

Negociação dos Contratos de PPP do Setor Rodoviário

Nota técnica e principais resultados da renegociação dos contratos de concessão¹

– 16 de novembro de 2015 –

1. Introdução e objetivos

A presente nota visa, de forma sucinta, apresentar a descrição do processo negocial dos contratos de PPP do setor rodoviário, que teve início em dezembro de 2012 e que ora se encerrou, com enfoque nos seus principais momentos (*ponto 2.*), bem como:

- a) Os principais resultados económico-financeiros (*pontos 3a. a 3c.*), com especial destaque para os números da redução dos pagamentos do Estado com as 9 concessões do Estado objeto de renegociação (Interior Norte, Costa de Prata, Grande Porto, Beira Litoral/Beira Alta, Norte, Grande Lisboa, Algarve, Norte Litoral e Beira Interior);
- b) Duas das mais relevantes alterações no enquadramento destas 9 concessões (*pontos 3d. e 3e.*), como sejam a solução consagrada para as grandes reparações de pavimento e a previsão, em algumas dessas concessões, da possibilidade delimitada de prorrogação do prazo, que, por representarem elementos de novidade no processo negocial e por razões de transparência, merecem também acurado destaque.

2. O processo negocial

Apesar de se estar perante processos negociais autónomos e de os mesmos se terem desenvolvido com *timings* diferentes consoante o grupo económico em causa em cada concessão, a estratégia e a própria metodologia negocial foram desenvolvidas pela Comissão de Negociação, nomeada para o efeito, de um modo integrado e global para todas as 9 concessões do Estado, tendo observado cada um deles os mesmos principais momentos conforme se descrevem no cronograma seguinte.

¹ A presente nota não abrange, na informação tratada, qualquer referência às subconcessões do setor rodoviário, cujo processo negocial se encontra ainda a decorrer (Algarve Litoral, Baixo Tejo, Transmontana, Baixo Alentejo, Litoral Oeste, Pinhal Interior e Douro Interior) e que também constam do despacho inicial de lançamento do processo negocial: o Despacho n.º 16198-F/2012, de 10 de dezembro, do Coordenador da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 245, de 19 de dezembro, conforme sucessivamente alterado.

UTAP

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos



Como se pode verificar, os 9 contratos de concessão do Estado, na presente data, já iniciaram a respetiva produção de efeitos, na sequência de decisão do Tribunal de Contas de que os mesmos não estariam sujeitos a fiscalização prévia.

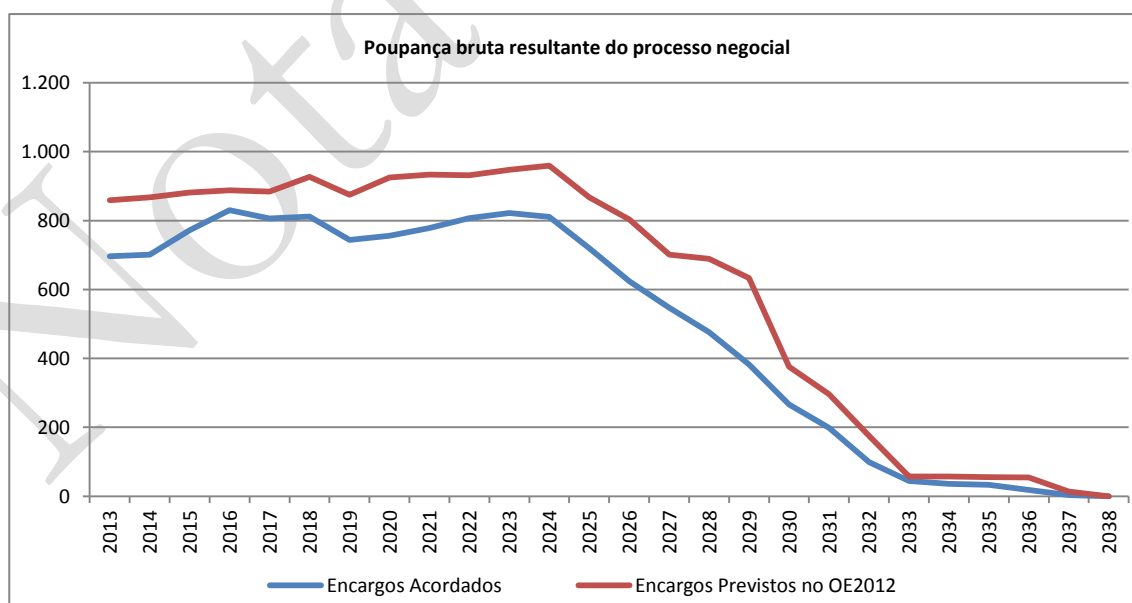
3. Os principais resultados

A conclusão do processo negocial relativo a estas 9 concessões do Estado Português do setor rodoviário permitirá ao erário público uma poupança bruta global de 2,9 mil milhões de euros, a preços correntes e com IVA incluído até ao final da vigência dos respetivos contratos. Para esta poupança concorreram fundamentalmente a redução das rentabilidades acionistas e a alteração do modelo de financiamento das grandes reparações, conforme melhor se detalha *infra*.

Importa mencionar que o exercício de apuramento do montante de poupanças alcançado é realizado através da comparação entre (i) o cenário pré renegociação, o qual é definido como os encargos plurianuais projetados à data do início das negociações, e que, para este efeito, são os inscritos no Orçamento de Estado de 2012; e, (ii) o cenário acordado, o qual se encontra refletido nos casos base anexos aos contratos de concessão alterados. As previsões plurianuais constantes dos Orçamentos de Estado de 2013, 2014 e 2015 incluíam já as expectativas de poupança decorrentes da negociação que se encontrava em curso na altura, as quais, naturalmente foram evoluindo de acordo com o decurso do próprio processo negocial.

a. Redução uniforme e constante dos pagamentos

Inferre-se da análise do gráfico *infra* que as poupanças brutas decorrentes do processo negocial em análise **se encontram distribuídas de forma relativamente homogénea ao longo do ciclo de vida dos 9 contratos de concessão ora renegociados.**



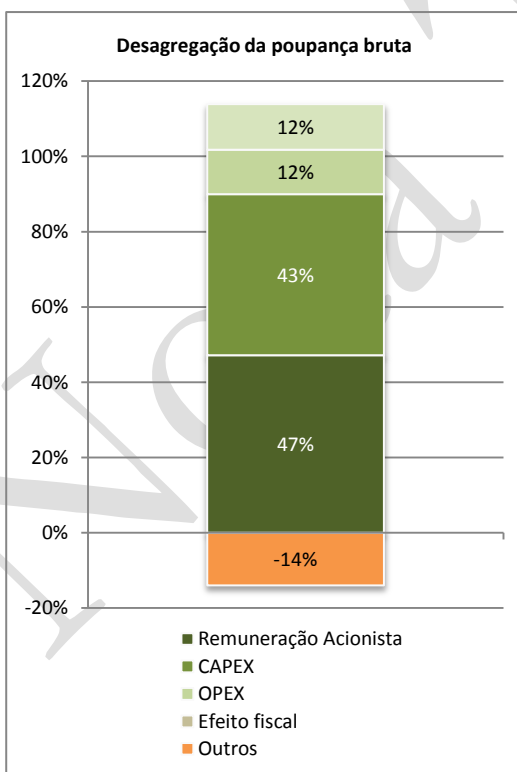
Nota: Valores em milhões de euros, a preços correntes, com IVA.

Não obstante o carácter homogéneo da distribuição temporal da redução dos pagamentos por disponibilidade acima descrito, observa-se uma maior concentração de poupanças nos seguintes períodos:

- Entre 2013 e 2015, refletindo a necessidade premente do Estado Português de reduzir a despesa do erário público com PPP no curto prazo; e,
- Entre 2024 e 2030, em virtude de ser neste período que a grande maioria dos contratos de financiamento das concessionárias atinge o seu termo, e, por conseguinte, ser um período de menor necessidade de fluxos de caixa, o que possibilita uma maior redução ao nível dos pagamentos por disponibilidade.

b. Desagregação da poupança

O apuramento do contributo de cada vertente negocial para as poupanças alcançadas no processo negocial não pode ser de determinação imediata uma vez que se encontra dependente, entre outros aspetos, do parâmetro de comparação a considerar e do carácter dinâmico e interativo do processo negocial. De facto, nem todas as vertentes negociais abordadas tiveram uma tradução direta e imediata numa contrapartida financeira autónoma, o que impede a quantificação individualizada do contributo de cada alteração contratual para o cômputo geral das poupanças alcançadas.



