



## PRONÚNCIA N.º 2/2016

[versão não confidencial]

### I. ENQUADRAMENTO

#### I.1. Objeto

1. O objeto da presente Pronúncia da **Autoridade da Mobilidade e dos Transportes** (AMT) consiste na elaboração de um **Parecer Vinculativo** previsto na alínea b) do n.º 2 do art.º 34.º dos Estatutos da AMT, relativo aos **“Poderes de Regulação”**, aprovados pelo Dec. Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, [confidencial]

2. A questão essencial desta Pronúncia reside, por conseguinte, no **Parecer Vinculativo** sobre o **desfecho final** da Renegociação dos Contratos relativos às **subconcessões do Baixo Alentejo e do Algarve Litoral**.

Os concursos das subconcessões do Baixo Alentejo e do Algarve Litoral foram lançados, respetivamente em dezembro de 2007 e março de 2008, ao abrigo dos Estatutos da IP - Infraestruturas de Portugal, S.A.<sup>1</sup>, ao tempo EP - Estradas de Portugal, S.A., que estabelecia o **subconcessionamento** com o método preferencial para a conclusão da Rede Rodoviária Nacional, tendo os respetivos contratos de subconcessão sido celebrados no primeiro semestre de 2009.

A identificação dos itinerários integrantes de cada uma das subconcessões foi estabelecida, para a subconcessão do Baixo Alentejo, na Resolução do Conselho de Ministros n.º 181/2007 e para o Algarve Litoral na RCM n.º 56/2008, com o objetivo de acelerar a conclusão da rede rodoviária nacional, bem como a requalificação de algumas estradas nacionais.

---

<sup>1</sup> Todas as referências à IP - Infraestruturas de Portugal, S.A. relativas ao período antes da sua criação em 2015 devem ser entendidas como feitas à então EP- Estradas de Portugal, S.A.

## I.2. Contexto

3. A profunda alteração das condições económicas e financeiras que se verificaram em Portugal e que culminaram com o pedido de auxílio económico e financeiro, realizado em 2011, tiveram naturalmente consequências diretas no desenvolvimento das atividades de construção, exploração e manutenção da rede rodoviária.

Em resultado daquela ocorrência foi celebrado, com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, o “*Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica*” (MoU) no qual ficou estabelecido a obrigatoriedade do Estado Português avaliar a viabilidade de renegociar as PPP ou concessões em vida, a fim de reduzir as responsabilidades financeiras que delas resultavam para o Estado.

4. O contexto em que esta Pronúncia se enquadra é o que decorre do MoU de 17.5.2011 ou seja, o “*Estado de Necessidade Financeira*” em que, o Estado Português se comprometeu a avaliar a “*viabilidade de renegociar qualquer PPP ou contrato de concessão, a fim de reduzir as responsabilidades financeiras do Estado*”, tendo ficado prescrito que “*todas as PPP e contratos de concessão estarão disponíveis para estas revisões*” (cfr. Medida n.º 3.19 da versão de 17 de maio de 2011 do Memorando de Entendimento). Nessa fase inicial, o Estado comprometeu-se, igualmente, a apresentar um **Plano Estratégico de Transportes (PET)** que, entre outras realidades, teria que incluir “*uma análise aprofundada do sistema de transportes, incluindo a avaliação da capacidade existente, previsão da procura e projeção dos fluxos de tráfego*” (cfr. Medida 5.22, i).

Nos termos do PET (2011), deviam ser revistos os Contratos de Subconcessão em construção, abrangendo dois tipos de troços: (i) “troços de conceção/construção ou aumento de vias incluídos, cujos trabalhos ainda não se tenham iniciado ou se encontrem numa fase inicial” e (ii) “troços de requalificação/beneficiação/conservação/operação e manutenção passíveis de serem



cancelados, assumindo a Estradas de Portugal, S.A., a responsabilidade pela sua manutenção, como na generalidade da rede rodoviária nacional” (cfr. Número 5.7.2 do Plano);

Entretanto, numa nova Revisão do MoU, na versão de 27 de junho de 2012 do Memorando de Entendimento<sup>2</sup>, comprometeu-se a “implementar o **Plano Estratégico de Transportes para 2011-2015**, (...) nomeadamente (...) *diminuir o endividamento previsto da Estradas de Portugal através da redução do âmbito dos contratos de PPP que se encontrem ainda na fase de construção, revisão do regime de portagens das autoestradas SCUT (...) e analisar medidas adicionais para uma maior redução do endividamento previsto da Estradas de Portugal*” (cfr. Medida 5.14, ii)). Era assim claro, nos termos do programa de assistência, o **imperativo de reduzir**, de forma significativa e consistente, a despesa relacionada com as parcerias público privadas, e essa **redução** era condição necessária e indispensável para, sublinhe-se, no quadro do programa de assistência, **se manter o financiamento da economia portuguesa**.

**O objetivo central foi justamente o de obter a maior redução possível dos encargos financeiros com as parcerias público privadas** e por isso mesmo o Governo obrigou-se no artigo 143.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2013, a realizar todas as diligências necessárias à conclusão da renegociação dos contratos de PPP do setor rodoviário que se afigurem demasiado onerosos e desequilibrados para o parceiro público, estimando **uma redução de encargos para o erário público, em 2013, de cerca de 30%** face ao valor originalmente contratado, ou seja, uma redução de aproximadamente 250 milhões de euros nos encargos brutos.

Subsequentemente, em 17 de abril de 2013, o Conselho de Ministros aprovou as orientações para “[...] *garantir o cumprimento dos limites orçamentais, de forma a libertar a 8.ª parcela do empréstimo internacional e garantir a extensão das maturidades de pagamento deste empréstimo*”, tendo elevado o objetivo inicial de poupança em 50

---

<sup>2</sup> Corresponde à quarta revisão do desenvolvimento do programa de assistência.



milhões de euros, **agora fixado em 300 milhões de euros de redução global de encargos para 2013.**

Foi, pois, esta urgência de **obtenção de efeitos financeiros imediatos** que ditou a renegociação dos contratos com as Concessionárias.

5. O regime jurídico para a renegociação das PPP estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, estabeleceu a sua prossecução através de uma **comissão de negociação** a quem competiria, designadamente, a missão de “... negociar as soluções e medidas que considere mais consentâneas com a defesa do interesse público, tendo por referência os objetivos traçados pelo Governo, (...).”

Ora, em paralelo com este procedimento negocial decorreu **um processo de revisão do quadro regulatório do setor rodoviário**, conduzido pelo **Governo**, com o envolvimento em alguns casos da **Assembleia da República**, e, assessorado, no caso, pelo IMT.

Esta revisão do quadro regulatório, teve também dois objetivos, (1) modernizar a legislação e regulamentos aplicáveis à rodovia, alguns muito datados, modernizando-os e adaptando-os a realidades de mobilidade diferentes daqueles que lhe estavam subjacentes, procurando articular as necessidades dos utilizadores, com as naturais expectativas de investidores e, (2) a procura de não sobrecarregar o erário público, no contexto da crise de financiamento das Finanças Públicas, mantendo, naturalmente, os obrigatórios padrões de segurança e qualidade.

6. A função objetivo da AMT não é proteger os incumbentes nem qualquer outro interesse, incluindo o dos CONSUMIDORES instalado.

Pelo contrário, é proteger o bem público da MOBILIDADE EFICIENTE, entendida como proporcionar aos cidadãos, investidores ou de qualquer outro estatuto, o máximo quantitativo e qualitativo de escolhas de mobilidade, com o mínimo de custos.

A AMT, no exercício da independência que lhe é reconhecida pela Lei Quadro n.º 67/2013, de 28 de agosto, e, pelos seus Estatutos, estabeleceu internamente o conteúdo



substantivo da sua Missão, o que significa procurar **suprir falhas do mercado, sem gerar falhas do Estado, construindo um paradigma de concorrência inclusiva, protegendo o bem público da mobilidade eficiente, e, promovendo os equilíbrios dinâmico e resiliente de três racionalidades:** a dos **Investidores**; a dos **Profissionais/Utilizadores/Condutores/Cidadãos**; e, a dos **Contribuintes**.

### I.3. Método

7. Perante uma questão tão singular como a que é objeto da presente PRONÚNCIA, afigura-se-nos importante explicitar com algum detalhe a metodologia utilizada.

Como é compreensível esta metodologia decorre intrinsecamente de se tratar de um Parecer Vinculativo de **um Regulador Económico Independente** (a AMT), e, não por exemplo do Representante do Estado Concedente (no caso o IMT).

Se neste último estatuto são justificáveis observações quanto às posições negociais que foram assumidas, em linha, aliás, com as opções do legislador, **já no caso da AMT dever-nos-emos circunscrever ao conjunto de racionalidades subjacentes à Regulação Económica.**

8. Os equilíbrios referidos em 6. supra são hoje manifestamente influenciados pelas regras da União Europeia, quer nas suas competências exclusivas quer naquelas que são partilhadas com os Estados Membros, em conjunto, acabam por determinar a **sustentabilidade financeira e ambiental, a competitividade, a qualidade, e a coesão económica, territorial e social** do ***Eco Sistema Português de Mobilidade e dos Transportes*** daí advindo manifestas repercussões para a Sociedade e para a Economia, em Portugal.

## II. PRONÚNCIA AMT

9. As potenciais poupanças para o concedente que, de acordo com o expresso no 3.º Relatório final da Comissão de negociação encontram-se expressas no quadro seguinte:

<b>Baixo Alentejo</b>					
		Caso Base reformado	Caso base acordado na renegociação	Poupança obtida projetada	
	Preços correntes	[confidencial]	[confidencial]	[confidencial]	
	VAL	[confidencial]	[confidencial]	[confidencial]	
<b>Algarve Litoral</b>					
	Preços correntes	[confidencial]	[confidencial]	[confidencial]	
	VAL	[confidencial]	[confidencial]	[confidencial]	
<i>Valores em Euros</i>					

Sem prejuízo da análise focada nas racionalidades que enformam a perspetiva da AMT, adiante explicitadas, é interessante aqui apresentar alguns comentários gerais aos valores constantes do quadro anterior.

Os valores projetados encontram-se em linha com o objetivo de redução de encargos, fixados nos referidos 300 milhões de Euros.

Com efeito aqueles valores evidenciam, em ambas as subconcessões, uma redução dos encargos para o concedente ligeiramente abaixo dos 50%, o que sendo, em termos absolutos, valores muito significativos, mais se evidenciam se comparados com os que foram alcançados nos procedimentos paralelos realizados com algumas das concessões do Estado.<sup>3</sup>

Naturalmente que tais diferenças para as concessões do Estado, são justificadas pelo desenvolvimento das mesmas.

As concessões do Estado estão sensivelmente a meio dos respetivos prazos de concessão em digamos “velocidade de cruzeiro” enquanto estas duas subconcessões

<sup>3</sup> Concessões Norte, Costa de Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta, Grande Lisboa, Algarve, Litoral Norte, Beira Interior e Interior Norte



**se encontravam na fase inicial de construção e numa situação crítica, quase paralisadas e com falta de financiamentos.**

Os valores indicados, sendo resultado de um conjunto muito amplo de alterações acordadas, têm no entanto o seu principal suporte num conjunto mais reduzido de alterações, que permitiram atingir aquela redução nos encargos, e de que se salientam, no âmbito técnico e contratual a **redução do objeto da subconcessão**, a **redução de algumas obrigações em matéria de exploração** e a **passagem para o concedente da responsabilidade no financiamento das grandes reparações** e ainda a **redução da TIR acionista**.

A redução do objeto das subconcessões, em particular, no caso do Baixo Alentejo, consubstanciada na **não construção** de alguns troços de autoestrada, poderia ser contestada na perspetiva de redução de acessibilidades, o porto e zona industrial de Sines e o aeroporto de Beja.

Também no caso do Algarve Litoral, consubstanciada em vias variantes a polos urbanos de diversa magnitude ocorre uma situação idêntica.

Contudo esta apreciação cabe sempre mais ao legislador do que ao regulador, (que, aliás, não se deve assumir como micro legislador) uma vez que ela está em sintonia com as opções expressas no referido Plano Estratégico dos Transportes.

## **II.1. RACIONALIDADE DOS INVESTIDORES**

**10.** Na análise do investimento que a perspetiva da AMT consagra, há que discernir três categorias de investidores, cada qual com matrizes de risco diferentes:

- i) os investidores **diretos**, constituindo **parte ativa** nestes contratos;

- ii) os investidores **indiretos**, utentes, utilizadores ou simples consumidores das vias rodoviárias em causa, e
- iii) **os cidadãos do país em geral**, pela sua utilização na rede nacional de transportes e o ineludível contributo daí adveniente para a economia nacional.

**11.** Ora os investidores diretos seguramente reconhecem vantagens na alteração contratual proposta, porquanto se tratou de um procedimento por via negocial e não, por via impositiva.

Aliás, relativamente ao investimento direto é de referir as similitudes entre as subconcessões do Baixo Alentejo e do Algarve Litoral, nomeadamente quanto ao tipo de investimento, datas de realização, tipo de financiamento e principalmente por terem os mesmos acionistas embora com ligeiras diferenças no valor das participações.

Também nesta perspetiva se entende conveniente aqui deixar referido o facto de que as dificuldades de financiamento, com que o país se debateu, foram extensíveis aos investidores privados, onde se incluem aqueles que desenvolviam as atividades de construção e exploração das duas subconcessões.

A conjuntura então existente verificada conduziu, em parte significativa por falta de financiamento bancário, à paralisação das obras de construção das novas vias integradas no objeto das duas subconcessões, bem como dos trabalhos de beneficiação de vias existentes.

A aceitação por parte dos investidores/acionistas de uma redução da rentabilidade expectável dos seus investimentos, espelha por um lado as dificuldades em que se encontravam para manter vivo o empreendimento e a razoabilidade das propostas negociais do concedente, e por outro lado a sua confiança na viabilidade e salvaguarda desse mesmo investimento.

**12.** Os investidores inseridos na referida segunda categoria continuarão a beneficiar do empreendimento regulado pelo contrato renegociado, na medida em que, pese embora uma redução do objetivo da subconcessão, **se mantêm asseguradas as funções essenciais das vias e comunicação em causa, incluindo todas as acessibilidades.**



Acresce numa perspetiva mais imediatista que o relançamento dos trabalhos de construção, possibilitados com o acordo negocial alcançado, é claramente favorável face à situação de paragem verificada.

**13.** Finalmente a terceira categoria de investidores é objeto da mesma conclusão uma vez que uma hipotética não chegada a acordo, implicaria, por um lado, **riscos acrescidos para o concedente** que se repercutiriam noutros investimentos e por se tratar do incumprimento de uma medida do MoU, mais um contributo negativo **para o potencial risco de rotura financeira do financiamento da economia portuguesa.**

## **II.2. RACIONALIDADES DOS UTILIZADORES**

**14.** Também a racionalidade ancorada nos utilizadores assume particularidades indeléveis consoante a categoria específica em que se inscrever na respetiva tipologia: **(a) Profissionais da indústria de transportes; (b) Profissionais de outras indústrias; (c) condutores, considerados autonomamente, enquanto cidadãos; (d) cidadãos perspetivados como contribuintes.**

Uma vez que esta última categoria vai ser abordada na secção “II.3.” desta Pronúncia, focar-nos-emos aqui nas restantes.

**15.** Relativamente aos “**condutores, considerados autonomamente, enquanto cidadãos**”, a principal função objetivo que cabe ao Regulador acompanhar reside em saber até que ponto a rodovia em causa lhe permite dilatar o tempo do seu percurso com o máximo de segurança rodoviária, em paralelo com o seu contributo para a sustentabilidade económica e, ecológica da rede rodoviária.

Ora sucede que a solução encontrada, nesta renegociação permite concluir que este desiderato foi positivo.

**16.** Relativamente aos “**Profissionais de outras indústrias**”, a função objetivo que cabe ao Regulador acompanhar tem um outro domínio de interesse para além do mencionado



no ponto 15, e que se traduz no contributo para a presença dessas empresas nos mercados internacionais.

Ora, após a análise efetuada, pode-se concluir que a configuração dos itinerários permite manter as condições para a **competitividade** sustentada, o que em si mesmo é intrinsecamente positivo para as diferentes indústrias que as utilizam.

**17.** Finalmente no que concerne aos “**Profissionais da indústria de Transportes**”, a principal função objetivo que cabe ao Regulador acompanhar, reside na para a sustentabilidade do seu **emprego**.

Ora, aqui não se verifica nenhuma discriminação positiva para os Profissionais da indústria de Transportes. Os benefícios encontrados são extensivos aos Profissionais de qualquer indústria.

**18.** Para qualquer das categorias tipificadas no ponto “14.” Supra, verifica-se que a solução negocial encontrada garante a **existência de uma rede rodoviária de qualidade**, capaz de garantir as adequadas acessibilidades em condições de segurança, rapidez e conforto, não obstante ser manifesto

que, na perspetiva dos utilizadores, sempre haverá algum prejuízo uma vez que o contrato inicial tinha algumas exigências de alcance mais diversificado.

No entanto, estas discrepâncias estão justificadas com base nas alterações de índole legislativa decorrentes da revisão do modelo regulatório, a que se refere o ponto “5.”, supra, tendo carácter geral e sendo aplicáveis à rede rodoviária em geral e a todas as entidades gestoras.

Tais alterações derivaram aliás da necessidade de otimizar as exigências técnicas, sem alterar substancialmente a qualidade do serviço, em linha com práticas internacionais e permitindo também aí a redução dos encargos suportados pelo concedente.

19. Por outro lado, importa sublinhar que a procura expectável para as autoestradas cuja construção não será realizada, é inferior a **3 mil veículos/dia**, o que se afigura, de acordo com o conhecimento atual, **insuficiente** para por si só justificar a uma autoestrada com portagem em regime concorrencial com uma via de qualidade no mesmo corredor.

20. Concluindo o Estado continua a assegurar a existência de uma oferta adequada de infraestruturas rodoviárias promovendo a conclusão do Plano Rodoviário Nacional, de modo a garantir a mobilidade dos cidadãos, em condições de segurança e conforto e rapidez.

### II.3. RACIONALIDADES DOS CONTRIBUINTES

21. Relativamente à racionalidade subjacente aos CONTRIBUINTES, importa destacar dois níveis interdependentes da análise

a) **resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal**

b) **perceção dos cidadãos quanto às escolhas públicas relativas à utilização dos impostos**

22. No que concerne à **resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal**, há que recordar a correlação entre a dívida pública e a carga fiscal.

Nesse sentido, o desfecho previsível deste processo revela ser, um contributo positivo a redução da dívida pública, e consequentemente a **redução** da carga fiscal.

Cabe ao Regulador avaliar e valorar os contributos reais e/ ou potenciais das diferentes estratégias negociais face à sua atratividade para com os contribuintes.

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

**23.** Com efeito não podemos deixar de ter subjacente quer o processo de renegociação dos contratos das diversas parcerias teve origem na situação económica financeira de Portugal, de que resultou a imperiosa necessidade de reduzir os encargos suportados pelo concedente, Estado, o que representa naturalmente a redução de encargos para os contribuintes.

**24.** Este efeito, tem aliás paralelo com ao que anteriormente se referiu na análise realizada na ótica do investimento, em que se concluiu que a não alteração das condições contratuais em que se desenvolviam estas subconcessões, naturalmente não por si só, mas considerando-as na globalidade das PPP's e como tal incorporadas nas medidas definidas no MoU, implicaria fortes riscos para o financiamento da economia nacional que se repercutiriam negativamente sobre a generalidade dos contribuintes.

**25.** No que concerne à **perceção dos cidadãos quanto às escolhas publicas relativas à utilização dos impostos** parece ser fácil concluir que num ambiente de pronunciada escassez de recursos, combinado com o facto das redes de autoestradas mais elevada do Mundo, as escolhas de mais uma autoestrada ou mais um troço de “*last mile*” devem ser preteridas, por exemplo, a favor de escolhas centradas nos cuidados básicos de saúde ou de educação.

**26.** Conjugando aquelas duas perspetivas em que se materializa esta RACIONALIDADE dos CONTRIBUINTES, facilmente vamos desaguar na perspetiva que esta é aquela ,que no quadro das racionalidades, que conformam o cerne da metodologia da AMT , enquanto regulador económico independente, é aquela que **advém mais inquestionavelmente, positiva.**

Em conclusão, a aplicação da RACIONALIDADE ancorada nos CONTRIBUINTES conduz a AMT a emitir um parecer vinculativo que seja **favorável** ao desfecho da



aprovação pelo Governo das propostas de acordo que Comissão negocial fechou com as Contra partes privadas

### III.CONCLUSÕES

**27. A redução da fatura financeira** associada a esta negociação decorre expressamente da medida 3.19 do MoU **sendo declaradamente o desígnio principal do procedimento negocial**, no contexto da **avaliação trimestral que a TROIKA realizava** durante o período de vigência do Programa de Assistência Financeira de que Portugal beneficiou.

Mais concretamente, considerando que:

1. A redução da fatura financeira global associada á presente negociação é obtida, sem que daí resultem alterações substanciais do contrato, e mantendo-se os padrões de segurança rodoviária decorrentes da legislação em vigor;
2. Ao resultar de um procedimento negocial entre as partes, registou-se a salvaguarda dos interesses dos investidores diretos, incluindo o necessário financiamento privado do investimento;
3. A rede contratualizada, em particular a que é objeto da subconcessão do Baixo Alentejo, mantém a interface com as políticas de conectividade da Economia Portuguesa nas Redes Transeuropeias de Transportes e ao porto de Sines;
4. Também a subconcessão do Algarve Litoral mantém as caraterísticas fundamentais decorrentes do Plano Estratégico de Transportes incluindo intervenções na EN 125;



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

e, face ao exposto em todos os pontos anteriores, o **parecer vinculativo da AMT, relativamente ao resultado final da renegociação dos contratos de subconcessão do Baixo Alentejo e do Algarve Litoral é favorável**, nos termos e para os efeitos previstos na alínea b) do n.º 2 do art.º 34.º dos Estatutos da AMT, aprovados pelo Dec. Lei n.º 78/2014 de 14 de maio.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

22 de janeiro de 2016