

9/19/2018

## Rede Rodoviária Nacional Valor das portagens em Portugal é superior à média europeia

A Associação Comercial do Porto realizou recentemente um estudo sobre a Rede Rodoviária Nacional. Entre as conclusões, o estudo aponta que a extensa rede rodoviária não tem de ser um problema se se abandonar uma lógica de taxaço para o financiamento e passar-se para uma lógica de taxaço pela utilizaço. Portajar de forma dinâmica e recolocar pórticos em zonas estrategicamente localizadas são outras conclusões deste estudo, que sublinha a importância das infraestruturas como ferramentas de desenvolvimento mas incapazes de atuar sozinhas.



**Transportes em Revista (TR) – A Associação Comercial do Porto (ACP) já realizou diversos estudos ligados aos transportes. O mais recente está relacionado com a rede rodoviária nacional. Qual a razão para a apresentação deste estudo?**

**Álvaro Costa (AC)** – Este estudo vem no seguimento da tradição da ACP em realizar trabalhos no âmbito de custos de contexto e setores com impacto económico nas regiões. No caso concreto dos transportes, este estudo está ligado à gestão de um património e à taxaço das estradas, ao mesmo tempo que analisa a gestão do próprio sistema e o modelo que o suporta.

**TR – Qual o principal problema da rede rodoviária nacional?**

**AC** – O problema da rede rodoviária não é um problema de falta de capacidade mas sim de gestão da própria capacidade que está instalada e dos modelos dessa gestão.

TR – Estão previstos outros estudos noutras setores dos transportes?

AC – Estamos a considerar a hipótese de fazer um estudo sobre a área ferroviária, isto porque fecharia o ciclo de todos os setores por nós já analisados, ao mesmo tempo que ficaríamos com uma visão integrada dos investimentos por realizar nas infraestruturas em Portugal. Por outro lado, seria uma forma de respondermos ao Estado – que pergunta à sociedade civil onde deve investir – que é necessário investimento na ferrovia.

### **TR – O que diferencia os estudos da ACP?**

AC – Uma das razões para a relevância destes estudos reside no facto de ligarmos sempre a infraestrutura à economia. Os transportes servem para resolver problemas económicos. Com esta metodologia realizámos estes estudos, concluindo diversos problemas de gestão da rede – neste caso da rodoviária. Uma das conclusões a que chegámos foi que o Estado não percebeu que estava a gerir uma rede – e uma rede não pode ser gerida por troços, mas sim de forma global. A forma como o Estado taxou as portagens nas estradas nacionais desregulou completamente a utilização de um bem.



**TR – Uma das conclusões do estudo diz que o sistema da rede rodoviária nacional contém várias irracionalidades económicas. Como justificam esta conclusão?**

**Carlos Oliveira Cruz (COC)** – A discussão sobre a rede de estradas tende a misturar conceitos muito diferentes e a realização deste estudo vem clarificar vários aspectos sobre a rede de estradas. É muito vulgar dizer que temos estradas a mais, que Portugal não precisa de tantas autoestradas, e que temos um custo de concessão de autoestradas elevado. Mas isso é imutável e não tem necessariamente de ser um problema. Contudo, o estudo conclui que não estamos a aproveitar bem a infraestrutura rodoviária (rede de estradas) por vários motivos.

**TR – Quais são esses motivos?**

**COC** – As autoestradas em Portugal são tarifadas tendo em vista o financiamento da infraestrutura e não a gestão da procura. Tipicamente pensamos nas estradas numa lógica

do: “está paga e por isso não se paga portagem” ou “não está paga e por isso existe portagem”. Se este fosse o princípio, então já não teríamos portagens na Ponte Vasco da Gama, na Ponte 25 de Abril nem na A5... a questão que se deve fazer é: porque razão colocamos portagens nas estradas? É consensual que os custos de manutenção têm de continuar a ser pagos após estar efetivamente paga a infraestrutura. Todavia, é necessário questionar se a receita proveniente das portagens está a ser obtida de forma racional ou não, e a nossa conclusão diz que não.

**TR – No fundo, o estudo diz que é possível ir buscar mais receita alterando o modelo de tarifação do sistema...**

**COC** – Ir buscar mais ou ir buscar na mesma... a questão é que é necessário alterar os sítios onde vamos buscar receitas.

**AC** – O que o estudo diz é que se deve ir buscar a receita onde se cria valor e não onde se destrói valor social em ir buscar a receita.

**COC** – Por exemplo, no caso das áreas metropolitanas, a conclusão a que se chega é que até se pode ter um sistema de transportes muito eficiente, mas se não se criarem mecanismos que restrinjam o acesso de transporte individual, é impossível conseguir contrariá-lo. As áreas metropolitanas são os sítios onde existem mais estradas congestionadas e onde existem mais sublanços não portajados.

**TR – Acaba por ser um contrassenso, porque se há mais procura, a taxação deveria ser diferente...**

**COC** – Isto levanta questões sociais e de equidade social muito importantes. O que aconteceu nos últimos anos é que as populações das regiões da Guarda, Bragança, Aveiro, Vila Real, Viana do Castelo – às quais foram prometidas autoestradas sem custos para o utilizador – viram ser portajados vários lanços de autoestrada. Em suma, temos uma situação de subsidiação cruzada, isto é, regiões socialmente e economicamente mais deprimidas estão a subsidiar as áreas metropolitanas, onde o Estado indiretamente subsidia através de desenvolvimento da rede de transporte público e indemnizações compensatórias.

**TR – Além das decisões para a taxação serem políticas, uma vez que mexem com o tecido social e económico, continua a existir a obrigação pela concessão de cada uma das vias...**

**COC** – Uma boa parte do estudo da ACP dedica-se à explicação do que são as concessões e quais são as implicações de renegociar com as concessionárias. A rede rodoviária é muito complexa; existem diversos atores; não é gerida de forma holística; é, no fundo, um conjunto de projetos totalmente independentes.

**TR – Qual o verdadeiro impacto da introdução de portagens nas ex-SCUT?**

**COC** – A introdução de portagens nas ex-SCUT teve efeitos sociais e económicos muito negativos nas regiões: houve protestos, aumentaram os custos de contexto e os custos de mobilidade para diversas regiões. O que aconteceu, foi a diminuição de tráfego nessas estradas. Essa diminuição de tráfego sucede: primeiro porque a economia estava a diminuir, e por outro porque começou a haver transferência para as redes secundárias. Obviamente que se analisarmos os dados da sinistralidade rodoviária, estes começaram a aumentar, ao mesmo tempo que as condições de conservação e manutenção começaram a deteriorar-se, face à incapacidade das câmaras. Há aqui uma destruição de valor para a sociedade. Mais grave do que isso, é que a introdução de portagens nas ex-SCUT foi uma manobra contabilística. O resultado líquido para a IP – Infraestruturas de Portugal é marginalmente positivo. Há, no fundo, um triângulo de questões: por um lado a necessidade de pagar o custo das estradas; por outro lado, critérios contabilísticos que interferem na gestão; e por outro questões relacionadas com a mobilidade. Agora assiste-se à promessa de descontos nas ex-SCUT pela necessidade de segmentação.

**TR – A origem das SCUT nasce de um pressuposto de dinamizar regiões teoricamente mais fragilizadas. O Estado tem algum estudo sobre o impacto alegadamente positivo sobre essa livre circulação nas SCUT, antes de haver portagens?**

**COC** – Que tenha conhecimento, não. Todavia, não tenho dúvidas que em muitos sítios, a opção de construção das autoestradas com o perfil que foram feitas as SCUT, foi errada. A expectativa de indução de desenvolvimento económico nessas regiões era muitíssimo otimista. Mas se o desenvolvimento económico destas regiões não foi o suficiente, qual é o racional de introduzir portagens e com isso reduzir ainda mais o tráfego e aumentar ainda mais os custos de contexto?

**TR – Quais são as soluções que podem determinar a inversão da realidade existente?**

**COC** – O princípio é abandonar uma lógica de taxação para o financiamento e passar para uma lógica de taxar pela utilização. Para dar um exemplo, 67% dos sublanços com menos de dez mil veículos/dia são portajados; e 5% dos sublanços com mais de 60 mil veículos/dia são portajados.

**TR – A solução passa, assim, por não portajar?**

**COC** – Sim, numa lógica de inversão do paradigma, isto é, portajar sublanços muito condicionados pelo tráfego e não portajar sublanços com tráfego médio diário reduzido. Se invertermos esta repartição estamos também a atacar o problema da mobilidade nas áreas urbanas.

**AC** – Por outras palavras, é ir buscar receitas nos sítios onde a diminuição de tráfego cria valor económico em termos sociais, e não ir buscar receitas onde a mobilidade cria valor económico em termos sociais.

**TR – Como é que se compatibiliza esse objetivo com todas as variáveis, nomeadamente contratos e concessões?**

**COC** – O histórico do Estado português em abrir estes contratos para os renegociar, seja para introduzir portagens ou alterar o regime de pagamento, não é de todo positivo... Os próprios contratos, mais cedo ou mais tarde, têm de ser revistos, pois a maneira como definem as portagens, é muito antiquada. Não tenho dúvidas de que um concessionário privado como a Brisa teria todo o interesse em ter um mecanismo de portagens dinâmico, por exemplo, na A5. Haveria toda a vantagem em ter nesta portagem uma tarifa dinâmica onde se portajasse mais caro quando o tráfego é maior e portajasse mais barato em alturas de tráfego menos intenso. No fundo, e o que diz uma das síntese do estudo, é que se deve gerir melhor a capacidade.



**TR – Um dos assunto que foi não abordado pelo estudo foi a política de taxaço (por exemplo, a altura do veículo, que atualmente se repercute nas vendas dos construtores). Foi uma questão propositada ou consideram este um outro tema?**

**AC** – Consideramos esse um outro tema. Para nós, analisar a irracionalidade da gestão do ativo, que diz respeito à mobilidade e ao equilíbrio territorial, foi mais importante. Outro assunto ligeiramente focado (mas não totalmente abordado) foi que, o facto de termos infraestrutura a mais, não significa que temos a infraestrutura toda... todavia, não quisemos enveredar por esse caminho, pois não cabe a ACP programar investimentos.

**TR – Existe uma estimativa métrica para perceber os ganhos diretos da otimização e alteração nos modelos de gestão da rede rodoviária nacional?**

**COC** – O nosso exercício não foi procurar aumentar as receitas geradas pelo sistema mas sim de que forma se podem manter as receitas geradas pelo sistema – que já são, e o estudo analisa esse ponto, muito acima da média daquilo que é um sistema de autoestradas de outros países europeus. Em suma, em Portugal, cobramos mais do que a média europeia.

**TR – O estudo parte assim do pressuposto que, não aumentando a receita, como é**

**que se pode criar valor económico não perdendo receita...**

**COC** – Exatamente. Contudo, o que estamos a propor aqui é algo que ultrapassa a competência da Infraestruturas de Portugal (IP).

**AC** – Atenção, para a elaboração do estudo da ACP, pedimos dados às entidades que não nos foram concedidos...

**TR – Mas esses dados existem...**

**AC** – Sim. Nós utilizamos dados públicos (que foram suficientes) para o estudo que foi realizado, mas para ser feito um trabalho mais exaustivo, nomeadamente sobre a análise da destruição de valor económico pela introdução de portagens, seriam necessários dados concretos das entidades e agentes do setor.

**TR – Qual o impacto das renegociações dos diversos sublanços da rede rodoviária nacional?**

**AC** – É preciso dizer que as renegociações que foram feitas destruíram valor económico. Os transportes são para criar valor.

**COC** – E esta destruição de valor para a sociedade é criada num quadro de decisões que a própria União Europeia definiu como totalmente anacrónico. A introdução de portagens nas ex-SCUT permitiu retirar da esfera da dívida pública um conjunto de concessões e dívida da IP que não estava contabilizada. E quem foi o culpado? Os culpados foram as regras do Eurostat e a Comissão Europeia que sempre disseram aos governos que, se fizessem a gestão em regime de PPP e por concessionária privada, os resultados não entrariam nas contas...

**TR – Uma rede rodoviária tem impacto na economia e no desenvolvimento económico das regiões. Contudo, temos exemplos muito diferentes no nosso país. Uma rede de estradas pode ter realmente um impacto de equilíbrio de territórios?**

**COC** – Sim. Pode ser um instrumento de diminuição das desigualdades geográficas. Reforço, contudo, que as infraestruturas são uma condição necessária mas não suficiente. Enquanto sociedade, depositámos muitas esperanças na rede de estradas nacionais, pois acreditámos que poderiam reequilibrar o território. Mais do que uma rede de estradas, é necessária uma rede de transportes. Temos, como foi referido, exemplos no nosso país em que o cruzamento de autoestradas criou dinâmicas muito positivas nas regiões mas outros em que as autoestradas atravessam as regiões em efeito de túnel e os territórios não beneficiam definitivamente nada. As infraestruturas são ferramentas fantásticas de desenvolvimento, mas não atuam sozinhas. O país correu esse risco e está a pagar esse risco. Várias autoestradas aceleraram o efeito de esvaziamento de muitas regiões do interior, o que é perverso...

**TR – Nas conclusões do estudo existem duas notas finais relacionadas com a**

**recolocação do tráfego da rede secundária para as autoestradas que estão subutilizadas e com a racionalização da utilização dos sublanços congestionados. De que forma serão estas recomendações concretizáveis?**

**AC** – Essas recomendações dizem respeito à irracionalidade de utilização que o preço criou, e que faz com que as pessoas do interior tenham uma mobilidade cara, usem ou não usem as SCUTS – isto é, usando as autoestradas estão a pagar portagem, não usando estão a pagar muito pela sua mobilidade. O que nós concluímos é que o país fica a ganhar se as pessoas andarem nas autoestradas e não em estradas secundárias. Nas zonas sobreutilizadas é o inverso – as situações anómalas estragam a mobilidade. É preciso olhar para o assunto do ponto de vista sistémico.

**TR – Para isso, o estudo faz quatro recomendações, uma das quais o desenvolvimento de um sistema dinâmico de fixação de tarifas e portagens. O que quer isto dizer?**

**AC** – Tem de se encontrar uma solução em que, por um lado se coloquem os pórticos para equilibrar a rede, por outro se taxe consoante o congestionamento verificado a determinadas horas do dia.

**TR – O estudo aponta ainda para uma estratégia reforçada do transporte público e gestão económica da rede rodoviária...**

**COC** – Sendo nós um país com escassos recursos financeiros, não podemos cometer os erros do passado e investir numa rede de autoestradas que depois se tem dificuldade em potenciar. Um outro problema diz respeito à articulação institucional. Apesar de tudo estamos a evoluir num sentido positivo, isto é, houve no setor dos transportes uma descentralização das competências da gestão dos transportes para as áreas metropolitanas, para as CIM's e para as autarquias. Outro bom princípio é o facto das estradas nacionais serem geridas pelos municípios. No caso das autoestradas, em que o Estado é concedente e a IP subconcedente, é difícil haver descentralização do sistema e uma política integrada entre as estradas e a rede de transportes públicos.

**TR – O país tem concessionadas todas as infraestruturas rodoviárias. Que oportunidades existem para uma gestão mais assertiva da rede rodoviária nacional?**

**COC** – Existe uma oportunidade que decorre do facto desta realidade das concessões não ser imutável, isto é, as concessões têm todas um prazo (normalmente ronda os 30 anos). As primeiras concessões – num horizonte de dez anos – vão começar a terminar. Quando as concessões terminam existem duas hipóteses: ou se renova a concessão ou o Estado retoma para si a infraestrutura concessionada. Em Espanha, por exemplo, já existem concessões com fim à vista, pelo que o Governo já estuda a hipótese de retomar (para sua posse) algumas infraestruturas. Esta é uma boa altura para o país pensar o que quer fazer das estradas. É curioso perceber o que os nossos vizinhos espanhóis estão a pensar sobre



isto: nas concessões que estão a terminar, o ministro da Tutela já esclareceu que o Estado quer retomar essas concessões e retirar a cobrança de portagens, assumindo o Estado o custo de manutenção. Segundo o ministro, acreditam que desta forma vão estimular a economia, diminuir os custos de contexto e potenciar o tecido económico. Não digo, contudo, que esta será a melhor solução...

**TR – Quando se olha para este tipo de infraestruturas – pesadas e caras – temos de ter um horizonte temporal de década a década. Estamos, portanto, numa altura de começar a pensar no próximo modelo a seguir...**

**COC –** Sim, e as novas decisões podem proporcionar a que os agentes regionais tenham uma palavra a dizer sobre o sistema, no caso de a IP não conseguir suportar a manutenção de uma infraestrutura. Se os autarcas de determinada região decidirem que aquela autoestrada não deve ter portagens, deve haver a flexibilidade para o lançamento de concursos de forma a garantir a contratualização para a gestão rodoviária.

*por José Monteiro Limão e Pedro Venâncio*

**Por:**

**Fonte:**