

PARECER N.º 03/2017

Direção de Supervisão dos Mercados da Mobilidade (DSSM)

I – Do Enquadramento

1. O presente Parecer tem por objeto a comunicação da Área Metropolitana de Lisboa (AML), de 21 de fevereiro de 2017 (Refª 272/2017), relativa à atualização tarifária determinada pelo **Despacho Normativo n.º 14-A/2016, de 16 de dezembro, que fixa a percentagem máxima de aumento nos preços praticados para os títulos relativos aos transportes coletivos**, rodoviários interurbanos de passageiros, aos transportes coletivos de passageiros nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, aos transportes ferroviários urbanos e suburbanos e aos transportes fluviais, em que são colocadas questões adicionais relativas às considerações constantes do Parecer n.º 02/AMT/2017, de 2 de fevereiro de 2017¹, da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT).
2. Antes de mais, a AML transmite a **“disponibilidade para acompanhar o processo de preparação de regulamentação sobre os aumentos tarifários”** e regista *“o acolhimento com as perspetivas por nós suscitadas, designadamente a de se proceder à regulamentação do RJSPTP, no que se refere à criação de regras gerais de âmbito tarifário” (...)* essencial para que o processo de implementação deste RJSPTP se concretize”. A esta matéria acresce ainda a necessidade de regulamentação do artigo 52.º (taxas de emissão e gestão) da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho².
3. Do mesmo passo, a AML solicita a clarificação de matérias como bonificações sociais e arredondamento dos preços, procedimentos de aprovação e publicação de atualização de tarifas e aplicação da taxa de aumento médio máximo.
4. Finalmente, a AML informa que deu **“conta aos operadores de transportes das irregularidades/ilegalidades detetadas nas atualizações tarifárias, notificando-os para, num prazo que entendemos ser o razoável, virem esclarecer as situações, e/ou retificar e repor a legalidade. E ainda os advertimos que, se dentro do prazo concedido não fosse retificada a situação, estariam sujeitos às sanções cominadas na lei.”**

¹ Parecer que aqui e dá por integralmente reproduzido.

² Outras das matérias que deve ser regulamentada de forma a que a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, seja plenamente implementada, potenciando todo os efeitos positivos que se pretendeu alcançar com a sua publicação.

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal

Contribuinte n.º 513 637 257



II – Da análise

II.1 - Bonificações sociais e arredondamento dos preços

5. No que se refere às **“Bonificações sociais e arredondamento dos preços”**, sobre as quais - citando o parecer da AMT - *“não existem regras específicas quanto a esta matéria pelo que tem estado na disposição dos operadores e das entidades competentes a adoção de procedimentos nesta matéria”*, **a AML entende** que *“considerando que o estipulado para os passes 4_18 e Sub23, pelo menos nos casos em que os descontos são apoiados financeiramente pelo Estado (como é o caso, por exemplo), do Social +) a regra deverá, por analogia, e omissão nos demais casos, ser a constante da Portaria n.º 268/2012, de 31 de agosto, segundo a qual, no seu n.º 4 do artigo 5.º: “os descontos referidos no número anterior são calculados em relação ao valor da tarifa inteira dos passes mensais em vigor, designadamente intermodal, combinado e de rede ou de linha, sendo o preço final arredondado aos 5 cêntimos mais próximos.”*
6. Tal como consta do Parecer da AMT, e para efeito de clarificação, reafirma-se que **não existem regras específicas** quanto a esta matéria. Ou seja, verifica-se não existirem **regras gerais que disponham especificamente quanto a arredondamentos**, para todos os títulos de tarifas de transporte.
7. Efetivamente, os regimes legais **específicos aplicáveis às bonificações tarifárias 4.18 e Sub23** estabelecem que os descontos estabelecidos *“são calculados em relação ao valor da tarifa inteira dos passes mensais em vigor, designadamente intermodal, combinado e de rede ou de linha, sendo o preço final arredondado aos 5 cêntimos mais próximos”*.
8. Tendo em conta que **nem todos os títulos e tarifas de transporte poderão ter associados estes descontos**, por depender de adesão dos operadores interessados (incluindo operadores municipais)³, tal como decorre do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 186/2008 de 19 de setembro e do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 203/2009, de 31 de agosto, **a aplicação do arredondamento “aos 5 cêntimos mais próximos” não tem uma aplicação expressa e generalizada a todos os operadores e a todos os títulos e tarifas de transporte do país.**
9. Por outro lado, o facto de a Portaria n.º 268-A/2012 de 31 de agosto, aplicar o desconto de 25% nos mesmos termos estabelecidos na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º -A da Portaria n.º 272/2011, de 23 de setembro, alterada pela Portaria n.º 36/2012, de 8 de

³ Designadamente, atentando aos regimes legais mencionados, bem como quanto à Resolução do Conselho de Ministros n.º 37-A/2016, de 30 de junho de 2016.
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257



fevereiro, que estabelece o regime do “**Passe Social +**”, também **não implica, necessariamente**, que a este último seja aplicada a mesma regra de arredondamento.

10. Nesta esteira, haverá ainda a ter em conta que após a previsão da regra específica de arredondamento, no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 186/2008 de 19 de setembro e no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 203/2009, de 31 de agosto, diversos instrumentos legais e regulamentares foram emitidos posteriormente sem que a mesma fosse prevista, não sendo claro e objetivo se se tratou de uma intenção ou de uma falha do legislador. Aliás, aqueles regimes consideram o “*Passe 4.18*” e o “*Passe Sub23*” como títulos de transporte e não bonificações tarifárias indexadas aos restantes títulos de transporte, utilizando apenas as tarifas destes como valores de referência. Poderá tratar-se de mera *confusão terminológica*.
11. De qualquer modo, fazendo uma avaliação do enquadramento legal, **constata-se a existência de uma disrupção**, por estar colocada em **causa a uniformidade, coerência, formalidade e transparência do sistema em situações que se afiguram semelhantes**.
12. No entanto, a AMT não está, ainda, na posse de fundamentação técnica, designadamente de outras entidades públicas competentes, que permita aferir, de forma **objetiva e clara**, que efetivamente **a regra de “arredondamento aos 5 cêntimos” é aquela que deve ser generalizada** a todo o sistema, sem prejuízo de se poder concluir que tal previsão, por definição, deve existir.
13. No mesmo sentido, **não se poderá concluir claramente que uma eventual lacuna** (ainda que classificada como potencial, designadamente pelos seus efeitos) possa ser **integrada por simples interpretação analógica ou extensiva de uma regra legal** de arredondamento, aplicável expressa e unicamente às bonificações tarifárias 4.18 e Sub23, a outras tarifas de transporte, sem que tal se possa consubstanciar numa inovação regulamentar ou legislativa.
14. Por outro lado, a ponderação da aplicação de tal regra terá de conduzir à **ponderação**, entre outras eventuais matérias, **da introdução de cláusulas de salvaguarda de forma a evitar uma atualização tarifária acumulada de forma “artificial”**, sobretudo se a atualização tarifária de um ano acrescer à atualização tarifária do ano anterior, incluindo a percentagem correspondente ao arredondamento e não ao simples e exato produto da aplicação da taxa de atualização anterior. Também para esta situação – inclusão ou exclusão do arredondamento da contabilização da atualização - se afigura necessária uma previsão clara e expressa.

15. A generalização (ou não) de tal regra de arredondamento impõe ainda a **ponderação/fundamentação de/em diversos impactos e interesses**, sejam os suprarreferidos, seja a necessidade de **adaptação (ou não) de/aos equipamentos de venda automática de títulos de transporte** e eventuais custos associados, seja ainda o **interesse dos consumidores na perceção da formação e real aumento** de preços, **bem como dos operadores de transportes** atuando ao abrigo do atual enquadramento legal.
16. Aliás, tendo em conta um **enquadramento legal** não uniforme, com insuficiências e com normas contraditórias ou de aplicação complexa ou prejudicial a um claro entendimento, afigura-se que deve ser **salvaguardada**, na medida do possível, **pelas autoridades de transportes, a igualdade, equidade, transparência e legalidade da sua aplicação** a todo o *Ecosystema da Mobilidade e dos Transportes*, **impedindo o aprofundamento das distorções ou de procedimentos informais, não consensuais ou voláteis** já mencionados (e sobretudo num contexto de anunciada revisão deste mesmo enquadramento).
17. Entende-se, por isso, e em conclusão, que a ausência de norma geral expressa quanto a arredondamentos de preços de títulos de transportes **deverá ser integrada/suprida por via administrativa/contratual, regulamentar ou legislativa envolvendo as autoridades de transporte competentes**, no âmbito das respetivas competências, e ponderando os respetivos impactos no Ecosystema, considerando-se que uma destas entidades não deverá, **isoladamente⁴, fixar uma interpretação para procedimentos que envolvam diversas entidades públicas com competências múltiplas** e específicas quanto a determinados territórios, serviços e operadores de transportes.

II.2 - Procedimentos de aprovação e publicação de atualização de tarifas

18. No que tange aos **“procedimentos de aprovação e publicação de atualização de tarifas”** e – citando o Parecer da AMT – *“o diploma consagra a intervenção limitada da administração, quase limitada à fixação de taxa de atualização e a verificação, a posteriori, do cumprimento das regras através de eventual sancionamento”*, a AML considera que, *“por um lado, face à existência do prazo legal consagrado de, no mínimo, 10 dias úteis para o conhecimento prévio por parte das autoridades de transportes – destinado à verificação da conformidade das atualizações tarifárias pretendidas – e, por outro lado, tendo presente a garantia de defesa dos utentes, da questionável operacionalidade do estorno à posteriori e da própria credibilidade do sistema de*

⁴ Com exceção do Estado, pode definição, enquanto legislador e autoridade de transportes de âmbito nacional.
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257



transportes e do papel das entidades públicas, a verificação da conformidade não deverá ocorrer após a entrada em vigor dos preços atualizados.”

19. Acrescenta que *“de facto, antes pelo contrário, deverá ser **feita antecipadamente à divulgação dos mesmos ao público**, como aliás eram os procedimentos desde sempre praticados!”*.
20. Como anteriormente referido no Parecer da AMT, a **inexistência de previsão expressa de um procedimento administrativo correspondente a um período prévio de análise das propostas dos operadores** quanto à atualização de tarifas, mas também e sobretudo, a inexistência de total conformidade, uniformidade e compatibilização de diversos regimes tarifários específicos **é prejudicial - para passageiros, operadores e entidades públicas competentes - e contraditória** com a reforma subjacente ao Regime Jurídico do serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.
21. Neste sentido, tal como já referido, entende-se que **deve ser estabelecida, de forma expressa e clara, por via administrativa, regulamentar ou legais, a adequada articulação entre as diversas autoridades de transportes**, o desenho de procedimentos administrativos apropriados que permitam uma **atuação prudencial** por parte de entidades públicas e um regime de **clara articulação e implementação de competências contraordenacionais e sancionatórias** das entidades públicas competentes, sanções acessórias e ou devoluções/compensações, bem como um **adaptado e prévio conhecimento por parte dos passageiros**, todos de acordo com prazos razoáveis.
22. Em suma, **reafirma-se que as preocupações manifestadas pela AML têm fundamento**, mas a sua **resolução está dependente da premente reavaliação do enquadramento legal e regulamentar**, de forma a eliminar contradições de modo uniforme, integrado, transparente e objetivo, salvaguardando os **direitos dos passageiros**, os interesses dos operadores e a **competências de planeamento e organizacionais, de monitorização e fiscalização por parte das entidades públicas competentes**.

II.3 - Aplicação da taxa de aumento médio máximo

23. A AML solicita ainda *“a clarificação do entendimento de que o **aumento máximo médio é aferido por operador**, incluindo a **totalidade dos títulos de transporte**. Neste sentido, importa definir como calcular a média tendo presente os títulos intermodais e*



os combinados: se relativamente ao aumento do respetivo título, se tendo em conta a quota de cada um dos operadores no respetivo título intermodal e combinado”.

24. Tal como referido no anterior parecer da AMT, único critério legal existente consubstancia-se na **aplicação da taxa de aumento médio máximo a cada um dos modos de transporte**, interpretando-se tal como se aplicando a cada um dos operadores de transporte, no respetivo modo, e não a um modo de transporte em geral, envolvendo vários operadores. No caso de um mesmo operador disponibilizar serviços de transporte em mais do que um modo de transporte, haverá que diferenciar a atualização tarifária por modo.
25. Sendo aplicável a cada um dos operadores de transportes, terá **de incidir sobre todos os títulos de transporte disponibilizados** pelo operador.
26. Tal conclusão não é afetada pela existência de títulos de transporte que envolvem diversos operadores, em que cada um deles deterá quotas de diversos valores percentuais, uma vez que se afigura que **o que deverá ser aferido, no âmbito do atual enquadramento legal, é o preço final de venda ao público do título de transporte, independentemente das variações das quotas** de cada operador em determinado título.

III – Conclusões

27. Em conclusão, e tal como já se inferia do citado Parecer da AMT:
 - A ausência de norma geral expressa quanto a arredondamentos de preços de títulos de transportes (pontos 5 a 17 supra), deve ser **integrada/suprida, não por via de mera interpretação, mas por via administrativa/contratual, regulamentar ou legislativa** envolvendo as autoridades de transporte competentes, sempre que aplicável e em função dos tarifários e serviços de transporte;
 - É **premente a reavaliação do enquadramento legal e regulamentar** (pontos 18 a 22 supra) para que seja, entre outras matérias, estabelecida, de forma expressa e clara, por via administrativa, regulamentar ou legal, a **adequada articulação entre as diversas autoridades de transportes**, o desenho de procedimentos administrativos adequados que permitam uma **atuação prudencial** por parte de entidades públicas e um regime de clara articulação e implementação de **competências contraordenacionais e sancionatórias** das entidades públicas competentes, bem como um **adequado e prévio conhecimento dos passageiros**, todos de acordo com prazos razoáveis;

- A taxa de aumento médio máximo (pontos 23 a 26 supra) deve **incidir sobre todos os títulos de transporte** disponibilizados pelo operador, e sobre o **preço final de cada um daqueles títulos**, independentemente das variações das quotas de cada operador em determinado título.
28. Finalmente, recordamos que a AMT já havia constatado a necessidade desta reavaliação do enquadramento legal e regulamentar, o que foi secundado pelo Gabinete de S. Exa o Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, que transmitiu a intenção do Governo **promover a regulamentação** do RJSPTP, em estreita **articulação com a AMT**.
29. Por outro lado, a AMT tem em curso os procedimentos necessários à elaboração de um **estudo económico-financeiro** que sustente uma proposta de regras e princípios gerais relativos à **política tarifária dos transportes públicos**, mas também quaisquer outros requisitos decorrente do Direito da União Europeia e da Jurisprudência aplicável, bem como à **estrutura de custeio e formação de preços e tarifas**, metodologia(s) e suas atualizações no transporte público de passageiros abrangido pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

Lisboa, em 06 de abril de 2017.

O Presidente do Conselho de Administração



João Carvalho