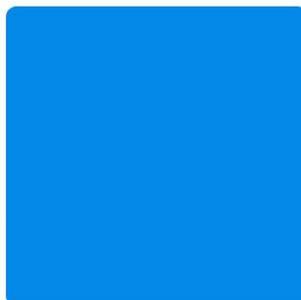


SESSÃO

# A REGULAÇÃO DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS E REGIONAIS

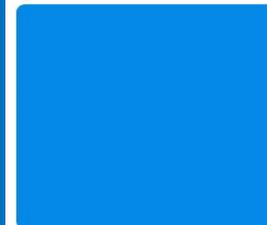
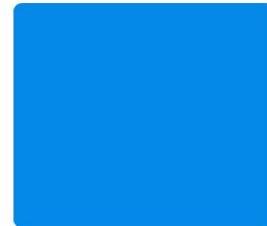
Auditório do Edifício da Transtejo, Cais do Sodré, Lisboa  
6 de novembro de 2012 | 18h



# Índice

## PARTE I – Os Modelos de Regulação

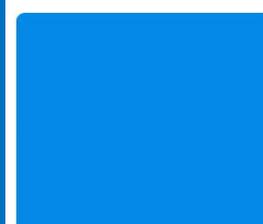
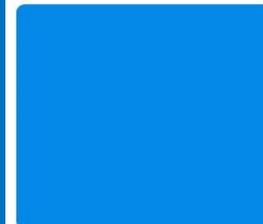
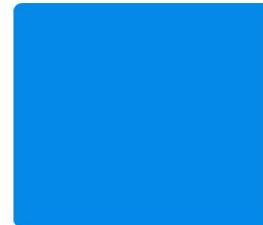
- Evolução dos Modelos de Regulação
- Princípios Base dos novos modelos de Regulação
- Importância da Independência das Autoridades nos Sistemas de Transporte e Infra-estruturas de Transporte.



# Índice

## PARTE I – Os Modelos de Regulação

- Evolução dos Modelos de Regulação
- Princípios Base dos novos modelos de Regulação
- Importância da Independência das Autoridades nos Sistemas de Transporte e Infra-estruturas de Transporte.



A evolução dos Modelos de Regulação está directamente relacionada com as perspectivas de evolução do papel do Estado.

### Evolução da Missão do Estado nos Países da Europa Ocidental



Perspectiva Tradicional  
Estado Produtor de Bens  
e Serviços

Nova Perspectiva  
O Estado Regulador

A evolução dos Modelos de Regulação está directamente relacionada com as perspectivas de evolução do papel do Estado (1/2)

## Evolução da Missão do Estado nos Países da Europa Ocidental

### Perspectiva Tradicional – Estado Produtor de Bens e Serviços

- Estado intervêm na economia através de leis que enquadram a acção dos agentes privados.
- O Estado desenvolve directamente um conjunto de actividades de importância social determinante (serviços públicos).
- Em muitos casos, e complementarmente, o Estado desenvolve intervenções directas na actividade económica (através de empresas de capitais públicos ou mistas) em sectores considerados estratégicos e, por conseguinte, onde seria necessário manter um controlo directo da actividade económica.
- Sendo considerado necessária a intervenção do Estado num sector de actividade económica, (por interesse estratégico ou de relevância para o interesse nacional) assiste-se a uma “reserva” dessa actividade baseada em monopólio ou por introdução de regimes mais ou menos claros de privilégio da sua exploração nos casos onde o Estado concorre com os privados.
- O interesse público é defendido pela actuação directa do Estado no domínio económico (normalmente ligada à actuação política imediata e por isso necessariamente volátil).
- Os interesses dos cidadãos consumidores/utilizadores são considerados defendidos pela produção directa dos bens/serviços pelo Estado.

A evolução dos Modelos de Regulação está directamente relacionada com as perspectivas de evolução do papel do Estado. (2/2)

## Evolução da Missão do Estado nos Países da Europa Ocidental

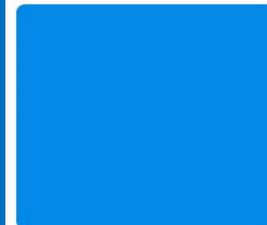
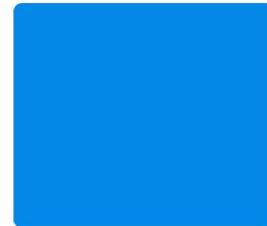
### Nova Perspectiva – Estado Regulador

- Estado reduz a sua intervenção directa como produtor de bens e serviços.
- Mesmo nos casos onde o Estado continua a intervir directamente num dado sector económico há uma separação clara do papel das empresas de capitais públicos e a entidade sobre a qual vai recair a regulação do sector.
- O Estado mantém a sua intervenção estatal em sectores económicos onde tal se revela necessário mas dentro de um novo modelo que passa, não pelo exercício directo da actividade empresarial, mas sim pela utilização de mecanismos de regulação e Autoridade .
- Pode existir concorrência directa num sector entre privados e empresas públicas nos sectores onde o Estado continua a considerar estratégica a sua presença como produtor de bens ou serviços. A intervenção dos privados em sectores regulados é vista como possível e mesmo desejável para o interesse público.
- Neste modelo, contrariamente à intervenção directa do Estado, os objectivos são centrados nos interesses da sociedade no seu todo (cidadãos enquanto consumidores dos bens económicos e os interesses públicos e privados subjacentes às relações económicas).
- A intervenção regulatória pressupõe portanto um carácter de mediação e interlocução com os agentes envolvidos no sector regulado.

# Índice

## PARTE I – Os Modelos de Regulação

- Evolução dos Modelos de Regulação
- Princípios Base dos novos modelos de Regulação
- Importância da Independência das Autoridades nos Sistemas de Transporte e Infra-estruturas de Transporte.



O novo modelo regulatório a ser desenvolvido para o sector deve ser desenvolvido tendo em conta este novo modo de intervenção do Estado.

### Princípios base dos Novos Modelos de Regulação (1/4)

1

A regulação não representa uma redução da intervenção do Estado na economia e nos sectores regulados. Baseia-se num novo paradigma, com a substituição ou complementaridade da intervenção directa do Estado no sector por instrumentos de intervenção indirecta de natureza regulatória.

2

O Estado poderá manter a sua intervenção num dado sector, mas separando as tarefas de regulação das tarefas de exploração da actividade económica, criando desta forma condições para a iniciativa privada (mesmo nos casos em que mantém actividade directa).

3

A regulação deve procurar manter o equilíbrio dentro do sector regulado, de modo a garantir adequadas condições concorrenciais e articulando os interesses privados com os interesses públicos e em particular a defesa dos interesses dos cidadãos enquanto participantes na relação económica. Por natureza este modelo terá sempre um carácter de mediação de interesses.

O novo modelo regulatório a ser desenvolvido para o sector deve ser desenvolvido tendo em conta este novo modo de intervenção do Estado.

### Princípios base dos Novos Modelos de Regulação (2/4)

4

Para o funcionamento adequado deste modelo torna-se em muitos casos necessário garantir a existência de entidades Administrativas Independentes, dotadas de autoridade, uma adequada gama de competências e alta especialização técnica no sector (Autoridades Administrativas Independentes).

5

Estas Autoridades devem funcionar dentro de princípios de transparência, neutralidade e independência face a todas as partes interessadas no sector económico: dos regulados de forma a garantir as condições de concorrência e a viabilidade do sector, dos consumidores uma vez que são eles os principais interessados na eficiência da regulação e do poder político responsável pelas políticas públicas no sector.

O novo modelo regulatório a ser desenvolvido para o sector deve ser desenvolvido tendo em conta este novo modo de intervenção do Estado (cont.)

### Princípios base dos Novos Modelos de Regulação (3/4)

6

A acção acção regulatória destas Autoridades não deve ser confundida com uma mera actividade regulamentar. A actividade de regulação pelo Estado (Autoridades) envolve funções muito mais amplas do que a actividade regulamentar (que consiste em disciplinar uma actividade através da produção normativa). A regulação envolve actividades de coordenação e organização, licenciamentos, exercício de poder coercivo e de fiscalização, suporte à decisão política e arbitragem de interesses.

7

A regulação através de Autoridades Independentes torna-se particularmente importante quando existem, como é o caso do sector dos transportes e infra-estruturas, investimentos avultados em infra-estruturas que poderam ser partilhadas e exploradas por entes públicos e privados, sendo necessário garantir a transparência do sistema.

8

Nas infra-estruturas de transporte, as boas práticas internacionais mostram que a existência de um Regulador Independente é fundamental para a manutenção de incentivos ao investimento e para a promoção de uma melhor utilização económica das infra-estruturas existentes.

O novo modelo regulatório a ser desenvolvido para o sector deve ser desenvolvido tendo em conta este novo modo de intervenção do Estado (cont.)

### Princípios base dos Novos Modelos de Regulação (4/4)

9

Na actual conjuntura económica de austeridade, com o investimento público em queda acentuada, a atracção de investimentos privados quer para o desenvolvimento das infraestruturas, quer para a operação/exploração das mesmas, torna-se fundamental. A existência de regulação independente cria as condições para essa atracção, garantindo a sustentabilidade económica dos sistemas.

10

O regulador deve ser independente do poder político existente. Esta independência garantirá a manutenção de uma perspectiva de médio-longo prazo (estabilidade) e evitará decisões baseadas no interesse político imediato. Esta independência torna-se fundamental quando um ou mais operadores/empresas do sector regulado são detidas pelo Estado (conforme reconhecido pelo International Transport Forum da OCDE)

# Índice

## PARTE I – Os Modelos de Regulação

- Evolução dos Modelos de Regulação
- Princípios Base dos novos modelos de Regulação
- Importância da Independência das Autoridades nos Sistemas de Transporte e Infra-estruturas de Transporte.



Este Modelo Regulatório leva à criação de Entidades Reguladoras com características necessariamente adaptadas à forma de intervenção prevista para o Estado

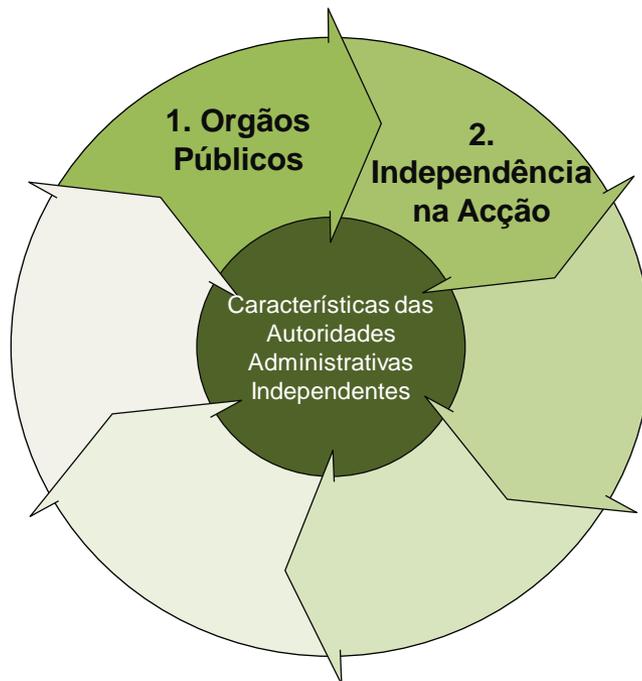
### Características das Autoridades Administrativas Independentes



Este Modelo Regulatório leva à criação de Entidades Reguladoras com características necessariamente adaptadas à forma de intervenção prevista para o Estado (1/3)

## Características das Autoridades Administrativas Independentes

1. O novo papel do Estado enquanto Regulador Independente requer a constituição de um tipo específico de Entidades Públicas que exercem uma função pública típica do Estado mas não as típicas da Administração Pública.



2. O Regulador deve manter equidistância dos vários interesses no sector regulado.

O exercício pleno das funções de regulação só é possível quando as Autoridades não estão organicamente incluídas na Administração Pública e não estão sujeitas a orientações e controlo governamental da sua actividade (incluindo nomeação dos órgãos dirigentes)

A independência deve verificar-se igualmente em relação às entidades reguladas (incluindo períodos de quarentena dos seus dirigentes)

Este Modelo Regulatório leva à criação de Entidades Reguladoras com características necessariamente adaptadas à forma de intervenção prevista para o Estado (2/3)

## Características das Autoridades Administrativas Independentes



3. As Autoridades devem garantir uma forte base de competências e conhecimento sobre o sector que regulam.

Estas competências devem ser garantidas pela sua capacidade de recrutar e manter quadros de topo do sector e através dos meios e instrumentos que permitem manter uma base permanente de informação sobre o sector e os regulados.

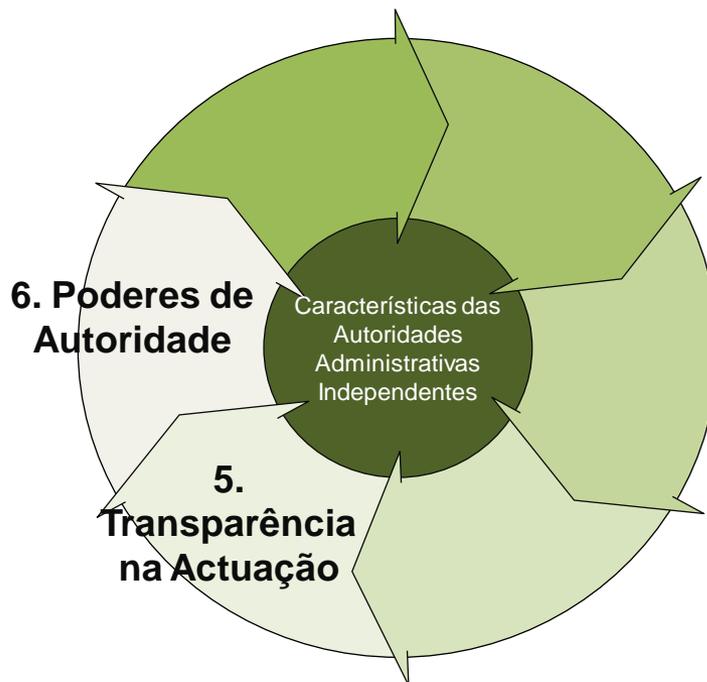
A excessiva especialização pode no entanto levar a desperdício de recursos e meios pelo que os ambitos sectoriais são normalmente abrangentes (ex. Transportes Terrestres)

Este Modelo Regulatório leva à criação de Entidades Reguladoras com características necessariamente adaptadas à forma de intervenção prevista para o Estado (3/3)

## Características das Autoridades Administrativas Independentes

5.. A actuação das Autoridades Independentes por ser discissionária, obriga a uma adequada fundamentação nas suas decisões.

Também por esse motivo a sua actuação deve promover uma elevada permeabilidade à sociedade, promovendo a participação de todas as partes interessadas nos mecanismos de regulação.



6. Estas entidades devem ser dotadas de poderes de Autoridade (Estado) que devem exercer a vários níveis:

- Poder normativo, publicando normas que complementem a legislação existente para o sector
- Poder de Licenciamento, emitindo licenças e autorizações dentro das políticas existentes, permitindo ou impedindo o exercício da actividade regulada
- Poder de fiscalização, monitorizando as actividades reguladas de forma a manter-se permanentemente informada das condições do sector (técnicas, económicas e de mercado) e dos regulados
- Poder sancionatório, aplicando multas e retirando licenças e obrigando a corrigir e compensar efeitos lesivos para o consumidor

A garantia da independência e equidistância face aos vários interesses existentes no sector regulado é um requisito fundamental dos Reguladores Independentes

## Formas e Mecanismos de Independência da Autoridade Reguladora

1

**Agentes económicos regulados:** a entidade reguladora deve ter total independência face aos agentes económicos presentes no sector de actividade sob sua regulação. Esta situação leva a que em vários modelos internacionais seja garantido um período de impedimento de exercício de actividade nos regulados por parte de técnicos vindo da entidade reguladora.

2

**Consumidores:** de igual forma, a entidade reguladora deve manter o seu compromisso de defesa dos consumidores, principais beneficiários da regulação, mas deve evitar situações de “fundamentalismo” regulatório em benefício desproporcionado face aos outros agentes.

3

**Poder político:** entidade reguladora deve ser igualmente independente face ao poder político. Esta independência garantirá a neutralidade na sua actuação, a manutenção de orientações estratégicas evitando que a regulação se torne um instrumento de política de um governo. Existem neste sentido duas formas de independência: **orgânica e administrativa.**

### Independência Orgânica

3a

A independência orgânica garante que o exercício da actividade de regulação não estará condicionada à vontade política de um governo.

Esta independência é garantida pelos mecanismos de nomeação dos dirigentes (que poderá ser feita num quadro parlamentar) e por mecanismos de estabilidade no exercício da função durante um mandato.

Deverá também ser garantida a ausência de controlo hierárquico, garantindo que as decisões e actos da Autoridade não podem ser anulados ou revistos pelo Governo.

### Independência Administrativa

3b

A independência administrativa garantirá que a Autoridade terá os meios necessários para a sua actividade e um adequado nível de autonomia.

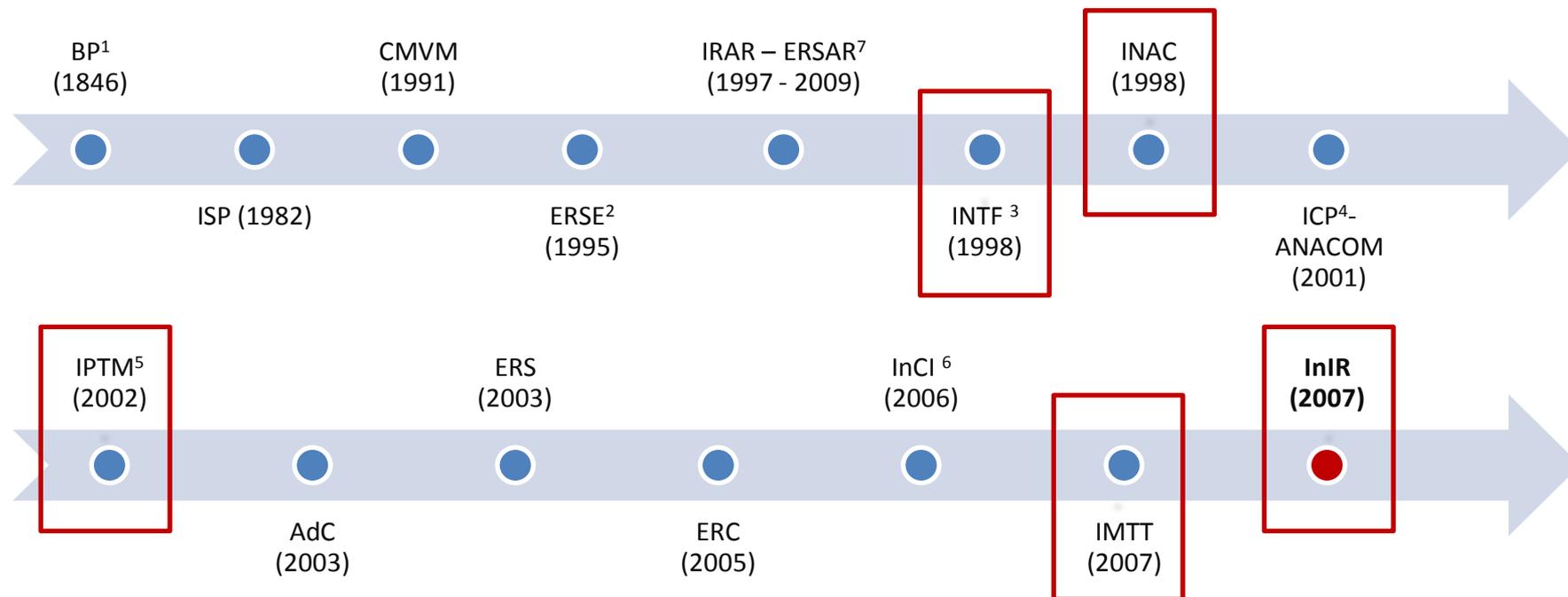
A Autoridade deverá ter autonomia de gestão para organizar e gerir os seus orçamentos, dentro naturalmente dos mecanismos de controle do Estado).

De igual forma, deverá ter autonomia financeira, com dotações previstas e procurando receitas próprias dentro da sua área de intervenção (ex. taxas) de forma a ter em cada momento os recursos necessários à sua actividade.

Deverá igualmente ter liberdade para organizar internamente os serviços e um regime de pessoal compatível com a natureza das suas actividades (incluindo estatutos remuneratórios)

Em Portugal as entidades reguladoras têm vindo a ganhar preponderância a partir dos anos 90.

### Criação dos Reguladores em Portugal



<sup>1</sup> Funções de regulação iniciaram-se em finais da década de cinquenta, mas como entidade reguladora independente apenas a partir de 1990;

<sup>2</sup> Tendo sido alterado em 2002 o seu estatuto ganhando atribuições sobre o gás natural;

<sup>3</sup> Posteriormente integrado no IMTT;

<sup>4</sup> ICP foi criado em 1981;

<sup>5</sup> Criado após a reforma do IMP (1998);

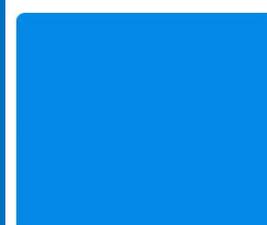
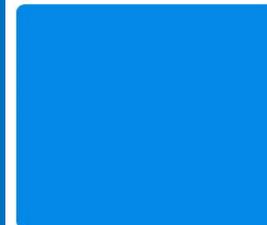
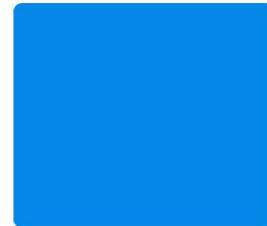
<sup>6</sup> Criado após a redefinição organizacional do IMOPPI (1999).

<sup>7</sup> Criado em 2009 após a redefinição organizacional do IRAR(1997).

# Índice

## PARTE II – Modelos Organizativos e de Regulação nos Sistemas de Transporte Público Urbano

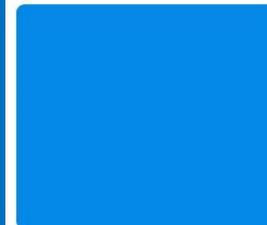
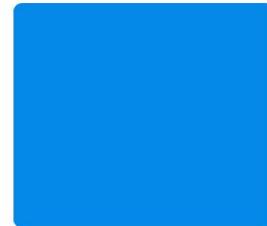
- A evolução dos Modelos de Organização e Regulação na Europa
- Legislação comunitária para a regulação das obrigações de serviço público e acesso ao mercado do transporte público urbano
- Estruturas Contratuais Público-Privadas para a Operação de Sistemas de Transporte Público Urbano



# Índice

## PARTE II – Modelos Organizativos e de Regulação nos Sistemas de Transporte Público Urbano

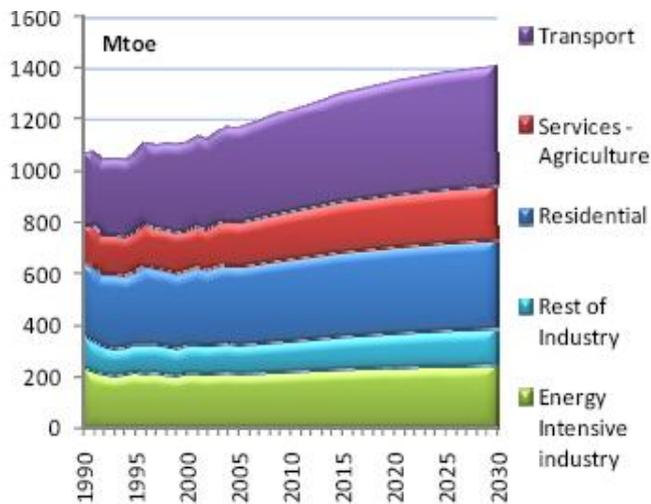
- A evolução dos Modelos de Organização e Regulação na Europa
- Legislação comunitária para a regulação das obrigações de serviço público e acesso ao mercado do transporte público urbano
- Estruturas Contratuais Público-Privadas para a Operação de Sistemas de Transporte Público Urbano



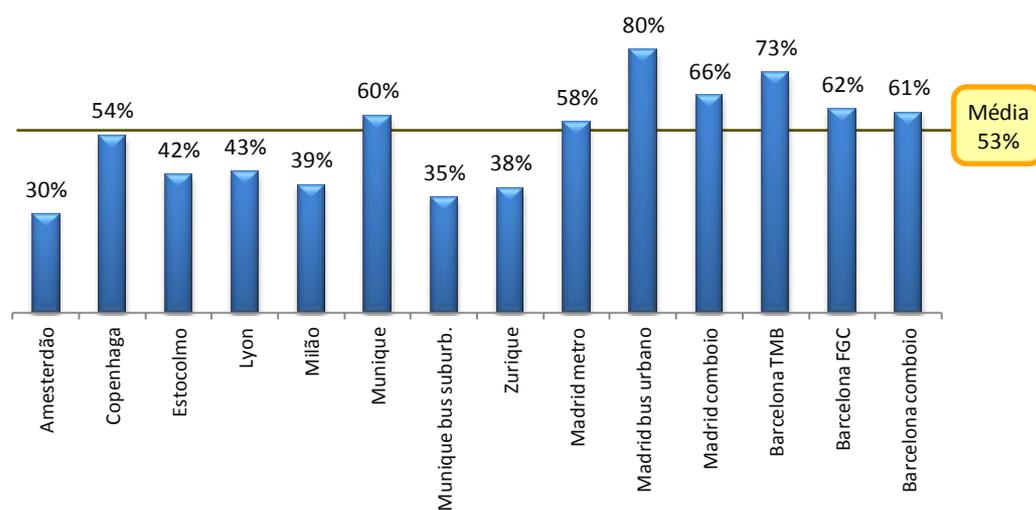
As crescentes preocupações em torno da sustentabilidade financeira, social e ambiental, têm forçado as autoridades públicas a adoptar modelos mais eficientes de organização e regulação do sistema de transportes nas áreas metropolitanas.

Um sistema de transportes metropolitano tem significativos impactos: sociais, pela sua importância como garantia do movimento de pessoas e bens; ambientais, já que o sector dos transportes é dos sectores com maiores responsabilidades na emissão de gases com efeito estufa e maior peso no consumo energético; e económicos, visto que os investimentos em infra-estruturas de transportes são muito significativos e os custos de operação dificilmente são cobertos pelas receitas.

**Evolução e tendências da procura de energia por sector na UE (Mton)**



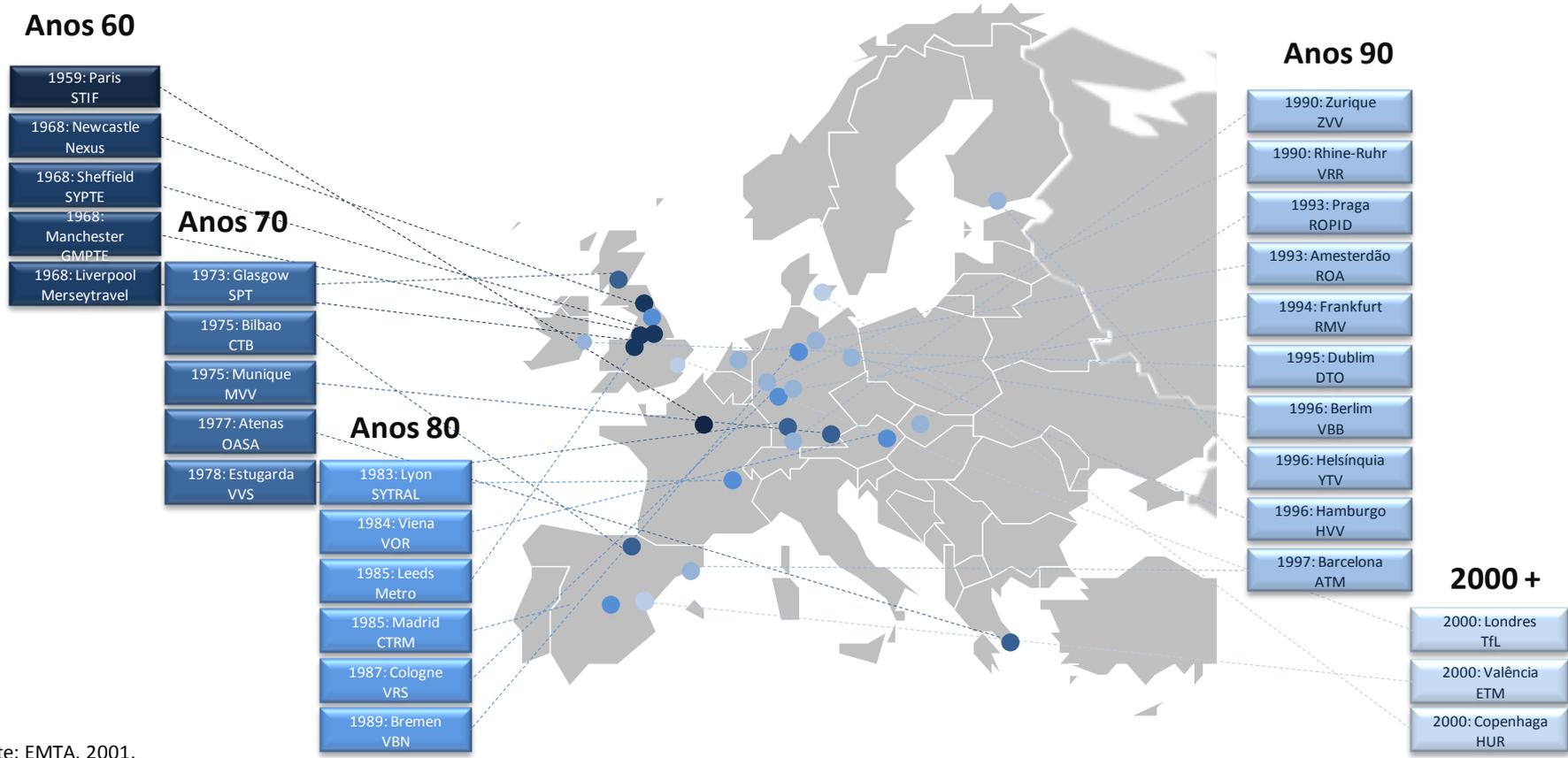
**Grau de cobertura dos custos operacionais pelas receitas do sistema de transporte urbano de várias cidades europeias em 2001 (%)**



Fonte: Transport Statistical Yearbook 2007, European Commission e Comparative Study of the finance systems of the public transport in different metropolitan areas of Europe, EMTA, 2001.

A instituição de Autoridades Metropolitanas de Transporte (AMTs), com competências de regulação e organização dos diferentes modos de TP urbano dentro dos limites das áreas metropolitanas, generalizou-se por toda Europa ao longo dos últimos anos.

### Proliferação das Autoridades Metropolitanas de Transportes desde a década de 60 e sua localização geográfica na Europa



Fonte: EMTA, 2001.

Apesar de poderem ter diferentes níveis de participação pública, a tendência é de desintervenção das Administrações Centrais e de maior participação da Administração Regional e Local na gestão e financiamento dos sistemas e na estrutura societária das autoridades.

A estrutura societária de cada autoridade varia muito de cidade para cidade, podendo no limite encontrarem-se autoridades detidas a 100% pelo Estado (Paris, até 2000) e no outro extremo, autoridades detidas a 100% pela administração regional ou local (Bruxelas e Amesterdão, Roma e Londres), passando por situações intermédias de capital misto (Barcelona e Madrid). A tendência é de desintervenção do Estado como aconteceu em Paris.

### Evolução da estrutura societária do STIF (Paris)



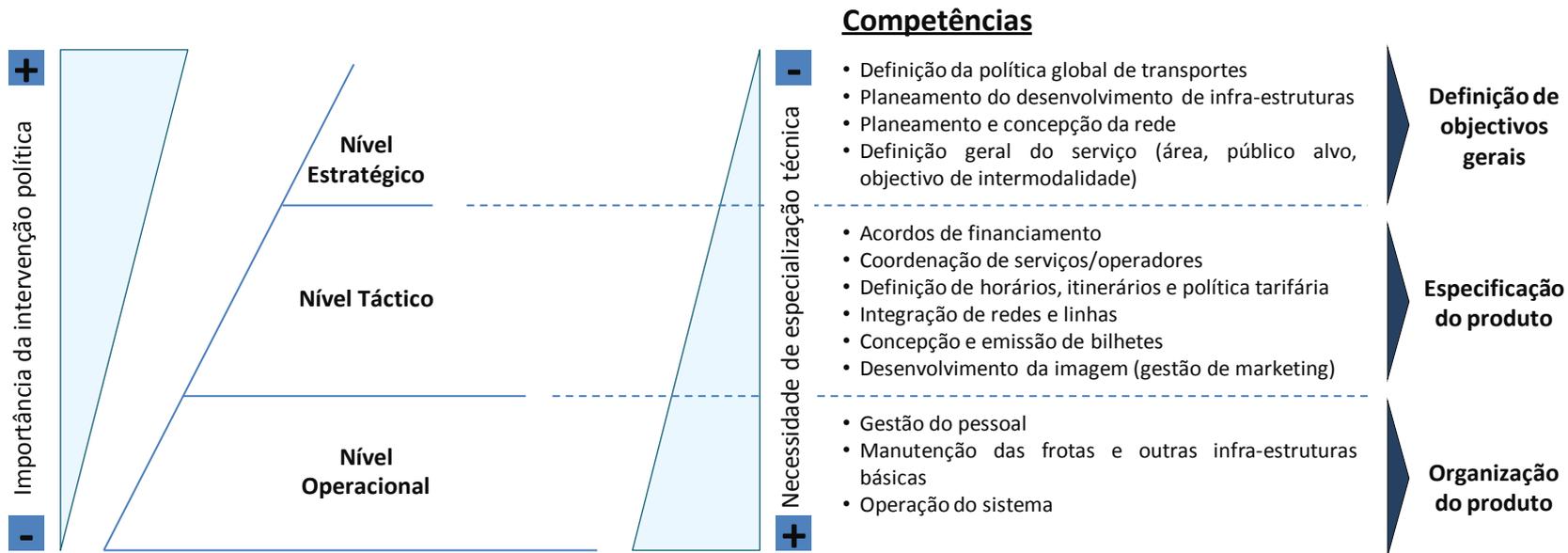
O planeamento, organização e gestão de um sistema de TP obriga as autoridades a intervir, em maior ou menor medida, em diferentes níveis de decisão: nível estratégico (longo prazo), nível tático (médio prazo) e nível operacional (curto prazo).

### Níveis de planeamento e controlo num sistema de transportes públicos

Nível	Questões	Decisões	
Estratégico (Longo Prazo)	O que é que se pretende alcançar? Quais as políticas? Quais os objectivos?	Objectivos gerais • Política de transportes • Quota de mercado • Proveitos/ Orçamento para os TP	Descrição geral dos serviços • Área • Público alvo • Intermodalidade
Tático (Médio Prazo)	Que tipo de serviços são adequados para cumprir os objectivos delineados?	Características detalhadas do serviço de transporte • Tarifas                      • Imagem • Frotas                        • Serviços adicionais • Itinerários • Frequências	
Operacional (Curto Prazo)	Como produzir esses serviços?	Vendas • Prestação/operação do serviço • Informação ao público	Produção • Gestão dos recursos humanos • Gestão/Manutenção das frotas • Gestão das infra-estruturas

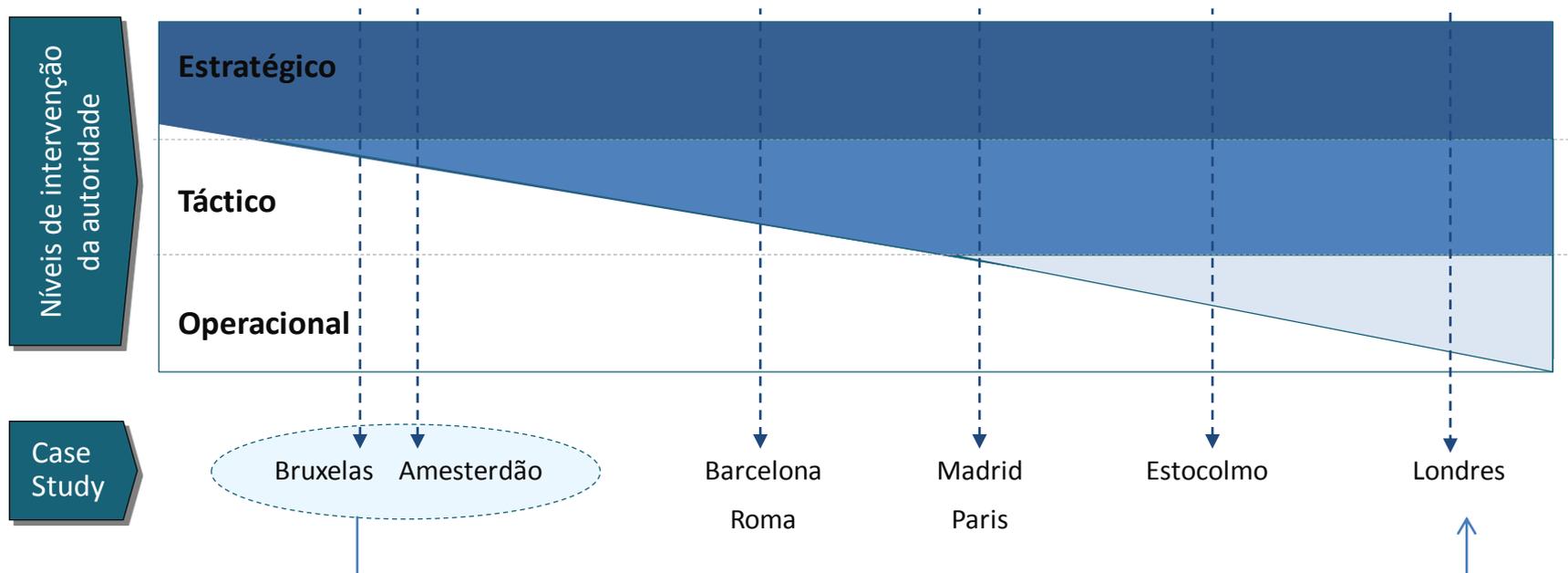
Os diferentes níveis de decisão pressupõem diferentes níveis de importância para a intervenção política e diferentes necessidades de especialização técnica.

### Níveis de decisão, importância da intervenção política e necessidade de especialização técnica



O posicionamento da autoridade nos diferentes níveis de decisão varia de área metropolitana para área metropolitana. Ainda assim, predominam as autoridades centradas nos dois primeiros níveis (estratégico e tático), sendo rara a intervenção ao nível operacional.

### Posicionamento de algumas autoridades europeias nos diferentes níveis de decisão (exemplo dos case-studies)



Nos casos de Bruxelas e Amesterdão, caso se considerem os operadores públicos monopolistas em todos os modos urbanos (STIB e GVB) como operadores internos à autoridade, o modelo de intervenção passa a estar situado a par com o de Londres.

Da multiplicidade de modelos existentes na Europa, é possível detectar um conjunto de atribuições comuns a todas as Autoridades estudadas, como a contratualização do serviço com os operadores e a definição de acordos de financiamento.

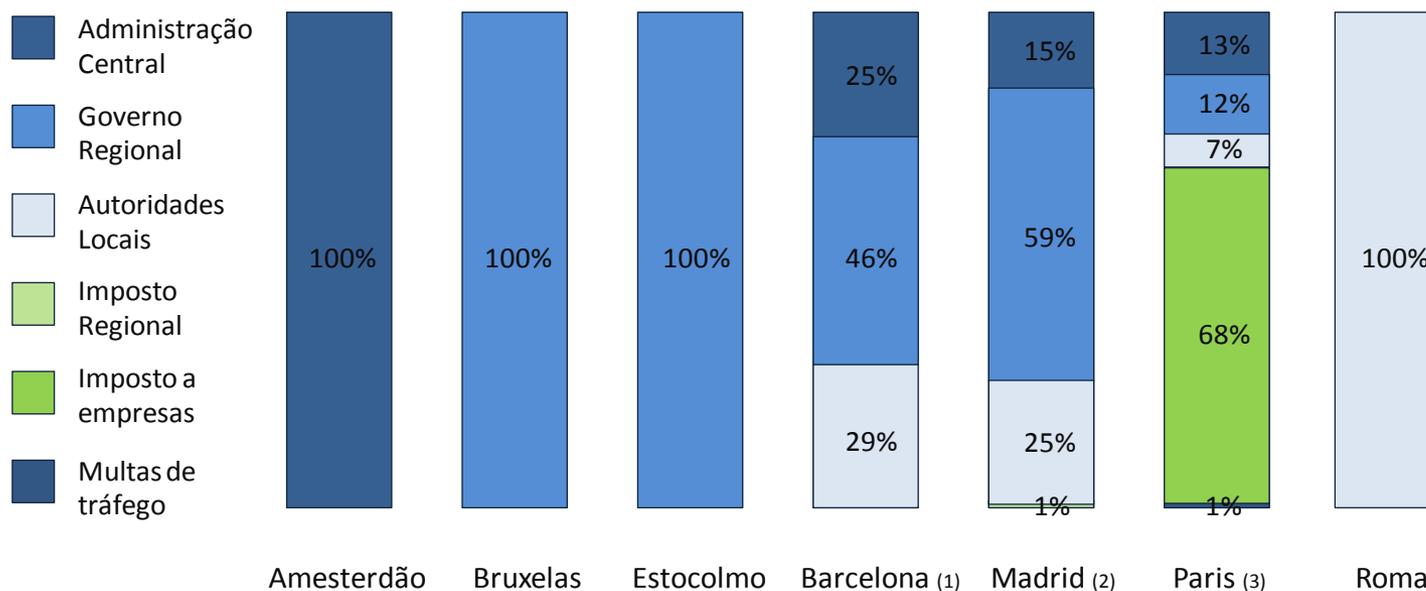
### Representação das competências das diferentes autoridades europeias

Case Study	Responsabilidades das Autoridades													
	Estratégico			Tático						Operacional				
	Definição da política transportes	Desenvolvimento de infra-estruturas	Planeamento e concepção da rede	Contratualização com os operadores	Acordos de financiamento	Coordenação de serviços/operador	Definição de horário	Definição de itinerários	Definição da política tarifária	Integração de redes e linhas	Concepção e emissão de bilhetes	Desenvolvimento da imagem sistema	Manutenção das frotas	Operação do sistema
Bruxelas														
Amesterdão														
Barcelona														
Roma														
Estocolmo														
Madrid														
Paris														
Londres														

Fonte: Análises envision strategy consultants.

O esquema de financiamento da operação diverge de cidade para cidade, podendo estar a cargo da Administração Central, das Autoridades Regionais, das Autoridades Locais ou a cargo de todas elas (em maior ou menor medida).

### Diferentes esquemas de financiamento dos défices de operação do sistema de TP: alguns exemplos europeus



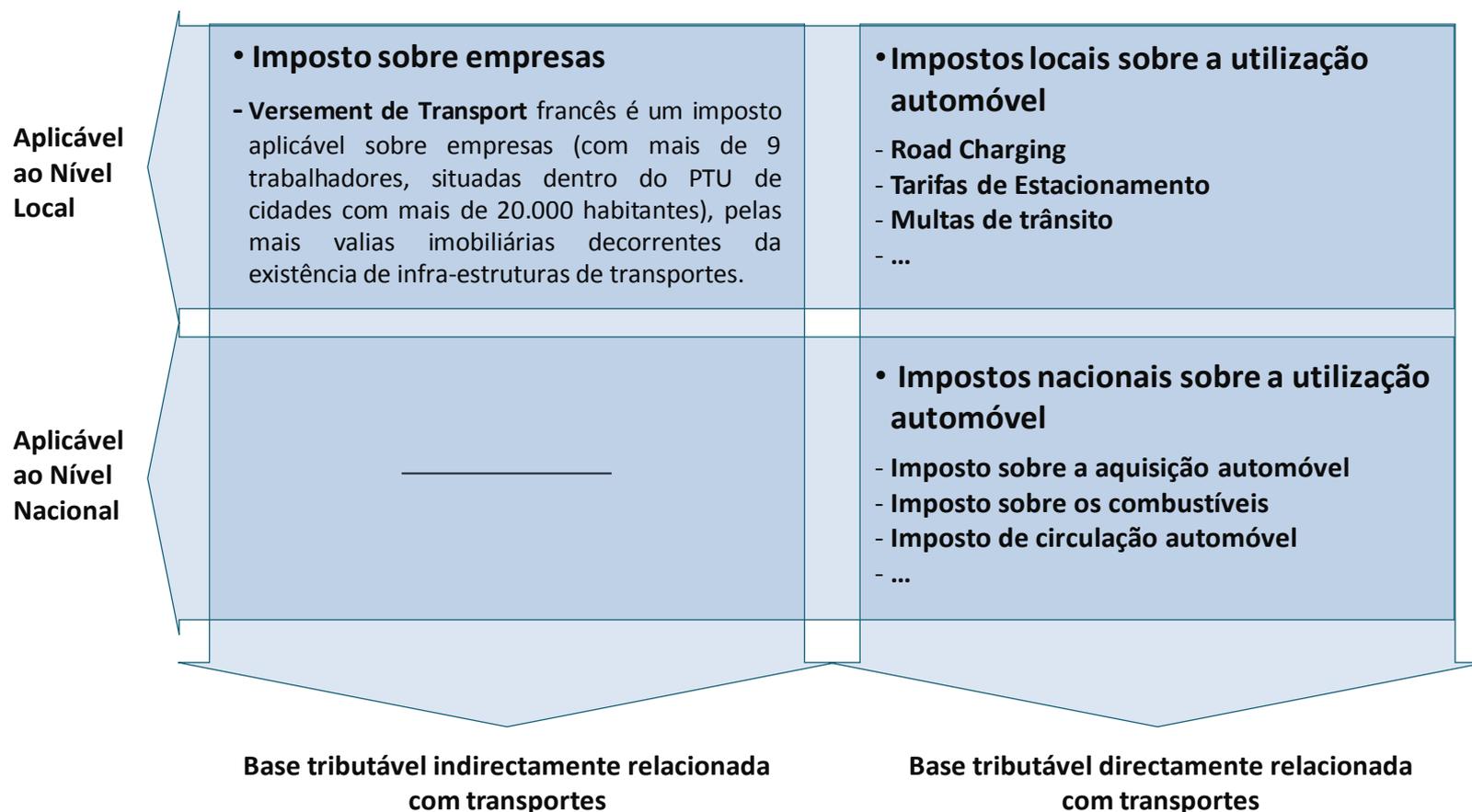
(1) 2007-2008

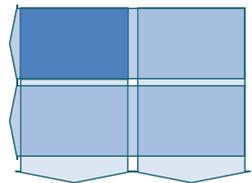
(2) 2006

(3) 2007

Para além dos fundos obtidos por contratualização directa com Administração central, regional ou local, muitas autoridades recorrem à utilização de impostos e taxas para financiar o sistema de TPU (operação e infra-estrutura).

### Diferentes fontes de financiamento utilizadas pelas várias autoridades metropolitanas





Em França, o imposto Versement de Transport (VT) é utilizado como fonte de financiamento alternativa do sistema, sendo cobrado directamente às empresas.

## Versement de Transport

O que é?

- O Versement de Transport é um imposto aplicável em França sobre empresas pelas mais valias imobiliárias decorrentes da existência/construção de infra-estruturas de transportes.

Quem paga?

- É aplicável sobre empresas com mais de 9 trabalhadores, situadas dentro do perímetro de transporte urbano, PTU (definido pelos municípios) de cidades com mais de 20.000 habitantes.

Quanto paga?

- O valor a pagar pelas empresas resulta da aplicação de uma taxa sobre a sua massa salarial variável com a dimensão populacional do perímetro urbano onde se insere.

Que impacto?

- O Versement de Transport tende a ter maior expressão nos maiores aglomerados populacionais, destacando-se já em 1997 a região de Île-de-France.

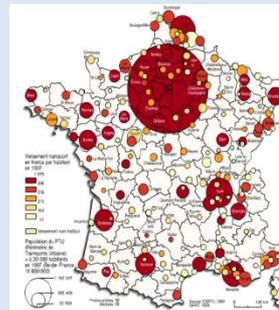
### Taxas máximas aplicáveis sobre a massa salarial

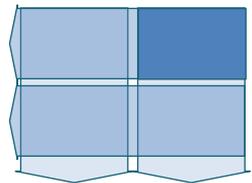
População entre 20.000 e 100.000 habitantes  0,55%

População superior a 100.000 habitantes  1,00%

Pop. superior a 100.000 hab PTU com investimentos em infra-estruturas  1,50%

Distribuição do VT em França  
Zonas mais carregadas representam zonas de maior contribuição (em volume)





A utilização de meios de dissuasão automóvel poderá também funcionar como modo alternativo de financiamento, sendo já usual a prática de impostos locais sobre a utilização automóvel como o “Road Charging”.

### Esquema de road charging em Londres (Congestion charging)

O que é?  
Quem paga?

- O Congestion Charging londrino é um sistema de condicionamento de tráfego que obriga os utilizadores de automóvel a pagar uma licença virtual para circular na área central de Londres (21 km<sup>2</sup>).

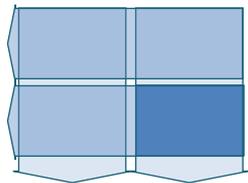
Quanto e em que período?

- A licença de circulação custa cerca de £5 por automóvel/dia
- O período pago corresponde nos dias úteis das 7h00 às 18h30, podendo ser antecipado via telefone, Internet ou pontos de distribuição aderentes

Que Objectivos?

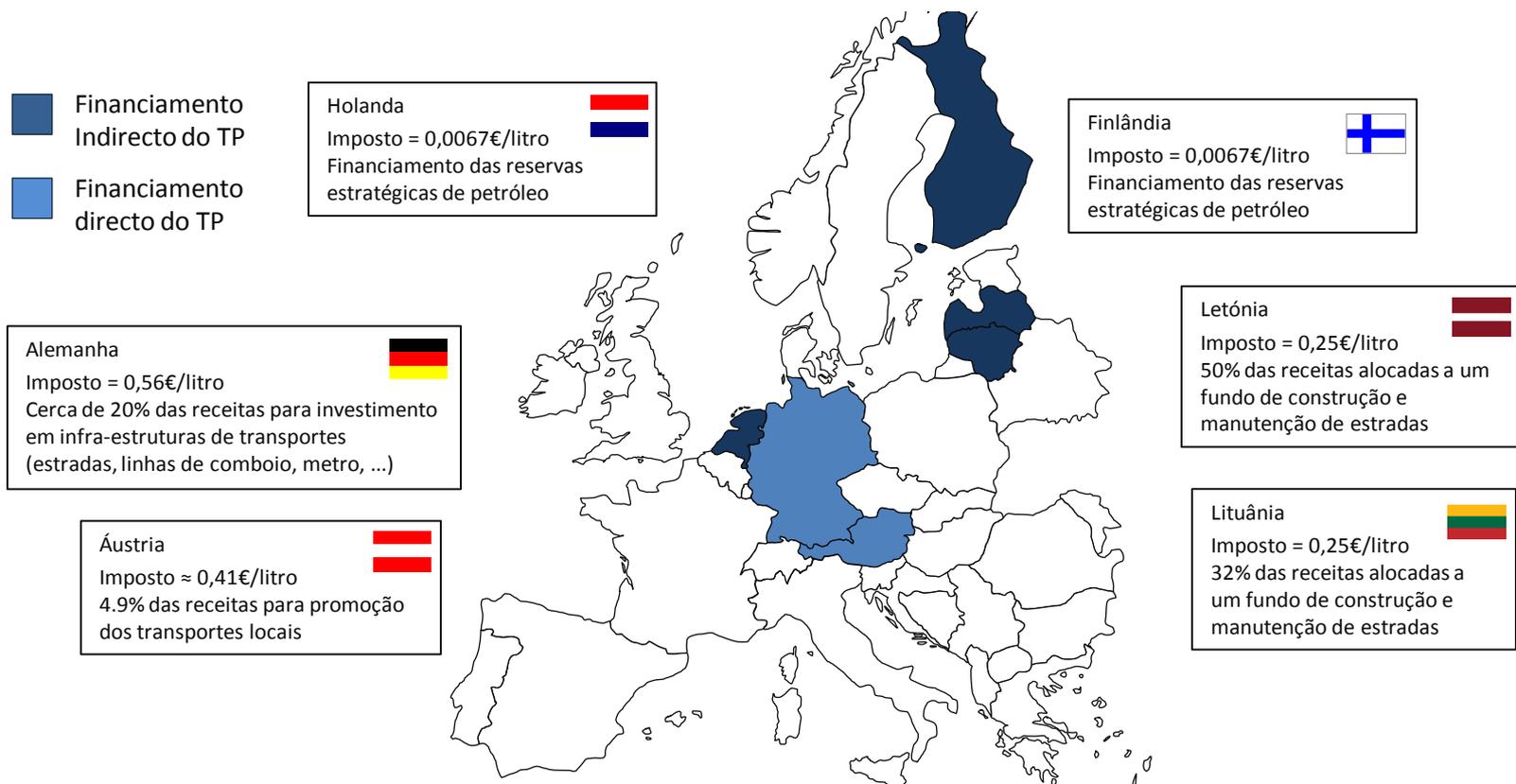
- Redução do tráfego no centro de Londres entre 10% a 15%
- Redução dos atrasos entre 20% e 30%
- Captação de €200 a €225 milhões de receita anual para investir no sistema de transportes em Londres





Em vários países são cativadas receitas de impostos sobre produtos petrolíferos para o financiamento directo ou indirecto do sistema de TP (directo pelo financiamento das infra-estruturas do metro/comboio ou indirecto pelo financiamento das infra-estrutura rodoviárias).

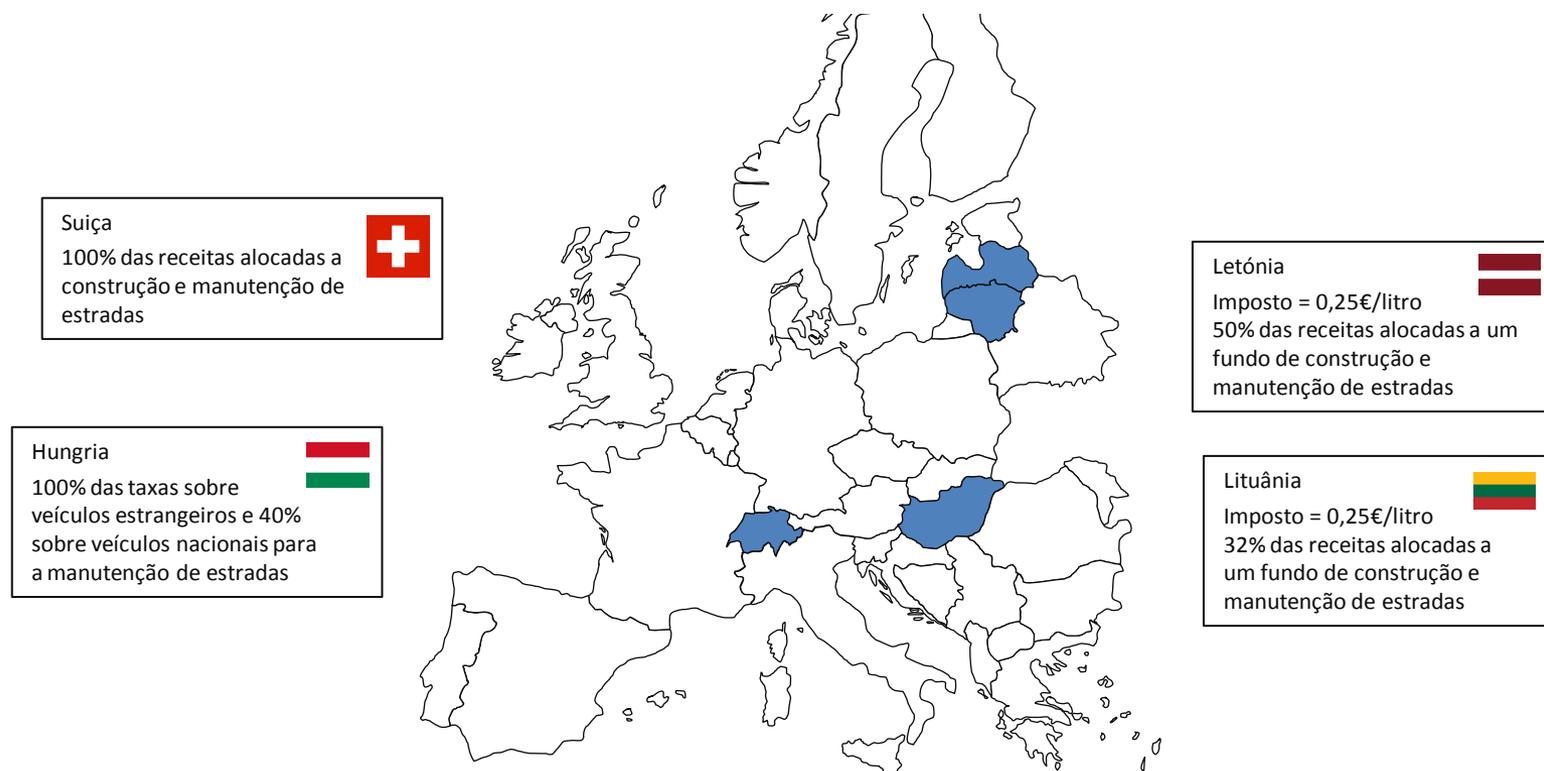
### Exemplos da utilização do imposto petrolífero no financiamento dos sistemas de TP na Europa



Fonte: Análises envision strategy consultants.

Da mesma forma, também as receitas do imposto de circulação automóvel podem ser cativadas para o financiamento de transportes.

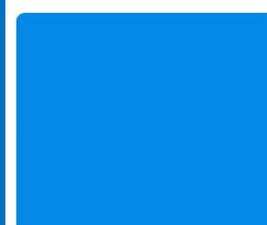
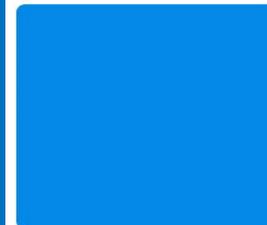
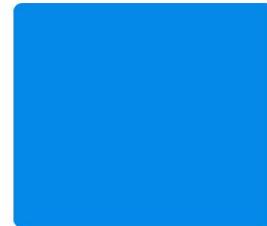
### Exemplos da utilização do imposto de circulação automóvel no financiamento dos sistemas de TP na Europa



# Índice

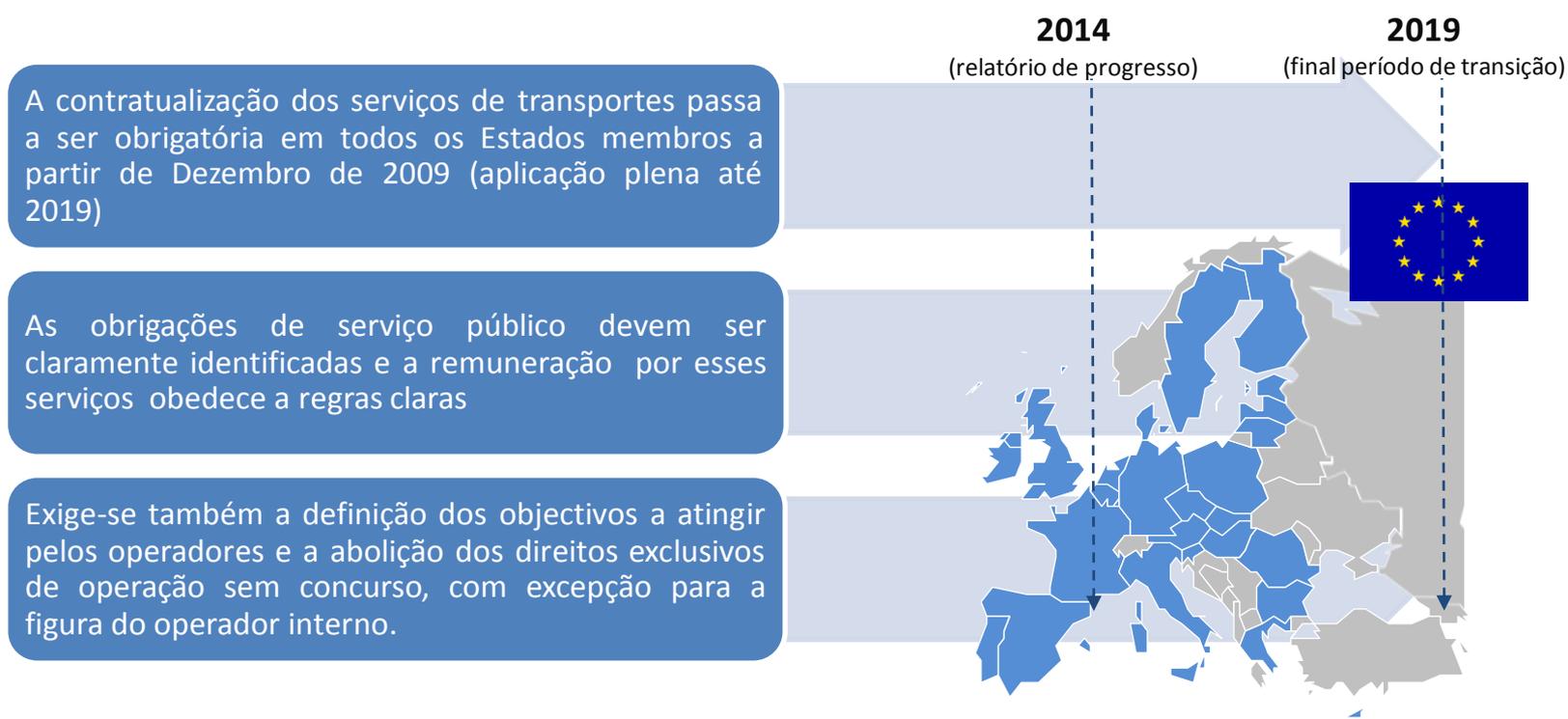
## PARTE II – Modelos Organizativos e de Regulação nos Sistemas de Transporte Público Urbano

- A evolução dos Modelos de Organização e Regulação na Europa
- Legislação comunitária para a regulação das obrigações de serviço público e acesso ao mercado do transporte público urbano
- Estruturas Contratuais Público-Privadas para a Operação de Sistemas de Transporte Público Urbano



O regulamento 1370/2007 da CE exige que a partir de Dez 2009 (com um período de aplicação plena até 2019), haja contratualização com todos os operadores e que o direito de exploração dos serviços seja ganho em concurso, excepto em casos em que o operador se torne “interno” à autoridade.

### Principais imposições do Regulamento Europeu:



A contratualização prevista no regulamento prende-se, essencialmente, com a definição das obrigações de serviço público (OSP) e a remuneração das compensações por esse serviço.

De acordo com o regulamento, o montante da compensação deverá ser calculado comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público, com a situação que teria existido se essa obrigação não tivesse sido efectuada i.e. em condições de exploração comercial normal. Para tal, o regulamento define primeiramente estes dois conceitos.



### Definições dadas pelo Regulamento nº 1379/2007 de 23 Outubro da Comissão Europeia:

1

**Obrigação de serviço público:** “imposição definida ou determinada por uma autoridade competente com vista a assegurar serviços públicos de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições sem contrapartidas.”

2

**Compensação por serviço público:** “qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida directa ou indirectamente por uma autoridade competente através de recursos públicos durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou ligada a esse período”

Para além da questão das contratualização, o regulamento impõe mudanças em casos onde a atribuição dos serviços foi feita directamente com o operador histórico, mesmo antes da introdução da figura da autoridade metropolitana (Portugal, França, Holanda).

O operador histórico goza desde o início da sua actividade de direito exclusivo de operação, podendo ter ou não contrato com a autoridade.



### Perante o regulamento o operador histórico vê-se confrontado com duas alternativas:

1

**Ir a concurso pela exploração do sistema.** Esta medida exige aos operadores que pretendam ir a concurso, tornarem-se competitivos faces aos seus concorrentes no mercado, através duma avaliação mais assertiva dos seus serviços, determinando o que é serviço público e o peso financeiro que representa para a organização.

2

**Tornar-se operador interno.** Segundo o regulamento, um operador interno é “uma entidade juridicamente distinta, sobre a qual a autoridade competente a nível local ou, em caso de agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente a nível local, exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços.”

A eventual transformação em “Operador Interno” tem vindo a colocar-se a operadores históricos com competências de gestão nos vários modos de TU e que por tal têm grande impacto económico e social na região (STIB, Bruxelas; TMB, Barcelona e GVB, Amesterdão).

### 3 casos europeus onde se considera a figura de operador interno:



A regionalização da Bélgica veio mudar competências e a autoridade sobre os transportes públicos em Bruxelas. A STIB foi comprada pela região, único sócio da autoridade metropolitana de transportes em Bruxelas.



A TMB é detida a 100% pela EMT, um dos sócios da Autoritat del Transport Metropolità (ATM) em Barcelona. O regulamento diz que em caso de agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente a nível local, tem de exercer um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços, para o operador poder ser considerado interno, o que acontece com a TMB.



Na Holanda, o “Public Transport Act 2001” veio antecipar a obrigatoriedade da contratualização dos serviços de TP com os operadores, especificando que estes apenas podem ganhar o direito de operação após concurso. O processo teria de estar concluído até 2009 (com possível extensão até ao fim de 2011), tendo sido discutida a conversão da GVB em operador interno. Após apresentar um plano de melhoria de eficiência e competitividade, a GVB ganhou a concessão do sistema até 2017.

As típicas formas contratuais dizem respeito a contratos do tipo Net Cost, Gross Cost e Management (Contratos de Gestão).

### Caracterização das usuais tipologias de contrato

#### Net Cost

- A **Autoridade** abdica do controlo das infra-estruturas e material circulante
- A **Autoridade** contrata ao **Operador** a operação do sistema, de acordo com determinados requisitos de qualidade serviço
- O **Operador** recolhe todas as receitas de venda de títulos de transporte bem como outras receitas de operação e assume alguns riscos de operação (distúrbios de tráfego, flutuação das receitas, alterações regulatórias)
- A exposição ao risco de operação poderá ser limitada no contrato entre a **Autoridade** e o **Operador**

#### Gross Cost

- A **Autoridade** abdica do controlo das infra-estruturas e material circulante
- A **Autoridade** contrata ao **Operador** a operação do sistema, de acordo com determinados requisitos de qualidade serviço
- A **Autoridade** recolhe todas as receitas de venda de títulos de transporte bem como outras receitas de operação
- O risco para o **Operador** confina-se aos relacionados com os custos operacionais

#### Management

- A **Autoridade** é proprietária e controla todo o material circulante, retém as receitas, e assume os investimentos de capital e despesas correntes.
- A **Autoridade** pode também ser responsável pelos recursos humanos de operação dos serviços.
- O envolvimento do **Operador** restringe-se à gestão e operação dos serviços durante um período de tempo previamente definido e por uma receita acordada entre as partes.

O tipo de contrato estabelecido com os operadores depende do nível de risco que a autoridade deseja/tem capacidade para suportar.

O risco suportado pelo operador aumenta à medida que se passa de um contrato de gestão para contratos do tipo Gross Cost e Net Cost.



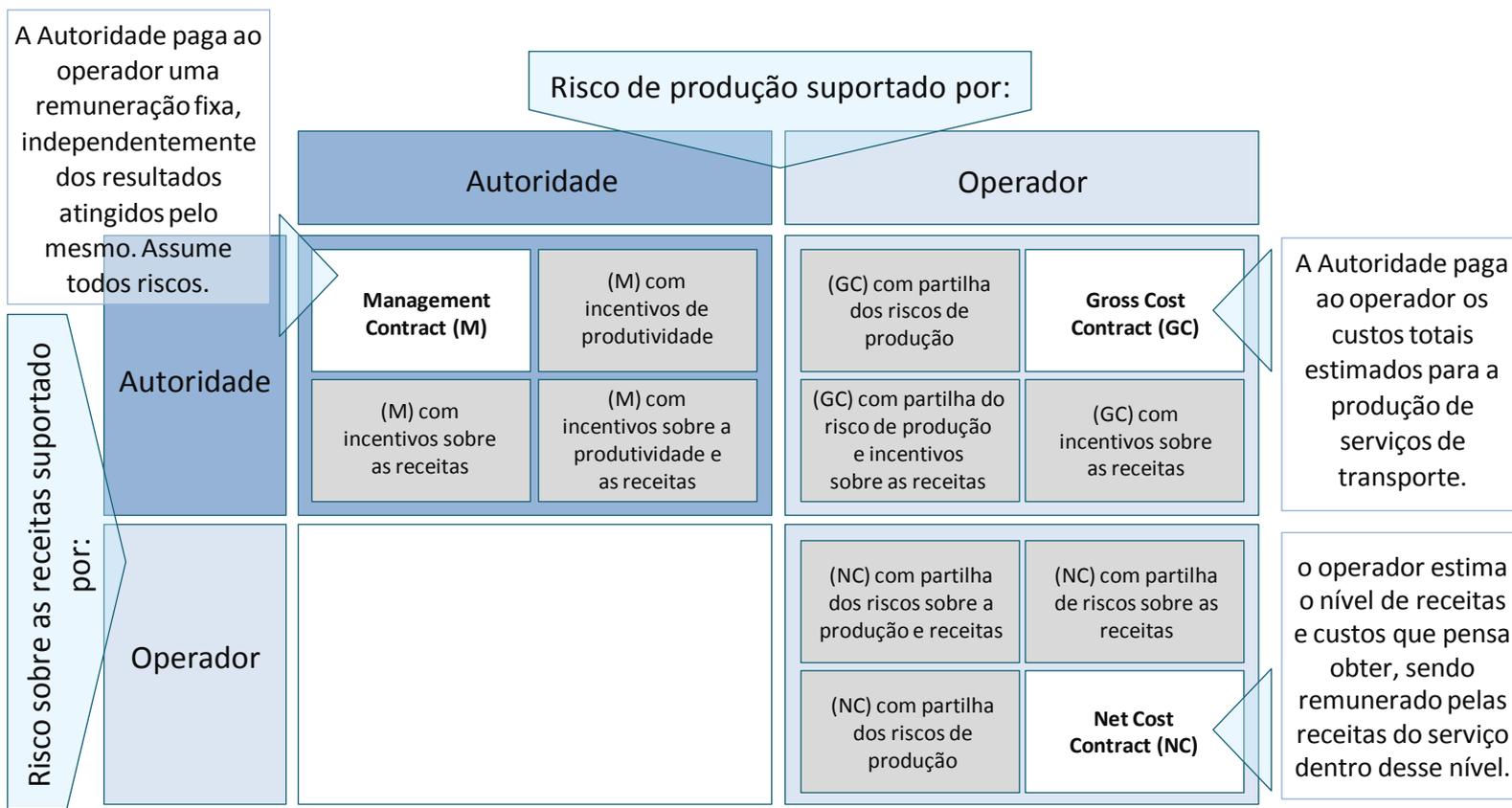
O risco inerente a cada contrato prende-se com três vectores essenciais: custos, receitas e investimentos. A escolha do contrato terá portanto de avaliar o risco que se pretende assumir do lado desses vectores.

### Diferentes níveis de risco por tipo de contrato

Tipo de Contrato	Risco com custos	Risco com receitas	Risco com investimentos
Net Cost	Operador	Operador	Operador ou Autoridade
Gross Cost	Operador	Autoridade	Operador ou Autoridade
Management	Autoridade	Autoridade	Autoridade

Do ponto de vista económico, a maior parte dos contratos situa-se na fronteira entre Management, Gross Cost e Net Cost, dotando-os de esquemas de partilha de riscos (sobre os custos ou sobre as receitas ou sobre ambos) e/ou incentivos sobre a procura.

### Diferentes tipos de contratos, partilha de riscos e incentivos entre Operador e Autoridade



A implementação de concorrência controlada carreira-a-carreira (ou conjunto de carreiras) pressupõe um modelo de autoridade mais interventivo com capacidade de gestão dos serviços e receitas do sistema, sendo por isso usual contratos do tipo Gross Cost (GC) com os operadores.

Em contratos GC, a autoridade paga uma quantia global ao operador, com base nos custos totais estimados para a produção do serviço. As receitas, embora recolhidas pelo operador, pertencem à autoridade.

### Perfil da autoridade de transportes de Estocolmo e relação com os diferentes Operadores

Case Study	Autoridade metropolitana de transportes	Responsabilidades das Autoridades										Caracterização dos operadores de TP em cada case-study							Contratos entre a autoridade e os operadores de TP											
		Estra.			Tático						Op.	Nome	Modos				Propriedade	Tipo de contrato	Duração do contrato	Atribuição		Riscos operador								
		Definição da política de transportes	Desenvolvimento de infra-estruturas	Planamaneto e concepção da rede	Contratualização com os operadores	Acordos de financiamento	Coordenação de serviços/operadores	Definição de horários	Definição de itinerários	Definição da política tarifária	Integração de redes e linhas		Concepção e emissão de bilhetes	Desenvolvimento da imagem	Manutenção das frota	Operação do sistema				Metro	Eléctrico	Autocarro Urbano	Autocarro Suburbano	Light Rail	Comboio local	Barco	Público	Privado	Atribuição directa	Competitive tendering
Estocolmo	AB Storstockholms Lokaltrafik (SL)													Busslink Keolis										Gross Cost Contract	5 anos (extensível +6)					
														Swebus Concordia											Gross Cost Contract	5 anos (extensível +6)				
														Veolia Transport											Gross Cost Contract	5 anos (extensível +6)				
														SJ											-	-				
														Waxholms-bolaget											-	-				

Perfil de autoridade muito interventivo, actuando nos três níveis (estratégico, tático e operacional)

Fonte: Análises envision strategy consultants.

# Estocolmo

## AB Storstockholms Lokaltrafik (SL)

### Caracterização dos operadores de TP na área metropolitana de Estocolmo

	Área de Concessão	Limite da concessão	Operador Público	Operador Privado	Modos de Transporte				
					Metro	Eléctrico	Autocarro Urbano e Sub-urbano	Comboio local e regional	Barco
	Região de Estocolmo	Gross Cost Contract com sistema de incentivos <sup>1</sup> por 5 anos	-	Foi comprada pelo grupo Keolys	-	-	✓	-	-
	Região de Estocolmo	Gross Cost Contract começou em 2006, válido até 2011 (máx 2016) <sup>1</sup>	-	Pertence ao grupo Concordia	-	-	✓	-	-
	Região de Estocolmo	Metro: Até 1 Nov. 2009	-	Veolia (antiga Connex) adquiriu a Linjbus	✓	✓	✓	✓	-
	Nacional	-	Empresa Estatal de caminhos de ferro	-	-	-	✓	-	
	Região de Estocolmo	-	Detida a 100% pelo governo regional	Tem contratos de concessão com privados sob a marca Waxholmsbolaget	-	-	-	-	✓

<sup>1</sup> Em Gross Cost Contracts, o operador tem apenas os riscos de produção (sobre os custos). O sistema de incentivos/penalizações em Estocolmo é +/-23% com base na qualidade do serviço.



# Amesterdão

## Stadsregio Amsterdam ou Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA)

### Caracterização dos operadores de TP na área metropolitana de Amesterdão

A área metropolitana de Amesterdão está dividida em 4 áreas de concessão, operadas por 3 empresas de transporte: a pública GVB (em Amesterdão) e as privadas Connexion-Transdev (em Amstelland-Meerlanden e Zaanstreek) e Arriva (em Waterland). O comboio suburbano é operado em todas elas pela Estatal NS.

	Área de Concessão	Limite da concessão	Operador Público	Operador Privado	Modos de Transporte					
					Metro	Eléctrico	Autocarro Urbano	Autocarro Sub-urbano	Comboio local	Barco
	Amesterdão	2009 (máx 2012)	Detido a 100% pela Câmara de Amesterdão	-	✓	✓	✓	-	-	✓
	Amstelland-Meerlanden e Zaanstreek	1ª área até 2015 e na 2ª área até Dez 2010	-	Comprada pela Transdev em 2007 (66,67%)	-	-	-	✓	-	-
	Waterland	Até 2011	-	Arriva waterland? (subsidiária ou empresa mãe)	-	-	-	✓	-	-
	Nacional	Contrato de 10 anos com o governo central	Detido a 100% pelo governo central	-	-	-	-	-	✓	-

A prática de “net tendering” foi primeiramente observada nas cidades francesas, e na primeira etapa do “franchising” do sector ferroviário britânico. Agora é também uma prática crescente em sistemas de TP na Holanda e em menor escala na Alemanha.

### Exemplos da presença de contratos Net Cost em sistemas de TPU na Europa

#### Mercado Ferroviário Britânico:

A primeira ronda do franchising na Escócia foi estabelecida numa base Net Cost. No entanto, assim como na Suécia, as estimativas das receitas dadas por muitos dos operadores privados ingleses divergiram fortemente da realidade (mesmo dentro de 3-4 anos após a atribuição do contrato), o que inviabilizou a prestação do serviço.

#### Mercado Ferroviário Alemão:

20% da rede ferroviária nacional já foi a concurso sendo que 50% dos concursos lançados nos últimos dois anos foram ganhos pelo sector privado. Muitos dos contratos são do tipo Net Cost.

#### Mercado Rodoviário Alemão:

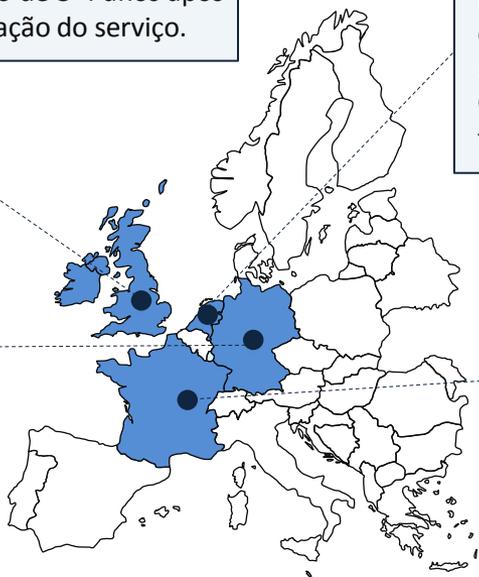
Há poucas áreas abertas a concurso, mas há grande subcontratação de serviços a operadores privados. Há um misto de contratos do tipo Gross e Net Cost a decorrer embora os concursos mais recentes tendam a privilegiar contratos do tipo GC.

#### Mercado Rodoviário Holandês:

É um mercado regulado muito competitivo. Os contratos estabelecidos com as autoridades regionais/locais são usualmente do tipo Net Cost, embora também existam contratos do tipo Gross Cost e contratos por incentivos.

#### Mercado Rodoviário Francês:

Em 2004, mais de 60% dos sistemas de TU rodoviários nas províncias de França eram operados numa base Net Cost (uma percentagem que tem vindo a aumentar desde 1997).



Os contratos NC têm a vantagem de permitir aos operadores usufruir de alguma liberdade na concepção do serviço, normalmente cingida aos operadores de mercados desregulados. O grau de liberdade diverge entre os vários países onde o regime se aplica.

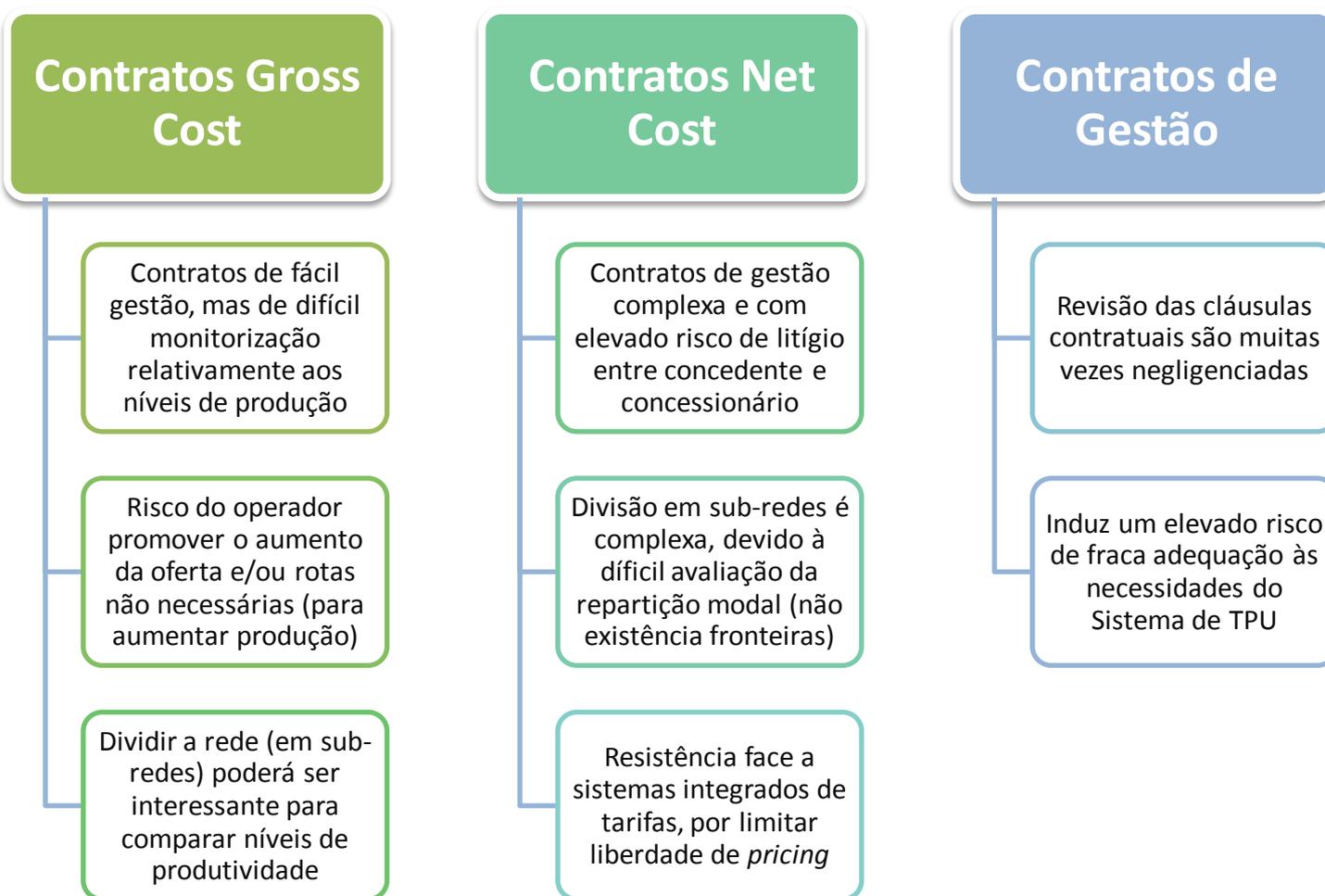
Em França, o actual sistema contratual deixa aos operadores uma pequena margem para alterar os seus serviços, face ao que acontece na Holanda, onde os operadores definem todo o nível tático aquando a sua proposta.

**Diferentes graus de partilha de responsabilidades na definição do serviço de transportes (itinerários, frequências, frotas, etc.) entre operador e autoridade em diferentes cidades europeias**

		NC com definição do serviço na proposta do operador em concurso	NC com definição do serviço por negociação	GC com definição do serviço pela autoridade
<b>Definição do serviço pelo operador durante o contrato (dentro de limites)</b>	Autó-nomo	Haarlem (NL) Grenland (N)		Sundsvall (S)
	Depois de aprovado	Elmshorn (S)	Lyon (F) Dijon (F)	
<b>Definição do serviço durante o contrato pela autoridade</b>				Stockholm (S) Frankfurt (D) London (GB)

Fonte: Contracting in Urban Public Transport, European Commission – DG TREN, 2008.

## Backup: Riscos associados aos vários Modelos de Exploração Privada dos Sistemas de Transporte Público urbano

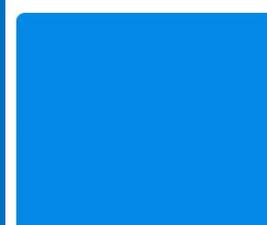
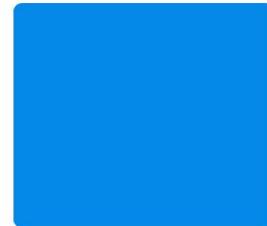


Fonte: análises envision strategy consultants

# Índice

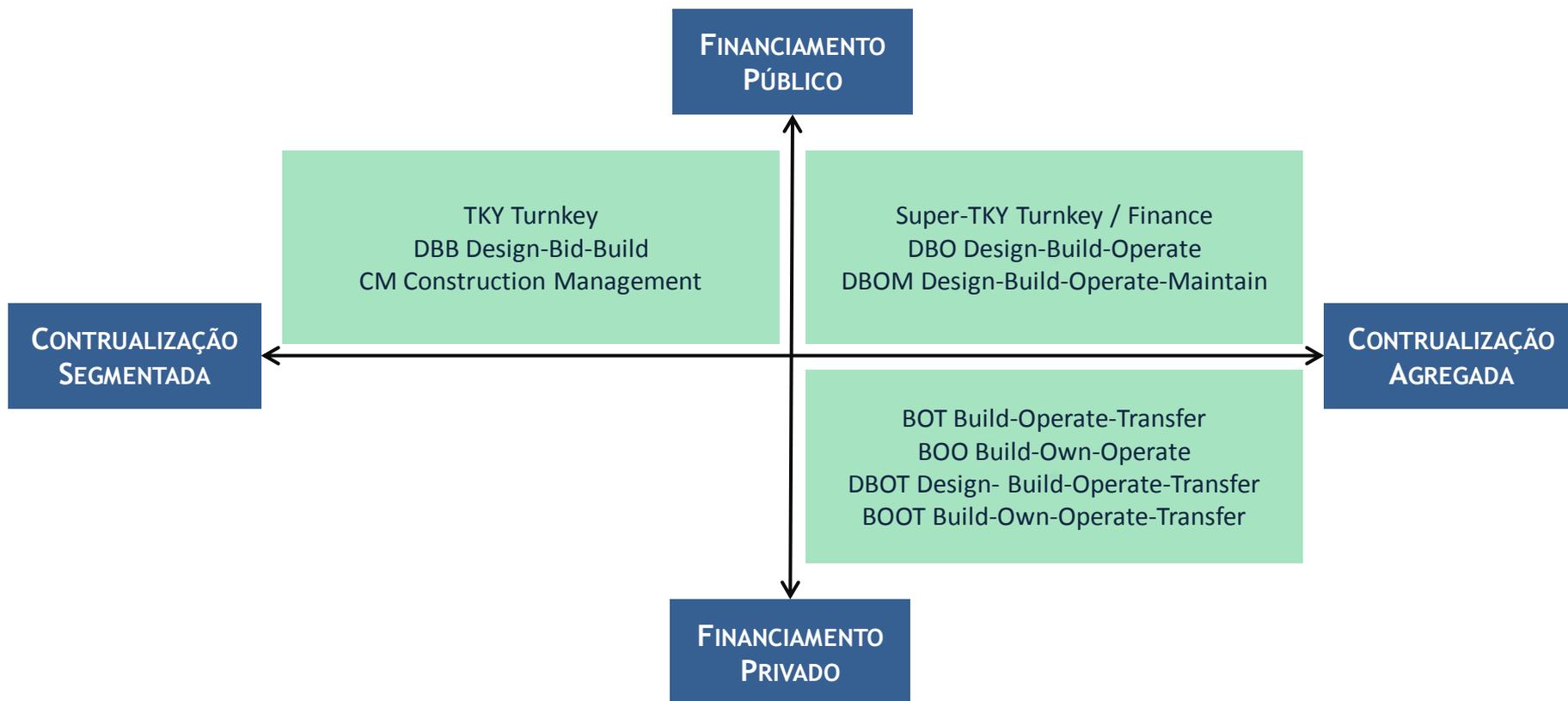
## PARTE II – Modelos Organizativos e de Regulação nos Sistemas de Transporte Público Urbano

- A evolução dos Modelos de Organização e Regulação na Europa
- Legislação comunitária para a regulação das obrigações de serviço público e acesso ao mercado do transporte público urbano
- Estruturas Contratuais Público-Privadas para a Operação de Sistemas de Transporte Público Urbano



Devido aos elevados níveis de investimento associados ao desenvolvimento de infra-estruturas de transporte público urbano, e as actuais restrições orçamentais, a tendência para o envolvimento do sector privado no sector tem sido e será uma constante.

### Matriz de Modelos para o Desenvolvimento de Infra-estruturas



Fonte: Miller, J.B. (2000), Principles of Public and Private Infrastructure Delivery, Kluwer Academic Publishers.

## Backup: Modelos para o Desenvolvimento de Infra-estruturas.

### **Modelos de Procurement**

No que se refere aos modelos de *procurement*, as hipóteses vão de abordagens segmentadas, em que as actividades são contratualizadas independentemente umas das outras, até soluções agregadas, em que as contratualizações incluem pacotes de serviços.

#### Tópicos a considerar na avaliação:

Probabilidade de riscos “entre-fases” do projecto (ou “entre-contratos”); Capacidade governamental de controlar qualidade/tempo/custos de cada contrato e de desenvolver cadernos de encargos completos e exigentes; Nível de competitividade(concorrência) no concurso público.

### **Modelos de Financiamento**

Modelos podem ir de projectos totalmente financiados pelo sector público (suportados em Orçamento de Estado), até projectos financiados pelo setor privado (re-pagos através de taxas de utilização ou contribuições/compensações públicas). A escolha do modelo de financiamento deverá ter sempre como intuito a maximização do *value-for-money* do projecto.

#### Tópicos a considerar na avaliação:

Custo do Capital Público vs. Privado; Receitas do projecto baseado em tarifas cobradas ao utilizador-pagador ou subsídios recebidos do contribuinte-pagador; Nível de ganhos de eficiência pela operação privada; Duração contratual e possível incompatibilidade com políticas públicas; Financiamento do Projecto pelos Bancos.

## Backup: Estruturas Contratuais Mais Comuns em Projectos de Sistemas de TPU

---

### Estruturas Contratuais Mais Comuns em Projectos de Sistemas de TPU

#### Contratos de **Procurement Tradicional** (Turnkey, Design-Bid-Build, Construction Project Management, etc.)

Como o próprio nome indica, reflectem uma abordagem conservadora da contratualização com privados. Com base em financiamento público, nesta abordagem o Estado celebra contratos individuais com parceiros privados para a execução de determinadas tarefas (ex.: construção, operação, manutenção, etc.). Algumas das soluções mais correntes são o Turnkey (associados a contratos de concepção-construção chave-na-mão), Design-Bid-Build (fases de projecto e obra são separadas, havendo concurso intermédio), ou contratos de Construction Project Management (empresa contratada para o planeamento do projecto, monitorizar trabalhos e defender direitos do dono de obra).

---

#### Contratos-tipo **Design-Build-Operate** (DB, DBO, DBMO, etc.)

Estes contratos tipicamente aglomeram as fases de projecto e construção da infra-estrutura, definidos de acordo com as orientações do Estado. No caso DB, o Estado ficará responsável pela operação, contudo em soluções DBO ou DBMO, a responsabilidade pela operação (e manutenção) é transferida para o sector privado. Nestes casos, os encargos relativos à construção da infra-estrutura são suportados pelo Estado (contratos *Turnkey*), enquanto na fase de O&M, são impostas taxas de utilização que financiam os pagamentos ao parceiro privado responsável por essas mesmas operações. É importante notar que em qualquer solução deste tipo, o risco comercial se mantém do lado público.

---

## Backup: Estruturas Contratuais Mais Comuns em Projectos de Sistemas de TPU

---

### **Estruturas Contratuais Mais Comuns em Projectos de Sistemas de TPU**

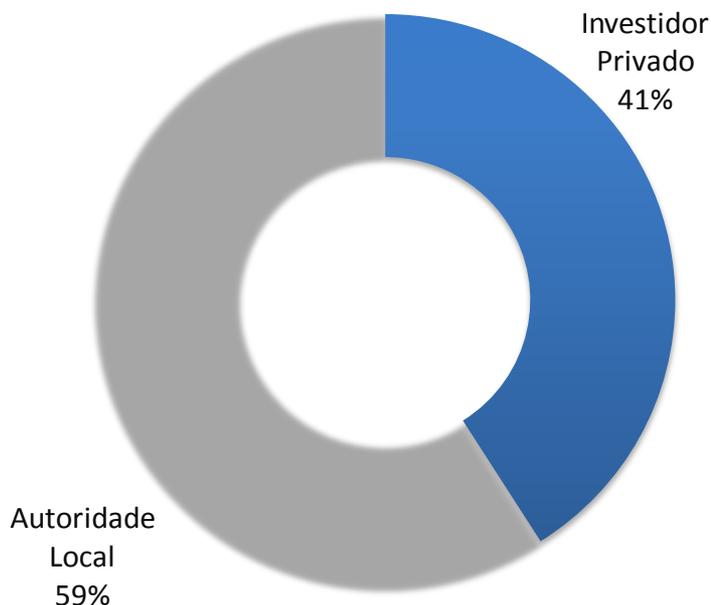
#### Contratos-tipo **Build-Operate-Transfer** (BOT, BOOT, DBOT, etc.)

Neste tipo de estruturas contratuais, o parceiro privado é responsável pela construção da infra-estrutura, e pela sua operação por um determinado período. Sendo financiada pelo sector privado, durante o contrato, a infra-estrutura mantém-se sob alçada privada, sendo posteriormente transferida para a alçada pública no final do mesmo (em troca de um pagamento pelo seu valor residual). As receitas geradas pelo projecto, como retorno do investimento inicial, são obtidas pela exploração da infra-estrutura, tipicamente, através de taxas de utilização e/ou através de compensações governamentais. O risco comercial do projecto é, geralmente, suportado pelo parceiro privado (ou partilhado entre ambos).

---

De forma a levar a cabo estas parcerias no sector do TPU, normalmente, são criadas Empresas de Capital Misto (EMC), onde a Autoridade local se mantém como accionista maioritário. Assim, é permitida uma estrutura mais orientada para o mercado do que uma simples entidade pública.

### Estrutura Accionista da AMT Génova



#### INFORMAÇÃO GERAL

- Primeira concessão de TPU em Itália;
- Feita através de um concurso público para a gestão
- A Transdev entra no capital do Operador de Transportes Públicos de Genoa (AMT), adquirindo uma participação de 41%.

#### SERVIÇOS OFERECIDOS

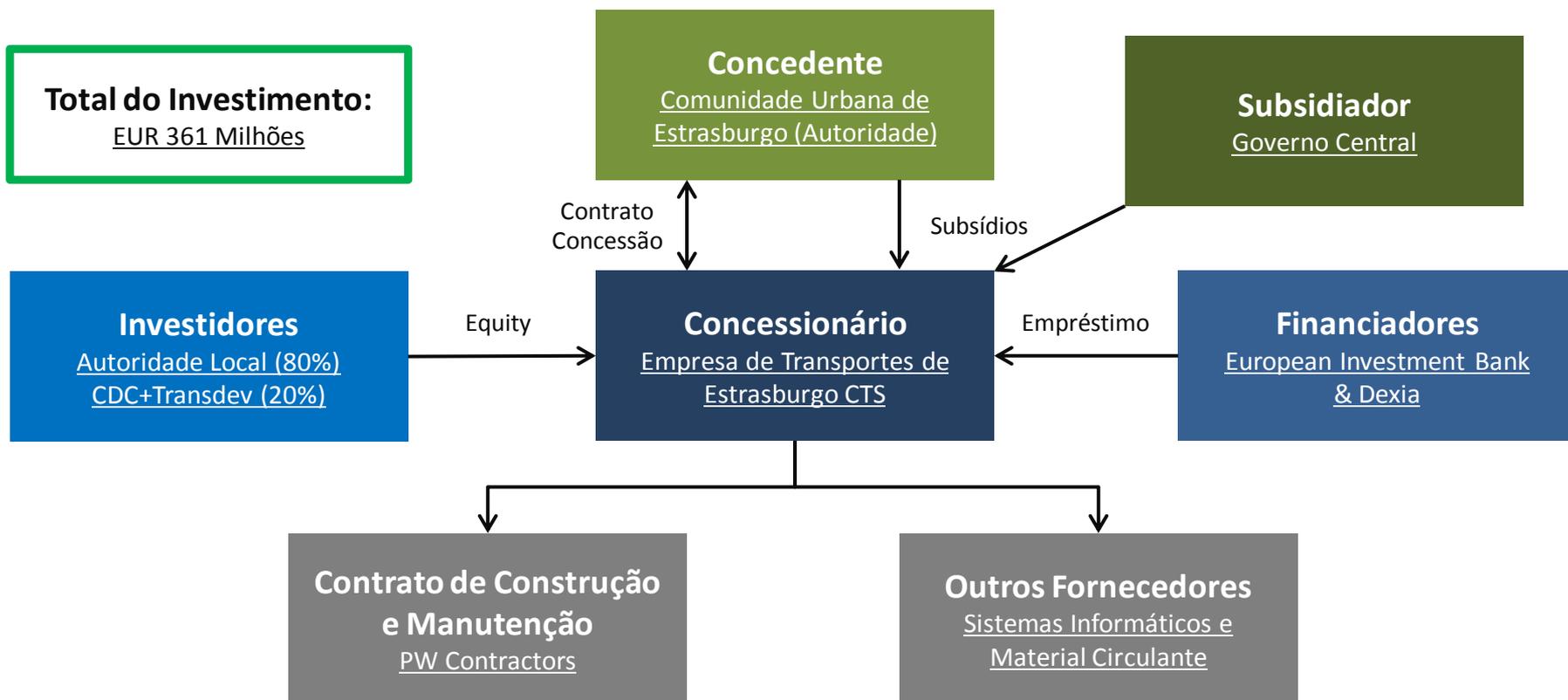
- A AMT oferece serviços regulares de autocarro, metro ligeiro e funiculares.

#### PAPEL DO PARCEIRO PRIVADO

- Gestão Operacional e Assistência Técnica

As ECM podem, no entanto, tomar um papel relevante, não só na operação, mas também agindo como veículos para projectos de grande escala. O sector privado é encarado como possível investidor e parceiro de negócio no desenvolvimento de tais serviços.

**Rede Contratual para a Concessão da Empresa de Transportes de Estrasburgo  
(inclui construção de LRT)**

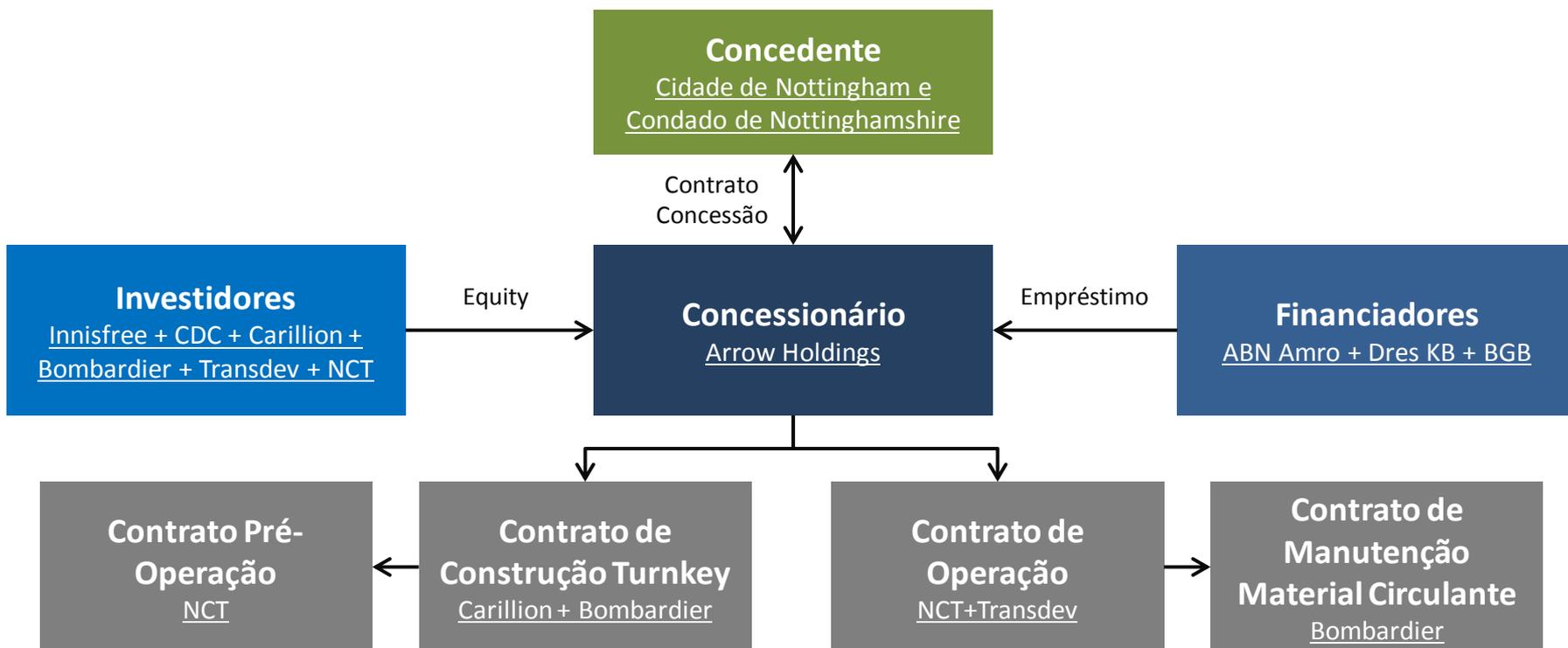


CDC – Caisse des Depots and Cossignments

Fonte: Transdev.

Na mesma óptica, as ECM podem também ser aglomerados de empresas parceiras, com *know-how* complementar. Permite-se assim a estruturação de um plano de gestão de risco mais eficiente, alocando os mesmos aos parceiros mais competentes para os suportar.

**Rede Contratual para a Concessão do *Nottingham City Transport***  
(inclui construção de LRT)



CDC – Caisse des Depots and Cossignments

NCT – Nottingham City Transport

Fonte: Transdev.

## Considerações Finais – Parcerias Público-Privadas em Sistemas de Transporte Público Urbano

- As PPP oferecem uma ampla gama de soluções para o desenvolvimento de infra-estruturas de transporte e para a sua operação. As hipóteses de escolha vão desde empresas semi-públicas com especial foco na operação, até estruturas complexas de investimento de longo-prazo, que permitem a construção de de infra-estruturas de larga escala sem afectar agressivamente as contas das autoridades públicas.
- Cada parceria é um caso único e deverá ser definida de acordo com as condições locais, com a legislação em vigor e com as Obrigações de Serviço Público exigidas pela Autoridade local.
- Não existe nenhuma formula mágica para a estruturação de PPP. Estas deverão ter uma base contratual forte e abrangente, mas acima de tudo é fulcral que estas sejam baseadas na experiência de cada um dos parceiros, num espírito de verdade, compromisso e de parceria.
- As partilha de riscos é uma das grandes vantagens das PPP, cujo objectivo último é a miminização dos mesmos. Mais importante que uma maximização da transferência dos riscos, é imperativo considerar uma optimização da alocação dos mesmos aos parceiros mais competentes para os suportar.