

PARECER N.º 91/AMT/2020

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Albufeira remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) através do ofício S-CMA/2019/10270, de 26-07-2019, as peças do procedimento pré-contratual, em regime de concessão, da rede de transportes urbanos de Albufeira, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Aquela comunicação foi composta por um documento de enquadramento e fundamentação, bem como as peças do procedimento de concurso público, tendo ainda sido prestados esclarecimentos adicionais, a pedido da AMT, em 12-08-2019, os quais foram respondidos a 11-10-2019.
3. Nesta decorrência, e compulsada a informação disponibilizada pela Edilidade em apreço, foi emitido o parecer prévio vinculativo n.º 47/2019, de 22/10/2019 em sentido positivo.
4. Subsequentemente, em 16-09-2020, a Edilidade de Albufeira veio novamente solicitar à AMT a emissão de parecer relativo às peças do procedimento pré-contratual tendente à contratualização em regime de concessão, da rede de transportes urbanos de Albufeira, através de concurso público internacional, uma vez, no âmbito do concurso anterior, cujas peças foram submetidas ao escrutínio da AMT, *“não foram apresentadas quaisquer propostas, razão pela qual se atualizou e reformulou o estudo económico bem como os documentos de concurso, nomeadamente o seguinte:*

[confidencial]

5. Compulsada a informação ora recenseada, no mesmo dia 16-09-2020, a AMT formulou uma galeria de esclarecimentos tendentes a aclarar o alcance das alterações produzidas, designadamente:

[confidencial]

6. No passado dia 07-10-2020, a Edilidade de Albufeira prestou os esclarecimentos solicitados, sublinhando o seguinte:

[confidencial]

7. *No que belisca à questão acerca da forma objetiva se como concretizou o “ajustamento” dos km subjacentes à concessão, o Município veio esclarecer que “[confidencial]*
8. Por seu turno, no que concerne às componentes que contribuíram para alteração do valor do contrato de € [confidencial] € para € [confidencial], tendo em conta a redução das exigências relativas a frota, a Edilidade de Albufeira veio esclarecer que *“A alteração significativa do valor do contrato deve-se aos ajustamentos realizados nos investimentos, nos custos com pessoal e, principalmente, na metodologia de cálculo respetivo. O valor do contrato no modelo anterior, de [confidencial] €, representava o valor atualizado líquido (VAL) a 2019 resultante do somatório das receitas mais as indemnizações compensatórias, com a aplicação de uma taxa de desconto de 5%. No novo modelo, a metodologia foi alterada para o somatório das receitas mais as indemnizações compensatórias a preços correntes, com uma inflação estimada em 2%, e não o VAL, uma vez que se verifica na legislação que o valor do contrato deve incluir todos os valores efetivamente previstos a cada ano e as respetivas atualizações de preços.”*
9. Do mesmo passo, quanto ao facto de os ajustamentos efetuados nos custos da operação ao KM se consubstanciarem nos custos dos motoristas e quanto à explicitação sobre o que motivou tal alteração, a Edilidade de Albufeira esclareceu que “[confidencial]
10. Outrossim, quanto à alteração da cláusula atinente à reposição do equilíbrio financeiro da concessão, o Município de Albufeira sublinhou que “[confidencial]
11. Quanto ao facto de em sede de emissão do Parecer n.º 47/2019, de 22 de outubro, se ter determinado que qualquer obrigação contratual deve ter associada uma multa contratual, afigurando-se que as infrações ali especificadas não abrangiam todas as obrigações, designadamente no que concerne ao estatuído no ponto 21.6, a Edilidade de Albufeira esclareceu que *“O n.º 1 da cláusula referida dispõe expressamente que qualquer incumprimento das obrigações contratuais do concessionário pode dar lugar à aplicação de multas contratuais pela concedente.*

O n.º 6 vem esclarecer que, nos casos em que a infração não esteja especificamente prevista na mesma cláusula, a concedente determina a respetiva gravidade, de entre as classes definidas no Caderno de Encargos: leve, grave ou muito grave.

A todas as classes de gravidade de situações de incumprimento corresponde a previsão de um montante de multa contratual, bem como a possibilidade de aplicação de sanção pecuniária compulsória.

Afigura-se que não só se encontra garantida a possibilidade de aplicação de multas contratuais em qualquer situação de incumprimento, como esta formulação poderá ser preferível a uma previsão exaustiva de todos os possíveis cenários de incumprimento, que além de dificilmente realizável, não deixaria certamente de necessitar de uma norma genérica que cobrisse situações impossíveis de prever à partida.”

12. Ademais, relativamente à informação que foi transmitida aos potenciais concorrentes, nos termos referidos no ponto 138 do parecer emitido pela AMT em outubro do passado ano, o Município indicou que *“Para além do Plano de Mobilidade e Transportes de Albufeira, que contém informação sobre o território, população e a atual rede GIRO, consta no anexo XI ao caderno de encargos toda a informação relativa ao atual serviço GIRO.*

Acréscem-se agora dois novos pontos: o ponto 4. relativo ao tarifário atualmente praticado (o qual consta em todos os panfletos GIRO e no site do Município), bem como o ponto 5. que inclui o quadro relativo aos custos e receitas com o atual serviço e a evolução dos passageiros transportados ao longo dos anos, entre outras informações, retirado do relatório respeitante ao estudo económico remetido a V. Exas.

Foi ainda acrescentado o anexo XII relativo às carreiras municipais que serão integradas, com algumas alterações/ajustes, na concessão, as quais possuem atualmente as designações de Albufeira-Rocha Baixinha, Albufeira-Vale Verde e Albufeira-Guia (por Galé).”

13. Por último, quanto ao facto de o ponto 6.2.8 do CE não abranger o Regulamento 1370/2007., não sendo também suficientemente explícito quanto à transmissão de informação prevista no Regulamento 430/2019, a Edilidade em apreço veio aduzir que *“Em sede de obrigações gerais do concessionário é prevista de forma geral a obrigação de cumprimento de “todas as disposições legais e regulamentares aplicáveis”. Independentemente desta formulação genérica, foi incluído no elenco não exaustivo destas obrigações o cumprimento do Regulamento (CE) nº 1370/2007 e dos*

regulamentos emanados da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes aplicáveis à concessão (6.2.2. e 6.2.8. da cláusula 6ª do Caderno de Encargos). No entanto, foi atualizada a descrição dos pontos 6.2.2 e 6.2.8 da cláusula 6ª para ir de encontro ao mencionado por V. Exas.”.

14. Como oportunamente sublinhado no Parecer n.º 47/2019, de 22 de outubro, o parecer prévio inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
15. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
16. Nesta análise procurar-se-ão avaliar as questões subjacentes à alteração ora operada pelo Município às peças concursais oportunamente endereçadas para crivo da AMT, à luz, entre outros pontos:
 - Do estabelecido no RJSPTP, no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos (CCP) (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual) e subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual);
 - Da política de descentralização administrativa de competências prevista no RJSPTP e no Regulamento, na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.
17. Subsequentemente, e à semelhança do oportunamente vincado aquando da emissão do primitivo parecer prévio, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o

bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas societários subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, *i)* a dos investidores, *ii)* a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e *iii)* a dos contribuintes.

II – DOS NOVOS PRESSUPOSTOS

18. Face aos novos pressupostos ora endereçados para crivo da AMT, e sem prejuízo das considerações formuladas no Parecer n.º 47/2019, de 22 de outubro, que aqui se dão por integralmente reproduzidas para todos os devidos legais, cumpre assinalar que, de acordo com os dados históricos sobre os custos e receitas de exploração do serviço público em apreço, no período de 2014 e 2017, os custos por veículo/Km registaram um decréscimo de [confidencial] €/Km em 2014 para [confidencial] €/Km em 2017.
19. Assim, no período em referência, a taxa de cobertura dos custos pela receita situou-se abaixo de 50%, o que significa que a operação assume uma natureza estruturalmente deficitária.

Quadro n.º 1 – Desempenho operacional e económico

[confidencial]

Fonte_ Estudo.

20. O modelo económico ora reformulado tem subjacente o aumento da produção (veículo/Km) em [confidencial] % face à atual situação:1.

Gráfico 1 – Previsões Veículo/Km

21. Ora, sobre o acréscimo previsto dos custos de exploração importa ter presente que o modelo económico subjacente ao Contrato de Concessão tem como pressuposto a realização de investimento, em 2020, no valor total de [confidencial] € com *i)* a aquisição de 23 veículos (2 elétricos e 21 standard), num total de [confidencial] €; *ii)* bilhética ([confidencial] €); infraestruturas/abrigos ([confidencial] €) e informação ao público ([confidencial]

¹ Em 2021 estima-se que os custos totais com os veic.km se cifrem nos [confidencial].

- €). Noutro passo, para 2021 prevê-se a realização de investimentos em infraestruturas no montante total de [confidencial] €.
22. Com efeito, e atentos os pressupostos económicos considerados pela Edilidade de Albufeira, os custos de exploração do sistema situar-se-ão em [confidencial] €² e os custos de manutenção em 4% do valor do investimento em bilhética e informação ao público.
23. Ademais, do lado da oferta, foi considerada uma taxa de ocupação média do autocarro standard de 50% (20 *pax.circulação*) e uma evolução favorável do tráfego conforme as seguintes previsões de tráfego:

Gráfico 2 – Previsões do tráfego

[confidencial]

24. Compulsados os dados disponíveis, foram estimados os resultados operacionais (*cash flow* de exploração) do serviço público que evidenciam que as receitas não são suficientes para cobrir os custos totais, o que justifica a atribuição de uma compensação pelas Obrigações de Serviço Público (OSP):

Quadro n.º 2 – Estimativas económicas

[confidencial]

25. Nesta linha, do ponto de vista da rentabilidade do projeto, a estimativa do valor de compensação por OSP teve por base uma TIR de 5% ao ano e um Valor Atualizado Líquido (VAL)³, é de [confidencial] €.
26. O valor global do Contrato (valor máximo da soma das receitas e da compensação por obrigação de serviço público), a preços atualizados com uma inflação estimada de 2%, é de [confidencial] €⁴, ao qual acresce o IVA.
27. O valor total das Obrigações de Serviço Público (OSP), preço base do concurso, a preços constantes de 2020, é de [confidencial] €, ao qual acresce o IVA.
28. No quadro seguinte apresenta-se o valor estimado das OSP a pagar anualmente pelo Município de Albufeira ao operador, a preços constantes de 2020, ao qual deve acrescer o IVA nos termos do legalmente consignado.

² [confidencial]

³ [confidencial]

⁴ [confidencial]

Quadro n.º 3 – Montantes de OSP

[confidencial]

29. Com fundamento nos dados históricos sobre os resultados económicos atinentes ao período 2014-2019 e a evolução da oferta e da procura, conclui-se que a exploração do serviço público reveste natureza deficitária e que para garantir a sustentabilidade económica torna-se necessária a atribuição de compensação por OSP.

30. Nesta esteira, o modelo ora proposto tem subjacente o aumento da produção, a realização de um volume significativo de investimento com a aquisição de 23 veículos, assegurando uma rentabilidade do projeto de 5% (TIR) e um VAL positivo.

III – DA ANÁLISE

31. Do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa em apreço, reiterando-se o oportunamente aduzido no Parecer n.º47/2019, de 22 de outubro.

IV – DAS CONCLUSÕES

32. Assim, e em conclusão, compulsadas as alterações operadas, e sem prejuízo do exposto, considera-se que as demais foram introduzidas no sentido de asseverar uma melhor clarificação do seu conteúdo, o que permite assegurar maior objetividade e transparência na sua interpretação e execução, seja na fase de concurso, seja na fase de execução contratual, o que rotulamos de positivo.

33. Em linha com antedito, e sem prejuízo de melhor opinião, cremos estar em condições de confirmar que as alterações ora introduzidas não alteram o sentido do Parecer Prévio Vinculativo n.º 47/2019, de 22 de outubro, antes emitido pela AMT, com expressa observância das determinações e recomendações ali vertidas e que se dão por integralmente reproduzidas.

Em ritmo de conclusão, afigura-se-nos ser relevante prosseguir uma salutar cooperação institucional entre a AMT e o Município de Albufeira, cada um naturalmente no exercício da missão específica e diferenciada que a Lei lhes consagra, o que decerto contribuirá decisivamente para a promoção da competitividade, da coesão, do investimento e do Emprego.

Lisboa, 12 de novembro de 2020.



O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho