinte quadro acerca da situação dos PPPR inicialmente definidos como SCUT.

Tabela 2.1: Pagamentos líquidos do Estado no exercício de 2008

Concessões SCUT	OE 2008 (A)	Executado	REF	Total (B)	% B/A
Algarve (IC4/IP1)	45,4	43,3		43,3	95,4
Beira Interior (IP2/IP6)	138,8	136,4	1,5	137,9	99,4
Interior Norte (IP3)	107,5	92,4		92,4	86,0
Costa de Prata (IC1/IP5)	71,8	71,6		71,6	99,7
Grande Porto (IP4/IC24)	101,7	78,2		78,2	76,9
Norte Litoral (IP9/IC1)	44,2	42,4	21,8	64,2	145,2
Beiras Litoral e Alta (IP5)	195,1	179,8		179,8	92,2
Total	704,5	644,1	23,3	667,4	94,7

OE 2008 - Despesa prevista no Orçamento do Estado do ano de 2008

REF - Contratos de reequilíbrio financeiro

Apesar da execução orçamental, de quase todos os empreendimentos, estar em linha com as previsões, vemos, no entanto, acerca da concessão Norte Litoral (IP9/IC1) (actuais A27 e A28, célula assinalada a cor laranja na tabela 2.1) temos, apenas neste ano de 2008, uma derrapagem de 45% devida aos atrás referidos problemas de licenciamento ambiental.

Mais tarde, no relatório anual de 2012 *Parcerias Público-Privadas e Concessões* da Direcção Geral do Tesouro, (DGTF 2012) podemos ver que o conjunto das PPPR apresenta, nesse ano, uma derrapagem global de 30%.

Na figura 2.1 vemos os encargos líquidos das PPPR para o Estado desde 2012 até ao ano de 2040, valores do referido relatório de 2012. Este foi o primeiro documento deste género produzido seguindo indicações do *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades da Política Económica* acordado com a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, em consequência duma grave crise financeira do Estado e perante um pedido de auxílio financeiro às ditas entidades. Supostamente este documento terá tido um grau de rigor superior aos anteriores e terá envolvido uma equipa mais alargada que incluía, por exemplo, elementos do Banco de Portugal.

Não esquecendo que, desde 2012, ocorreram um conjunto de renegociações de contratos, podemos ver que nessa ocasião o Estado esperava ter um encargo líquido plurianual de mais de 13300 milhões de euros, correspondente a cerca de 27% do total da despesa do Estado em 2012.¹

Dividindo esse esforço em encargos anuais líquidos, podemos ver que se previa que o ano de maior esforço tivesse já ocorrido em 2015 com 1076 milhões de euros de encargo líquido, cerca de 2,2% da despesa do Estado desse ano (fonte Pordata).

Outros exemplos poderiam ser dados destas derrapagens e dos problemas financeiros destes

¹A despesa do Estado em 2012 terá sido cerca de 48700 milhões de euros

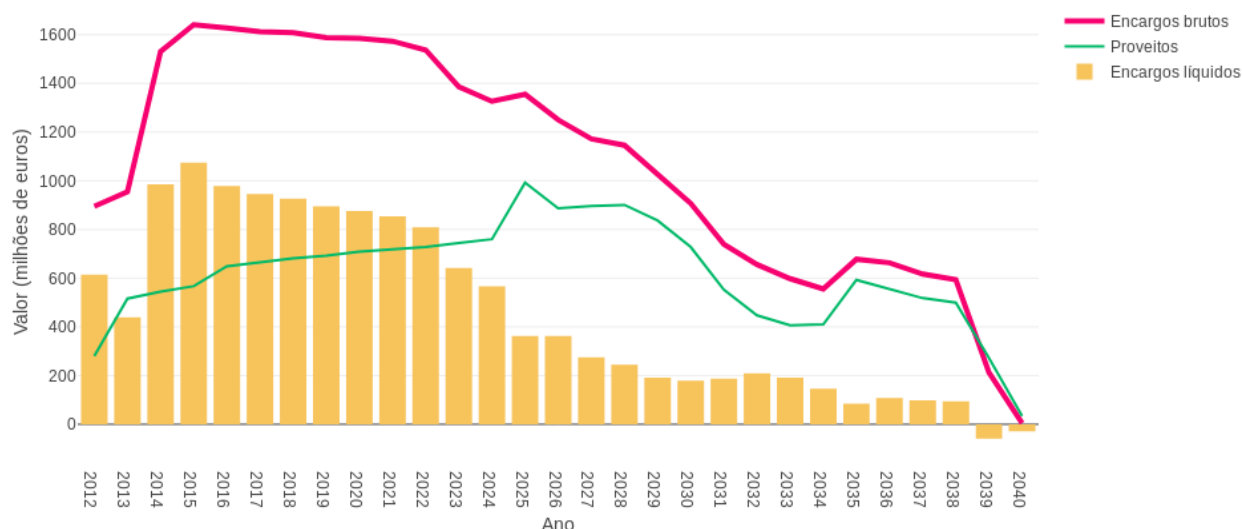


Figura 2.1: Fluxos financeiros PPPR 2012 a 2040 (preços constantes 2012)

empreendimentos. Contudo esta tarefa é dificultada pela complexidade técnica dos respectivos contratos e da *engenharia financeira* associada. Além disso, como refere Moreno, a adopção, a partir de 2007, de um novo modelo de financiamento do Estado às PPPR através da criação da empresa Estradas de Portugal E.P. contribuiu para uma menor transparência orçamental destes projectos.

Contudo, Moreno calculava para a globalidade das PPPR um valor de encargos plurianuais de 25 mil milhões de euros (valor nominal, preços correntes) ao longo de um prazo de 30 anos. Sobre este valor o mesmo autor estimava existir em 2010 uma derrapagem de cerca de 6%. (Moreno 2010)

Convém salientar, como é demonstrado mais à frente, que parte da derrapagem nos encargos do Estado no provimento de infraestrutura rodoviária vem de empreendimentos completamente fora do universo SCUT, em autoestradas que foram abertas já com cobrança de portagem como é o caso da A10 Arruda - Benavente.

Súbita mudança de orientação política

Perante este cenário de fragilidade dos contratos das PPPR e perante uma degradação geral das contas do Estado, que levaria à já referida crise financeira grave, o governo português começou em 2009 a preparar a introdução de portagem em alguns dos troços de autoestrada sujeitos ao regime SCUT. Não serão alheias a estas medidas as pressões externas que se fazem sentir dos restantes países europeus para que Portugal cumprisse objectivos decorrentes do Pacto de Estabilidade e Crescimento, no qual cada estado-membro se compromete a conter o seu défice público e dívida pública dentro de limites bem definidos. Durante anos Portugal não cumpriu um ou ambos destes limites em especial o limite do défice a partir de 2001.

Daí decorreria a necessidade clara de diminuir a despesa pública e o endividamento. Como as PPPR representam uma significativa fonte de encargos para o Estado, certamente esta terá sido logo uma área a considerar para este efeito. Das globalidade das PPPR, os empreendimentos SCUT eram aqueles que

apresentavam maior nível de encargos brutos, como é evidente na 2.2.

Tabela 2.2: Encargos brutos

	ano					
	2000/2006	2007	2008	2009	2010	2011
Concessões do Estado	475	25	16	42	228	582
Concessões do Estado - SCUT e ex-Scut	482	537	641	648	718	1094

Fonte: DGTF - "Parcerias Público-Privadas e Concessões – Relatório de 2012"

Para além do proveito da cobrança de portagem permitir equilibrar os elevados encargos das ex-SCUT, esta medida de introdução de portagens tinha também argumentos políticos: com esta medida o governo em funções pretendia também responder às pressões da oposição no sentido de reduzir despesa pública e contrariar a ideia de despesismo que publicamente vinha sendo associada às SCUT (Correio da Manhã 2010). A forças da oposição situadas mais à direita no espectro político faziam inclusivamente a defesa e promoção do chamado princípio do *utilizador-pagador*, perante o qual a situação ideal para controlar a despesa do Estado é garantir que os beneficiários de cada serviço público cubram os custos do mesmo, em oposição à ideia de que, essencialmente, os serviços públicos deverão ser pagos pelos impostos cobrados à generalidade dos cidadãos.

Assim, foi prevista a cobrança de direitos de passagem em múltiplos troços de autoestrada por via da aplicação de portagens aos respectivos utilizadores. Esta medida política foi aplicada em troços para os quais a aplicação de portagens não tinha sido, na sua maioria, prevista, quer em projecto quer em obra. Em muitos destes troços ainda hoje não existem locais previamente configurados para a instalação de praças de portagem com cabinas de cobrança. Essa aparente dificuldade acabou por ser contornada com a implementação de sistemas electrónicos de cobrança recorrendo a dispositivos próprios carregados por cada veículo.

Esta medida continha vários aspectos contraditórios, entre os quais o facto de alguns dos troços a portajar haviam sido construídos sobre antigos troços de estrada nacional. Ao portajar estes troços, as populações locais foram deixadas sem quaisquer ligações rodoviárias alternativas.

Já em 2006 a empresa Estradas de Portugal havia encomendado um estudo com o objectivo de preparar a introdução faseada de portagens nas SCUT. Este estudo preparado pela empresa F9 Consulting propunha-se fazer ...

[...] o cômputo dos cálculos necessários para aplicação de um conjunto de critérios para determinação das concessões rodoviárias em regime SCUT em condições de passar a ser regidas pelo princípio do utilizador-pagador. (F9 Consulting 2006)

Este estudo pretende sugerir que existe possibilidade de compatibilizar o objectivo de aumento de proveitos, com a cobrança de portagens, com os objectivos de discriminação positiva regional que

nortearam a introdução das SCUT. A justificação da introdução de portagens não é minimamente descrita nem enquadrada neste trabalho, é apenas um dado adquirido. O estudo resume-se na sua essência à aplicação um método quantitativo arbitrário a um conjunto de indicadores regionais como:

- índices de disparidade do PIB per capita regional
- índice do Poder de Compra Concelhio (IPCC)
- tempo de percurso das vias alternativas

... para determinar quais os troços que deveriam ser portajados e quais deveriam manter-se no regime SCUT.

Das seis concessões/troços analisadas o estudo concluí pela introdução de portagem em três. Esta divisão acabou por ser, em grande parte, inútil uma vez que, em Outubro de 2010, estes troços passaram a ser portajados e, passado pouco mais de um ano, em Dezembro do ano seguinte, a cobrança de portagem foi alargada a todas as restantes ex-SCUT.

Apesar da pretensa preocupação de clareza que, supostamente, teria norteadado este estudo, passados vários anos da introdução de portagens na generalidade dos troços de autoestrada em Portugal continua não ser explícito para o público o método de definição dos valores de taxas de portagem.

Para este efeito, o Decreto-Lei n.º 111/2011 fixa um valor de referência de €0,06671/km (s/ IVA), valores com referência a Dezembro de 2006 e actualizáveis pelo IPC de Dezembro de cada ano. Como se chegou a este valor não é explicado. Por outro lado, a lei abre múltiplas possibilidade de variação que são efectivamente aplicadas no terreno numa forma absolutamente nada transparente.

3. Definição do problema

Apesar da premente e compreensível necessidade na obtenção de proveitos que equilibrem os elevados encargos dos empreendimentos PPPR, a medida de taxação generalizada por via da imposição de portagens nas autoestradas portuguesas não pode deixar de suscitar múltiplas e fundadas dúvidas quer no seu efeito socioeconómico quer na sua capacidade para, de facto, alcançar os seus objectivos.

Analisemos primeiro do ponto de vista do cumprimento do objectivo de acumulação de receita suficiente para cobrir o investimento o avultado investimento inicial.

Acumulação de receitas, cobertura do investimento inicial

Se a introdução da cobrança de portagens nas nossas autoestradas visa cobrir, ou ajudar a cobrir, os encargos financeiros elevados que decorrem do igualmente elevado montante do investimento inicial, para que surta o desejado efeito de geração de proveitos, deve corresponder à definição de um preço de portagem que permita maximizar esse proveito e à definição de um período necessário a acumular a receita necessária.

Da consulta à legislação vigente e aos sítios web dos concessionários sabemos que o valor da taxa a cobrar é definido pelo governo.

Na figura 3.1 aplicamos ao bem “autoestrada” o que a teoria microeconómica apelida de curva de procura, de inclinação negativa, adequada à situação de monopólio típica do provimento de infraestruturas rodoviárias: embora haja intervenção de privados, o provimento é da exclusiva responsabilidade do Estado, não haverá espaço para o surgimento de concorrentes. No eixo das abcissas temos quantidades de procura Y , correspondentes a número de veículos (volume de tráfego) que atravessam uma qualquer autoestrada enquanto nas ordenadas valores de taxa de portagem P_y . A curva tem inclinação negativa porque, com taxa zero (P_0) temos um máximo de volume de tráfego Y_0 enquanto que, a partir de uma determinada taxa máxima P_{Max} , a autoestrada, espera-se, ficará vazia.

Com um valor de taxa P_3 baixo a via em causa terá grande procura mas o rendimento de portagem, correspondente à área R_3 , será baixo. Com uma taxa de valor P_1 , teremos uma procura e um rendimento R_1 ambos baixos. Com uma taxa P_2 , temos um rendimento máximo correspondente à maior das três áreas, R_2 . Há aqui que ter algum bom senso entre a maximização do rendimento e a evidência que, ao subir a taxa, estamos efectivamente a limitar o acesso a um bem que se supõe público (mais à frente isto será

mais discutido).

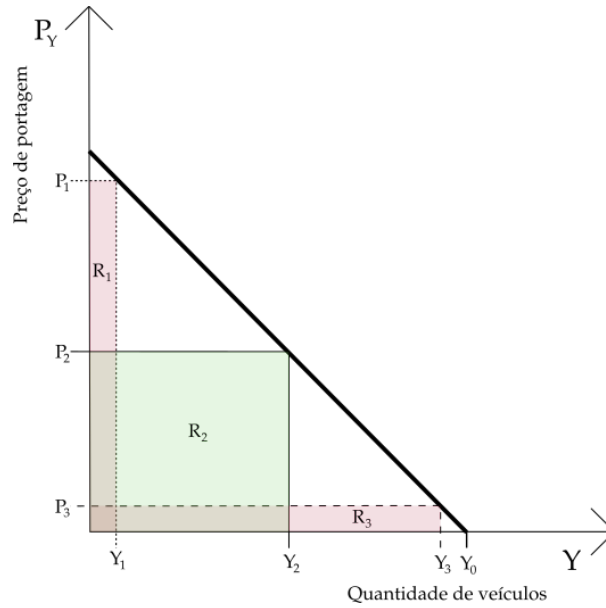


Figura 3.1: Maximização dos proveitos de portagem

Do ponto de vista da cobertura dos encargos financeiros importaria maximizar a receita, espera-se assim que a taxa definida pelo Estado decorra de um raciocínio atrás produzido.

Contudo, para ter a garantia que a efectiva cobertura dos encargos existentes está assegurada, esta definição da taxa não é suficiente. O raciocínio sobre o gráfico aplica-se a um dado período de cobrança. Se a unidade de medida que usamos nas abcissas for o volume de tráfego TMDA (Tráfego Médio Diário Anual) a nossa maximização foi calculada para um dia e assim teremos:

$$R = V_{TMDA} * P_{max} * N_D \quad (3.1)$$

Em que P_{max} é o valor de taxa correspondente à receita máxima por dia e N_D o número de dias necessários para obter o rendimento R .

Para que, pelo menos, o valor do rendimento R cubra o investimento inicial necessita-se que se registem os volumes de tráfego V_{TMDA} necessários durante o prazo considerado razoável. Atentemos contudo que algumas destas vias atravessam regiões apenas capazes de gerar volumes de tráfego modestos. Além disso, existindo vias alternativas a imposição ou o aumento de taxas de portagem tem um efeito de quebra no volume tráfego, correspondente a:

- viagens abandonadas, o utente desiste de fazer a viagem em transporte pessoal;
- viagens que passam a fazer-se pelo trajecto alternativo.

A melhor eficácia, do ponto de vista da arrecadação de receita, da aplicação de taxas de portagem corresponde à situação em que a via portajada não tem alternativas e representa um acesso crucial a uma determinada região.

Um exemplo disto pode ser dado pela Ponte 25 de Abril sobre o Tejo, cujo financiamento foi também suportado em dívida como as actuais PPPR, de forma a diferir os encargos financeiros por um período de tempo alargado. O Estado considerou esse investimento pago ao final de cerca de apenas **17 anos** (Rodrigues 2016), à custa da cobrança de taxas de portagem. Durante anos esta foi a solução exclusiva para o acesso rodoviário entre a cidade de Lisboa e a margem sul do Tejo, com uma muito tímida concorrência exercida pelo o atravessamento fluvial via *ferry-boats*. Com a construção da ponte, iniciou-se uma ocupação de zonas residenciais da margem sul do Tejo das quais muitos moradores trabalham em Lisboa e nos concelhos limítrofes da margem norte do rio. Em resultado deste fenómeno, esta via está sujeita a um astronómico volume de tráfego TMDA que, por exemplo, em 2015 atingia **135000 veículos** (IMT 2015). A elevada procura potencial e a inexistência de alternativas permitiu colectar a totalidade dos proveitos necessários num prazo inferior em **13 anos** ao prazo dos PPPR actuais.

A maioria dos troços de ex-SCUT, apesar de terem custos de construção por unidade de comprimento substancialmente inferiores aos duma travessia do estuário do Tejo, estão todavia sujeitas a um volume de tráfego comparativamente muito reduzido. Eis alguns exemplos, dados de 2015 (IMT 2015):

- autoestrada A23 (antiga SCUT Beira Interior) - valores de TMD mensal inferiores a 10000 numa grande parte dos troços, no inverno alguns destes troços apresentam valores próximos de 4000;
- autoestrada A24 (antiga SCUT Interior) - valores de TMD mensal globalmente inferiores a 10000, no inverno alguns destes troços apresentam valores próximos de 2000;
- autoestrada A17 (parte da antiga SCUT Costa de Prata) - valores de TMD mensal globalmente inferiores a 10000 excepto em troços em volta da cidade de Aveio, no inverno alguns destes troços apresentam valores próximos de 2000.

Estes valores são mais de 100 vezes inferior ao da Ponte 25 de Abril. Existe na bibliografia de suporte referências a limites empíricos de valores de TMDA entre 10000 e 18000 que justificam a transformação ou substituição de uma estrada de duas faixas de circulação por uma via de 2 ou mais faixas (Manuel Romana (2016), Teixeira (2015) e *Numbers every traffic engineer should know*).¹²

Muitos troços de autoestrada existentes não chegam a cumprir minimamente este critério.

Façamos então um pequeno ensaio para uma das novas autoestradas sujeitas a pagamento de portagem para as quais os volumes de tráfego não atingem sequer os 10000 TMDA: a autoestrada A17. Por consulta do sítio web da concessionária, vemos os seguinte números (Outubro de 2016):

- volume de tráfego TMDA: 5558 veículos/dia
- custo de construção: 575 milhões de euros (2004), 690 milhões ajustados a 2016
- portagem €14
- comprimento de 92,7 km

¹Este não será o único critério, esta decisão poderá ser tomada por outros factores como questões peculiares de sinistralidade ou outras

²A generalidade das metodologias de planeamento de rodovias usadas em todo mundo baseiam-se no trabalho pioneiro do Transportation Research Board norte-americano, reflectido, nomeadamente em (TRB 1998)), também referenciado no PRN2000 nacional.

Calculemos N_D :

$$N_D = \frac{R}{V_{TMDA} * P_{max}} \quad (3.2)$$

Segundo 3.2, o valor de N_D será de 8740 dias ou cerca de 24 anos. Tudo isto parece bem: a portagem em cobrança parece permitir cobrir o investimento inicial em menos de 30 anos (prazo habitual das concessões PPPR portuguesas). Não nos podemos esquecer de dois detalhes:

- os custos da infraestrutura não tem apenas a ver com o investimento inicial;
- a portagem actualmente cobrada na A17 está **acima** da tarifa de referência para o valor por quilómetro actualizado para 2016 com IVA (€0,1510/km > €0,098/km).

Se usarmos o dito valor de referência actualizado para o mesmo cálculo, teríamos N_D igual a 13665 dias, o que significa **mais de 37 anos**.

Estes cálculos são executados sobre valores médios e apenas pretendem dar uma ideia genérica das questões sobre as quais decisores políticos e técnicos são chamados a pronunciar-se. Mesmo assim, várias dúvidas podem imediatamente surgir relativamente à introdução de portagens, quer nas ex-SCUT quer nos novos troços de autoestrada portajada em zonas de reduzida procura:

- será possível pagar a totalidade de um investimento deste tipo com portagens ou apenas será viável cobrir uma parte dos custos?
- quais serão os limites razoáveis para o valor da taxa, como a calcular, sem perder de vista a utilidade social?
- definido um valor de taxa qual seria o limite máximo viável para o período de aplicação da mesma?

Como vimos na figura 3.1 as taxas de portagem de valores P_1 e P_3 produziram os mesmos proveitos, é indiferente aplicar uma ou outra do ponto de vista do financiamento do empreendimento. Apesar disso, a utilidade social da autoestrada fica largamente reduzida se a taxa aplicada for P_3 e não P_1 , uma vez que apenas nela circula um número reduzido de veículos.

Assim, assumindo que a decisão de portajar um troço de autoestrada nestas condições é racional, tão importante como a decisão de portajar seria a escolha de um valor efectivo de taxa de portagem a aplicar a qual, esperançadamente, deveria permitir a redução, ao mínimo possível, da quebra na utilidade pública da infraestrutura.

Contudo, poderemos considerar inaceitável qualquer quebra na utilidade da infraestrutura.

Utilidade social em causa

Analisemos agora, de forma breve, o problema do provimento de autoestradas do ponto de vista da sua utilidade social e do seu impacto socioeconómico.

A construção de autoestradas visa genericamente providenciar melhorias de acessibilidade a regiões ou locais para os quais se considera que o sistema de infraestrutura rodoviária existente, sem autoestrada, não responde às necessidades das populações e dos agentes económicos. Esta é uma visão de escala maior, mais detalhada, a nível regional. A uma escala menor, nacional e internacional, a disponibilização de autoestradas visa melhorias de ligação entre centros urbanos e regiões distantes entre si ou a melhoria de interligação entre países, no nosso caso, com o país nosso vizinho, Espanha.

Do ponto de vista da escala nacional e internacional, as ligações criadas pela rede de autoestradas tem um carácter largamente insubstituível, uma vez que não existe verdadeira oferta concorrente quer de outras estradas, quer do modo ferroviário, quer do transporte aéreo. Este último apenas concorre nas ligações às principais cidades do país vizinho. Aqui, as estradas alternativas não permitem as velocidades elevadas admissíveis na autoestrada, tão necessárias à redução dos tempos de viagem nas deslocações de longo curso para valores considerados aceitáveis nos nossos dias.

Vejamos o exemplo da ligação entre Aveiro e Madrid: 5:30 horas para vencer 520 km de estradas, na indicação do serviço pesquisa de rotas online Via Michelin. A velocidade média desse trajecto é assim de 96 km/h. Fazendo este trajecto por estradas alternativas seria difícil manter uma velocidade média acima 50 km/h pelo que o tempo de deslocação seria provavelmente superior ao dobro deste tempo, mais de 11 horas, algo verdadeiramente fora dos nossos padrões actuais.

Na escala maior, a autoestrada enfrenta a concorrência directa das estradas preexistentes, nos casos em que estas não chegaram a ser substituídas por autoestrada, construída por cima, no mesmo corredor. Nesta escala e nestes casos, os utentes poderiam, na ausência de portagem, optar livremente entre usar as estradas antigas ou a autoestrada.

Nestes casos, quando a autoestrada foi disponibilizada ainda como SCUT, os utentes aderiram massivamente, abandonando em grande número os troços de estrada nacional que, maioritariamente, se encontravam degradados.

Libertadas de parte do seu intenso tráfego anterior e em linha com o disposto no Plano Rodoviário Nacional (PRN2000, Dec.Lei 222/98), as estradas nacionais abrangidas por esta transformação foram transferidas para a alçada dos respectivos municípios. Neste processo, muitas delas foram repavimentadas, reperfiladas e, em parte, transformadas em arruamentos com características urbanas. Além do mais, foram-lhe aplicadas medidas de acalmia de tráfego como rotundas, passadeiras, semaforização, etc. que reduzem de forma clara a capacidade destas em volume de tráfego e aumentam significativamente os tempos de deslocação ao forçarem uma circulação mais lenta e mais segura.

Com o fim do regime SCUT e a imposição de portagens, uma parte significativa dos respectivos utentes

voltou a estas antigas estradas. O mesmo aconteceu em novos troços de autoestrada (exemplos: A17 Mira - Leiria Norte e A41 Alfena - Nogueira) que cobrem zonas de procura reduzida e foram abertos já em regime de cobrança de portagem: o efeito de substituição do uso das estradas pré-existentes pelo das autoestradas não chegou a ser significativo.

O novo carácter de via urbana de algumas das vias pré-existentes faz com que as baixas velocidades, demasiadamente baixas para quem está numa viagem de médio ou longo curso, produzam novamente uma congestão assinalável. Dantes a congestão era resultado do excesso de procura, agora resulta das já referidas medidas de acalmia de tráfego às quais se junta uma procura inesperadamente elevada, resultante do tráfego que não segue pelas autoestradas, face à aplicação de portagens.

O estudo do verdadeiro impacto destas alterações no tecido sócio económico é um trabalho ainda largamente incompleto.

O dilema da aplicação de portagens

Estamos assim perante um dilema.

O país empenhou-se fortemente, endividando-se, na construção de uma rede de autoestradas que nos aproximasse dos níveis de serviço rodoviário existentes em muitos dos países nossos parceiros europeus. O crescimento desta parte da rede rodoviária visava proporcionar uma oferta de ligações de carácter regional, nacional e internacional com uma qualidade de serviço impossível na rede de estradas preexistente. Libertadas de parte substancial do antigo tráfego intenso, as antigas estradas ficariam disponíveis para ligações de carácter urbano e periurbano. Estas intenções visavam objectivos de promoção social e económica das regiões interiores do país.

O objectivo de melhoria substancial do nível de serviço foi conseguido e até ultrapassado, com a contrapartida de um grande esforço financeiro que impactou nas contas públicas portuguesas, na pior das alturas, em pleno caminho para uma grave crise financeira.

Perante a necessidade urgente de reduzir custos de endividamento, o poder executivo decidiu promover a cobrança de portagens em troços inicialmente não abrangidos por tal exigência, cuja receita permitiria contribuir para amortizar esses custos.

Contudo, a imposição deste custo diminui drasticamente a utilidade destes troços de estrada melhorada. À vantagem de uma deslocação mais rápida e em melhores condições de segurança opõe-se a desvantagem do custo da portagem. Nos casos em que troços de autoestrada competem directamente com troços de estrada nacional alternativos, se os utentes considerarem que o valor da portagem paga não corresponde ao real benefício obtido em melhoria de tempo de deslocação e de condições de segurança, irão querer voltar aos antigos trajectos de estrada na nacional. Tendo em conta que estes sofreram um conjunto de alterações que diminuíram as velocidades praticáveis e a sua capacidade efectiva, neste caso, estes troços ficam de novo sujeitos a uma saturação que degrada o nível de serviço por estes oferecido e que tem profundo impacto na

qualidade de vida das populações residentes nas imediações.

Assim, privado de parte da sua utilidade, privado de utentes, um investimento que teve custos muito elevados para o erário público ficará por rentabilizar na sua plenitude e gera-se uma profunda contradição no sistema rodoviário ao permitir a continuada congestão de vias que deveriam ter sido libertadas para cumprir funções de ligação essencialmente local e urbana.

Eventualmente, nem mesmo o objectivo de colecta de fundos, com a cobrança de portagens, será cumprido em suficiência uma vez que, na realidade, os volumes de tráfego são, em vários troços, diminutos. Este facto sugere que a introdução de cobrança de portagem, em certos troços, pode mesmo ser contraproducente: nem há colecta substancial, nem as autoestradas cumprem cabalmente o objectivo para que foram criadas, o investimento realizado ficará por rentabilizar.

Não podemos deixar de sublinhar que, apesar dos múltiplos e evitáveis aspectos de má gestão salientados pelo Tribunal de Contas e outros, dando a azo a opiniões fortemente negativas muito propaladas na comunicação social, o real esforço financeiro não parecia exagerado em 2012 quando não se previa ultrapassar os 2,5% da despesa do Estado no ano de maior esforço. Essas previsões não contabilizavam ainda as chamadas subconcessões de corredores concessionados pelo Estado à empresa Infraestruturas de Portugal. Hoje sabemos, pelos trabalhos da UTAP,³ que o ano de maior esforço será mesmo o ano actual de 2017 com um valor acima da previsão de de 2012 num esforço elevado mas não incomportável.

Poder-se-ia ter tido uma gestão muito diferente e mais eficiente? Certamente. Deveríamos não ter construído, com perfil de autoestrada, troços de utilidade discutível como os do sul da A17, o interior da A41 / CREP ou a “Ponte da Lezíria” (A10)? Provavelmente. No entanto, não podemos fingir que toda esta infraestrutura não existe: da mesma maneira que a temos de pagar e manter, temos a obrigação de dela tirar o melhor partido.

Esta dissertação visa trazer novos contributos a este debate.

³Unidade técnica de acompanhamento de projectos do Ministério das Finanças que produz Boletins Anuais e Trimestrais de acompanhamento às PPP na sua generalidade.

4. Objectivo desta dissertação

Após a revisão bibliográfica que acompanhou a preparação desta dissertação, nesta temática do provimento de autoestradas e da introdução de portagens, nota-se a necessidade de uma avaliação de custo-benefício mais completa, mais rigorosa, que possa abranger, com qualidade, externalidades como os custos de congestão previsíveis nas vias alternativas e os impactos nas actividades económicas das áreas servidas.

Dada a falta de qualidade geral que encontramos nos processos de decisão, assunto a detalhar no ponto seguinte, não é surpreendente a superficialidade que encontramos na avaliação custo-benefício, a maioria da qual surge publicada “ex-post”, como uma tentativa de entender a “performance social” do equipamento em pleno uso.

A teoria económica diz-nos que, para o caso de um monopólio como é o do provimento de rodovias, o nível óptimo de produção será aquele em que a receita marginal iguala o custo marginal (Abel Mateus 2011). Não havendo congestão, o custo adicional de entrada de um novo automóvel numa autoestrada é zero. Portanto temos, fora de congestão, um custo marginal zero, à qual deveria corresponder uma receita marginal zero, o que é claramente contraditório com a cobrança de portagem. Como veremos à frente, este é um aspecto que justifica que o provimento de rodovias seja encarado com o provimento de um bem público, responsabilidade final do Estado independentemente da possibilidade de existirem privados envolvidos nesse provimento.

Como monopolista, o Estado é todavia livre de fixar o preço que quiser. Como vimos na figura 3.1, ao fixar uma portagem não nula, a procura pela autoestrada irá naturalmente descer. Uma parte dessa descida corresponde a viagens que se farão em troços alternativos congestionados, com queda na qualidade do serviço globalmente prestado pelo conjunto da infraestrutura. Essas viagens perdidas pela autoestrada irão contribuir para a congestão dos ditos troços alternativos, sujeitos a custos marginais crescentes. Qualquer cobrança de portagem representa um excedente, um proveito financeiro, do produtor. Acontece que o “produtor” é igualmente responsável pela qualidade quer da autoestrada portajada quer, em última análise, pelo troço alternativo, apesar deste ter sido municipalizado. Assim estes custos marginais crescentes da estrada nacional alternativa teriam, logicamente, que ser internalizados na análise de custo benefício da autoestrada: o produtor Estado não pode *colher os proveitos financeiros da portagem* numa via e *não gastar nada* para contrariar a degradação do serviço nas vias alternativas, quando esta degradação é consequência daquela cobrança de portagem.

Na prática, o Estado deveria ser impedido, ou auto regular-se, não cobrando portagens de forma a contribuir

significativamente para a congestão de vias alternativas. Em muitos casos isso corresponderá à pura e simples impossibilidade da cobrança de portagem, independentemente do valor cobrado. Se efectivamente o Estado não tem como financiar, do seu orçamento, a autoestrada e precisa de proveitos adicionais para custear os investimentos envolvidos, então temos duas hipóteses:

- a) estamos perante uma decisão errada de desenvolver uma via com perfil de autoestrada – face à procura existente, uma nova via com perfil de via rápida ou de estrada nacional seria suficiente, com custos marcadamente inferiores (como veremos mais à frente) – decisão efectivamente impossível de corrigir com a via já construída;
- b) estamos perante a aplicação efectiva de uma medida política de coesão territorial, de melhoria efectiva da acessibilidade de uma região desfavorecida, pelo que todo o país deverá contribuir solidariamente para os custos envolvidos, por via de dotação orçamental específica do Estado ou de uma colecta de imposto alocada a este efeito.

Dada a impossibilidade de corrigir a) será lógico que o Estado concentre esforços em b): apostar numa coesão territorial para a qual todo o país deverá contribuir.

Como é melhor explicado no ponto seguinte, existem vários aspectos frágeis na análise de custo benefício produzida acerca desta temática. Contudo, junto a aspectos como a modelização dos efeitos multiplicadores positivos na economia local decorrentes da disponibilidade de vias de qualidade e das previsões de tráfego, um aspecto central surge tratado com excessiva superficialidade na bibliografia e nas restantes fontes analisadas: o cálculo dos custos das diversas externalidades resultantes do transporte rodoviário em geral e, muito particularmente, o custo do **congestionamento rodoviário**.

Nesta dissertação o autor prossegue pela via de uma análise quantitativa do equilíbrio do tráfego entre troços de autoestrada e troços de estrada nacional alternativos e a determinação dos custos de congestionamento resultantes de alterações neste equilíbrio. Para este efeito serão analisados diversos pares de troço de estrada e troço de autoestrada mutuamente alternativos. Estes pares serão referenciados em diferentes pontos do país para tentar abranger diferentes condições de partida quanto a densidade e dinâmica populacional, nível de rendimentos, proximidade a áreas geradoras de movimentos pendulares, congestionamento de tráfego em troços adutores das áreas em estudo, etc.

5. A fundamentação das decisões públicas

Ao analisar a história da implementação das PPPR em particular e da disponibilização de autoestradas em geral, é saliente uma precipitação e uma má fundamentação gerais nos processos de tomada de decisão sobre a construção dessas infraestruturas, gritantemente manifestas em aspectos como:

- previsões de tráfego inverosímeis
- opções injustificadas pelo “perfil de autoestrada”

em que as opções tomadas, há anos, pelo “perfil de autoestrada” surgem justificadas com previsões de tráfego que hoje sabemos estarem fora da realidade mas que, à data da decisão, não eram tão nitidamente inverosímeis como são hoje.

Este processo de decisão é completamente opaco: apesar de os contratos das PPPR estarem hoje todos disponíveis online, os estudos de base que levaram às opções de construção firmadas nesses contratos são literalmente impossíveis de encontrar. O mesmo para as concessões de autoestrada de portagem real da Brisa, historicamente muito anterior ao desenho das PPPR.

Sobram apenas alguns estudos, indicadores e meros comentários na comunicação social que surgem a público por razões paralelas como a polémica em torno do Novo Aeroporto de Lisboa (NAL) ou da preparação para a construção de vias eternamente adiadas como é o caso do IC4 na Costa Vicentina. O autor não conseguiu encontrar publicadas nenhuma estimativa oficial de custos por quilómetro de construção de rodovias, algo fundamental a ter em conta na decisão sobre o nível de serviço ou as características técnicas de uma ligação rodoviária a construir.

Custos da opção pelo “perfil de autoestrada”

O autor fez uma pequena e discutível estimativa de custo por quilómetro para um conjunto de empreendimentos rodoviários, discutível quer pela pequena dimensão da amostra quer porque assenta apenas em valores retirados da comunicação social. Para a actualização de preços a 2016 foi usado o calculador online baseado no Índice de Poder de Compra (IPC) do INE recorrendo às opções “Actualização de Valores com Base no IPC, entre anos” e “Índice de preços no consumidor exceto habitação (Média anual)”.

Os resultados dessa estimativa estão patentes na tabela 5.1. Vemos que o custo por quilómetro de autoestrada, a preços de 2016, será certamente significativamente superior a **3 milhões de euros**. Num

estudo de 2011 para o INIR I.P. (extinto Instituto de Infraestruturas Rodoviárias cujas competências estão hoje no Instituto de Mobilidade e Transportes IMT) a empresa Atkins indica como custos de referência:

- para construção com características de “IC” ou via rápida: **um milhão de euros** por km;
- para construção com características de estrada nacional: **700 mil euros** por km.

Os valores indicados são obviamente genéricos e indicativos. Actualizados para 2016 seriam genericamente idênticos: **1039** e **726** mil euros, respectivamente.

Não podemos esquecer na produção deste tipo de estimativas que estes custos, além dos custos de construção civil, incluem os custos de expropriação de terrenos, o que ajuda a explicar o altíssimo valor encontrado para o fecho do IC17/CRIL, que atravessa uma área densamente urbanizada em terrenos muito valorizados na capital do país, enquanto o lanço *Fortunhos – VP Aguiar* da A24, que atravessa paisagem com uma ocupação humana de baixa densidade, tem um valor comparativamente muito mais baixo.

Tabela 5.1: Custos unitários de construção por comprimento, para autoestradas recentes em Portugal

Obra	Custo construção (CC milhão €)	Ano*	CC actual. a 2016 (milhão €)	Comprim. (km)	Milhões €/km
Ponte Vasco da Gama + acessos	897	1998	1287	17,19	74,89
A36 – IC17/CRIL – Pina Manique – Pontinha	114	2011	118	4	29,5
A10 – Ponte da Lezíria	218	2007	241	11,46	21,03
A7 – Guimarães – VPAguiar	311	2005	363	41	8,85
A17 – Mira – Marinha Grande	575	2008	621	92,7	6,7
A16 – IC16 CREL – Lourel	68	2009	74	11,5	6,43
A16 – IC30 Lourel - Alcabideche	59,5	2009	65	11	5,91
A24 – Vila Real IP4 – Fortunhos	19	2006	22	6,5	3,38
A24 – Vila Real Fortunhos – VP Aguiar	54	2007	60	19,8	3,03

* Ano de entrada ao serviço

Vemos assim, que a opção pelo perfil de autoestrada em detrimento de um perfil alternativo de via rápida, seguindo o já referido critério de valor de TMDA 10000 veículos / dia, nos troços que não cumprem esse critério representa uma despesa de construção, no mínimo, **três vezes superior** ao que seria necessário. Como já foi atrás explicado, esta condição de volume de tráfego é encontrada em vários troços na nossa actual rede de autoestradas.

Este é um **aspecto muito crítico** da tomada de decisão sobre desenvolvimentos da rede de infraestruturas rodoviária. Uma decisão errada a este nível lança o país num claro desperdício financeiro que começa num investimento inicial desnecessariamente alto, com impacto nos pagamentos a efectuar por uma geração de portugueses. Talvez a necessidade do pagamento generalizado de portagens pudesse ter sido contornada também se, a este nível, tivesse havido uma ponderação mais cuidada.

Contudo esta opção relativa ao “perfil” escolhido terá, em muitos casos, assentado em previsões de tráfego as quais, supostamente, terão fornecido argumentos decisivos em favor das decisões assim tomadas.

As justificações providenciadas pelos “estudos de tráfego”

Podemos melhor ilustrar as questões em volta dos estudos de tráfego obrigatórios nas tomadas de decisão sobre novas infraestruturas inseridas no Plano Rodoviário Nacional com um exemplo prático.

Vejamos o caso de uma das infraestruturas mais caras em proporção ao respectivo comprimento: a Ponte da Lezíria.

Esta infraestrutura, parte da autoestrada A10 Arruda dos Vinhos - Benavente foi lançada com dois argumentos principais:

- facilitar as viagens do Norte do país para o Algarve, evitando o atravessamento da cidade de Lisboa
- ser parte dos acessos ao futuro aeroporto (NAL) a localizar na Ota

Esta obra arrancou muito antes de qualquer outra das infraestruturas de apoio ao NAL e ficou pronta em 2007, ironicamente num momento em que a localização do NAL começou a ser publicamente posta em causa.

Num estudo que hoje se encontra disponível online, uma empresa de consultoria especializada em mobilidade, produziu em 2007 um conjunto de previsões de volume de tráfego para esta via. Estas previsões cobriam um conjunto de cenários, quer de localização do NAL quer de suspensão da obra com manutenção do actual aeroporto de Lisboa na Portela de Sacavém. A previsão de tráfego de valor mais baixo era de cerca de 13000 veículos/dia TMDA. Noutros cenários previam-se quase 30000 veículos/dia TMDA.

Num cenário coincidente com a situação actual, sem NAL e sem novas travessias do Tejo, para o ano de 2032, previam-se 13624 veículos/dia TMDA.

Do ponto de vista destes resultados, próximos de 30000 veículos/dia, supondo que poderia ainda haver crescimento no futuro, a opção pelo perfil existente de 2x3 vias estaria adequada.

Duas questões graves se levantam todavia:

- passados dez anos o tráfego verificado é muito inferior a 13000 – é mesmo inferior a 6000 veículos/dia TMDA, marcadamente abaixo da justificação técnica para a construção de uma autoestrada;
- entre, por exemplo, 2009 e 2017 o volume de tráfego manteve-se praticamente inalterado; no entanto, teria de subir sustentadamente entre 400 e 500 veículos todos os anos até 2032 para a atingir os previstos 13000 veículos / dia;
- a zona atravessada é ambientalmente muito sensível pelo que se optou por uma construção toda em viaduto, atingindo o altíssimo custo médio de **29 milhões de euros por quilómetro**.

Para o reduzido baixo tráfego certamente concorrerá também a imposição de uma taxa de portagem de cerca de €1,5, apesar de, aproximadamente, estar em linha com a aplicação da tarifa legal de referência com o valor de €0,098/km.

A opção tomada e as projecções de tráfego são ainda mais incompreensíveis se repararmos que esta obra entra em concorrência directa com outras **três** travessias do Tejo, duas das quais sem portagem:

- a ponte Salgueiro Maia em Santarém (sem portagem, mais a norte)
- a ponte Marechal Carmona da EN10 (sem portagem, muito próxima a sul)
- a ponte Vasco da Gama (mais a sul, com portagem mais cara)

Dada a coincidência dos valores de tráfego indicados e das opções de perfil tomadas, uma vez que as 2x3 faixas existentes são compatíveis com uma previsão superior 30000 veículos/dia TMDA, o autor está convicto que os valores do estudo de tráfego original, que terá justificado a decisão em favor da construção desta obra, seriam idênticos aos do estudo atrás referido.

Analizando esse estudo e recorrendo a valores recentes para alguns dos indicadores quantitativos usados como base nas previsões efectuadas, podemos identificar diversas assunções erradas:

- A existência de uma correlação forte entre PIB, consumo de combustível e volume de tráfego geral

A realidade actual nega esta possibilidade: o PIB português caiu fortemente de 175 mil milhões de euros de 2007 (ano do referido estudo) para menos cerca de 170 mil milhões em 2013, tendo vindo a crescer paulatinamente desde então, tendo ultrapassado os 185 mil milhões de euros em 2016 (fonte PORDATA: Evolução do PIB). Apesar disso, o consumo de combustíveis diminuiu ligeiramente, por exemplo, no gasóleo rodoviário de 4860 kt em 2017 para 4780 kt em Agosto de 2017 (fontes: PORDATA - Venda de combustíveis e estatísticas rápidas Agosto de 2017 da Direcção Geral de Energia e Geologia).

Com o advento dos veículos eléctricos e as perspectivas de crescimento do transporte ferroviário, decorrentes exactamente da necessidade do cumprimento das metas de redução de gases com efeitos de estufa com as quais o país se comprometeu no âmbito de protocolos e acordos internacionais, o próprio consumo de combustível deverá passar a ser um estimador cada vez menos eficaz do tráfego rodoviário em geral.

- O crescimento contínuo da taxa de motorização

A taxa de motorização também é outro indicador em estabilização há alguns anos: o número de veículos em circulação no país parece estar a estabilizar abaixo dos 5 milhões de veículos ligeiros, em linha com as possibilidade de estarmos a assistir a uma estagnação do crescimento populacional (Eduardo Anselmo Castro 2015). Apostar, em projecções a trinta anos, numa subida permanente da motorização do país, perante o que sabemos hoje, não é minimamente realista.

Perante estas duas fortes influências, a ideia peregrina que a procura de viagens na rede rodoviária deverá continuar a crescer nos próximos anos é errada e profundamente enganadora. Perante estas condicionantes,

o aumento de tráfego numa determinada área do país, a existir, deverá dever-se quase exclusivamente a fenómenos de geração de tráfego ou de atractividade de âmbito meramente local.

Dado o fenómeno recente do crescimento da procura do nosso país por elevado número de turistas, poderão surgir impactos de crescimento de procura, decorrentes deste fenómeno, em locais com potencial atractividade turística ainda por explorar.

6. A infraestrutura rodoviária como bem público

Ao promover a construção de uma autoestrada está o governo de um país a prover um bem público ao conjunto dos seus cidadãos? A teoria económica define duas propriedades que são fundamentais na definição e entendimento do que é um bem público (Abel Mateus 2011):

- **não-exclusão**: o bem público não pode ser excluído a um indivíduo que não o pague, ao contrário do bem privado, cujo consumo é exclusivo de quem se dispõe a pagar o respectivo preço
- **não-rivalidade** (ou *não-exaustão*): o consumo do bem por um indivíduo não evita ou diminui o consumo do mesmo bem por outra pessoa

Um indivíduo não pode ser excluído do acesso a um bem público como a defesa ou a mitigação dos efeitos de uma catástrofe natural por não pagar um determinado preço, por isso falamos de *não-exclusão* neste tipo de bens. De igual forma a *não-exaustão* também se aplica: em princípio e em condições ditas “normais”, diríamos que mais um carro a passar numa infraestrutura não impediria a passagem de outros carros.

Será mesmo assim? No caso das infraestruturas rodoviárias a *não-rivalidade* depende do estado de congestão do tráfego que a atravessa. Se o grau de congestão for elevado, um número elevado de veículos que se encontram a “consumir” o bem infraestrutura, atravessando-o, vão colocando entraves ao consumo por outros veículos adicionais, de forma crescente até se formar um engarrafamento e o fluxo de tráfego parar por bons minutos ou horas, durante as quais a velocidade efectiva de deslocação pode ser inferior ao andar a pé. Neste caso, o bem não estará efectivamente a ser consumido, uma vez que cada consumidor não consegue realmente tirar o benefício esperado: deslocar-se.

O tema desta dissertação envolve autoestradas sujeitas a pagamento de portagem. O pagamento de uma taxa de portagem corresponde ao pagamento de um preço pelo atravessamento da infraestrutura, pelo seu “consumo”.

Então, sendo assim, a estrada portajada é efectivamente um bem *rival* e um bem *exclusivo*. Porquê então continuarmos a dizer que é um bem público? Porque circunstâncias específicas levam a que deva ser provido pelo Estado, mesmo que nesse provimento estejam envolvidas entidades privadas.

Qual o real papel das empresas privadas nos empreendimentos PPPR? Na verdade, estas empresas são apenas concessionários: durante um período de 20 ou 30 anos, as empresas envolvidas prestam um leque de serviços, que inclui adiantar ao Estado, a troco de juros, a enorme soma de dinheiro do investimento inicial, necessária à construção e equipamento da infraestrutura de forma a que possa ser vir a ser posta ao

serviço dos condutores e seus veículos. Mais tarde, com a obra concluída, prestam serviços de manutenção: ajuda aos condutores, limpeza, reparações de pavimento e sinalização, etc.

No final da concessão tudo o que foi construído reverte para o Estado. Algo muito importante e essencial em tudo isto: os terrenos sobre os quais a infraestrutura foi construída, são expropriados pelo concessionário em nome do Estado, sendo-lhes permitido recorrer aos mecanismos de expropriação que o próprio Estado possui para retirar a posse de terrenos privados aos respectivos proprietários, em nome do superior interesse público. Existem assim disposições legais que asseguram ao Estado a possibilidade de ele tomar posse de todas as terras privadas necessárias à construção de uma infraestrutura desde que compense os antigos proprietários por um valor justo definido de forma arbitral, fora de regras de mercado. Os contratos de concessão dão a possibilidade ao concessionário de se substituir ao Estado neste processo de expropriação.

A posse das parcelas de terreno que suportam a infraestrutura é do Estado¹ ou reverterá para o Estado no fim dos contratos. Esta é uma garantia básica que a globalidade da infraestrutura construída é, no essencial, pública, independentemente de quaisquer outros arranjos e negociações com privados que possam ser postas em prática para que tudo esteja pronto a ser disponibilizado ao público consumidor.

É absolutamente impensável a existência no futuro de um provimento totalmente privado de autoestradas quer porque a aquisição de terrenos de acordo com as regras de mercado, fora de processos de expropriação, levaria a investimentos iniciais ainda mais elevados quer porque a natural exiguidade dos corredores de território disponível levaria à impossibilidade do surgimento de infraestruturas concorrentes.

O monopólio “natural” do provimento de infraestrutura rodoviária

Como referido por Abel Mateus, as economias modernas são economias mistas constituídas por uma mistura entre sector privado e sector público, não existindo um consenso sobre a linha divisória de separação entre ambos.

Este é aliás ainda hoje o domínio de um intenso debate político no qual os defensores de uma maior prevalência do Estado alinham com as chamadas tendências ideológicas de esquerda, enquanto que a “direita” defende a prevalência do sector privado. É hoje impensável pensar numa economia exclusivamente de sector privado ou exclusivamente de sector público (Abel Mateus 2011 pp. 628-629).

Desde o final da Segunda Guerra nos anos de 1940 que tem existido um peso crescente das despesas totais do Estado, o que tem introduzido no debate político contemporâneo a ideia de, em certos países, ter-se ultrapassado um limite razoável ao crescimento do sector público.

Esta noção conduz parte da opinião pública a ser favorável à diminuição desse peso do Estado. Os momentos de crise económica sentidos desde 2009, na qual o nosso país esteve envolvido de forma destacada, certamente terão agudizado esta percepção.

¹Para o caso da concessão BRISA, consultar o Decreto-Lei n.º 294/97 - Anexo Base IV “Natureza dos bens que integram a concessão”

Todavia esta preocupação, saudável, com as contas do Estado não pode desviar a atenção que, por outro lado, o público tem vindo a adquirir nas últimas décadas sobre a necessidade do Estado intervir para corrigir múltiplas situações ditas de *falência do mercado* quer na provisão de bens públicos quer na correcção de externalidades negativas (Abel Mateus 2011 pp. 601 e seguintes).

Apesar de, tanto quanto aqui nos interessa e como já vimos, as infraestruturas rodoviárias acabarem por não encaixar na definição de bens públicos puros, o caso do provimento de infraestruturas rodoviárias que nos preocupa nesta dissertação encaixa neste papel interventor do Estado em dois aspectos:

- a provisão de bens:
 - a disponibilidade de solo na forma de corredores viários é muito escassa, de tal forma que a existência duma oferta por múltiplas infraestruturas competidoras entre si, em mercado aberto, pela mesma procura é obviamente impossível;²
- a correcção de externalidades negativas, em múltiplos aspectos, como, por exemplo:
 - garantir condições de circulação em segurança;
 - evitar a congestão das vias;
 - garantir que as vias existentes se adequam à sua finalidade (vias de carácter urbano com tráfego local e de baixa velocidade, vias de ligação regional com tráfego segregado não afectado pela circulação local, etc.);
 - minimizar a poluição e a produção de gases com efeito de estufa.

Perante estas circunstâncias, a provisão de infraestruturas rodoviárias exige uma forte e clara intervenção do Estado no seu provimento, sobrando a questão de como financiar esse provimento da forma mais eficaz e equitativa.

Como já vimos, estes equipamentos tem elevados valores de investimento inicial, que dificulta o seu financiamento, sobretudo no quadro de uma necessidade política de redução da despesa do Estado.

A introdução de portagens parece, para muitos, a solução de financiamento mais fácil e equitativa, ao retirar o peso dessa despesa das contas do Estado e ao fazê-la incidir sobre a comunidade dos utentes do equipamento

Congestão de tráfego como rivalidade no consumo

No tempo, cada vez mais longínquo, em que a posse de um automóvel, como bem pessoal ou familiar correspondia à aquisição de um bem de luxo, ao alcance de um número reduzido de famílias, a congestão das vias era uma situação pontual, decorrente de situações acidentais ou da impreparação da sociedade para conviver ocasionalmente com o automóvel.

Neste estado de coisas, nessas épocas, claramente a parca infraestrutura rodoviária disponível correspondia

²Além do mais, a necessidade de corredores viários é naturalmente crescente perante densidades populacionais igualmente crescentes, fazendo com que compita de forma progressivamente mais intensa com outros usos do solo o que tornando o seu provimento progressivamente mais difícil.

a bens não-rivais e não-exclusivos: não existiam restrições sistemáticas à circulação e, portanto, não fazia qualquer sentido estar a estabelecer limitações. De igual forma não existia despesa substancial em novas infraestruturas, pelo que não haveria necessidade de colectar taxas específicas para as cobrir.

Contudo, a cobrança de portagens tinha ampla aplicação: as entradas na cidade do Porto, por exemplo, foram portajadas até à década de 1940. A intenção deste tipo de portagem não tinha nada a ver com condições de circulação automóvel, tinha como objectivo impor taxas municipais às mercadorias que entrassem na cidade.

Portugal foi um dos primeiros países do mundo a ter a sua própria autoestrada em 1944: um curto troço entre Lisboa e o estádio nacional do Jamor, que demorou quase outros 15 anos a ser acompanhado de outros troços. Era uma via largamente desimpedida e claramente *não-rival*.

Hoje, dado o elevado número de mais de 5 milhões (5 milhões só de veículos ligeiros) em circulação no nosso país, é muito fácil ocorrerem situações de congestão, especialmente tendo em conta a forma muito desequilibrada como a nossa população se distribui, em maior quantidade junto das grandes cidades e do litoral do país.

Apesar do intenso programa de desenvolvimento de autoestradas e do restante plano rodoviário nacional, existem troços de estrada nacional em áreas críticas, com apenas duas faixas de rodagem sujeitos a volumes de tráfego muito elevados da ordem dos 40000 veículos/dia TMDA e superiores. Em alguns destes troços, a elevada procura local soma-se a tráfego evadido das autoestradas próximas em resultado da inconveniência da cobrança de portagens.

De igual forma, a circulação em volta e junto das duas grandes cidades apresenta fenómenos de absoluta saturação: volumes de tráfego TMDA superiores a 150000 veículos (além do já referido caso da Ponte 25 de Abril, o mesmo acontece na Autoestrada do Estoril A5 em Lisboa e na VCI, via de circulação à cidade do Porto). Dentro destas cidades são muito frequentes os episódios de bloqueio de algumas vias principais em hora de ponta, devido a acidentes ou à mera saturação.

Este estado de coisas coloca-nos perante uma situação nova: a congestão além de ser um factor de rivalidade no acesso à infraestrutura rodoviária, pode atingir um nível tal que passa a exigir medidas de exclusão para literalmente estancar, de forma sistemática e repetida, o acesso de um número de veículos que teima em se tornar excessivamente elevado.

A necessidade destas medidas de exclusão decorre também de externalidades decorrentes do elevado número de veículos em circulação como a degradação da qualidade do ar, a elevação excessiva dos níveis de ruído ambiente, a congestão dos sistemas de estacionamento automóvel nos centros urbanos e o excesso de produção de gases de estufa.

As medidas de exclusão não têm de passar apenas pela colocação de um preço no acesso à infraestrutura. Em várias cidades do mundo tem vindo ao longo dos anos a ser implementados múltiplas formas de exclusão como, por exemplo, a proibição de circular veículos consoante a paridade dos números da matrícula, ou do ano de fabrico, etc. Em algumas cidades como, por exemplo, Lisboa avançou-se para a proibição total da

circulação de veículos antigos sem catalisador de gases de escape.

Exclusão decorrente da rivalidade: portajar o congestionamento

7. Bibliografia

Abel Mateus, Margarida Mateus. 2011. *Microeconomia, teorias e aplicações*. Verbo.

Correio da Manhã. 2010. “PSD ameaça votar ao lado da Esquerda nas Scut”. <http://www.cmjornal.pt/politica/detalhe/psd-ameaca-votar-ao-lado-da-esquerda-nas-scut?act=0&est=Aberto>.

DGTF. 2009. “Relatório Anual – 2009 sobre Parcerias Público Privadas e Concessões”. Direcção Geral de Tesouro e Finanças, Ministério das Finanças e da Administração Pública. http://arquivo.pt/wayback/20091218034620/http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/Relatorio_PPP_2009.pdf.

— — —. 2012. “Parcerias Público-Privadas e Concessões – Relatório de 2012”. Direcção Geral de Tesouro e Finanças, Ministério das Finanças e da Administração Pública. http://www.peprobe.com/wp-content/.../04/2012-10-23_Relatorio_Anual_PPP_2012.pdf.

Eduardo Anselmo Castro, Carlos Jorge Silva, José Manuel Martins. 2015. *A Demografia e o país, previsões cristalinas sem bola de cristal*. Gradiva.

F9 Consulting. 2006. “O regime SCUT enquanto instrumento de correcção de assimetrias regionais – estudo de critérios para aplicação de portagens em auto-estradas SCUT”. Estradas de Portugal, E.P. <http://arquivo.pt/wayback/20081022013901/http://www.moptc.pt/tempfiles/20061023181206moptc.pdf>.

Fernando, Helena. 2013. “Um contributo para análise das Parcerias Público-Privadas Rodoviárias em Portugal”. Dissertação de mestrado. https://sigarra.up.pt/reitoria/pt/pub_geral.show_file?pi_gdoc_id=130322.

Gleave, Steer Davies. 2009. “Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006. Work package 5a: Transport”. http://www.eurosfair.pr.fr/7pc/doc/1269354552_2009_intermediate_report_dg_regio.pdf.

Highways Agency. 2014. “Private Finance Initiatives - Design Build Finance and Operate (DBFO)”. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140603114609/http://www.highways.gov.uk/our-road-network/managing-our-roads/operating-our-network/how-we-manage-our-roads/private-finance-initiatives-design-build-finance>

IMT. 2015. “Relatório de Tráfego na Rede Nacional de Autoestradas - 3º Trimestre”. Instituto da Mobilidade e Transportes.

Infraestruturas de Portugal, S.A. 2017. “Plano Rodoviário Nacional”. <http://www.infraestruturasdeportugal.pt/rede/rodoviaria/prn>.

Luís Espinha da Silveira, Nuno Miguel Lima, Daniel Alves. 2011. “Caminhos de Ferro, População e Desigualdades Territoriais em Portugal, 1801-1930”. *Ler História*, nº 61: 7–38. http://atlas.fcsh.unl.pt/docs/LuisSilveira_Alves_Lima_Alcantara_Puig_Caminhos_de_ferro_populacao.pdf.

Manuel Romana, David Hernando. 2016. “Obtaining a Maximum AADT Sustained by Two-lane Roads: An

Application to the Madrid Region in Spain”. *Transportation Research Procedia* 14: 3209–17. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146516302691>.

Moreno, Carlos. 2010. *Como o Estado gasta o nosso dinheiro (3ª edição)*. Caderno.

Pereira, Paulo Trigo. 2012. *Dívida Pública e Défice Democrático*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Pordata. 2017. “Pordata - Extensão das auto-estradas”. Fundação Francisco Manuel dos Santos. <http://www.pordata.pt/Europa/Extens%c3%a3o+das+auto+estradas-3068>.

Rodrigues, Luís F. 2016. *A ponte inevitável - a história da Ponte 25 de Abril*. Guerra & Paz.

Sousa Lopes, Ana Margarida Balseiro de. 2013. “Falhas do Estado na Regulação das Parcerias Público-Privadas no Setor Rodoviário”. Dissertação de mestrado. http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/14915/1/TESE_Margarida_Balseiro_Lopes.pdf.

TdC. 2003. “Auditoria às concessões rodoviárias em regime de portagem SCUT”. Tribunal de Contas. http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2008/audit-dgtc-rel010-2008-2s.pdf.

— — —. 2008. “Auditoria à Gestão das Parcerias Público Privadas - Concessões Rodoviárias”. Tribunal de Contas. http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2003/2s/rel014-2003-2s.pdf.

Teixiera, Clara. 2015. “O país das autoestradas desertas”. *Visão*. https://www.ulisboa.pt/wp-content/uploads/6ago_estudo_IST.pdf.

TRB. 1998. “Highway Capacity Manual, Special Report 209, Third Edition”. Transportation Research Board.