Nota: A alteração no modelo remuneratório da concessão da Beira Interior impossibilita, em termos técnicos, a comparação direta entre os modelos financeiros no que respeita à desagregação das poupanças obtidas por componente.

Em concreto, para o cômputo global das poupanças brutas alcançadas foi especialmente determinante a significativa **redução da rentabilidade acionista das concessionárias**, que permitiu uma redução bruta dos encargos em quase 50%. A este respeito, as Taxas Internas de Rentabilidade (TIR) acionista registaram reduções, em algumas concessões, superiores a 250 pontos base (2,50%).

A segunda componente mais relevante da redução bruta dos encargos decorre da alteração do modelo de financiamento das **grandes reparações de pavimento**, responsável por 43% do total da redução dos pagamentos futuros do Estado Português.

A terceira componente mais expressiva das poupanças alcançadas (12%) decorre das **otimizações operacionais** acordadas, em grande parte relacionadas com a adequação das intervenções correntes previstas aos atuais

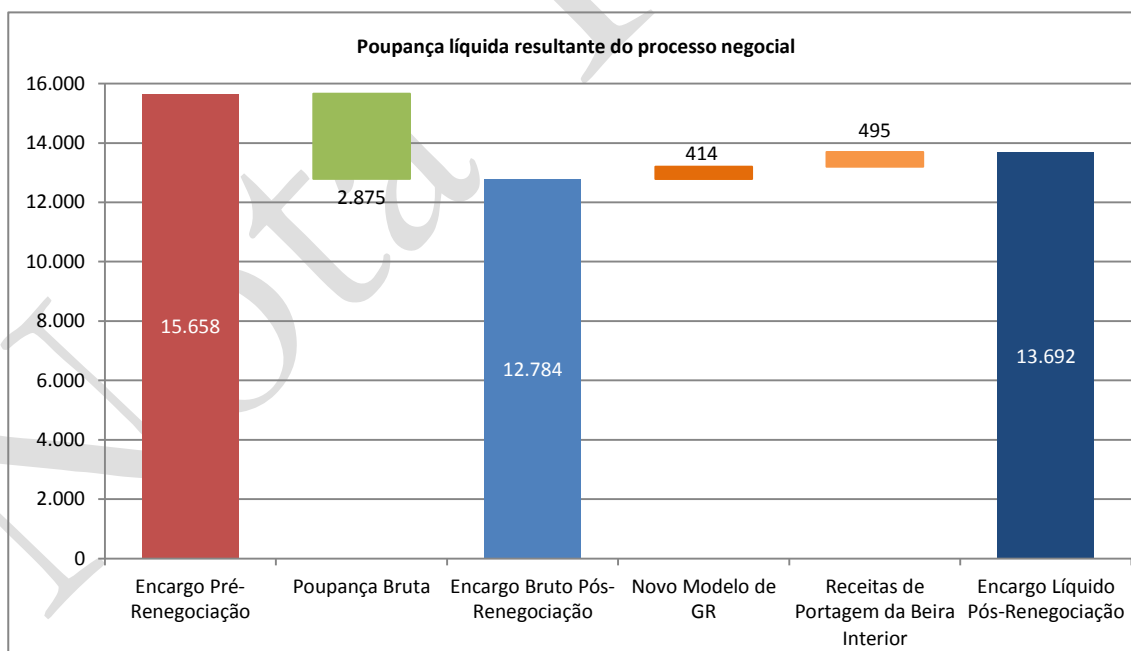
fluxos de tráfego existentes, os quais são claramente inferiores aos que estiveram subjacentes aos procedimentos de contratação.

A última componente expressiva das poupanças alcançadas (12%) decorre de diversos **efeitos fiscais**, sendo, no entanto, determinantes as reduções já aprovadas ao nível da tributação sobre os lucros das sociedades, em sede de IRC e derramas.

Os efeitos agregados sobre a rubrica de “Outros” englobam diversas componentes, algumas delas decorrentes da própria dinâmica de cada modelo financeiro, de entre as quais se destacam: (i) o efeito da redução do nível de tráfego nas componentes de receita das concessionárias; e (ii) o impacto da alteração das variáveis macroeconómicas.

c. Poupança bruta e poupança líquida

Da análise do gráfico seguinte constata-se que a redução ao nível dos encargos brutos é largamente superior, por um lado, à estimativa de encargos que irão ser assumidos quando ocorrer a necessidade de realização de grandes reparações de pavimento, e que, de acordo com as projeções efetuadas pelo setor público, deverão ascender a cerca de 414 milhões de euros (com IVA incluído), e, por outro lado, ao montante de receitas de portagem futuras da concessão da Beira Interior, que passarão para a titularidade da concessionária, e que foram estimadas em 495 milhões de euros (com IVA incluído).



Nota: Valores em milhões de euros, a preços correntes, com IVA.

Deste modo, **conclui-se que as poupanças apuradas resultantes do processo negocial em análise ascendem, em termos líquidos, a 1.967 milhões de euros** – inclui a estimativa de encargos com grandes reparações a serem assumidos pelo Estado no futuro e

o impacto da transferência da titularidade das receitas de portagem da concessão Beira Interior para a concessionária –, **o que representa aproximadamente 12,6% do total de encargos previstos no momento exatamente anterior à renegociação.**

A estimativa de encargos com grandes reparações, sendo uma projeção, tem naturalmente um risco de volatilidade associado, o que implica que o valor global da poupança pode ser maior ou menor consoante os valores reais de encargos suportados. Importa, contudo, reter que esta estimativa foi baseada numa análise de *benchmark* abrangente, que teve por referência um histórico de tráfego sólido e relevante, o que lhe confere, naturalmente, uma robustez acrescida. Assim sendo, ainda que possam vir a verificar-se, no futuro, diferenças entre o valor ora estimado e o valor real das grandes reparações, estima-se que esta diferença seja de magnitude reduzida e que a mesma, a verificar-se, em situação alguma colocará em causa o sucesso da negociação levada a cabo, dado o elevado montante de poupanças apurado (cerca de 2 mil milhões de euros).

d. Financiamento das grandes reparações

A experiência passada permitiu ao setor público concluir pela desnecessidade de efetuar grandes reparações com as cadências inicialmente previstas nos contratos de concessão, dado que se verificou, por um lado, uma utilização dos pavimentos inferior à esperada (tráfego substancialmente menor do que o previsto) e, por outro, uma ação articulada da conservação corrente que permitiu diluir a necessidade de futuras grandes intervenções. Recorde-se que a realização de grandes reparações de pavimento foi assumida, nos contratos de concessão anteriores e nos modelos financeiros, como um encargo fixo para o Estado, com uma regularidade pré-estabelecida (normalmente de 8 em 8 anos), sem consideração e avaliação da efetiva situação da infraestrutura. Os encargos com a sua realização estavam, assim, incluídos nos casos base iniciais, correspondendo a uma componente substancial dos pagamentos do concedente.

Nos contratos alterados na sequência do processo negocial foi introduzida uma nova abordagem para este tema, baseada na definição do momento de realização de uma grande reparação através de critérios técnicos e na exclusão destes encargos de cada caso base, com a correspondente redução dos pagamentos por disponibilidade futuros, por via de uma maior aderência destes à realidade. **O concedente passa a assumir, portanto, a responsabilidade pelo respetivo financiamento apenas, e quando, seja efetivamente necessária e realizada uma intervenção (por contraste, reitere-se, a financiar antecipadamente grandes reparações com base em meras previsões à data da assinatura dos contratos).**

Para a definição de um critério objetivo de calendarização e realização destas intervenções incorporou-se no clausulado de cada um dos contratos de concessão um mecanismo de funcionamento relativamente similar ao vigente para os alargamentos de via, cuja responsabilidade pelo respetivo financiamento já estava cometida ao parceiro público, que

dispõe da capacidade de decidir se e quando os mesmos se realizarão. Os contratos, conforme alterados, estabelecem, com efeito, as obrigações e responsabilidades do concedente associadas a esse financiamento das grandes reparações de pavimento e consagram os procedimentos a seguir para a determinação da necessidade de execução dessas intervenções, bem como as consequências da sua não realização, designadamente ao nível da disponibilidade das vias.

Com efeito, tendo por base os estudos de *benchmarking* elaborados pelo setor público, foi possível concluir que, tendo em conta a periodicidade e o custo previsto para as grandes reparações, existia um grande potencial de poupança face aos valores que se encontravam previstos nos casos base, justificando, por essa razão, a alteração do mecanismo de financiamento destas intervenções nos moldes supra mencionados.

Por sua vez, no que diz respeito ao risco associado às grandes reparações, o mesmo continua, assim, a ser suportado financeiramente pelo concedente, que, até agora, pagava antecipadamente as grandes reparações, independentemente da necessidade da sua efetiva realização, passando, ao invés, na nova abordagem a controlar a necessidade e a realização da intervenção e apenas assumindo a responsabilidade pelo financiamento nesse momento. **Não há, portanto, uma transferência de risco do parceiro privado para o parceiro público com este mecanismo.**

Mesmo reconhecendo o risco de o custo global futuro com as grandes reparações vir a ser superior ao agora projetado (414 milhões de euros, *cfr.* referido no *ponto 3c.* anterior), foi considerado que, ainda assim, nunca seria colocada em causa a conclusão da existência de uma poupança relevante nesta rubrica, uma vez que o custo agora previsto representa, *grosso modo*, 50% do inicialmente projetado nos casos base.

Por último, a previsão nos contratos alterados de instrumentos de monitorização localizada dos pavimentos, cuja realização o concedente tem a prerrogativa de impor, e de mecanismos contratuais como seja uma fiscalização presente e interveniente, permite ao Estado ter poderes (que deverá exercer) para controlar o cumprimento das obrigações das concessionárias em matéria de manutenção corrente, neutralizando-se, dessa forma, o risco destas reduzirem os trabalhos de manutenção corrente que, de modo enviesado, propiciaria a realização de grandes reparações.

e. Possibilidade de prorrogação do prazo em algumas concessões

Foi acordada, em alguns dos contratos de concessão objeto da presente nota, a possibilidade de prorrogação do prazo da concessão, com dois cenários consagrados:

- a) Prorrogação do prazo até 3 anos: esta prorrogação é eventual, condicionada e até à verificação de determinados requisitos previstos no contrato. Com efeito, esta cláusula aplicar-se-á quando o valor do mecanismo de partilha de *upsides* de receita de portagem, conjuntamente com a parcela de benefícios financeiros decorrentes de

UTAP

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

refinanciamentos que seja atribuída à concessionária, não lhe permita recuperar, até ao final do prazo da concessão, em termos acumulados e em valor atualizado líquido, um montante correspondente a 20% do valor atualizado da redução de encargos de que o concedente beneficiou em resultado da renegociação, acrescido dos benefícios que lhe sejam eventualmente atribuídos por força da partilha da redução dos custos com grandes reparações de pavimento); ou,

- b) Prorrogação por 3 anos: esta prorrogação visa permitir a amortização e remuneração necessárias em função da concretização dos termos agora acordados, mas sem qualquer encargo para o concedente e sem qualquer direito da concessionária decorrente da não verificação do tráfego estimado.

Em qualquer dos cenários não haverá lugar a quaisquer pagamentos por parte do concedente no decurso do período adicional de vigência do contrato, remunerando-se a concessionária exclusivamente com base nas receitas de cobrança de taxas de portagem que, até à data prevista para a extinção do contrato, são da titularidade do Estado.

Ora, também a este nível, a haver algum impacto de qualquer prorrogação do prazo, **a solução consagrada nunca reduzirá o valor da poupança obtida**. No limite, este mecanismo poderá significar um custo de oportunidade para o Estado, na medida em que, durante o prazo de prorrogação, deixa de receber, pelo menos, parte das receitas de portagem relativas a esse período (mas também não suporta quaisquer custos de operação da infraestrutura que permanecem na esfera da concessionária). De qualquer modo, esta solução não representa um aumento de encargos para o Estado e, portanto, não significa uma perda de valor económico das poupanças.