

PARECER N.º 12/AMT/2021

[versão não confidencial]

Objeto: Prorrogação da vigência do Contrato-Programa entre o Estado Português e a Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP, S.A.), que regula os termos e condições de prestação pela IP, S.A. das Obrigações de Serviço Público de gestão da infraestrutura integrante da Rede Ferroviária Nacional.

Contexto: Parecer previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, sobre a prorrogação da vigência, por um período de seis meses, do Contrato-Programa.

Destinatário: Sua Excelência o Secretário de Estado das Infraestruturas

Lisboa, em 28 de janeiro de 2021

I - ENQUADRAMENTO

I.1 Objeto

1. O presente Parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) é emitido ao abrigo da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, tendo por objeto a prorrogação da vigência, por um período de 6 meses, até 30 de junho de 2021, do Contrato Programa entre o Estado Português e a Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP, S.A.), que regula os termos e condições de prestação pela IP, S.A. das Obrigações de Serviço Público (OSP) de gestão da infraestrutura integrante da Rede Ferroviária Nacional (RFN).

2. [confidencial]

I.2 Contexto

3. Cumpre assinalar que este pedido de Parecer surge num contexto incontornável da longa duração e, particularmente, do agravamento presente da pandemia de covid-19, com todas as dificuldades de carácter económico, social, cultural que lhe estão subjacentes.
4. Este contexto é ainda agravado pelo carácter extensivo da pandemia, ligando diversos Estados-Membros da União Europeia (UE) e provocando dificuldades nas escolhas tecnológicas e operacionais, bem como um ambiente de grande incerteza, inerentes à construção de um novo contrato de OSP de gestão da infraestrutura integrante da RFN.

II - PARECER DA AMT

5. O presente Parecer é emitido pela AMT no exercício das suas atribuições de Regulador Económico Independente com jurisdição no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, nos termos da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (Lei-Quadro das Entidades Reguladoras), tendo em vista a promoção e defesa do interesse público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável (MOBIES), enquanto direito de cidadania e componente essencial de uma cultura geradora de um quadro regulatório com regras claras, coerentes e estáveis que incentivem o investimento sustentado, produtivo e estruturante, em particular no Ecossistema do Transporte Ferroviário.
6. O Contrato-Programa Programa entre o Estado Português e a IP, S.A., que regula os termos e condições de prestação pela IP, S.A. das OSP de gestão da infraestrutura integrante da RFN, bem como as indemnizações compensatórias decorrentes a pagar pelo Estado, celebrado em 11 de março de 2016, vigorou pelo prazo de cinco anos a contar de 1 de janeiro de 2016.
 - 6.1. Para efeitos da execução contratual, a expressão “gestão da infraestrutura” compreende todos os atos de gestão da capacidade e de manutenção da infraestrutura, bem como os atos de gestão dos respetivos sistemas de regulação e segurança, nos termos definidos no n.º 2 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio¹.
 - 6.2. Integra os seguintes anexos: (1) Projeções financeiras subjacentes à prestação do serviço público de gestão da RFN; (2) indemnizações compensatórias previstas para o período em causa resultantes das projeções financeiras; e (3) indicadores de avaliação de desempenho que permitem a avaliação do cumprimento das OSP.
 - 6.3. Incluem-se nas OSP de gestão da infraestrutura da RFN: (1) A gestão da capacidade da infraestrutura ferroviária; (2) o comando e controlo da circulação; (3) a manutenção da infraestrutura; e (4) a promoção, coordenação, desenvolvimento e controlo de todas as atividades relacionadas com a infraestrutura ferroviária.

¹ O Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio, procedeu à fusão, por incorporação, da EP - Estradas de Portugal, S. A., na REFER - Rede Ferroviária Nacional, E. P. E., transformando a REFER em sociedade anónima, redenhando-a para Infraestruturas de Portugal, S. A., e aprova os respetivos Estatutos, sendo que no seu Anexo II apresenta os elementos que compõem a infraestrutura ferroviária, envolvendo a sua gestão, concretamente, a gestão da capacidade, conservação e manutenção dessa infraestrutura, bem como a gestão dos respetivos sistemas de regulação e segurança.

