

PARECER N.º 18/AMT/2020-Aditamento

[versão não confidencial]

I – DO OBJETO

1. Foi rececionada na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) comunicação da Comunidade Intermunicipal do AVE (CIMA VE) para os efeitos do cumprimento da *alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio*¹, que estabelece que compete à AMT “emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”.
2. A referida comunicação foi acompanhada da documentação relevante relativa ao “Concurso público para a contratação de serviço de transporte rodoviário de passageiros na Região da Comunidade Intermunicipal do AVE”, incluindo o documento de fundamentação da operação, o Programa do Procedimento e o Caderno de Encargos com os respetivos Anexos.
3. No seguimento do Parecer n.º 18/AMT/2020, de 27 de fevereiro, desta Autoridade, comunicado à CIMA VE através do Ofício n.º 0491-CA/2020, de 27 de fevereiro, esta remeteu à AMT, em 20/04/2020, o Estudo da Concessão e peças do procedimento atualizado(as)/reformulado(as), tendo em conta as Determinações e Recomendações constantes do referido Parecer. No dia 27.04.2020, a CIMA VE respondeu ainda a questões adicionais colocadas pela AMT.

II- DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES CONSTANTES DO PARECER 18/AMT/2020

4. Recorda-se, para facilidade de referência, as principais Determinações e Recomendações constantes do Parecer AMT. Assim, determinou-se à CIMA VE, enquanto Autoridade de Transportes:
 - ✓ No que respeita ao Modelo Económico-Financeiro que, antes do lançamento do concurso, procedesse à revisão do Modelo Financeiro e das peças concursais,

[versão não confidencial]

¹ Que aprova os Estatutos da AMT.

- ✓ Nesse sentido, recomendou-se a ponderação da inclusão de elementos do Cenário 1 no Cenário 2 reformulado (*caso fosse esse o entendimento da CIMAVE e a sua opção*), [versão não confidencial]
- ✓ [versão não confidencial] De referir, ainda, que as Autoridades de Transportes têm ao seu dispor a ponderação de outros instrumentos que permitem a matização dos modelos propostos, como seja o prazo da concessão.
- ✓ No que se refere a Penalidades Contratuais² - a execução contratual deverá ser exigente e efetiva, pelo que deverá existir referência expressa aos mecanismos previstos nos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, designadamente, a aplicação da suspensão do pagamento de compensações financeiras em caso de incumprimento(s).
- ✓ Que fosse dado cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência da CIM³.

No âmbito do Parecer AMT, recomendou-se à CIMAVE,

- ✓ No que se refere a matérias de *Governance* Territorial que CIMAVE pudesse concretizar, a celebração dos contratos Interadministrativos / Acordos de coordenação de competências, *preferencialmente antes do lançamento do concurso*, de forma a estabilizar os pressupostos do Modelo e a diminuir as hipóteses de verificação de conflitos negativos e/ou positivos de competências entre Autoridades de Transportes, contribuindo para o estabelecimento de um modelo adequado do *Governance Territorial*, *essencial para* a gestão eficiente das diversas tipologias de Serviços (Urbanos, Municipais, Intermunicipais, Inter-Regionais).
- ✓ Que ponderasse, de forma proporcional e tendo em conta o interesse público, as consequências jus concorrenciais de autorização da subcontratação de mais de 1/3 dos Serviços, tendo em conta a necessidade de garantir a plena conformidade com o regime constante do Regulamento.

² E sem prejuízo da introdução de algum aperfeiçoamento, nomeadamente no que se refere à gradação dos incumprimentos e respetivas penalidades.

³ que permita, designadamente, obter dados e indicadores relevantes constantes de informação da AMT às autoridades de transportes, tendo em conta que já se encontra prevista a transmissão de dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 (cujo reporte, de caráter anual, se considera essencial) em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance mas também para aferir da aderência à realidade da exploração de todos os pressupostos e ponderar a eventual necessidade (recomenda-se uma avaliação também anual) de proceder aos ajustes que se justifiquem, garantindo, a todo o tempo, a sustentabilidade do modelo e a sua compliance com o enquadramento legal e jurisprudencial nacional e europeu.

III. DAS CONCLUSÕES do PARECER AMT

5. Recorda-se que o Parecer AMT tinha referido que, não obstante o mesmo ser favorável (*do ponto de vista da compliance das peças com os normativos legais aplicáveis*), o mesmo teria que ter em conta o já referenciado no que respeita ao Modelo económico-financeiro (e seus impactos jus concorrenciais, tendo nomeadamente em conta a racionalidade dos Investidores/operadores).
6. Nesse sentido, considerou-se que o parecer favorável seria condicionado ao cumprimento da Determinação referidas *supra* (*sendo ponderadas as Recomendações inerentes*), devendo a AMT voltar a pronunciar-se face às reformulações apresentadas. Caso, da análise então efetuada, se concluísse não terem sido introduzidos elementos que permitam matizar as referidas externalidades negativas (jus concorrenciais), o Parecer convolar-se-ia em desfavorável (negativo).

IV. DO ESTUDO DA CONCESSÃO ATUALIZADO PELA CIMAVE

O documento “Estudo da Concessão” (apresentado pela CIMAVE, após Parecer da AMT), salienta o seguinte:

7. Refere-se que após elaboração do Estudo da Concessão, a CIMAVE teve acesso a informações mais recentes quanto às receitas do sistema de transportes, sendo referido que *“as novas informações respeitantes à receitas do sistema de transportes não alteram as conclusões do Estudo da Concessão, designadamente quanto às vantagens do cenário 2 face aos cenários 1 e 2 anteriormente analisados.”*
8. No entanto, o Estudo da Concessão revisto, procura atualizar a informação anterior (com base na nova informação disponível) e tem ainda em consideração as Determinações e Recomendações do Parecer da AMT.

Sobre Acordos de Exploração:

9. No modelo anterior estava prevista a obrigação de realização de acordos de exploração conjunta relativos à exploração da linha Guimarães – Braga⁴. No entanto, de acordo com

⁴ A Concessionária obriga-se a celebrar, com o operador encarregue da exploração do Serviço Público na Comunidade Intermunicipal do Cávado, um acordo de exploração conjunta relativo às carreiras que asseguram a ligação entre Guimarães e Braga, conforme será identificado no Plano de Rede e Oferta, que assegure as seguintes condições: Exploração conjunta das carreiras Guimarães – Braga (via Autoestrada) e Guimarães – Braga (via EN); Os passes mensais a vigorar nestas carreiras são válidos em ambos os Operadores; A indicação das circulações a assegurar por cada um dos Operadores será acordada entre as partes; A repartição de receitas relativas à exploração conjunta destas carreiras será acordada entre as partes. Em caso de falta de acordo entre os Operadores quanto às condições a vigorar no acordo de exploração conjunta indicado no número anteriores, as mesmas serão determinadas conjuntamente pela Comunidade Intermunicipal do Ave e pela Comunidade Intermunicipal do Cávado

o Estudo revisto e as novas peças, tal obrigação foi, entretanto, eliminada da versão final das peças concursais.

Sobre o Prazo da Concessão

10. Refere a CIMAVE o seguinte: “Por forma a acomodar as recomendações vertidas no parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), a CIMAVE optou por alargar o prazo de concessão, introduzindo a possibilidade de prorrogação por 2,5 anos adicionais. Desta forma pretende-se compatibilizar dois objetivos: (i) Dar cumprimento às recomendações da AMT, introduzindo a possibilidade de alargamento do prazo contratual, por forma a aumentar a competitividade do concurso e a participação de um maior número de operadores; (ii) Após a conclusão da atual concessão, a CIMAVE ter a possibilidade de vir a estudar formas materialização de uma maior integração com os serviços de transporte público das comunidades intermunicipais adjacentes, alinhando assim os períodos de exploração entre as concessões das várias CIM.”

Sobre a Frota (obrigatoriedade de reversão)

11. Refere a CIMAVE que “Após a conclusão da concessão em apreço, a CIMAVE pretende estudar a possibilidade de incorporar, no concurso subsequente, uma renovação integral da frota⁵. Nesse sentido, a CIMAVE optou por retirar a obrigação de reversão da frota no termo da concessão. Com a não reversão da frota deixam de se verificar os requisitos aplicáveis à situação de transferência de estabelecimento. Nesse sentido, deixa também de existir uma obrigatoriedade de transmissão dos contratos de trabalho para a concessão subsequente.”

Outras questões

12. *Passe Sénior* sofre uma evolução: a sua disponibilização passa a ser obrigatória por parte da futura concessionária - cada concorrente deverá propor se a disponibilização do *Passe Sénior* ficará sujeita, ou não, a restrições horárias quanto à sua utilização.
13. A cobertura dos níveis mínimos de serviço, previstos no RJSPTP, nos 77 lugares previstos pela CIMAVE tem um custo anual estimado de [confidencial] €.
14. O número de veículos.km/ano de rede complementar de transportes regulares no Município de Mondim de Basto foi atualizado para [confidencial] vk/ano. Deste modo, o número global de veículos.com relativo à rede complementar de transportes regulares foi atualizado para [confidencial] vk/ano, ao qual corresponde uma estimativa de custo anual de

⁵ por forma a melhorar significativamente o serviço oferecido às populações, reduzir as emissões poluentes e contribuir para o aumento da procura dos serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros.

[confidencial] €/ano.

15. O número de veículos.km/ano de serviços de transporte a pedido no Município de Mondim de Basto foi também atualizado para [confidencial] vk/ano. Deste modo, o número global de veículos.com relativo à rede complementar de transportes a pedido foi atualizado para [confidencial] vk/ano, ao qual corresponde uma estimativa de custo anual de [confidencial] €/ano.
16. No Cenário 2 (revisto), a CIMAVE considera a existência de atividades acessórias, com objetivo de estimar qual o volume de atividades acessórias que a Concessionária teria que gerar por forma a tornar a concessão viável sem pagamento de compensações por parte da CIMAVE.
17. Neste sentido, a Concessionária seria remunerada: (i) Pelas receitas tarifárias; (ii) Pelas compensações relativas à Rede Complementar e Níveis Mínimos de Serviço; (iii) Pelas margens geradas pelas Atividades Acessórias.
18. Sem prejuízo da análise mais detalhada apresentada mais à frente, salienta-se o seguinte, de acordo com o referido no Estudo da Concessão (atualizado/revisto):

[confidencial]

V. ANÁLISE

V.1 DO MODELO FINANCEIRO REFORMULADO

19. O Modelo Reformulado baseia-se em projeções para 5 anos, com possibilidade de prorrogação de 2,5 anos;
20. O modelo contratual ora proposto preconiza uma produção anual de [confidencial] vk/ano (*anterior 7.164.764 vk/ano*) na Rede Base; [confidencial] vk/ano na Rede Complementar e [confidencial] vk/ano na Rede de Níveis Mínimos de Serviço, sendo para este efeito necessário uma frota de [confidencial] veículos [confidencial]) e a realização de investimentos na ordem de [confidencial] de euros;
21. Os investimentos previstos abrangem i) a aquisição de Material Circulante num total de [confidencial] € (+[confidencial] euros); ii) Novo Sistema de Bilhética no valor de [confidencial] € (+[confidencial] €); iii) Parque de Manutenção e Oficina (PMO) no valor de [confidencial] € e iv) Equipamento, Informação e Publicidade no valor de [confidencial] €;
22. Na ótica das receitas de serviço público e ocasionais, verifica-se a revisão em alta das

receitas tarifárias de [confidencial] € para [confidencial] €, no primeiro ano e sujeita a atualização nos anos subsequentes de acordo com a taxa de inflação; e ii) a redução do contributo das atividades acessórias de [confidencial] % ([confidencial] €) para [confidencial] % ([confidencial] €) das receitas do serviço público. De acordo com a CIMAVE os operadores [confidencial]

23. Na ótica da despesa, o modelo económico ora revisto baseia-se na revisão em baixa da estimativa dos gastos operacionais de [confidencial] € para [confidencial] €, que se subdividem de seguinte forma:

- Gastos com o pessoal no montante de [confidencial] (anterior [confidencial] €) para um total de [confidencial] [[confidencial]
- Consumos (CMVMC) no montante de [confidencial] €, sendo de referir que as atividades acessórias totalizam [confidencial] € (anteriormente [confidencial] €) e os gastos com combustível representam a maior parcela dos CMVMC num valor aproximado de [confidencial] euros; e
- Os Fornecimentos e Serviços Externos (FSE), num total de [confidencial] € (anterior [confidencial] €) os quais se incluem os gastos com seguros e limpeza.

24. A TIR Acionista é revista em baixa de [confidencial] % para [confidencial] %.

25. Com efeito, o montante das compensações financeiras é revisto em baixa de [confidencial] € para [confidencial] €, para o primeiro ano, e de [confidencial] € para [confidencial] €, *cfr.* quadro *infra*:

[confidencial]

26. Em síntese, o modelo ora revisto preconiza o efeito conjugado da redução da TIR e do efeito alavancagem de [confidencial] % para [confidencial] % e consequentemente a revisão em baixa não só do montante de receitas provenientes das atividades acessórias (-[confidencial] euros) como também dos custos com estas atividades (- [confidencial] euros), que se encontram refletidos na rubrica CMVM.

[confidencial]

27. Verifica-se ainda que as referidas alterações não resultam no aumento do esforço financeiro da Autoridade de Transporte e, ao mesmo tempo, garantem a sustentabilidade económica perspetivando um EBITDA e EBIT positivos.

28. Em face do que antecede, podemos concluir que este modelo cumpre com as recomendações da AMT, nomeadamente:

29. A revisão em baixa do efeito “alavancagem” comportando, deste modo, menor dependência da fonte de financiamento relativo às atividades acessórias e assegura um maior *level playing field* entre os concorrentes (incumbentes/históricos vs. novos

operadores);

- A redução da TIR de [confidencial] % para [confidencial] % não prejudica a rentabilidade económica dos operadores e, num cenário de redução do contributo das receitas das atividades acessórias, não se traduz no aumento do esforço financeiro da autoridade de transporte.

Portanto, satisfaz o equilíbrio entre as Racionalidades Investidores/Cidadãos/Contribuintes.

V.2 DOS EVENTUAIS EFEITOS DA PANDEMIA SARS Cov-2 / COVID 19

- 30.** Atento o atual contexto, entendeu a AMT questionar a CIMAVE sobre a ponderação de eventuais efeitos da atual Pandemia SARS Cov2/COVID 19, no Modelo subjacente ao procedimento em análise, sobretudo do ponto de vista das projeções da procura.
- 31.** De facto, poder-se-á assumir que os modelos *net cost*⁶ comportam maior risco para os operadores do que os modelos *gross cost*, uma vez que o risco relativo aos rendimentos com o serviço público e, no caso em apreço, com os serviços ocasionais recai sobre os operadores.
- 32.** A revisão em baixa do efeito “alavancagem” pode, em certa medida, contribuir para a mitigação deste risco. No entanto, se se verificar uma quebra significativa da procura, tal redução poderá não ser suficiente para garantir a sustentabilidade económica do Modelo uma vez que não são expetáveis, na mesma proporção/intensidade, variações na oferta de serviços mínimos nem nos respetivos gastos operacionais.
- 33.** Assim, no seguimento desta “lógica prudencial”, a AMT questionou a CIMAVE sobre o previsível impacto da Pandemia no Modelo [subjacente ao contrato] tendo em conta a redução da procura (dados atuais) e as perspetivas de retoma conforme os perfis da procura.

Resposta da CIMAVE:

[confidencial]

V.3 BREVE REFERÊNCIA A OUTROS ASPETOS (PEÇAS DO PROCEDIMENTO)

- 34.** De salientar que, em conjunto com o Estudo da Concessão Atualizado (revisto) foram apresentadas as peças do procedimento (Caderno de Encargos e Programa do

⁶ Como o presente.

Concurso), também revistas⁷.

35. De referir que as mesmas acomodam as Determinações e Recomendações da AMT constantes do Parecer anteriormente emitido, salientando-se as matérias relativas ao Prazo da Concessão (Cláusula 9.^a/2(b) e 5), às questões da Subcontratação (Cláusula 33.^o 1 e 2), sendo ainda de salientar as questões relativas à gradação das “violações contratuais”⁸ (Cláusula 71.^a).

VI. CONCLUSÕES

- 36.** De referir como positiva a postura da CIMAVE, na sua disponibilidade para rever, no seguimento do Parecer AMT, as questões essenciais relativas ao Modelo Financeiro, compreendendo as objeções constantes do referido Parecer no que respeita à percentagem de alavancagem do financiamento do Serviço Público (da Rede Complementar), tendo em conta as receitas das Atividades Comerciais (Acessórias), incluindo as provenientes dos Serviços “Expresso” (que operam em mercado recentemente liberalizado);
- 37.** Essa reponderação do Modelo, foi possível, tendo em conta a disponibilidade da CIMAVE, enquanto Autoridade de Transportes, em atualizar os elementos que haviam servido de base à elaboração do Modelo, na primeira versão do Estudo da Concessão. Nesse sentido, foi possível verificar, com base em informação atualizada fornecida pelos “operadores históricos”, que as receitas do serviço público assumiam uma dimensão mais relevante do que a inicialmente referida, sendo possível rever (em baixa) a percentagem de receitas de atividades acessórias que teriam que ser consideradas para viabilizar a sustentabilidade económico-financeira do Modelo. Essa revisão – em conjunto com a reponderação do prazo da concessão, que se admite poder atingir os 7,5 anos – permitiu recalibrar o risco da concessão e admitir um lucro razoável alinhado com o *benchmarking* assumido por outras autoridades de transportes.
- 38.** Por outro lado, a CIMAVE assumiu a imprevisibilidade / imponderabilidade das consequências da atual Pandemia SARS Cov2 nas projeções (de procura) subjacentes ao Modelo, admitindo reavaliar a situação, caso se verifique que o procedimento não apresenta atratividade concorrencial.
- 39.** Nesse sentido, estão reunidas as condições para que, do ponto de vista da *compliance* e

⁷ Sendo ainda revisto o Anexo 4 (Frota).

⁸ Leves, Graves, Muito Graves.



do cumprimento das racionalidades basilares relativas ao Modelo de Regulação estabelecido pela AMT, o presente (Aditamento) ao Parecer seja **favorável**, sem prejuízo do acompanhamento, por parte da AMT - e no cumprimento dos seus poderes de supervisão - a todo o momento, do procedimento concursal e do contrato a celebrar.

Lisboa, 07 de maio de 2020.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho