

CONTRIBUTO PARA AS POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURAS DE TRANSPORTES – O CASO DAS AUTOESTRADAS DE PORTAGEM EM ESPANHA

Miguel Sena e Silva¹, Susana Mascarenhas², Ana Almeida³

¹VTM GLOBAL, Av. 25 de Abril de 1974, 23 – 2A 2795-197 Linda-a-Velha, Portugal

email: miguel.silva@vtm-global.com <http://www.vtm-global.com/pt>

²VTM GLOBAL, Av. 25 de Abril de 1974, 23 – 2A 2795-197 Linda-a-Velha, Portugal

³VTM GLOBAL, Av. 25 de Abril de 1974, 23 – 2A 2795-197 Linda-a-Velha, Portugal

Sumário

As últimas concessões rodoviárias em Espanha foram adjudicadas à iniciativa privada nos primeiros anos deste século. Aspetos de vária ordem levaram a um desempenho inferior ao esperado e, por fim, à falência financeira de alguns destes projetos com a sua reversão para a esfera da Administração Geral do Estado.

Em paralelo, aproximam-se a passos largos as datas de conclusão de algumas das primeiras concessões rodoviárias, lançadas nos anos 70 do século passado, assistindo-se a acesas discussões sobre a opção de manter ou não a cobrança de portagens nestes ativos e na generalidade da rede viária de alta capacidade.

Este artigo pretende fazer luz sobre a evolução histórica e os desenvolvimentos mais recentes ao nível dos modelos de exploração de infraestruturas rodoviárias em Espanha, relevando as principais questões, ilações e ensinamentos que poderão ser úteis para enfrentar os desafios que os próximos anos nos reservam.

Palavras-chave: Espanha; Concessões; Portagens; Resgate; Tráfico & Receitas.

1 INTRODUÇÃO

O Estado Espanhol resgatou recentemente oito concessões rodoviárias de autoestradas localizadas em torno de Madrid e no Levante, que operavam em regime de cobrança de portagens aos utilizadores. Lançadas num período de forte crescimento económico – entre finais dos anos 90 e inícios de 2000 – estas concessões pretendiam mitigar o congestionamento nos acessos a Madrid e dar suporte ao crescimento regional esperado para a sua envolvente mas não resistiram a uma conjugação nefasta de efeitos que ditaram a sua falência, resultando na perda total do capital investido pelos acionistas, perdas em torno de 90% para os financiadores iniciais e em avultadas compensações assumidas pelo Tesouro.

Em paralelo, aproximam-se a passos largos as datas de reversão de algumas das primeiras concessões rodoviárias espanholas, lançadas nos anos 70 do século passado, como a AP-1 Burgos – Armiñón (revertida, no final de Novembro de 2018, com abolição da cobrança de portagens), a AP-7 Tarragona-Alicante e a AP-4 Sevilha – Cádiz (revertem a dezembro de 2019), com outras ainda a reverterem até Agosto de 2021 (AP-2 e AP-7). A Espanha está assim confrontada com dois tipos de questões às quais teremos igualmente – a seu tempo – de dar resposta:

- O que fazer com as concessões rodoviárias falidas (resgate);
- O que fazer com as concessões rodoviárias em final de contrato.

Os planos iniciais que consideravam a relicitação das concessões resgatadas ainda em 2018 – obviando o impacto do seu resgate no défice – saíram gorados, prevendo-se que sejam novamente lançadas a concurso após a realização de um conjunto de intervenções consideradas necessárias para a reposição das condições iniciais de operacionalidade e outras melhorias, com conclusão prevista até 2022.

Assiste-se atualmente a acesas discussões públicas sobre os futuros modelos de exploração de todos estes ativos, nomeadamente sobre a opção de manter ou não a cobrança de portagens na rede rodoviária de grande capacidade, trocando-se argumentos acerca da sustentabilidade de operar estas vias sem custos para o utilizador (face às crescentes responsabilidades sociais impostas ao Orçamento do Estado), das assimetrias regional na sua aplicação ou sobre a bondade da cobrança de portagens enquanto ferramenta de gestão da procura (em linha com os princípios básicos das políticas de transporte da EU como o "utilizador-pagador" ou o "poluidor-pagador").

Este estudo de caso – baseado na experiência da VTM GLOBAL neste mercado ao longo dos últimos anos – faz luz sobre a evolução histórica e os desenvolvimentos mais recentes ao nível dos modelos de exploração de infraestruturas rodoviárias em Espanha, relevando as principais questões, ilações e ensinamentos que poderão ser úteis para enfrentar os desafios que os próximos anos nos reservam.

2 AS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS ESPANHOLAS

A vizinha Espanha, tal como Portugal, goza de uma longa experiência no desenvolvimento de infraestruturas por recurso ao financiamento privado. As primeiras concessões de Autopistas espanholas são adjudicadas a partir de 1966, sob enquadramento do *PANE – Plan de Autopistas Nacionales Españolas* [1], apresentado uns anos antes – e da Lei 8/1972, conhecida por *Ley de Autopistas*, relativa à construção, conservação e exploração de autoestradas sob concessão, a qual apresentava uma abordagem claramente orientada para este tipo de contrato e está na base do modelo de contrato de concessão de autoestradas atualmente vigente em Espanha.



Fig.1. PANE - Plan de Autopistas Nacionales Españolas 1964 (retirado de [1])

O *PANE* visava responder às necessidades de desenvolvimento nacional de Espanha, país caracterizado por uma orografia acidentada e pela concentração populacional e da atividade económica fundamentalmente nas áreas costeiras – com realce para as regiões mediterrânicas, País Basco, Navarra, Galiza, Andaluzia e Madrid.



Fig.2. Características diferenciais do Território Espanhol – Orografia e Densidade Populacional

Estas primeiras *Autopistas de peaje* correspondiam aos investimentos mais apetecíveis no sector – pois percorriam as regiões com maior dinamismo económico – e os respetivos concursos de licitação foram alvo de grande interesse e forte competição por parte dos atores económicos. No entanto, a desaceleração económica imposta pelas duas crises do petróleo dos anos setenta, conjugada com as sucessivas desvalorizações da peseta e o respetivo impacto no serviço das dívidas (constituídas fundamentalmente em moeda estrangeira) determinariam sérias dificuldades financeiras ao conjunto das Concessionárias, forçando a Administração a resgatar algumas delas. Seria assim criada, em 1983, a ENA - Empresa Nacional de Autopistas, S.A., integrando os ativos físicos das concessionárias de Autopistas AUDASA (AP-9 Ferrol – Tui) e da AUCALSA (AP-66 Campomanes – León), juntando-se posteriormente a AUDENASA (AP-15 Autopista de Navarra) [3].

Os prazos de vigência da maioria das primeiras concessões de *Autopistas* alargar-se-iam posteriormente até ou para além dos 50 anos, aproximando-se rapidamente as datas de conclusão e reversão para o Estado (concretizada no caso da AP-1) de um conjunto significativo destas vias, como ilustra a figura 8.

O Plano Rodoviário estabelecido para a década seguinte (*Plan General de Carreteras 84-91*) deixaria cair o pacote de investimentos em *Autopistas de peaje* e – estimulado pela bonança económica e pela injeção dos Fundos Europeus Estruturais e de Coesão decorrentes da entrada na CEE – priorizaria o investimento público na melhoria dos principais itinerários rodoviários que suportam os maiores volumes de tráfego e nos acessos aos grandes aglomerados populacionais. Este tipo de investimentos implicaria parâmetros de projeto menos exigentes redundando, sempre que praticável, na simples duplicação das estradas pela construção de uma segunda via paralela à existente. Com investimentos menos avultados, estas intervenções não cumpriam com os critérios de qualidade usualmente exigidos a uma autoestrada como, por exemplo, nos raios de curvatura ou nos pendentes permitidos, dando assim origem ao termo *Autovías* para diferenciar o seu nível de serviço relativamente às superiores *Autopistas*.

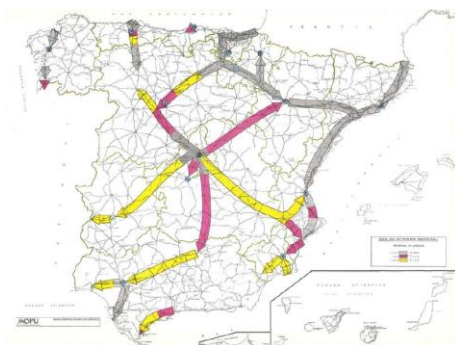


Fig.4. Autovías de 1ª geração e restante rede de alta capacidade (retirado de [4])

Com a adesão à União Económica e Monetária – nos final dos anos 90 – e a consequente disciplina orçamental imposta pelos critérios de convergência, renasce o interesse em Espanha pelo modelo de concessão para financiar o desenvolvimento de novas infraestruturas. É num contexto de sólido crescimento económico, de disponibilidade de crédito – e em consonância com os princípios europeus do “utilizador-pagador” – que um novo pacote de *Autopistas de Peaje* é delineado, visando dar resposta às seguintes prioridades nacionais:

- Mitigar o congestionamento observado nas *Autovías* radiais de acesso a Madrid, gerando a capacidade adicional necessária para suportar o crescimento urbano esperado nos territórios circundantes à capital;
- Disponibilizar as infraestruturas necessárias para promover a atividade económica no Levante Espanhol – muito centrada no turismo – prolongando a *Autopista* do Arco Mediterrâneo (que ligava já a fronteira de França a Alicante) para sul, até Almeria.

Até aqui, o programa Espanhol de *Autopistas de peaje* cingira-se exclusivamente a rotas interurbanas, sem grandes questões de congestionamento para gerir. O sistema de *Autopistas* radiais implementado em Madrid, entre 1998 e 2004, constituiria o primeiro caso de rodoviárias urbanas com risco de tráfego em Espanha e o processo de estimar a procura e receitas potenciais destes ativos revelar-se-ia um desafio considerável.

Em 2003 seria “reprivatizada” a ENA.

Finalmente, em 2007, é lançado o último pacote de concessões com risco de tráfego pela Administração Central. Com duração de 19 anos, estas concessões teriam por objeto a modernização das *Autovías* de primeira geração, adequando-as às normas geométricas, de segurança e de serviço em vigor na restante rede de alta capacidade. Estes contratos visaram a reforma, conservação e exploração – em regime de portagem sombra – das A-1, A-2, A-3, A31 e A-4 (numa primeira fase), diferindo os pagamentos dos respetivos investimentos. Também estas concessões veriam o seu desempenho condicionado pelos riscos de procura assumidos pelos concorrentes na fase de concurso e por um sistema de indicadores de desempenho de serviço complexo, considerado *a posteriori* penalizador pela generalidade das concessionárias, subsistindo ainda hoje com dificuldades.

3 REDE VIÁRIA DE ALTA CAPACIDADE DE ESPANHA

A rede rodoviária de Espanha [5] possui hoje 165 686 quilómetros, dos quais 26 393 km são administrados pelo Ministério do Fomento (MF). A *Red de Carreteras del Estado* (RCE) é composta por estradas integradas em itinerários de interesse geral, cuja função no sistema de transportes afeta mais de uma Comunidade Autónoma, os tráfegos internacionais ou a ligação aos principais portos e aeroportos nacionais. Esta rede recolhe 52,1% do tráfego total e 64,6% do tráfego pesado.

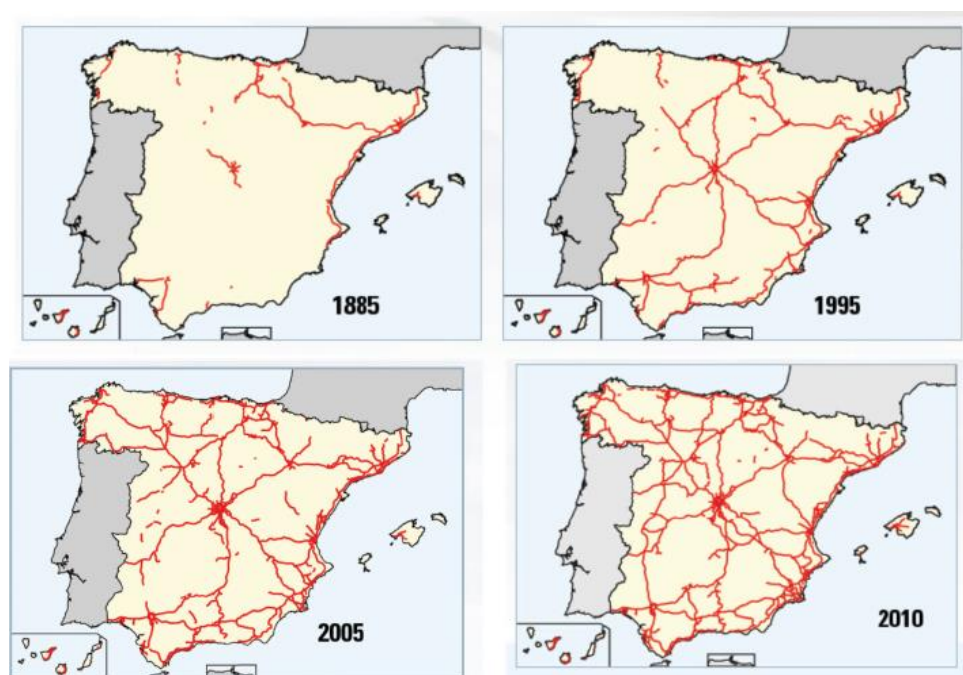


Fig.5. Evolução da rede rodoviária espanhola de alta capacidade em 25 anos [2]

Do total, 17 163 km são vias de alta capacidade (*Autopistas* livres e de portagem, *Autovías* e vias com múltiplas faixas de rodagem), dos quais 11 974 km pertencem à RCE. A figura 5 ilustra a evolução observada nesta rede entre 1985 e 2010. Como a figura 6 ilustra, a rede portajada constitui menos de 20% do total, encontrando-se distribuída de forma irregular pelo território [6]: em algumas comunidades autónomas, a utilização destas infraestruturas rodoviárias é maioritariamente paga, através da cobrança de portagens aos utilizadores, enquanto noutras comunidades o seu uso é financiado pelo contribuinte, levantando questões de desigualdade social.

Algo semelhante ocorre também na comparação com os vizinhos Europeus, pois a circulação na maior parte da rede rodoviária de alta capacidade no exterior é cobrada aos condutores espanhóis, enquanto os cidadãos europeus praticamente não pagam para circular na rede rodoviária de alta capacidade em Espanha (figura 7).

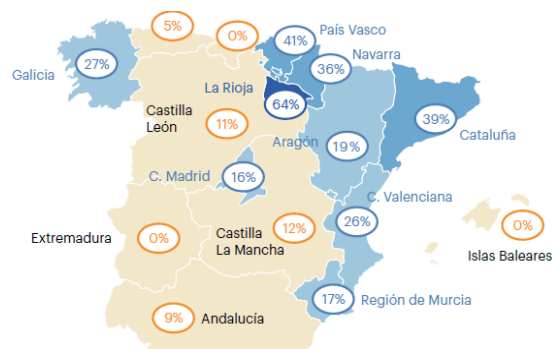


Fig.6. Distribuição do peso das vias de alta capacidade portajadas por Comunidade Autónoma [6]

Merece ainda realce a profusão de diferentes tipos de desconto disponíveis para os utilizadores destas infraestruturas em Espanha, quando comparados com as frugais ofertas de descontos disponíveis para os utilizadores das redes congêneres Francesa ou Portuguesa.

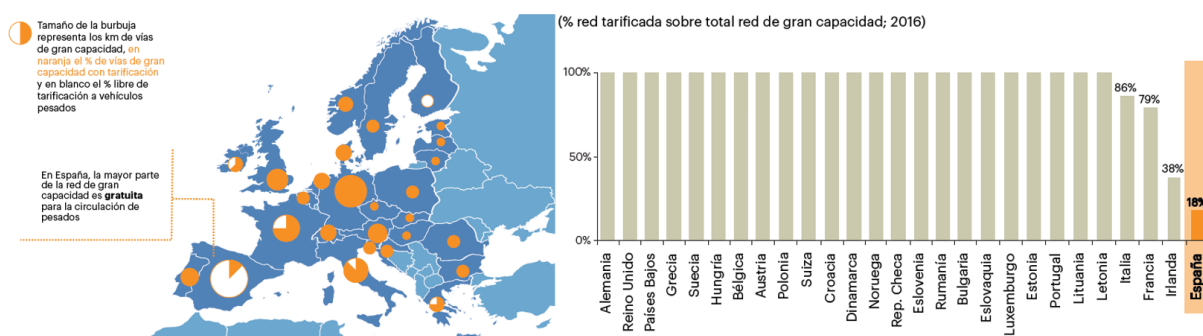


Fig.7. Peso das vias de alta capacidade portajadas ao tráfego de pesados na Europa [6]

A figura 8, retirada de [7], elenca as *Autopistas* que irão ver terminar a breve trecho os respectivos contratos de concessão e que assim reverterão para o Estado. Diferentes aspetos dos seus futuros modelos de exploração – nomeadamente se sob gestão pública ou privada e se manter-se-á a cobrança de portagens ou se será o contribuinte quem arcará com os custos de operação e manutenção no futuro – permanecem ainda uma incógnita.

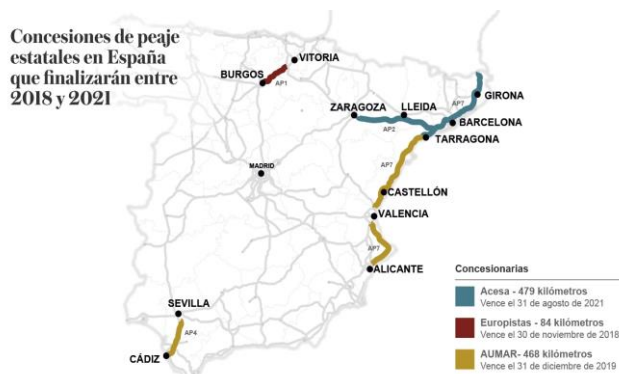


Fig.8. Concessões a finalizar em Espanha até 2021 [7]

4 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE MADRID

A Área Metropolitana de Madrid (AMM), com 7,1 milhões de habitantes, é a terceira maior conurbação Europeia (depois de Londres e Paris). Seis *Autovías* radiais gratuitas (A-1 a A-6, de primeira geração) conectam Madrid com o resto de Espanha, sendo esta rede complementada com algumas vias regionais como a A-42 para Toledo e um conjunto de circunvalações de alta capacidade (M-30, M-40, M-45 e M-50), que fornecem a necessária conectividade entre os diferentes eixos de penetração, permitindo contornar o centro da cidade. Estas vias constituem as rotas escolhidas diariamente pela maioria das deslocações entre os arredores e a capital, onde se localizam os principais serviços e empregos.



Fig.9. Principais vias radiais e de circunvalação de Madrid

Nos últimos 30 anos, os arredores de Madrid desenvolveram-se com maior dinamismo do que o centro, gerando uma conurbação razoavelmente dispersa – como ilustram os mapas abaixo, retirados de [8] – e uma procura acrescida de serviços de transporte. A mobilidade desta população, principalmente na coroa metropolitana, baseia-se maioritariamente no transporte privado como ilustra a figura 11, adaptada de [9].

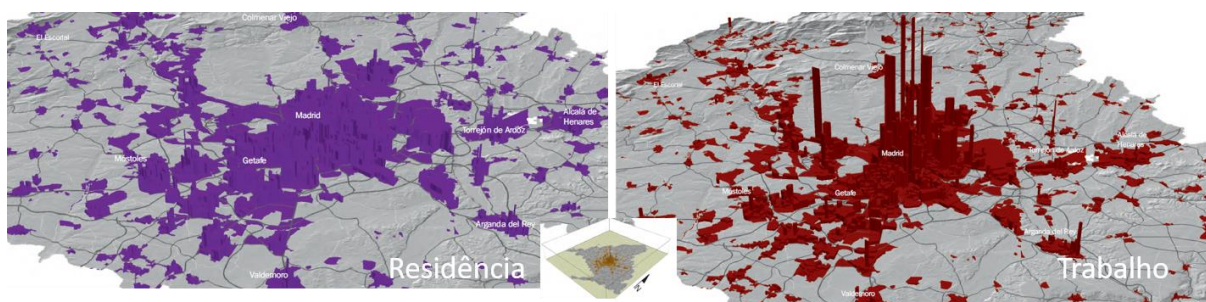


Fig.10. Trabalhadores segundo lugar de residência e de trabalho em Madrid [8]

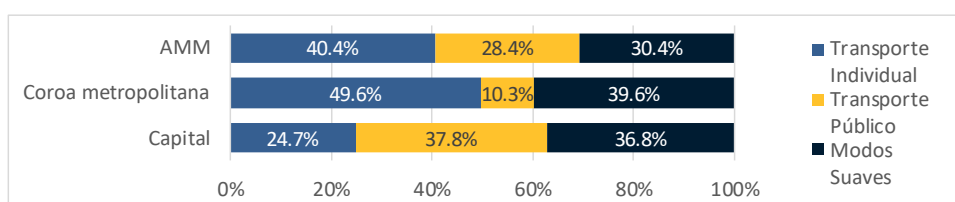


Fig.11. Repartição modal do nº de viagens na AMM em 2014 (adaptado de [9])

5 AS AUTOPISTAS RADIAIS DE MADRID

Entre 1999 e 2004, o MF licitou e adjudicou o projeto, construção, conservação e operação de um conjunto de nove *Autopistas de peaje*, com uma extensão combinada de 492 km, que trazia associado a disponibilização complementar de 206 km de novas vias de alta capacidade livres de portagem [10]. As *Autopistas* radiais de Madrid – incluídas neste pacote – tinham por missão mitigar o congestionamento na AMM, servindo como alternativa às *Autovías* radiais no acesso à cidade. A sua disponibilização promoveria adicionalmente o desenvolvimento imobiliário dos territórios servidos e a respetiva geração de tráfego, originando um ciclo virtuoso de uso da terra – mobilidade – financiamento da infraestrutura.

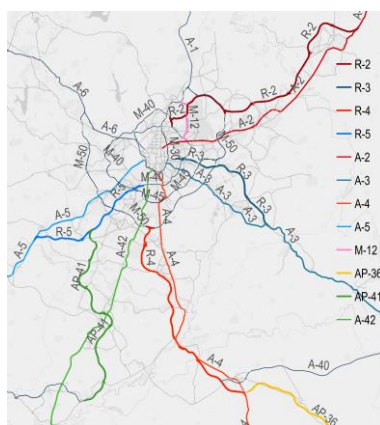


Fig.12. Autopistas radiais de Madrid (elaboração própria)

Como tradicional nas Parcerias Público-Privadas (PPP), a maioria dos riscos do projeto – construção, expropriações, financiamento, procura, exploração e manutenção – foram contratualmente transferidos para o parceiro privado. As tarifas máximas de portagem (fundamentais para permitir financiar estes investimentos) eram estipuladas de forma diferenciada nas especificações de cada concurso dando alguma, mas não muita, flexibilidade para fazê-las variar por diferentes períodos do dia ou do ano, conforme o caso.

5.1 Os concursos

O primeiro lote, lançado a concurso em maio de 1999 e adjudicado em setembro do mesmo ano, compreendia a conceção, financiamento, construção e exploração, por um período de 50 anos, de duas autopistas: as radiais R-3 (M-40 - Arganda del Rey) e R-5 (M-40 - Navacarnero), operando em “concorrência direta” com as *Autovías* A3 e A5, respetivamente [11]. Esta licitação incluiria ainda a construção e exploração – livre de portagens – de um troço de 30 km da futura circunvalação M-50, entre a A-6 e a M-409.

A licitação para a Concessão da R-2, entre Madrid e Guadalajara, seria lançada 9 meses depois, em fevereiro de 2000. As cláusulas deste concurso eram muito idênticas às do concurso anterior, incluindo a construção e operação – livre de encargos para os utilizadores ou para o Estado – do troço da M-50 compreendido entre as N-I e N-II (18 km). Esta concessão seria adjudicada em novembro de 2000 por um período de 39 anos [12].

O concurso para a radial R-4 (Madrid – Ocaña) seria lançado apenas dois meses após o da R-2, em abril de 2000, sendo esta concessão adjudicada ainda em 2000 por um período de tempo de 65 anos. A construção, manutenção e operação (gratuita) do trecho remanescente da M-50 foi incluído na licitação, neste caso entre os corredores da N-II e N-IV (28 km) [13].

Em fevereiro de 2002 era lançado o concurso relativo à Concessão do EJE AEROPORTO e vias complementares de acesso ao novo terminal T4 do Aeroporto de Barajas [14]. A disponibilização de uma alternativa gratuita de acesso ao T4, imposta por pressões políticas, comprometeria a sua viabilidade financeira.

Finalmente a 8 Agosto de 2003, após hiato de 18 meses, seriam lançados em simultâneo os concursos para cinco concessões de Autopistas com portagem, nomeadamente a AP-41 entre Madrid e Toledo (incluindo a seção

gratuita da A40 referente à Circunvalação de Toledo) [15], a AP-36 Ocaña – La Roda, os troços da AP7 Cartagena – Vera e a Circunvalação de Alicante, e a autopista Parbayón – Zurita, em Santander (cujo concurso ficaria vazio). Entre si, estes concursos partilhavam termos de referência praticamente idênticos exceto no que diz respeito às respetivas idiossincrasias. O prazo proposto de concessão era de 36 anos, extensível por mais 4 através de mecanismos de incentivo dependentes da consecução de um conjunto de critérios de qualidade de serviço: segurança, congestionamento, tempo de espera na cobrança e qualidade do serviço prestado.

Releva-se o ónus imposto pela Administração às futuras concessionárias de construir, operar e manter um conjunto relevante de vias livres de portagem. Praticamente todos os projetos lançados neste período foram licitados e adjudicados na convicção (partilhada por todos os intervenientes) de que a receita obtida pela cobrança de portagens seria mais do que suficiente para financiar a construção e operação de um número relevante de infraestruturas complementares, exploradas sem custos para os utilizadores ou para o Estado.

Assim o apresentavam as estimativas de tráfego e receitas avançadas preliminarmente pela Administração, que seriam corroboradas posteriormente pelas estimativas – ainda mais otimistas – apresentadas pelos concorrentes nas licitações aos respetivos concursos. No caso da nova circunvalação exterior de Madrid (M-50), os acréscimos de custos assumidos na construção foram de 42% para a HENARSA (R-2); 63% para a ACCESOS DE MADRID (R-3 e R-5); e 140% para a MADRID SUR (R-4) – para além dos custos derivados das acrescidas necessidades de manutenção e das obrigações de nível de serviço especificadas nos respetivos contratos [16].

5.2 A Responsabilidade Patrimonial da Administração e a tomada de risco pelos financiadores

O marco jurídico espanhol – em linha com a tradição romano-germânica que previne o enriquecimento sem causa – impunha a estipulação clara nos decretos de adjudicação do valor da *Responsabilidad Patrimonial de la Administración (RPA)* – quantia em que o Estado se obrigava a ressarcir as concessionárias em caso de resgate antecipado da concessão, independentemente do motivo, estipulada com base nos volumes de investimentos realizados em obras, expropriações ou incorporação de bens de capital, líquidos das amortizações legais à data.

Quadro 1. RPA e Dívida Sénior das Concessionárias falidas (adaptado de [16])

Concessionária	RPA [€ milhões]			Dívida Sénior [€ milhões]	Dívida / RPA
	Construção	Expropriações	Total		
ACCESOS MADRID – R3 / R5	638.0	39.0	677.0	831.5	81%
MADRID SUR – R-4	Não distingue		559.7	610.7	92%
AUCOSTA – AP7	496.0	30.8	526.8	632.0	83%
MADRID LEVANTE – AP36	462.7	24.5	487.2	577.0	84%
CIRALSA – AP7	309.8	88.8	398.7	299.1	133%
MADRID TOLEDO– AP41	294.7	54.2	348.9	424.8	82%
EJE AEROPUERTO – M-12	268.5	37.0	305.5	315.6	97%
HENARSA – R-2	Não distingue		40.7	473.0	9%

Se à data da adjudicação a RPA já estava definida, o pacote de financiamento encontrava-se ainda em aberto, admitindo-se que este resultaria mais acessível se negociado com a concessão já atribuída. A natureza “*sem recurso*” dos contratos de *Project Finance* implica que a garantia do endividamento reduz-se exclusivamente aos ativos da sociedade concessionária, facilitando o resgate e controlo da concessionária pelos credores detentores da dívida sénior aos primeiros sinais de dificuldade (implicando a perda total do capital acionista). Assim, a RPA serviria como uma garantia implícita do Estado a uma parte substancial (ou mesmo à totalidade) da dívida sénior dos projetos (ver quadro 1), mitigando o risco dos credores e fomentando níveis de alavancagem financeira muito agressivos – usuais apenas em projetos com garantias contratuais de rendimento (sem risco de procura) – apesar de racionais se atendermos às “regras do jogo” [16] destes concursos.

Por outro lado, uma vez que o fecho financeiro – acordo entre os promotores e as entidades financiadoras – não constituía uma exigência prévia à adjudicação dos contratos, o importante processo de *due diligence* aos Casos Base das Concessões, realizado por solicitação dos credores para validação dos aspetos financeiros fundamentais do projeto (*business case fundamentals*), só ocorreria após a adjudicação da concessão, com prejuízo para a robustez dos projetos – nomeadamente pelas projeções de tráfego admitidas pelos adjudicatários nos respetivos Casos Base, as quais se vieram a demonstrar irrazoáveis (*winners curse*).

5.3 Os Sobrecustos das expropriações

O aumento inesperado dos custos associados às expropriações teria um impacto igualmente relevante nos resultados financeiros das sociedades concessionárias sobre as quais recaia, em exclusividade, o risco associado. As estimativas iniciais de custo, apresentadas pela Administração em fase de licitação, avaliaram os terrenos como rurais e serviram de base às orçamentações dos concorrentes. Como os projetos eram de interesse público, foi relativamente simples para as sociedades adjudicatárias tomarem posse dos terrenos necessários, em nome da Administração, no referencial de preço proposto inicialmente que apontava para um custo total de 387 milhões de euros (185.3 milhões para as Radiais – ver Quadro 2).

Quadro 2.- Custos reais face às estimativas iniciais dos projetos[€ milhões] [16]

Concessionária	Estimativas		Custos Reais		Derrapagem		
	Construção	Solo	Construção	Solo	Construção	Solo	Total
HENARSA – R-2	395.4	73.5	490.2	387.5	24%	427%	87%
MADRID SUR – R-4	622.1	72.8	773.8	547.9	24%	653%	90%
ACCESOS MAD. – R-3/5	679.6	39.0	1006.9	252.3	48%	547%	75%
Radiais de Madrid	1697.1	185.3	2270.9	1187.7	34%	541%	84%

Os proprietários dos terrenos em Espanha estão impedidos por lei de protelar, suspender ou cessar um processo de expropriação. Mas podem recorrer do valor da compensação e fizeram-no de forma massiva. Em julho de 2008, o mais alto tribunal de justiça do Reino (STE) determinou que os solos adjacentes a áreas urbanas deveriam ter sido valorados como "urbanizáveis" (de acordo com a nomenclatura dos planos gerais de ordenamento do território então em vigor), e exigiu que as concessionárias pagassem o valor devido aos exproprietários. Sustentadas pelo forte aumento das avaliações anteriores à crise global de 2008, os custos das expropriações nas *Autopistas* resgatadas acabariam por disparar para os 2.190 milhões de euros [16].

5.4 A exploração dos ativos

A exploração dos ativos inicia-se com a entrada em serviço da R-2 em outubro de 2003, com aberturas sucessivas até dezembro de 2006, quando foi colocada em serviço a AP-41 Madrid - Toledo.

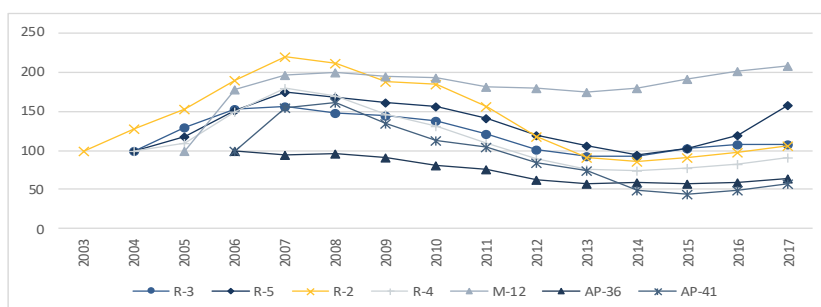


Fig.13. Evolução do tráfego nas Autopistas de Madrid (elaboração própria com base em dados MF)

Os níveis de tráfego iniciais foram 75% inferiores, em média, aos estimados pelos adjudicatários nas suas licitações [10]. A tendência de crescimento do tráfego (*ramp-up*) observada num primeiro momento permitia esperar por uma recuperação importante dos níveis de tráfego inicialmente registados, mas tudo se alteraria radicalmente com o despoletar da crise económica em 2007/2008. No período compreendido entre 2008 e 2014, os tráfegos nas *Autopistas* resgatadas acumulariam uma perda global de 48,3% [10].

A atratividade das radiais portajadas encontra suporte fundamentalmente na sua capacidade de evitar congestionamentos. No entanto, são escassas as possibilidades de articulação entre as vias livres e as portajadas, tornando o sistema pouco flexível. Na maior parte do tempo, o tráfego utiliza as alternativas livres mesmo quando há congestionamento – por falta de informação adequada – deixando as *Autopistas* radiais vazias durante a maior parte do ano excetuando aqueles dias em que todos tentam sair ou retornar à capital. Destaca-se ainda a superior conectividade proporcionada pelas *Autovías* gratuitas ao centro da cidade, quando comparadas com as radiais portajadas onde, com exceção da R-3, apenas se alcança a M-40 ou mesmo a M-50 (R-4).

6 O RESGATE DAS AUTOESTRADAS FALIDAS

Dois choques praticamente simultâneos e não relacionados – tráfego e expropriações – conduziram estes projetos ao fracasso financeiro ainda nos primeiros anos de vida, deixando a Administração Espanhola sem outra opção senão socorrê-los, assumir as perdas e, eventualmente, lançá-los de novo em concurso para reduzir o impacto do seu resgate nas contas públicas.

A crise global de 2008 impactou Espanha de forma particularmente dura, devido a idiossincrasias económicas – acumulação de dívida pública e privada combinada com uma bolha imobiliária. Entre 2008 e 2013, o PIB Espanhol caiu -9% e o desemprego disparou para 26% face a -1% e 11%, respetivamente, na EU28 no mesmo período. Por esta altura a falência destas Concessões era incontornável, embora para o Governo Espanhol – confrontado com a urgência de resgatar todo o sistema financeiro – tal constituísse uma questão secundária.

O regate destas *Autopistas* concretizar-se-ia apenas ao longo de 2018, com a aprovação judicial dos planos de liquidação propostos pelos administradores de insolvência. O prorrogar de uma solução efetiva para estes ativos – pese as garantias assumidas com as *RPA* – levaria os detentores iniciais da dívida sénior a desfazerem-se dela – a preço de saldo – para fundos de investidores, com quem a Administração se vê obrigada a negociar as compensações contratualizadas. Os concursos para a reprivatização destes ativos – em moldes ainda por definir [10] – não deverão ocorrer antes da reabilitação e concretização de melhorias várias, a levar a cabo até 2022.

7 CONCLUSÕES

A subestimação da incerteza associada às mudanças comportamentais necessárias para captar tráfego para as novas *Autopistas*, reforçada pelo nível de garantias financeiras oferecidas pela Administração (mitigando o risco a assumir pelos parceiros privados), pela carência de processos efetivos de *due diligence* e somada ao ónus de construir e explorar acessoriamente um conjunto relevante de vias livres de portagem resultariam num claro prejuízo para a robustez do *business case* das *Autopistas de peaje* radiais. Os sobrecustos assumidos com as expropriações, as melhorias de desempenho contratualizadas posteriormente para as concorrentes *Autovías* (sem custos para o utilizador) e a crise de 2008 degradariam ainda mais uma situação já frágil, ditando a sua falência.

Estudos recentes – em Espanha [6] e em Portugal [17] – defendem a adoção de um modelo de desenvolvimento e gestão sustentável das infraestruturas viárias de grande capacidade, suportado no investimento privado e no financiamento dos projetos pelos próprios utilizadores, mas com foco particular na utilização do preço como ferramenta de internalização dos custos e de gestão integrada da procura, por forma a promover a mobilidade, o desenvolvimento económico, a qualidade de vida das populações e a equidade social entre diferentes regiões.

A gestão integrada do sistema rodoviário e o financiamento cruzado dos sistemas de transporte apresenta-se hoje como a solução indicada para fazer face às crescentes necessidades financeiras do setor, otimizar a rentabilidade económica dos investimentos já efetuados, fomentar a adoção de novas tecnologias e garantir uma resposta eficaz às novas tendências de consumo de mobilidade, baseadas na *shared economy/MAAS* e no transporte individual. Só assim será exequível aliviar o orçamento dos Estados (cada vez mais pressionados por responsabilidades sociais com a saúde, educação e pensões) e, simultaneamente, obviar os impactos económicos e ambientais derivados do envelhecimento e do congestionamento crescente das redes de transporte.

8 REFERÊNCIAS

1. J. Borrajo, Presentación Histórica de las Concesiones en España, 2007. http://www.carreteros.org/planificacion/2007/2007_3.pdf . Acedido em 09/01/2019.
2. http://dircaibea.org/sites/all/themes/dircaibea/images/presespanapresendir_13.pdf, Dirección General de Carreteras – Ministério de Fomento, 2013. Acedido em 09/01/2019.
3. <https://www.ena.es/acerca-de-ena/historia/> , acedido em 09/01/2019.
4. https://es.slideshare.net/josedavid48/autovas-de-primera-generacin?from_action=save, acedido em 09/01/2019
5. Ministério de Fomento, <https://www.fomento.gob.es/carreteras/catalogo-y-evolucion-de-la-red-de-carreteras> , acedido em 09/01/2019
6. Eugenio Prieto et al., *Hacia un Modelo social y sostenible de infraestructuras viarias en España*, ATKEARNEY, Setembro 2018.
7. <https://www.elindependiente.com/economia/2017/09/27/400-de-los-630-kilometros-de-peajes-del-estado-en-cataluna-caducan-en-2021/>, acedido em 15/01/2019
8. Argea Consultores S.L., *Atlas de la Movilidad residencia - trabajo en la Comunidad de Madrid 2017* Comunidad de Madrid, Julho 2017. Disponível em <http://www.madrid.org/iestadis/fijas/estructu/general/territorio/atlasmovilidad2017/INDEX.html>, Acedido em 27/12/2018
9. TRANSyT, Centro de Investigación del Transporte Universidad Politécnica de Madrid, *Observatorio de la Movilidad Metropolitana* 2015, OMM, Junho de 2017. Disponível em <http://www.observatoriomovilidad.es/en/publications/reports.html>, Acedido em 27/12/2018
10. Secretaría General de Infraestructuras. Boletín Oficial del Estado: BOE-A-2018-17836.
11. Ministério de Fomento. Real Decreto 1515/1999, de 24 de setembro.
12. Ministério de Fomento. Real Decreto 1834/2000, de 3 de novembro.
13. Ministério de Fomento. Real Decreto 3540/2000, de 29 de dezembro.
14. Ministério de Fomento. Real Decreto 1197/2002, de 8 de novembro.
15. Ministério de Fomento. Orden Fom/2267/2003, de 1 de agosto.
16. Silvia Garcia Moraleja et al., *Tome la siguiente Salida (Take the Next Exit)*, EDHECinfra Singapore, Março 2018.
17. Prof. Carlos Oliveira Cruz et al., *Gestão da Rede Rodoviária Nacional – Financiamento, Tarificação, Eficiência e Equidade*, Associação Comercial do Porto, Abril de 2018.