7. O presente Parecer incide sobre a simples prorrogação temporal das cláusulas contratuais estruturantes especificadas no ponto anterior.
8. Tal como assinalado referido na Seção 0, a pandemia de covid-19 que tem assolado todo o planeta, desde o início do ano de 2020, e em especial em Portugal a partir de março, tem provocado fortes impactos negativos, praticamente sem precedentes na contemporaneidade, em particular aos níveis sanitário, social, cultural e económico, os quais são suscetíveis de ainda piorarem em função do agravamento significativo da situação epidemiológica no nosso país desde finais do ano transacto.
 - 8.1. Esta situação tem obrigado à adoção de um vasto conjunto de medidas excecionais e temporárias de controlo sanitário, cujo horizonte temporal ainda não pode ser determinado com segurança, que têm provocado significativos impactos na sociedade e economia mundial, da UE e Portugal, afetando naturalmente também o Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, e, em particular, o Ecosistema Ferroviário.
 - 8.2. No âmbito do Ecosistema Ferroviário, e em particular as restrições à circulação, provocaram, em especial na primeira fase do Estado de Emergência e associadas medidas de confinamento (março-abril/2020), uma forte redução no transporte ferroviário de passageiros, mas afetando também o tráfego de mercadorias.
 - 8.2.1. De facto, no primeiro semestre de 2020 registou-se uma redução da oferta de comboios.km de -13% para o transporte de passageiros e de -11,2% no transporte de mercadorias, associada a diversos fatores, como sejam, designadamente a aplicação de planos de contingência dos operadores de transporte de passageiros e a redução da atividade de alguns tipos de transporte de mercadorias (em especial do carvão, apesar de, neste caso concreto, não estar relacionado com a situação pandémica e sim com o “*phasing out*” da produção de energia elétrica a partir deste combustível sólido).

8.2.2. O volume de tráfego acumulado ao 3.º trimestre de 2020, em comboios.km, observou uma diminuição de 10,1%, quando comparado com o período homólogo do ano anterior, o que indicava alguns sinais de recuperação relativamente à fase inicial da pandemia de covid-19, acompanhando o levantamento das medidas de restrição de circulação que a situação sanitária permitia à altura.

8.2.3. Por sua vez, os valores acumulados, também ao 3.º trimestre de 2020, dos rendimentos da Taxa de Utilização da Infraestrutura (TUI) registavam uma redução de 11,1%, principalmente justificada pela forte redução de atividade observada nos períodos de Estado de Emergência e de Calamidade no 1.º semestre de 2020, a par da reformulação tarifária do Pacote Mínimo de Acesso e da já referida diminuição do tráfego de carvão.

8.2.4. Entre meados de março e o final do 1.º semestre de 2020, foi observada uma redução de 21% da capacidade utilizada, por comparação entre o início do ano e meados de março, sendo que, como medida de mitigação dos efeitos da pandemia na atividade das empresas de transporte ferroviário, a IP, S.A. isentou o pagamento da taxa de capacidade pedida e não utilizada, desde o início da pandemia.

8.3. De acordo com estimativas realizadas pela IP, S.A. em julho de 2020, estava prevista uma quebra de receita da TUI, relativamente ao orçamentado para esse ano, de quase [confidencial] milhões €.

As receitas da TUI são um elemento determinante na execução do Contrato-Programa, na medida em que se trata da componente principal dos rendimentos do gestor da infraestrutura (IP, S.A.), num serviço público que deverá reger-se pelos princípios de transparência, equilíbrio e sustentabilidade económico-financeira, de acordo com critérios de racionalidade de gestão.

Assim, em particular, a redução dos proveitos da TUI, é suscetível de ter um impacto expressivo na necessidade de aumentar as indemnizações compensatórias.

- 8.4. O agravamento contínuo da situação sanitária a partir do final de 2020, e especialmente no corrente mês de janeiro de 2021, levando ao restabelecimento do Estado de Emergência em novembro passado e, desde o dia 20 de janeiro de um novo período de confinamento e de duração que ainda não pode ser determinada com segurança, irá, naturalmente, travar a recuperação da economia que se estava a iniciar deste meados de 2020 e, particularmente com a reposição das restrições de circulação, impactando negativamente na oferta e procura dos serviços de transporte ferroviário, agravando o clima de incerteza subjacente à negociação das condições do novo contrato de OSP de gestão da infraestrutura que integra a RFN, a partir do corrente ano de 2021.
9. O caráter extensivo da pandemia de covid-19 em todo o mundo, mas particularmente nos diversos Estados-Membros da UE, com as suas múltiplas interações, seja ao nível de interoperabilidade de soluções técnicas e de exploração, seja de coordenação na aplicação de medidas de combate à crise sanitária e de mitigação dos seus efeitos socioeconómicos concretamente no Ecossistema Ferroviário, como sejam por exemplo a possibilidade de redução, deferimento ou isenção temporária de taxas para os operadores ferroviários, torna a situação caracterizada no ponto anterior ainda mais complexa, provocando dificuldades acrescidas, no clima de grande incerteza que se vive, na construção das cláusulas estruturantes do novo contrato de OSP de gestão da infraestrutura integrante da RFN.
10. Acresce que, tal como decorre da Resolução do Conselho de Ministros n.º 117/2020, de 22 de dezembro de 2020, publicada no Diário da República, 1.ª série, N.º 252, de 30 de dezembro de 2020, está em causa a prorrogação do Contrato-Programa nos seus termos exatos, modificando apenas o prazo contratual, não se constatando outras alterações a disposições contratuais em vigor, designadamente nos critérios de cálculo das indemnizações compensatórias.
11. Por conseguinte, ponderadas as dificuldades incontornáveis suscitadas pelo presente contexto da pandemia de covid-19, tal como assinaladas anteriormente, o presente parecer é **favorável**.

12. Em todo o caso, entende-se dever alertar para a necessidade de serem adotadas as seguintes recomendações:

- 12.1. Durante a execução da prorrogação da vigência do atual Contrato-Programa, garantir um acompanhamento e fiscalização muito próximos da execução deste aditamento contratual, incluindo designadamente o reporte à AMT dos indicadores de avaliação de desempenho e de monitorização da IP, S.A., para este período adicional;
- 12.2. Na negociação do novo Contrato-Programa, ponderar os elementos produzidos pela AMT no âmbito do acompanhamento e fiscalização do presente Contrato-Programa, nos termos da atribuição constante da alínea f) do n.º 3 do artigo 5º dos seus Estatutos desta Autoridade, concretamente o Memorando “Análise/Diagnóstico dos Indicadores, Objetivos e Multas Contratuais constantes do Contrato Programa entre o Estado e a Infraestruturas de Portugal, S.A.”² e o conjunto de relatórios de verificação do desempenho do Contrato-Programa³.

² <https://www.amt-autoridade.pt/pronuncias-e-pareceres/pronuncias/memorando-analise-diagnostico-dos-indicadores-objectivos-e-multas-contratuais-constantes-do-contrato-programa-entre-o-estado-e-a-infraestruturas-de-portugal-sa/>

³ Foram produzidos pela AMT os seguintes relatórios de verificação do desempenho do Contrato-Programa, e remetidos para o IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, atentas as suas atribuições em matéria do acompanhamento e fiscalização do cumprimento das obrigações da IP, S.A. emergentes do contrato, e órgão responsável pela constituição e dinamização da Comissão de Acompanhamento, tal como previsto na Cláusula n.º 10 do Contrato Programa:

- Relatório de Análise AMT. Contrato-Programa entre o Estado e a IP – Infraestrutura de Portugal, SA. Relatório Anual de Desempenho de 2016;
- 2019 -.Contrato Programa entre o Estado e a IP, S.A.. Relatório de Desempenho 2016-2018;
- Contrato-Programa entre o Estado e a IP – Infraestruturas de Portugal, S.A.. Relatório de Verificação do Desempenho 2019.

III - CONCLUSÕES

13. Em face do exposto anteriormente, e nos termos e para os efeitos previstos na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos desta Autoridade, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT emite parecer **favorável** à prorrogação da vigência do Contrato-Programa entre o Estado Português e a Infraestruturas de Portugal, S.A., que regula os termos e condições de prestação pela IP, S.A., por um período de seis meses, até 30 de junho de 2021.

14. A AMT **recomenda** adoção dos seguintes procedimentos:

14.1. Durante a execução da prorrogação da vigência do atual Contrato-Programa, que seja garantido um acompanhamento e fiscalização muito próximos da execução deste aditamento contratual, incluindo designadamente o reporte à AMT dos indicadores de avaliação de desempenho e de monitorização da IP, S.A., para este período adicional;

14.2. Na negociação do novo Contrato-Programa, que sejam ponderados os elementos produzidos pela AMT no âmbito do acompanhamento e fiscalização do presente Contrato-Programa, concretamente o Memorando “Análise/Diagnóstico dos Indicadores, Objetivos e Multas Contratuais constantes do Contrato Programa entre o Estado e a Infraestruturas de Portugal, S.A.” e o conjunto de relatórios de verificação do desempenho do Contrato-Programa.

Lisboa, 28 de janeiro de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho