



Estudo de suporte à definição de regras e princípios gerais de tarifários no âmbito do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros

Janeiro, 2019

ÍNDICE DE CONTEÚDOS

Nota Metodológica.....	8
1. Enquadramento introdutório da regulação tarifária em Portugal	9
2. Génese e acuidade do tema	13
3. Enquadramento legal nacional e internacional.....	15
3.1. O Regulamento (CE) n.º 1370/2007.....	15
3.1.1. Enquadramento geral.....	15
3.1.2. A (ir)regulação do tarifário e títulos de transporte	15
3.2. O paradigma do RJSPTP	16
3.2.1. Enquadramento geral.....	16
3.2.2. O regime do tarifário.....	17
3.3. Outras normas com relevância transitória ou reflexiva na matéria de tarifas de transporte ...	21
3.3.1. Nota geral	21
3.3.2. A Lei de Bases do Sistema de Transporte Terrestres (Lei n.º 10/90, de 17 de março).....	21
3.3.3. O Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro	22
3.3.4. O Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março.....	23
3.3.5. A legislação sobre títulos de transporte	24
3.3.6. A Portaria 298/2018.....	24
3.4. Esquema conclusivo – matrizes de interdependências	26
4. Benchmarking nacional e internacional	28
4.1. No setor do transporte público de passageiros.....	28
4.1.1. Modelos europeus de regulação tarifária do serviço público de transporte de passageiros	28
4.1.1.1. Os modelos espanhol e francês em especial	28
4.1.1.2. Casos europeus em perspetiva comparada.....	31
4.1.2. Modelos de regulação tarifária do serviço público de transporte de passageiros no Brasil	35
4.1.3. Modelos de regulação tarifária do serviço público de transporte de passageiros Austrália	37
4.2. <i>Benchmarking</i> : outros sectores económicos em Portugal	40
4.2.1. Energia elétrica	40
4.2.2. Gás natural.....	40
4.2.3. Águas e Resíduos	41
4.2.4. Comunicações eletrónicas	42
5. Os desafios da regulação económica do serviço público de transporte de passageiros	44
5.1. Nota geral sobre os desafios de financiamento do sistema	44
5.2. Fórmulas e modelos de cálculo de subvenções públicas em Portugal	45
5.2.1. Clarificação de conceitos.....	45
5.2.2. Compensações tarifárias na AML.....	48
5.2.3. Indemnizações compensatórias	49
5.2.4. Matriz de condicionantes	50
5.3. Componentes e estratégias dos sistemas tarifários	52
5.4. Elasticidade da procura ao preço.....	56
5.5. Regras de cálculo e fixação tarifária.....	57
5.6. Reequacionamento de política de fixação de preços máximos para carreiras interurbanas de distância inferior a 50km	60
5.7. Fórmulas de atualização tarifária	61
5.8. Heterogeneidade na aplicação de descontos tarifários em Portugal	64
5.9. Categorias de receitas e custos atuais	66
5.9.1. Determinação de receitas e custos	66
5.9.2. Receitas e custos nos operadores privados de pequena dimensão	71
5.9.3. Níveis de dependência de receita tarifária	74
5.9.4. Padrões de custos noutros modos	75

5.9.5. Tarifas comparadas com custos por quilómetro percorrido.....	76
5.10. Contribuições para um modelo de reporte melhorado	76
5.10.1. O SIGGESC	76
5.10.2. <i>Accountability</i> – os relatórios e contas vistos ao pormenor	78
5.10.3. Conta pública de transportes.....	85
6. Aspetos sociais a reter de um Ecossistema em transformação	87
6.1. Integração tarifária e aplicação evolutiva a novas tendências.....	87
6.2. Políticas tarifárias inclusivas	88
6.3. Criação de índice de acessibilidade equitativa	90
6.4. Princípios de regulamentação tarifária	92
6.5. Aplicação evolutiva à informação disponível.....	93
6.6. Aplicação evolutiva a modelos de financiamento	94
7. Conteúdo proposto para o regulamento tarifário da AMT	95
7.1. Natureza jurídica de instrumento tarifário a adotar	95
7.2. Regras gerais de âmbito tarifário.....	96
7.2.1. Âmbito de aplicação	96
7.2.2. Princípios gerais.....	97
7.2.3. Fixação de novas tarifas	98
7.2.4. Estrutura de custos.....	103
7.2.5. Atualização tarifária.....	104
7.2.6. Revisão tarifária	105
7.2.7. Redução de tarifas	106
7.2.8. Descontos comerciais	107
7.2.9. Suporte do título de transporte	107
7.2.10. Atuação complementar – Conta pública de transportes	108
7.2.11. Regras de reporte de informação periódica	108
7.2.12. Disposições transitórias.....	110
Referências bibliográficas.....	112
Anexo I – Estrutura de custos e receitas de diversos operadores de transporte terrestre (Fonte R&C, 2016).....	114



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo de cálculo de custos e tarifas proposto pela Associação Nacional de Transportes Públicos do Brasil (Antonio Luiz Mourão Santana 2017:13)	36
Figura 2 – Componentes de revisão tarifária na região de Sydney	38
Figura 3 – Ideal tipo de receitas e de custos no transporte público de passageiros	51
Figura 4 – Componentes do sistema tarifário de acordo com o RJSPTP (AMT 2016:13)	53
Figura 5 – Classificação de objetivos de estrutura tarifária (EMTA 2016)	54
Figura 6 – Custos operacionais/pkt e Custos operacionais relacionados com serviço público/pkt (2016)	67
Figura 7 – Indicadores de receitas e custos por operador (2016)	68
Figura 8 – Outros rendimentos por operadores rodoviários (2016).....	74
Figura 9 – Print screen de consulta ao separador “processos” no portal do sistema SIGGESC	77
Figura 10 – Estrutura de referência para relatórios e contas de segunda geração relativos a operadores de transporte público	83
Figura 11 – População jovem (0-24 anos) relativamente aos idosos (65 ou mais anos), por concelho (1991, 2001 e 2011) (Carmo 2018:60)	89

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Matriz de interdependências	26
Tabela 2 – Instrumentos tarifários europeus sobre transportes em perspetiva comparada	31
Tabela 3 – Indicadores de rentabilidade	46
Tabela 4 – Princípios universais de justiça tarifária (Viegas et al. 2013).....	55
Tabela 5 – Fatores de contexto que influenciam elasticidade ao preço do transporte público	56
Tabela 6 – Dinâmicas de atualização tarifária	61
Tabela 7 – Dinâmicas de atualização tarifária	62
Tabela 8 – Percentagem de custos com recursos humanos e combustível sobre total de custos operacionais (Fonte: R&C e AMT)	64
Tabela 9 – Descontos tarifários em diversos operadores de transporte local	65
Tabela 10 – Demonstração de resultados de operadores e cálculo de custos para o ano de 2015 (Fonte: AMT)	71
Tabela 11 – Padrões de custos em modo ferroviário e fluvial (Fonte: R&C e AMT)	75
Tabela 12 – Custo tarifário por km percorrido numa seleção de operadores (2016)	76
Tabela 13 – Síntese de elementos positivos e a corrigir entre os R&C consultados	80
Tabela 14 – Disponibilidade de informação em Relatórios e Contas (2016)	84
Tabela 15 – Estrutura base de reporte do serviço de transporte público por contrato	109



LISTA DE SIGLAS

AML	Área Metropolitana de Lisboa
AMP	Área Metropolitana do Porto
AMT	Autoridade da Mobilidade e dos Transportes
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
ANTP	Associação Nacional de Transportes Públicos
ARAFER	Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières
ARN	Autoridade Reguladora Nacional
CE	Comissão Europeia
CEGEA	Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada
CIE	Centre for International Economics
CMPC	Custo Médio Ponderado do Capital
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
DE	Alemanha
DL	Decreto-Lei
EBIT	Resultados Antes de Juros e Impostos
EMTA	European Metropolitan Transport Authorities
ERSAR	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduo
ERSE	Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
ES	Espanha
GOPriv.	Grande operador privado
GOPúb.	Grande operador público
GTAT	Grupo de Trabalho para a Capacitação das Autoridades de Transportes
IAS	Indexante de apoios sociais
IEA	Índice de acessibilidade equitativa
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes
INE	Instituto Nacional de Estatística



IPART	Independent Pricing and Regulatory Tribunal
IPC	Índice de Preços no Consumidor
KM	Quilómetro
LCE	Lei das Comunicações Eletrónicas
LQER	Lei-Quadro das Entidades Reguladoras
LRIC	Custos Incrementais de Longo-Prazo
MaaS	Mobility as a Service
MOPúb	Operador público de média dimensão
OD	Origem/Destino
OSP	Obrigações de Serviço Público
PART	Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos
PIB	Produto Interno Bruto
PMS	Poder de mercado significativo
POPriv	Operador privado de pequena dimensão
POPúb	Operador público de pequena dimensão
PT	Portugal
RJSPTP	Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros
R&C	Relatório e Contas
SIGGESC	Sistema de Informação Geográfica de Gestão de Carreiras
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
TAT	Taxa de Atualização Tarifária
TfNSW	Transport for New South Wales
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TGR	Taxa de Gestão de Resíduos
TIF	Tax Increment Financing
TIR	Taxa Interna de Retorno
TIS	Transportes, Inovação e Sistemas



TRH	Taxa de Recursos Hídricos
UITP	Associação Internacional do Transporte Público
WACC	Weighted Average Cost of Capital



Nota Metodológica

Este documento pretende constituir-se como um contributo para que a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, enquanto entidade reguladora do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, possa exercer, de forma mais sustentada, as suas funções de regulação económica no contexto do novo paradigma de regulamentação-regulação que se pretende instaurar, concorrendo para uma reflexão alargada sobre a fixação de regras gerais em matéria tarifária.

Está em curso uma reforma profunda do paradigma relativo à organização, operação e financiamento do transporte público nacional, decorrente da aplicação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e também de uma discussão pública alargada e mediatizada acerca da fixação administrativa de um novo regime tarifário que, tendo por base o objetivo de promoção do transporte público, equidade social e combate às alterações climáticas, tenha subjacente uma estrutura de custos adequada do sistema de serviço público de transporte de passageiros, que permita avaliar de forma clara a sua sustentabilidade futura.

Neste contexto, assume particular acuidade a ponderação de elementos adicionais sobre as políticas e práticas tarifárias vigentes e sobre metodologias de formação de preços, que permitam ao regulador dotar-se de ferramentas adequadas ao exercício das missões que lhe são atribuídas em matéria tarifária.

Procurando dar resposta a essa necessidade, a estrutura do presente relatório é a seguinte:

- a) Nos capítulos 1 e 2 é feito o enquadramento global, de acordo com a missão institucional da AMT e dos desafios que o RJSPTP proporciona ao nível das relações e atribuições institucionais no tocante à matéria tarifária;
- b) No capítulo 3 discorre-se sobre o âmbito de aplicação do direito nacional e internacional;
- c) No capítulo 4 realiza-se o *benchmarking* de instrumentos tarifários sobre transportes, com base na experiência de outros países, selecionados por critérios de proximidade geográfica e afinidade com o modelo institucional e organizacional nacional, e percorre-se ainda outros setores económicos, com o fito de avaliar a experiência neles consolidada;
- d) O capítulo 5 concentra variados desafios da regulação económica do serviço público de transporte de passageiros, discorrendo sobre os desafios que o financiamento do sistema coloca à matéria de tarifário, componentes e estratégias dos sistemas tarifários e regras de cálculo e fixação tarifária, antes de se analisar categorias de receitas e de custos de uma seleção de operadores e respetivas políticas públicas. O capítulo conflui, depois, para uma apresentação dos modelos de reporte de dados existentes sobre o desempenho económico-financeiro dos operadores;
- e) Reserva-se o capítulo 6 do presente estudo para se considerar adequadamente outras componentes que se consideram relevantes ponderar para a fixação das regras gerais e princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos regulados;
- f) Conclui-se o estudo com um capítulo de propostas substantivas que poderão servir de base ao instrumento jurídico que se determinou sugerir, o regulamento tarifário da AMT.

1. Enquadramento introdutório da regulação tarifária em Portugal

Da publicação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro (doravante Regulamento), decorreu, com impacto na legislação nacional, um novo regime jurídico dos serviços de transporte público de passageiros rodoviário, vias navegáveis e ferroviário e outros sistemas guiados, incluindo a definição de regras aplicáveis às obrigações de serviço público (OSP) e respetiva compensação.

Consequentemente, foi publicada a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o “Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros” (doravante, RJSPTP) e que extingue as autoridades metropolitanas de transportes, criadas pela Lei n.º 1/2009, de 5 de janeiro e revoga, entre outros, o Regulamento dos Transportes em Automóveis, que datava de 31 de dezembro de 1948.

O âmbito de aplicação do novo regime jurídico abrange o transporte nacional, transporte regional (i.e., no contexto do presente estudo, o transporte entre diferentes comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas) e o transporte local (i.e., no contexto do presente estudo, o transporte municipal). Este identifica as autoridades de transporte competentes, define a arquitetura organizacional do sistema de transportes e define um regime de “concorrência regulada” no transporte público de passageiros. Regula-se, designadamente, a definição de regras gerais aplicáveis a títulos de transporte e tarifas – objeto do presente estudo –, regras gerais essas que, ancoradas em indicadores de avaliação consistentes, condicionarão diversas componentes do sistema de transportes, incluindo a sua acessibilidade e atratividade, bem como as compensações por obrigação de serviço público.

A determinação e aprovação dos regimes tarifários a vigorar no âmbito do serviço público de transporte de passageiros constitui uma atribuição das autoridades de transportes, à luz da alínea f) do n.º 2 do artigo 4.º do RJSPTP. No mesmo domínio, à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) cabe, nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 5.º dos respetivos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio: “*definir regras e princípios gerais relativos à estrutura de custeio e formação de preços e tarifas nos setores regulados, emitindo parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público*”.

A habilitação legal da entidade reguladora para o estabelecimento de regras gerais objetivas para a fixação de tarifas, sobretudo as relacionadas com obrigações de serviço público¹, é a motivação subjacente ao presente trabalho.

De forma conexas, outras competências de relevo, em matéria de política tarifária, decorrem das disposições estatutárias da AMT, designadamente as previstas:

- a) Na alínea b) do n.º 2 do artigo 5.º: “*Participar na elaboração das regras gerais e dos princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos e das infraestruturas rodoviárias*”;

¹ Embora, como se sabe, “(...) por maioria de razão, todas as regras relativas à criação e disponibilização de títulos de transportes e respetivas tarifas devem deter a mesma clareza e objetividade, mesmo que, à partida, não impliquem o pagamento de compensações financeiras, pois apenas dessa forma se poderá aferir a (des)necessidade do seu pagamento e a respetiva (i)legalidade ou (des)conformidade” (AMT 2017d:7).

- b) Na alínea a) do n.º 2 do artigo 34.º: *“Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos e infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e portuárias, no quadro legislativo e contratual em vigor dos setores regulados”*;
- c) Na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º: *“Emitir parecer vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de prestação de serviços públicos regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”*;
- d) Na alínea c) do n.º 2 do artigo 34.º: *“Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito ao princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras”*.

Neste quadro legal, a intervenção da AMT não se sobrepõe nem se substitui aos poderes cometidos às autoridades de transportes (o Estado, os municípios, as comunidades intermunicipais, as áreas metropolitanas e as entidades delegadas nos termos dos artigos 4.º a 10.º do RJSPTP), às quais se deve reservar a tarefa de aprovar os regimes tarifários específicos (ajustados às situações reais das populações e territórios das respetivas jurisdições), sendo a atuação da AMT reconduzida principalmente ao binómio regulamentação/regulação e, concretamente, no desenvolvimento de um “Modelo de Regulação” que passa, não só, pela avaliação e confirmação da conformidade das diversas atuações com o enquadramento legal e jurisprudencial nacional, internacional e da União Europeia (UE), mas também pela contribuição para o suprimento de “falhas de mercado”, sem gerar “falhas de Estado” ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e para a construção de um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável, na perspetiva dos investidores, dos profissionais/ consumidores/ utilizadores /cidadãos e dos contribuintes (AMT 2018a).

A AMT estabeleceu para 2018 (AMT 2018a) diversos Objetivos Estratégicos, destacando-se os seguintes:

1. Garantir uma regulação económica forte, promotora da coesão social e da valorização territorial: este objetivo é crucial para a AMT na medida em que é fundamental que a regulação consiga, nas suas ações e iniciativas, promover um ambiente favorável ao crescimento sustentado e estruturante no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes e a disseminação das suas “externalidades positivas” para toda a economia, bem como a adoção de políticas públicas que visem o desenvolvimento sustentável e mais equilibrado do território, reduzindo as disparidades, aumentando a competitividade e coesão e conferindo maior coerência quer às políticas de ordenamento do território, quer às políticas setoriais com impacto territorial;
2. Consolidar uma supervisão assente na promoção da qualidade do serviço público de transporte e da transparência dos operadores: é fundamental que as ações da AMT se reflitam na criação de valor acrescentado para o sistema e, consequentemente, num serviço público de transporte de melhor qualidade, bem como numa maior transparência de atuação dos operadores relativamente aos utilizadores do sistema;
3. Promover e defender a existência de um ambiente concorrencial: enquanto regulador económico setorial, a AMT tem um papel fundamental nesta matéria, designadamente na identificação de situações que possam configurar práticas restritivas de concorrência, tais como a cartelização, o abuso de posição dominante, os auxílios de Estado concedidos em não conformidade com as regras legais aplicáveis e as falhas de regulamentação (que são também “falhas de Estado”). A existência de um ambiente concorrencial forte permite gerar



- melhores condições de mercado para os utilizadores e para a consolidação de um ambiente propício ao investimento produtivo na economia portuguesa;
4. Proteger os direitos e interesses dos consumidores e utentes: trata-se de um dever fundamental para um regulador. Através da sua atuação (exercício dos seus poderes através de auditoria, inspeção, fiscalização, e mediação de conflitos), a AMT é o garante de um ambiente de confiança para os utilizadores das várias vertentes do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes (muito em particular nas matérias que configuram serviço público, como é o caso do serviço público do transporte de passageiros).

Ora, é precisamente na confluência e na análise conjugada de todas estas racionalidades e objetivos que se destaca o papel da AMT – de facto, para além da análise da conformidade de uma determinada “peça” do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes com o regime legal vigente (ou em construção/revisão), deve ter-se em conta as racionalidades suprarreferidas, as quais não são aditivas, mas antes complementares, numa ótica de proporcionalidade.

Este novo contexto jurídico (mais desenvolvido no capítulo 2) e esta visão particular do Ecosistema constituem uma oportunidade para regular/regulamentar um elemento essencial do sistema de transportes (as tarifas), sem prejuízo da adoção de esquemas de tarifas comerciais adicionais, propostos pelos operadores, nos termos da lei.

Ao longo dos últimos trinta anos, assistiu-se a uma redução da intervenção estadual na produção direta de bens e na prestação de serviços, ocorrendo, em sentido inverso, um aumento do intervencionismo regulador da Administração Pública.

Esta mudança significativa do paradigma do Estado, que normalmente se descreve como “declínio do Estado Social” ou “advento do Estado Regulador” (Otero 2003:298), traz consigo repercussões relevantes não só no funcionamento do mercado (introduzindo assim uma nova forma de relacionamento entre o Estado e o mercado e/ou entre o Estado e a sociedade civil), mas também nas relações *ius-fundamentalistas* entre os cidadãos e o Estado, atingindo até o âmago dos direitos da cidadania num Estado de Direito democrático.

Com efeito, e muito sucintamente, quando vigorava plenamente o paradigma do Estado Social, em que a prestação de bens essenciais e serviços públicos foi assumida inteiramente pela Administração, não existia a preocupação especial, ou consubstanciada em critérios objetivos, quantificáveis e sindicáveis, de “existir uma disciplina normativa especificamente definidora da prossecução do interesse público, de se estabelecerem regras para salvaguardar as posições jurídicas dos administrados no acesso a tais serviços públicos ou mesmo de se regular a subordinação dessas empresas às regras da concorrência” (Otero 2003:298). A razão é que, sendo missão constitucionalmente indisponível da Administração a prossecução do interesse público dentro do limite do princípio da juridicidade, estes objetivos – sobretudo os respeitantes à garantia do acesso universal e igual dos cidadãos aos serviços públicos e à concretização dos direitos sociais dos cidadãos na sociedade contemporânea caracterizada pela necessidade de mobilidade das populações – são assegurados, desde logo e idealmente, pelo próprio estatuto jurídico-constitucional da Administração Pública plasmado no artigo 266.º da Constituição.

No entanto, tal já não sucede quando, em virtude do advento do Estado Regulador, a prestação de (certos) serviços públicos (também), não deixando de poder ser prosseguida diretamente pela Administração Pública, pode também se prosseguida por entidades privadas. Para efeitos concorrenciais, ao abrigo do enquadramento nacional e europeu, a propriedade pública ou privada é



indiferente, devendo ambas estar sujeitas às mesmas regras quando atuando no mesmo mercado. Efetivamente, e de forma mais vinculada que a Administração, os operadores económicos privados pautam-se, em primeira linha, pelo objetivo último de prossecução do lucro numa pura lógica de mercado, que, na maioria de casos, não se afigura compatível com o princípio da universalidade e da acessibilidade social do serviço de interesse económico geral. Deste modo, ao atribuir a gestão ou até a exploração de determinado serviço público a um particular, a Administração não pode possuir qualquer *animus abandonandi* em relação a este serviço; pelo contrário, é necessário que, apesar da “concessão” da gestão/exploração do serviço público, haja intervenção regulatória por parte da Administração para assegurar aos cidadãos a “prestação de serviços essenciais, segundo princípios de regularidade, continuidade, universalidade, qualidade e acessibilidade económica” (Otero 2003:298), sob pena de o advento do Estado (em sentido lato) Regulador se traduzir num retrocesso (até inconstitucional) relativo à garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Nesta base, a regulação pública revela-se como um dos principais instrumentos de realização do “Estado de Garantia” (Costa 2013:78), que tem como função garantir a existência efetiva dos serviços públicos essenciais física e economicamente acessíveis a todos os cidadãos, compensando o recuo do “Estado Prestador” (Knauff 2007:382).

As observações antecedentes aplicam-se inteiramente ao serviço público de transporte de passageiros. Com efeito, de *iure condito*, de acordo com o RJSPTP, é legítimo que as autoridades de transportes não explorem por meios próprios o serviço público de transporte de passageiros a seu cargo, mas procedam à contratação desta tarefa através de celebração de “contratos de serviço público” com operadores privados (v. especialmente o artigo 16.º do RJSPTP).

Neste quadro, para garantir que a *contracting out* não se traduz em qualquer sacrifício dos direitos fundamentais dos cidadãos, o próprio RJSPTP não deixa de consagrar normas que têm com objetivo garantir a necessária regulação pública do exercício do direito de exploração pelos particulares contratados para o efeito. Tais regras aplicam-se igualmente a entidades públicas que também exercem atividades económicas no âmbito da mobilidade, dos transportes terrestres, fluviais, e ferroviários, designadamente quando prestam serviços diretamente (por exemplo por serviços municipalizados) ou através de operadores internos.

Entre a miríade das matérias sujeitas à regulação pública, destaca-se, para efeitos do presente estudo, a regulação tarifária, consubstanciada nomeadamente nos artigos 38.º a 41.º do RJSPTP, cuja importância se afigura indiscutível a propósito da garantia da acessibilidade económica dos cidadãos a um serviço público de transporte de passageiros.



2. Génese e acuidade do tema

É hoje inegável que o transporte público é um elemento catalisador do crescimento económico e fator de competitividade para os territórios. Colocar o transporte público no centro da política de acessibilidade e mobilidade sustentável é, a este respeito, um desígnio que tem vindo a ser preconizado há vários anos e sobretudo agora quanto ocorre num contexto em que as dinâmicas e relações entre os operadores de transporte tradicionais e outros operadores de atividades diversas se adensam e assumem contornos distintos e menos qualificáveis à luz de conceitos e modelos de negócio convencionais.

Um dos aspetos mais sensíveis há muito evidenciados nos serviços públicos de transporte de passageiros a nível nacional e que dificulta a efetivação da reforma subjacente ao RJSPTP, prende-se com a definição de regras claras para a moldura tarifária. Com efeito, até à publicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (que aprova o RJSPTP), a oferta de títulos de transporte e a definição de novas tarifas em Portugal era largamente da iniciativa dos operadores privados, que os apresentavam à autoridade competente como um dado já adquirido ou por acordo entre operadores (multimodais), com pouca ou nenhuma margem de negociação. Recordar-se que, anteriormente a intervenção do Estado na regulação tarifária estava limitada aos casos previstos no n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, ou seja, na fixação de uma taxa de atualização tarifária.

Recentemente foi publicada a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, emitida ao abrigo do artigo 38.º do RJSPTP, que passou a ter regras mais abrangentes e objetivas e que disciplina a matéria de disponibilização de títulos de transporte e, também, a matéria tarifária.

A publicação da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, veio mitigar a proliferação legislativa e regulamentar herdada do passado, de atos normativos elaborados em contextos económicos, políticos e sociais muito distintos, que potenciaram a multiplicação de títulos e redundaram num “sistema complexo, difícil de entender e de gerir e pouco atrativo na promoção do transporte coletivo” (AMT 2017d:13), com reflexos negativos na mobilidade das populações, na monitorização e na receita global consignada ao sistema de transportes.

De qualquer modo, a complexidade normativa que caracteriza a regulação da matéria de tarifário na ordem jurídica portuguesa atual (que será melhor explicada *infra*) condiciona ou enquadra, inevitavelmente, a execução das tarefas de regulação infralegal que cabem à AMT, particularmente para a elaboração de um regulamento tarifário para o setor de transporte público de passageiros no âmbito do RJSPTP, ao abrigo da competência prevista na alínea a) do n.º 2 do artigo 34.º dos seus Estatutos.

Pese embora estes possam ser sugeridos pelos operadores, o RJSPTP atribui às autoridades de transporte a competência para autorizar a criação de novos títulos de transporte e para verificar a conformidade desta com as regras gerais tarifárias definidas pela AMT ou pelo Governo, garantindo um juízo ponderativo adequado sobre o interesse público subjacente à sustentabilidade do sistema e os interesses públicos ou privados protagonizados pelos atores envolvidos no funcionamento do sistema (a saber, passageiros, operadores e autoridades).

Num quadro de mutação acelerada do sistema de transporte e de urgência de contratualização, revela-se fundamental produzir um instrumento de política pública em matéria tarifária, criando regras gerais claras e atendíveis. É preciso também entender o **horizonte estratégico que a otimização do sistema de tarifas permite alcançar, não somente ao nível da maximização da procura, da**



receita e do lucro, mas também ao nível da prossecução de objetivos mais latos, relativos à coesão territorial e ao bem-estar social.

A elaboração de regras gerais e princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos apresenta-se, por conseguinte, como um imperativo, para onde deverão convergir interesses simultâneos de diversos “stakeholders”. Incumbe à AMT sopesar interesses e racionalidades amiúde vistas como contrastantes, provindas dos **investidores** que realizam investimentos estruturantes no desenvolvimento da economia, dos **profissionais**, associados a novos mercados de inovação tecnológica ou a “operadores clássicos” e dos **cidadãos**, assumidos como contribuintes que pretendem maximizar o benefício líquido das suas contribuições. O modelo que se vier a desenhar relativo a regras gerais de formação de tarifas deve atender, assim, à definição de uma estratégia de mobilidade integrada, garante do desenvolvimento sustentável a nível nacional, regional e local.

O capítulo seguinte dedica-se à análise do complexo sistema legal em vigor, considerando-se prioritário compreender o quadro legislativo e as relações inter-regulamentares que a AMT tem de observar no exercício da sua competência regulamentar em matéria tarifária, designadamente:

- a) A margem de livre regulação que o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, deixou aos Estados-Membros em matéria tarifária (exceto quando impliquem compensações, em que as regras são mais estritas, sejam legais, sejam jurisprudenciais);
- b) O paradigma subjacente ao RJSPTP no mesmo domínio; e
- c) Outras normas legislativas ou regulamentares, transitória ou reflexivamente, relevantes na matéria de tarifário (a nível legislativo, este complexo normativo abrange, designadamente, a Lei n.º 10/90, de 17 de março, o Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, o Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, o Decreto-Lei n.º 203/2009, de 31 de agosto, e o Decreto-Lei n.º 106/87, de 6 de março).



3. Enquadramento legal nacional e internacional

3.1. O Regulamento (CE) n.º 1370/2007

3.1.1. Enquadramento geral

É imprescindível conhecer, antes de mais, o **âmbito de aplicação** deste ato do direito derivado da União Europeia.

Decorre do n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento que o legislador europeu não tem o propósito de regular o transporte público fluvial neste Regulamento, o qual se dedica ao transporte terrestre (concretamente, ao transporte rodoviário e ferroviário). Não obstante, sobretudo tendo em conta que os Estados-Membros poderão ter interesse em realizar uma regulação uniformizada de todos os modos de transporte e que, na prática, o transporte fluvial pode ser integrado numa rede intermodal de transporte público de passageiros, o legislador europeu também não deixou de permitir aos Estados-Membros estenderem o âmbito de aplicação do Regulamento ao transporte fluvial de passageiros (aplicação facultativa, portanto).

Ao abrigo desta margem de discricionariedade, se os Estados-Membros decidirem não aplicar o Regulamento ao transporte fluvial de passageiros ou se ficarem em silêncio, aplica-se então ao transporte fluvial o seu regime “próprio” composto por um conjunto de atos normativos dispersos: entre outros, o artigo 93.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (no que diz respeito às questões de compensações e auxílios estatais) e o Regulamento (CE) n.º 1356/96 do Conselho, de 8 de julho de 1996, relativo a regras comuns aplicáveis aos transportes de mercadorias ou de pessoas por via navegável entre os Estados-membros, com vista a realizar a livre prestação de serviços neste sector (Europeia 2014:3).

Já se os Estados-Membros decidirem estender a aplicação do Regulamento ao transporte fluvial de passageiros, “a decisão de aplicar o regulamento aos serviços de transporte fluvial de passageiros deverá, segundo a Comissão Europeia, *ser tomada pelo Estado-Membro de forma transparente, por meio de um ato juridicamente vinculativo*”, em benefício da segurança jurídica (Europeia 2014:4).

3.1.2. A (ir)regulação do tarifário e títulos de transporte

No âmbito do Regulamento tendo em conta particularmente os n.ºs 1 e 2 do seu artigo 3.º, observa-se que **a matéria de tarifário é relevante na medida em que esteja relacionada com a atribuição de direito exclusivo ou de compensação financeira em contrapartida da execução de obrigações de serviço público**. Ou seja, pode dizer-se que a matéria tarifária *pura* (i.e. a mera determinação prévia de tarifas) não se enquadra dentro da intenção regulatória imediata do Regulamento n.º 1370/2007.

Encarando esta opção regulatória de outra perspetiva, quando os Estados-Membros quiserem realizar uma ligação imediata entre a matéria de tarifário e a de compensação por obrigação de serviço público – especialmente de forma a que uma certa compensação por obrigação de serviço público seja determinada em função ou em consequência da imposição de tarifas máximas ou de outras regras tarifárias que o operador não assumiria se considerasse apenas o seu interesse comercial – devem observar o regime do Regulamento, do qual se extraem as seguintes notas mais relevantes (Europeia 2014:6):

- a) Como desvio à regra de que a matéria da compensação deve ser regulada no âmbito contratual, prevê-se que a imposição de obrigações de serviço público que estabeleçam tarifas máximas pode ser realizada através da emissão de “regras gerais”² não discriminatórias (e, portanto, fora do quadro de contratos de serviço público);
- b) Neste caso, o mecanismo de compensação pode ser estabelecido também nas regras gerais, devendo, porém, o critério do seu cálculo observar não só o disposto nos artigos 4.º e 6.º, mas também o anexo ao Regulamento;
- c) A observação destes parâmetros que vinculam a elaboração do critério de cálculo de compensação é, porém, dispensável quando esteja em causa a fixação de tarifas máximas para o transporte de estudantes, formandos e pessoas com mobilidade reduzida. Caso a opção de dispensa seja adotada, os Estados-Membros deverão avaliar as disposições de compensação à luz das regras dos Tratados relativas aos auxílios estatais.

Sumariando: se as autoridades públicas competentes (incluindo a AMT) pretenderem emitir um regulamento (tarifário) de aplicação geral, que regule a fixação de compensação de obrigações de serviço público que estabeleçam tarifas máximas, podem fazê-lo nos termos do artigo 3.º do Regulamento, observando estritamente o disposto nos artigos 4.º e 6.º e no anexo Regulamento; no entanto, se a pretensão da autoridade pública competente consistir apenas em regulamentar a matéria de tarifário sem envolver a regulação da matéria de compensação de obrigações de serviço público, o Regulamento já é tendencialmente irrelevante a este propósito.

3.2. O paradigma do RJSPTP

3.2.1. Enquadramento geral

Como referido anteriormente, o RJSPTP foi aprovado com o propósito de renovar o sistema jurídico de transporte público de passageiros em Portugal, em conformidade com o Regulamento. Contudo, não se trata de um ato legislativo meramente executivo do Direito da União Europeia, e muito menos de um ato que se limita a transcrever o conteúdo do Regulamento. Com efeito, como se verá, o RJSPTP contém um conjunto de decisões políticas constitutivas, incluindo na matéria relativa a tarifas de transporte público.

É relevante frisar desde logo que o âmbito de aplicação do RJSPTP não coincide perfeitamente com o do Regulamento n.º 1370/2007. Com efeito, como resulta dos artigos 1.º e 2.º do RJSPTP, este abrange, à partida, o transporte de passageiros “*por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados*” [sendo excluídos, porém, i) o transporte de caráter histórico e/ou turístico; ii) o

² Segundo a alínea l) do artigo 2.º do Regulamento n.º 1370/2007, “regra geral” é qualquer “*medida que é aplicável sem discriminação a todos os serviços de transporte público de passageiros de um mesmo tipo uma determinada zona geográfica da responsabilidade de uma autoridade competente*”.



transporte em táxi clássico e veículo descaracterizado^{3/ 4}; iii) o transporte coletivo de crianças⁵; iv) os serviços de transportes ocasionais e regulares especializados⁶; e v) transporte regular fluvial⁷].

Trata-se de uma nota com elevada relevância, pois o sistema complexo introduzido pelo RJSPTP na matéria de tarifas de transporte só é vinculativo para a regulação dos modos de transporte que se enquadram dentro do seu âmbito de aplicação, sendo extensível casuisticamente a outros tipos de transporte (expressamente excluídos ou não) apenas na medida em que tal seja compatível com os regimes jurídicos especiais desses últimos. **Esta observação constitui assim a referência primária a ter em conta na elaboração pela AMT do regulamento tarifário para o transporte público de passageiros no âmbito do RJSPTP.**

3.2.2. O regime do tarifário

Sem prejuízo de outras normas constantes do RJSPTP que terão relevância a este propósito⁸, a norma central nesta matéria é o artigo 40.º (sem prejuízo da consideração de outras normas que integram o Capítulo VII do RJSPTP) que pode ser descrito através das seguintes notas sintéticas:

³ O regime jurídico do transporte em táxi encontra-se no Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto, alterado pelas Leis n.ºs 156/99, de 14 de setembro, e 106/2001, de 31 de agosto, pelos Decretos-Leis n.ºs 41/2003, de 11 de março, e 4/2004, de 6 de janeiro, e pela Lei n.º 5/2013, de 22 de janeiro.

⁴ No entanto, não se pode ignorar que, segundo a alínea g) do n.º 2 do artigo 34.º do RJSPTP, o transporte em táxi pode ser utilizado para a realização do serviço público de transporte de passageiros flexível, caindo nessa medida no âmbito de aplicação do RJSPTP e da Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro.

⁵ O regime jurídico do transporte coletivo de crianças encontra-se na Lei n.º 13/2006, de 17 de abril, alterado pela Lei n.º 17-A/2006, de 26 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 255/2007, de 13 de julho, e pela Lei n.º 5/2013, de 22 de janeiro.

⁶ Os serviços de transporte ocasional e regular especializados estão regulados no Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 90/2002, de 11 de abril.

⁷ No entanto, importa referir-se a que nem todos os serviços de transporte fluvial ficam excluídos do âmbito do RJSPTP. Com efeito, segundo a norma citada, exclui-se da regulação do RJSPTP apenas aqueles serviços de transporte regular fluvial que se desenvolva nas áreas de jurisdição da Docapesca de acordo com o Decreto-Lei n.º 16/2014, de 3 de fevereiro. De todo o modo, a verdade é que, com a entrada em vigor da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, passa a ser da competência dos municípios, na qualidade de autoridade de transportes a que se reporta o RJSPTP, a regulação do serviço público de transporte de passageiros regular, *em qualquer dos casos em vias navegáveis interiores e independentemente das áreas de jurisdição onde operem* (segundo o n.º 3 do artigo 21.º dessa Lei). Em todo o caso, como se sabe, a transferência destas competências para os municípios não é automática ou, pelo menos, imediata, sendo objeto de concretização gradual nos termos daquela Lei. Em todo o caso, as novas competências consideram-se transferidas, senão antes, pelo menos, a partir de 1 de janeiro de 2021.

Tudo visto, recordando as observações tecidas sobre o âmbito de aplicação do Regulamento, afigura-se legítimo afirmar que o legislador português, com fundamento no n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento, optou por estender o regime do Regulamento também ao transporte público de passageiros por via navegáveis interiores (e, através da lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, estende também nesse mesmo sentido o âmbito de aplicação do próprio RJSPTP). Compreende-se, de resto, esta opção do legislador, atendendo às características especiais do sistema de transporte implementado em Portugal, que confere importância especial ao transporte fluvial na garantia da conformidade do planeamento do sistema intermodal de transportes urbanos com as necessidades da população (UITP 2016).

⁸ A título exemplificativo, o n.º 2 do artigo 33.º, que estabelece que a regulação de tarifas do serviço público de *transporte de passageiros exposto* será efetuada na respetiva legislação especial, não sendo assim diretamente aplicável o regime geral do RJSPTP; e a alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, que estabelece a possibilidade de previsão de tarifários especiais para o *transporte de passageiros flexível* – a este propósito, importa mencionar também o artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, segundo o qual, “1 -

- a) **Consagração de dois níveis de regulação em função do conteúdo regulatório:**
- i) Fixação dos valores máximos de preços e da percentagem da atualização das tarifas (n.º 1 do artigo 40.º); e
 - ii) Fixação dos próprios tarifários em concreto (n.º 2 do artigo 40.º).
- b) **Previsão simultânea de três níveis de competência:**
- i) Em primeiro lugar, é relevante **o nível governamental** de regulamentação, que é assegurado: **por um lado**, através da emissão de uma portaria “*dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes*” nos termos do n.º 1 do artigo 38.º [que consagrará “*regras gerais relativas à criação e disponibilidade de títulos de transporte e aos sistemas de transportes inteligentes*”, mas também não deixará de influenciar a regulação de tarifas de acordo com o artigo 40.º, n.º 1, *in fine*] – que atualmente se encontra na Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro; **e, por outro lado**, mediante o exercício da competência regulamentar geral do Estado *enquanto autoridade de transportes* nos termos do artigo 5.º, que determinará, nomeadamente os valores máximos de tarifas e as regras de atualização tarifária.
Esta bipartição não é despicienda uma vez que, considerando a sistematização subjacente ao artigo 38.º, é legítimo afirmar que **a emissão da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, não se traduz no exercício da competência regulamentar do Estado enquanto autoridade de transportes**. Esta interpretação acarreta consequências jurídicas, uma vez que implica, desde logo, que o âmbito de aplicação e vinculação da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, não será restringido pelos *limites funcionais* constantes do artigo 5.º, podendo assim abranger qualquer modo de transporte público de passageiros.
 - ii) Em segundo lugar, perfila-se **o nível local ou regional** de regulamentação. Com efeito, segundo a alínea f) do n.º 2 do artigo 4.º, a competência de “*determinação e aprovação dos regimes tarifários a vigorar no âmbito do serviço público de transporte de passageiros*” é das autoridades de transportes – que, apesar do conceito amplo adotado pelo legislador na alínea b) do artigo 3.º, são essencialmente o Estado (artigo 5.º), os municípios (artigo 6.º), as comunidades intermunicipais (artigo 7.º e 9.º), as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (artigo 8.º) e as entidades delegadas (artigo 10.º). Deste modo, **para além da regulação nacional** que é cumprida através da emissão da portaria acima referida, **o próprio RJSPTP permite (mesmo que não obrigue) a existência de vários níveis municipais, intermunicipais ou regionais de regulamentação tarifária**.
 - iii) Em terceiro lugar, releva **o nível contratual**, que significa que a regulação de tarifas pode ser (ou, melhor dito, deve ser, sobretudo quando a regulação nos demais níveis não seja suficiente) alcançada (ou complementada) no próprio contrato de serviço público – cfr. a primeira parte do n.º 1 do artigo 40.º e a alínea f) do n.º 1 do artigo 21.º.

Como se vê, o RJSPTP introduziu na matéria de regulação de tarifas de transporte um sistema complexo, desde logo visível no número de níveis de regulação estabelecidos e na respetiva necessidade de conjugação.

os títulos de transporte e tarifas dos serviços de TPF, em veículos ligeiros ou pesados, são fixados de acordo com a regulamentação especial relativa a regras gerais tarifárias ou nos termos do contrato celebrado com a autoridade de transportes competente. 2 - A atribuição e a disponibilização de tarifas sociais pode ser feita mediante regulamentação das autoridades de transportes”.

Não obstante, é possível encontrar um núcleo de observações que parecem isentas de grandes dúvidas, a saber:

- a) À partida, o nível contratual (compreendendo aqui também os eventuais atos a praticar legitimamente pelas partes na execução do contrato), quando aplicável, pode não se limitar a fixar apenas os valores máximos de preços e a atualização das tarifas. Efetivamente, a utilidade deste nível consiste fundamentalmente na fixação do tarifário em concreto a vigorar para o serviço de transporte público de passageiro contratualizado;
- b) Tendo em conta que, em princípio, as regras gerais (*in casu*, designadamente as respeitantes à fixação dos valores máximos de tarifas e das regras de atualização tarifária) emitidas pelas autoridades de transportes, quer a nível nacional, quer a nível local ou regional, têm natureza regulamentar, possuindo assim força heterovinculativa, estas regras têm valor hierarquicamente superior a quaisquer regras constantes do próprio contrato, sem prejuízo da possibilidade geral de afastamento das regras regulamentares que tenham mera natureza supletiva;
- c) Entre as regras que respeitem à matéria tarifária constantes da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e as regras emanadas a nível de regulação local ou regional, têm valor normativo superior as primeiras, que constituem parâmetros vinculativos das segundas, de acordo com a parte final do n.º 1 do artigo 40.º e a primeira parte do n.º 2 do artigo 40.º;
- d) Ou seja, afigura-se indubitável afirmar *i*) a superioridade da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, (*pelo menos, na parte que regula, de maneira meramente incidental, a matéria tarifária*) em face dos regulamentos tarifários das autoridades de transportes locais ou regionais e *ii*) a total subordinação das regras contratuais em matéria tarifária a qualquer norma legal ou regulamentar que regula a mesma matéria;
- e) Por fim, também se afigura seguro afirmar que, tendo em conta que as competências das autoridades de transportes se encontram funcionalmente delimitadas nos termos dos artigos 5.º a 10.º do RJSPTP, os regulamentos emitidos por estas entidades na matéria de tarifas de transporte público **terão de ter âmbitos de aplicação diferentes**¹⁰, pelo que, em princípio, qualquer eventual relacionamento ou conflito (aparente) entre eles terá de ser resolvido através do *critério da competência especial*.

A complexidade da regulação da matéria de tarifas de transporte público não se fica por aí. Com efeito, as autoridades de transportes não são as únicas entidades com competência regulamentar nessa matéria. Efetivamente, segundo os Estatutos da AMT (o Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio) – *maxime*, o artigo 5.º, n.º 1, alínea f), n.º 2, alínea b), e n.º 4, alíneas e), f) e g), e o artigo 34.º, n.º 2, alínea a) –, **a AMT também é titular do poder regulamentar** para “*definir as regras gerais e os princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos e infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e portuárias, no quadro legislativo e contratual em vigor nos setores regulados*”, sendo certo que este poder regulamentar da AMT não foi alterado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, nem por outras leis posteriores.

Por isso, é premente aprofundar, antes de mais, **a relação jurídica entre o regulamento tarifário da AMT e os regulamentos emitidos pelas autoridades de transporte em matéria tarifária**,

⁹ Sublinha-se que só a portaria emitida pelo Governo ao abrigo e para efeitos do artigo 38.º tem *inequivocamente* valor hierárquico superior.

¹⁰ Cumpre, porém, salientar que, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do RJSPTP, “o Estado é, ainda a autoridade de transportes subsidiariamente competente em todas as situações não abrangidas pelas atribuições e competências das demais autoridades de transportes, designadamente nos termos do n.º 3 do artigo 9.º”.

sobretudo quando o da AMT contenha normas vinculativas com conteúdo diferente. Como se sabe, o problema geral das relações inter-regulamentares não apresenta fácil resolução, atendendo a que nesta matéria existe uma “(quase completa) ausência de disposições constitucionais (ou legais) que possam servir de apoio para a sua resolução” (Moniz 2012:480). Todavia, para esta problemática em especial, afigura-se legítimo encontrar a solução no artigo 50.º do RJSPTP mesmo que não seja uma regra que incida diretamente sobre a questão em causa. Efetivamente, segundo esta norma, “as atribuições e competências cometidas pelo presente RJSPTP às autoridades de transportes não colocam em causa as competências e atribuições da AMT em matéria de serviço público de transporte de passageiros, nos termos previstos nos respetivos estatutos” (sublinhado aditado). Assim, ainda que não se possa extrair desta norma qualquer relação de hierarquia entre o regulamento tarifário da AMT e os regulamentos emitidos pelas autoridades de transportes em matéria tarifária, parece poder **defender-se, com base naquela norma, uma relação de especialidade ou de prevalência aplicativa a favor do regulamento da AMT**¹¹.

Problema semelhante é visível na **relação entre o regulamento tarifário da AMT e a Portaria 298/2018, de 19 de novembro, emitida nos termos do n.º 1 do artigo 38.º do RJSPTP** (que, repete-se, não nos parece consubstanciar um regulamento emitido pelo Estado *enquanto autoridade de transportes*). Aqui, a resolução já é mais difícil uma vez que não se encontra solução no plano da estrita legalidade. Contudo, e de todo o modo, para que se possa melhor perceber as várias vias (em abstrato) plausíveis para resolver este eventual conflito inter-regulamentar, analisando assim os condicionantes dogmáticos e pragmáticos que a AMT terá de considerar na elaboração do regulamento tarifário, será pertinente distinguir, antes de tudo, entre (i) as normas da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, que regulam principalmente a matéria de títulos de transporte (a sua criação, tipologia, extinção, entre outros) embora toquem reflexivamente a matéria tarifária (tal como a parte final do n.º 2 do artigo 5.º) e (ii) aquelas que regulam principalmente a matéria tarifária, sem demonstrar porém alguma necessidade de associá-la à regulação da matéria de títulos de transporte (como é o caso dos artigos 6.º a 8.º). Em relação ao primeiro grupo das normas, propendemos para defender a prevalência da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, tendo em conta (i) a superioridade geral dos regulamentos governamentais (considerando que segundo o artigo 182.º da Constituição, o Governo é o órgão superior da Administração Pública), e (ii) que não nos parece que a AMT tenha competências específicas diretas em matéria de títulos de transporte (*salvo estejam em causa aspetos diretamente ligados à matéria tarifária*).

Já em relação ao segundo grupo das normas, parece-nos que deve defender-se a prevalência do regulamento da AMT, desde logo em coerência com o alcance regulatório objetivo da Portaria 298/2018, de 19 de novembro (legalmente delimitado nos termos do artigo 38.º do RJSPTP, que, recordando, o restringe apenas à matéria relativa a “criação e disponibilização de títulos de transporte e aos sistemas de transporte inteligentes”)¹², e atendendo a que, segundo a doutrina qualificada na

¹¹ A Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, mesmo que não seja um ato juridicamente idóneo para resolver definitivamente o problema de conflito inter-regulamentar em apreço, parece adotar implicitamente um entendimento semelhante. Com efeito, a Portaria, apesar de, no n.º 2 do seu artigo 6.º, reconhecer às autoridades de transportes a competência para estabelecer a Taxa de Atualização Tarifária (anual) nos termos dos artigos 6.º e 7.º, não deixa de esclarecer no artigo 9.º que “as matérias objeto da presente portaria estão sujeitas à regulação e supervisão da AMT, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio”.

¹² Não é clara a legitimidade jurídica da inclusão da matéria tarifária “pura” nesta portaria, atendendo a que o legislador do RJSPTP separa inequivocamente a matéria tarifária da matéria de títulos de transporte (cfr. artigos 40.º e 38.º) e confere a regulação da primeira às autoridades de transportes e a regulação da segunda ao Estado (enquanto o órgão superior da Administração Pública). É certo que a referência, na parte final do n.º 1 do artigo 40.º, à portaria emitida ao abrigo do artigo 38.º constitui o reconhecimento de alguma conexão entre as duas

matéria de relações inter-regulamentares, “...deverá entender-se que o Estado, ao criar entidades reguladoras, limitou a atuação (também normativa) do Governo” e que “(...) a independência característica destas entidades traduz-se, na sua dimensão funcional, pela não sujeição às ordens e instruções ou ao controlo do Governo” (Moniz 2012:488).

De todo o modo, importa salientar que a AMT não tem liberdade total na regulação de tarifas de transporte público. Com efeito, e por um lado, tendo em conta a letra das normas citadas dos Estatutos da AMT, parece que o poder de autoridade da AMT se limita a estabelecer “*políticas e regras gerais*”, **não devendo assim chegar ao ponto de fixar as tarifas em concreto.** Aliás, com vista a não esvaziar a competência de regulação tarifárias legalmente atribuída às autoridades de transportes nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea f) e do artigo 40.º do RJSPTP, a AMT, em regra, não deverá fixar regras excessivamente rígidas e detalhadas que impeçam inconvenientemente as autoridades de transportes de estipular regras e modelos tarifários ajustados às circunstâncias específicas reais das populações e regiões das respetivas jurisdições.

Por outro lado, como se refere antes, **o exercício do poder regulamentar em apreço pela AMT deve ser realizado “no quadro legislativo e contratual em vigor nos setores regulados”** – cfr. artigo 34.º, n.º 2, alínea a) dos Estatutos da AMT. Deste modo, a AMT, ao regulamentar a matéria tarifária, para além de ter de respeitar toda legislação aplicável, deve ter em consideração o(s) regime(s) concreto(s) de tarifário constantes dos contratos de serviço público em vigor, evitando que o regulamento ponha em causa a expectativa legítima dos operadores, dando valor aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima.

3.3. Outras normas com relevância transitória ou reflexiva na matéria de tarifas de transporte

3.3.1. Nota geral

A regulação da matéria de tarifas não fica esgotada nas disposições constantes do RJSPTP e dos Estatutos da AMT. Com efeito, para além daquele conjunto de normas essenciais referidas *supra* constantes desses atos legislativos, existem (ou persistem) no ordenamento jurídico atual outros atos legislativos ou normas avulsas com relevância transitória ou reflexiva nessa regulação, e que importa autonomizar no presente Estudo.

3.3.2. A Lei de Bases do Sistema de Transporte Terrestres (Lei n.º 10/90, de 17 de março)

Entre as várias normas constantes desta Lei, exaltam-se, na matéria tarifária, designadamente, *i*) o artigo 13.º, n.º 4, alínea c), que indica que as tarifas de transporte *ferroviário* são, em regra, estabelecidas pela concessionária, sem prejuízo da intervenção autoritária do Governo na regulação e fixação de tarifas; e *ii*) o artigo 25.º, n.º 1, que diferencia várias regras no que diz respeito à determinação das tarifas de transporte *rodoviário*, a saber¹³:

matérias, mas é duvidoso que a mesma possa ser lida ao ponto de atribuir competência ao Governo em matéria tarifária que não esteja reflexivamente associada à regulação dos títulos de transporte.

¹³ Escusa-se de mencionar aqui as regulações relativas a transportes de mercadorias por se encontrarem fora objeto de regulação do RJSPTP.

- a) Em relação a transporte regular de passageiros explorado em regime de serviço público, as tarifas são fixadas pelos concedentes;
- b) Em relação a transporte regular de passageiros *não* explorado em regime de serviço público, as tarifas são fixadas pelas empresas transportadoras;
- c) A fixação de tarifas nos termos anteriormente referidos deve respeitar sempre os limites máximos e mínimos eventualmente definidos pelo Governo; e
- d) Em relação a transporte ocasional de passageiros *não* em veículos ligeiros, as tarifas “*serão contratados entre as empresas transportadoras e os utentes*”.

Por outras palavras, pode afirmar-se que o modelo de regulação de tarifas seguido por esta Lei adota a lógica de regulação individualizada (a estabelecer, consoante o caso, unilateralmente pelos concedentes ou pelos concessionários, ou consensualmente através de acordos entre os operadores e os utentes), sem prejuízo do reconhecimento da possibilidade e necessidade de existir eventualmente também um nível governamental de regulação/regulamentação. Assim visto, nota-se que este modelo não coincide totalmente com o traçado sistema pluri-nivelado de regulação introduzido pelo legislador do RJSPTP, com o Regulamento e com os Estatutos da AMT.

Deste modo, é relevante conjugar o RJSPTP com esta Lei de Bases. Julga-se que se deve reger o critério cronológico, especialmente o princípio de *lex posterior derogat priori* (artigo 7.º, n.º 2 do Código Civil), ***prevalecendo assim as disposições constantes do RJSPTP e dos Estatutos da AMT quando se verifique algum conflito normativo direto entre estas e as constantes da Lei de Bases.*** O facto de a Lei de Bases do Sistema de Transporte Terrestres ser uma lei com valor reforçado ao abrigo do artigo 112.º, n.º 3, *in fine*, da Constituição não afeta esta conclusão, uma vez que nos parece que o RJSPTP não configura uma lei de desenvolvimento da Lei de Bases do Sistema de Transporte Terrestres (não sendo esta assim o parâmetro de vinculação do primeiro), podendo antes entender-se que o RJSPTP regula, ele próprio, aquela matéria em termos inovadores.

3.3.3. O Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro

Este decreto-lei tem como objetivo estabelecer “*as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, sem prejuízo do disposto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, respeitante aos direitos dos passageiros no transporte de autocarro e que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004, adiante designado por Regulamento*”. Como está em causa a regulação das relações jurídicas entre os passageiros e os operadores, este decreto-lei não deixa de conter regras que regulam a matéria de tarifas. Efetivamente, segundo o seu artigo 20.º, os preços do transporte (as tarifas) são calculados, de forma objetiva, pelo operador, com observância da regulamentação específica relativa à criação e disponibilização de títulos de transporte (*i.e. de iure condito*, a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro) e das regras constantes do contrato de serviço público de transporte.

Não se trata assim de uma norma incompatível com o regime constante do RJSPTP (em articulação com os Estatutos da AMT). Contudo, para garantir-se a sua cabal conformidade com o RJSPTP, de maneira a que esta norma não seja derogada pelo RJSPTP ao abrigo do princípio de *lex posterior derogat priori*, é necessário interpretá-la no sentido de que *i)* o artigo 20.º em causa não afasta o dever do operador de observação de todos os níveis de regulação introduzidos pelo RJSPTP e pelos



Estatutos da AMT, concretamente aplicáveis em cada caso, aquando da aplicação (ou fixação¹⁴) de tarifas; e que *ii*) o cálculo de preços pelo operador tem de respeitar estritamente as regras constantes de cada nível de regulação e nunca se pode traduzir num exercício arbitrário, devendo cumprir, particularmente, os princípios da pré-determinabilidade, da igualdade e da não discriminação de passageiros.

Assim sendo, afigura-se legítimo concluir pela falta da relevância *autónoma* do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, na vinculação heterónoma da AMT na elaboração do regulamento tarifário, especialmente na parte que respeita à fixação de tarifas e à atualização tarifária¹⁵. Aliás, conjugando *i*) a remissão (embora indireta) para a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, constante da parte final do referido artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, com *ii*) o artigo 9.º da própria Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, que salvaguarda a regulação da AMT em matéria de cálculo de tarifas, pode até defender-se que, em virtude desta “dupla-remissão”, o futuro regulamento da AMT será habilitado pelo próprio Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, para a fixação das regras sobre o cálculo das tarifas do “transporte rodoviário de passageiros e bagagens em serviços regulares”.

3.3.4. O Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março

Este decreto-lei, que não foi objeto de revogação pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, tem como objeto de regulação “*o contrato de transporte ferroviário de passageiros e bagagens, volumes portáteis, animais de companhia, velocípedes e outros bens*” (cfr. n.º 1 do artigo 1.º), e contém regras na matéria de tarifas. Segundo o seu artigo 18.º e seguintes, as tarifas são fixadas pelos próprios operadores – trata-se, porém, apenas de uma regra de princípio, que não confere liberdade total aos operadores nessa matéria. Com efeito, o legislador do Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, (com a redação mais recente dada pelo Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro), para além de fazer remissão expressa da regulação tarifária para o regime constante RJSPPTP [cfr. o artigo 20.º, n.º 1, alínea a)], estabelece um conjunto de regras especiais, constantes sobretudo dos artigos 18.º e 19.º, que vinculam as autoridades de transportes e os operadores na matéria de fixação das tarifas de transporte público *ferroviário* (eventualmente extensíveis a outros modos de transporte).

Assim sendo, como decorre do conteúdo normativo desses artigos citados, aquando da fixação de tarifas, *sem prejuízo das considerações normativas de interesse público que se devem observar sempre na exploração do serviço público de transporte de passageiros*, deve-se, nomeadamente, e consoante a natureza especial de cada caso, **1)** ter em conta, nomeadamente, a distância percorrida, o custo de exploração por passageiro/quilómetro, e os custos de natureza administrativa; **2)** considerar a possibilidade de estabelecer descontos sobre o preço, nomeadamente em função do número de viagens adquiridas pelos passageiros; **3)** garantir que as tarifas praticadas consigam assegurar, tendencialmente, proveitos que permitam a cobertura dos custos de exploração e de um nível adequado de remuneração do capital investido, tendo em conta a situação e condições do mercado relevante; e **4)** assegurar que a metodologia do cálculo das tarifas contribua para a promoção

¹⁴ Isto apenas no caso em que, apesar das limitações provenientes de cada nível de regulação na matéria de tarifas, subsiste ainda margem de determinação prévia autónoma (mas limitada e controla) de tarifas por parte do operador.

¹⁵ Já em relação a outros artigos constantes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que regulam matérias não tratadas pelo RJSPPTP (mas com este compatíveis) – tal como o artigo 21.º, sobre a “divulgação de preços” –, o regulamento tarifário da AMT não pode deixar de observá-los, por força do princípio básico da legalidade administrativa.

da eficiência na afetação de recursos (*maxime*, recursos públicos) e da equidade dos preços praticados, refletindo fatores de qualidade, bem como a distância e o tempo de percurso.

3.3.5. A legislação sobre títulos de transporte

A matéria de títulos de transporte não se confunde com a matéria de tarifas. Contudo, a verdade é que existem várias ligações pragmáticas entre elas, sobretudo no que tange à regulação do preço de um determinado tipo de títulos. Deste modo, quaisquer autoridades de transportes e a AMT, ao exercer as suas competências regulamentares na matéria de tarifário, devem prestar atenção à legislação em vigor em matéria de títulos de transporte que estabelecem certas **regras especiais sobre os preços de determinados títulos**. A este propósito, deve-se observar, *inter alia*, 1) o artigo 3.º-A do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, que cria o passe 4_18@escola.tp e o artigo 168.º da Lei de Orçamento de 2018 (regulamentada recentemente pela Portaria n.º 249-A/2018, de 6 de setembro) que generaliza o seu uso e determina o desconto “básico” associado a este passe em 25% dos passes mensais em vigor; 2) o Decreto-Lei n.º 203/2009, de 31 de agosto que cria o passe sub23@escola.tp, cuja alteração mais recente se encontra na Portaria n.º 249-A/2018, de 6 de setembro; e 3) o Decreto Lei n.º 106/87, de 6 de março, que regula o direito à utilização gratuita de transportes públicos do pessoal de diversos serviços e organismos oficiais em virtude do disposto no respetivo estatuto.

3.3.6. A Portaria 298/2018

A Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, habilitada pelo n.º 1 do artigo 38.º do RJSPTP, tem como escopo de regulação as regras “relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte e aos sistemas de transporte inteligentes”.

Para além de regular matéria de títulos de transportes e estipular regras respeitantes às relações entre a regulação de títulos de transportes e a regulação tarifária (que é o caso do artigo 5.º, n.º 2, que estabelece que “[a] criação ou extinção de títulos de transporte deve ser precedida de uma análise por parte da autoridade de transportes competente que evidencie as alternativas de opção tarifária dos passageiros, sendo que não deverão implicar a imposição de um aumento tarifário superior ao que tenha sido fixado num determinado ano, salvo situações devidamente fundamentadas”), a Portaria contém também regras respeitantes à atualização tarifária, como os artigos 6.º a 8.º, prevendo limites máximos de atualização regular das tarifas, os procedimentos de atualização e ainda admitindo atualizações tarifárias extraordinárias.

O Artigo 4.º estabelece que os operadores devem disponibilizar títulos de transporte intermodais e/ou monomodais, e tendo em conta as circunstâncias concretas, são disponibilizados na forma de: a) Títulos de transporte intermodais ou monomodais de utilização ocasional, válidos para uma viagem ou por um período de tempo determinado; b) Títulos de transporte intermodais ou monomodais de utilização mensal ou de 30 dias consecutivos, válidos para um número ilimitado de viagens.

Contudo, estabelece a possibilidade de poderem ser disponibilizadas outras configurações de títulos e tarifas de transporte, designadamente títulos para um número limitado de utilizações, títulos com diferentes validades temporais ou de utilização não consecutiva, com bases tarifárias definidas em função da distância, do tempo, de zona(s) ou mistas, títulos com descontos tarifários de quantidade ou de âmbito social, de promoção da intermodalidade, de integração de outros serviços de



mobilidade, ou de utilização frequente, no formato pré-comprados, pré-pagos, pós-pagos ou carregamentos eletrónicos e em numerário.

O Artigo 5.º prescreve que a criação de um título de transporte e fixação da respetiva tarifa deve, tendencialmente, ter em conta, entre outros, a promoção de: a) Igualdade de tratamento e de oportunidades para operadores e passageiros; b) Transparência e objetividade na aprovação e atualização de tarifas de transportes; c) Eficiência na afetação de recursos e a equidade das tarifas praticadas; d) Viabilidade económica, financeira, ambiental e social, das atividades dos operadores e de incentivos ao desempenho eficiente; e) Qualidade e segurança do serviço, a distância e o tempo de percurso e outros fatores relevantes, internos ou externos aos operadores e à operação de serviços de transportes; f) Objetivos de política tarifária concorrencial, social, ambiental, de ordenamento do território e coesão, bem como de financiamento do sistema de transportes e de mobilidade; g) Intermodalidade e integração tarifária, sempre que esta se afirme como uma solução de maior eficiência e eficácia para o funcionamento e acesso à rede de transportes.

Acrescenta ainda que a criação ou extinção de títulos de transporte deve ser precedida de uma análise por parte da autoridade de transportes competente que evidencie as alternativas de opção tarifária dos passageiros, sendo que não deverão implicar a imposição de um aumento tarifário superior ao que tenha sido fixado num determinado ano, salvo situações devidamente fundamentadas.

A **atualização tarifária regular** vem estabelecida no artigo 6.º, prevendo-se que a TAT é estabelecida por cada autoridade de transportes, tendo em conta como valor máximo a taxa de variação média do IPC, exceto habitação, nos 12 meses que decorrem entre outubro do ano n-2 e setembro do ano n-1, ou 0, quando aquela taxa de variação média do IPC, exceto habitação, for negativa. Prevê-se que o aumento médio das tarifas não pode ultrapassar o valor da TAT, enquanto a atualização de cada tarifa não pode ser superior a 1,5 vezes a TAT, com exceção do efeito exclusivamente resultante da aplicação das operações de arredondamento necessárias e previstas.

O artigo 8.º, numa exceção à regra geral de atualização tarifária, estabelece que podem ser **determinadas atualizações tarifárias extraordinárias**, pelas autoridades de transportes competentes, nas seguintes situações: a) Causas imprevisíveis, variações anormais das componentes integrantes dos custos de exploração e/ou ponderação de componentes dos custos do transporte público, e imperativos de sustentabilidade económica e financeira; b) Necessidades de reestruturação, simplificação, transparência, harmonização e convergência tarifárias, sem prejuízo de fixação de tarifas transitórias de adaptação.

Neste contexto estabelece que os contratos de prestação de serviço público de transportes de passageiros, celebrados antes da entrada em vigor da portaria, **podem estabelecer regras específicas de fixação e atualização de tarifas e que aos contratos de prestação de serviço público de transportes de passageiros** celebrados a partir da data de entrada em vigor da portaria, são aplicáveis as regras de fixação e atualização de tarifas previstas no artigo 6.º, sem prejuízo da possibilidade de atualizações tarifárias extraordinárias.

O Artigo 9.º estabelece que as matérias objeto da portaria estão sujeitas à **regulação e supervisão da AMT**, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio e o artigo 10.º as autoridades de transportes **comunicam à AMT os instrumentos legais, regulamentares, contratuais e administrativos que disciplinem regras de âmbito tarifário.**



Esta Portaria mereceu parecer positivo por parte da AMT (AMT 2018c). Nesse sentido, considera a AMT que a Portaria configura um primeiro passo na construção “regulamentar” do sistema tarifário, o qual deve ter em conta diversos “níveis de regulamentação”, nomeadamente, no que se refere a “regras gerais”, as competências do Governo e do Regulador - *cfr. n.º 1 do artigo 38.º do RJSPTP, lido em conjunto com o n.º 1, in fine, do artigo 40.º do mesmo diploma e ainda, no que se refere aos Estatutos da AMT, artigo 5.º, n.º 1 al f), n.º 2 al b), n.º 4 als e), f) e g) e artigo 34.º, n.º 2, al a).*

3.4. Esquema conclusivo – matrizes de interdependências

Em jeito de conclusão, elaboramos a seguinte “matriz de interdependências” em que se apresentam, de forma sintética e “hierarquicamente”¹⁶ descendente, os vários níveis de regulação na matéria de tarifas de transporte:

Tabela 1 – Matriz de interdependências

O nível comunitário	
O Regulamento (CE) n.º 1370/2007	
<i>Nota:</i> <i>Se a pretensão da autoridade pública competente consistir apenas em regulamentar a matéria de tarifário, sem envolver qualquer regulação da matéria de compensação financeira, o Regulamento n.º 1370/2007 é, em princípio, irrelevante a este propósito</i>	
O nível legislativo	
1)	O RJSPTP, sobretudo o seu artigo 40.º - que, em nosso entender, derroga, <i>na medida em que não sejam com ela compatíveis</i> , as normas que regulam a fixação de tarifas constantes quer do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, quer do Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, quer da Lei n.º 10/90, de 17 de março;
2)	O Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março (transporte ferroviário), <i>maxime</i> , os artigos 18.º a 20.º;
3)	O Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro (transporte rodoviário), sobretudo o seu artigo 20.º, <i>desde que seja interpretado em conformidade com o novo regime constante do RJSPTP</i> , e outros artigos que regulam matérias tarifárias não disciplinadas pelo RJSPTP, mas com este compatíveis, tal como o artigo 21.º sobre a “divulgação de preços”;
4)	O artigo 3.º-A do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro – o passe <i>4_18@escola.tp</i> ;
5)	O Decreto-Lei n.º 203/2009, de 31 de agosto, na matéria do preço do passe <i>sub23@escola.tp</i> ; e
6)	O Decreto Lei n.º 106/87, de 6 de março, que regula o direito à utilização gratuita de transportes públicos do pessoal de diversos serviços e organismos oficiais em virtude do disposto no respetivo estatuto
<i>Nota: não existem relações de hierarquia entre estes atos legislativos, mas de complementaridade</i>	

¹⁶ “Hierarquicamente” aqui em sentido impróprio, tendo em conta que, por exemplo, a obrigação do legislador nacional de cumprir o Direito da União Europeia (o princípio do primado) – *in casu*, observação do nível comunitário pelos níveis nacionais – não implica qualquer relação de hierarquia entre o sistema jurídico nacional e o sistema jurídico comunitário.

O nível regulamentar

Valores máximos de tarifas /Regras de atualização tarifária/ Outras regras gerais com relevância na matéria tarifária

- 1) A Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro;
- 2) Os regulamentos a emitir pelas autoridades de transportes nos termos do RJSPTP; e
- 3) O regulamento tarifário da AMT

Nota:

- 1) prevalece sobre 2) – cfr. artigo 40.º do RJSPTP
- Em 2), rege o princípio da especialidade da competência
- 3) tem prevalência aplicativa sobre 2) – cfr. artigo 50.º do RJSPTP É duvidosa a relação entre 1) e 3), sendo defensável a prevalência de 3) sobre 1) em relação à regulação da matéria tarifária pura

O nível contratual

As cláusulas contratuais ou anexos dos contratos de serviço público



4. Benchmarking nacional e internacional

4.1. No setor do transporte público de passageiros

4.1.1. Modelos europeus de regulação tarifária do serviço público de transporte de passageiros

4.1.1.1. Os modelos espanhol e francês em especial

1) Fixação de tarifas em Espanha

No ordenamento jurídico espanhol, a base normativa do regime tarifário encontra-se consagrada na *Ley n.º 16/1987, de 30 de julio*.

Como evidencia o n.º 1 do artigo 19 da *Ley*, o legislador espanhol, em harmonia com a racionalidade regulatória subjacente ao Regulamento, privilegiou o modelo de “regulação por contrato”.

Trata-se de uma regulação individualizada – isto é, “*tailor-made*” para cada um dos “*servicios públicos de transporte de viajeros de titularidad de la Administración*” – uma vez que, segundo o disposto no n.º 2 do mesmo artigo, a estrutura de tarifário deve ser sempre ajustada às características de cada serviço em contratação, sem prejuízo da necessidade de observar a legislação europeia e nacional aplicável. Aliás, esta nota “individualista” de regulação tarifária patenteia-se no n.º 3 do artigo, em que se prevê a possibilidade de a Administração “*rever individualmente o regime tarifário de um determinado contrato de gestão de serviço público, quer oficiosamente quer a pedido do cocontratante, quando os pressupostos que integram a estrutura de custos do contrato sofram variações que alteram significativamente, por excesso ou por defeito, o equilíbrio económico do contrato*” (tradução nossa).

Não obstante, importa referir-se a que o modelo espanhol não deixou de prever um mecanismo de regulação tarifária *de carácter geral para determinado tipo de serviço público de transporte de passageiros*. Com efeito, segundo o n.º 5 do artigo 19.º, dentro do segundo trimestre de cada ano, a Administração procede (salvo melhor interpretação, a letra da norma parece indicar que se está perante um poder-dever) à “*revisão de carácter geral das tarifas dos serviços públicos regulares interurbanos permanentes de uso geral de transporte de passageiros por autocarros em regime de concessão*” (tradução nossa), de acordo com as regras técnicas constantes da mesma norma.

De resto, o legislador espanhol reconhece explicitamente às tarifas uma “função também compensatória”, na medida em que, como consta do segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 19.º, as tarifas, **em conjunto** com as demais compensações (económicas ou não) a que o cocontratante tem direito, devem *i) cobrir a totalidade de custos da exploração de serviço* nos termos determinados no contrato de gestão de serviço público¹⁷, *ii) permitir uma adequada amortização dos ativos investidos pelo cocontratante* necessários à prestação do serviço em causa, e *iii) proporcionar ao*

¹⁷ A este propósito, afigura-se interessante notar que, segundo o ponto xi constante do preâmbulo da *Ley 5/1985, de 16 de mayo, de creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid*, as tarifas fixadas (por si só) não devem cobrir a totalidade dos custos, tendo em conta que em princípio os beneficiários do sistema de transportes não são unicamente os utilizadores - o que representa um exemplo expressivo de política social de transportes.



cocontratante um “benefício empresarial razoável”, em circunstâncias normais de produtividade e organização.

Finalmente, importa frisar que, para além deste nível de regulação contratualizada, a ordem jurídica espanhola prevê, pelo menos para determinado tipo de serviço público de transporte de passageiro, um nível de “regulação por agência”. Com efeito, como determina o artigo 11.º da *Ley n.º 3/2013, de 4 de junio*, está dotada da competência de supervisão e controlo no setor ferroviário a *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (doravante, “CNMC”), que é uma entidade administrativa com plena autonomia orgânica e funcional e independência da Administração pública estatal, estando apenas submetida a controlo parlamentar e judicial e que é o regulador económico do setor ferroviário espanhol.

Entre a miríade de competências que a CNMC possui nos termos do referido artigo 11.º da *Ley n.º 3/2013, de 4 de junio*, para o efeito do presente estudo, destaca-se sobretudo o n.º 5, que estabelece a competência da CNMC para zelar pela fixação não discriminatória e pela legalidade de tarifas.

2) Fixação de tarifas em França

No ordenamento jurídico francês, o regime tarifário para o serviço público de transporte de passageiros encontra-se plasmado no *Code des Transports*. Diferentemente do RJSPTP português, o legislador francês regula, de modo tendencialmente exaustivo, todos os tipos de transporte neste código.

Sem se pretender realizar uma abordagem exaustiva da regulação tarifária no ordenamento jurídico francês - que, aliás, se afigura inalcançável no presente estudo -, cabe exaltar algumas notas sucintas com vista a assegurar um entendimento básico, de natureza jurídico-comparatística, sobre a regulação tarifária em França:

- a) Tal como em Portugal, em termos da organização de competência administrativa, o legislador francês consagra diversos níveis de regulação/organização. Com efeito, segundo o artigo L. 1221-1 do *Code des Transports*, a instituição e a organização dos serviços de transporte público regulares (ou à procura) são da competência das “*autorités organisatrices*”, que podem ser o Estado, as coletividades territoriais ou os agrupamentos destas últimas, dentro dos respetivos limites de competência. Por isso, atesta-se uma proximidade (nem que seja a *grosso modo*) com o regime português constante dos artigos 4.º a 10.º do RJSPTP.
- b) Segundo o artigo L.1221-5, as “*autorités organisatrices*” têm competência para definir a política tarifária e para fixar ou homologar as tarifas, sem prejuízo do poder geral de autoridade do Estado em matéria de preço (*matière de prix*).
- c) Especialmente em relação ao transporte urbano, o procedimento de fixação e homologação de tarifas encontra-se regulado nos artigos R. 1231-5 e R. 1231-5 do *Code*, que parece permitir, entre outros, a contratualização da regulação tarifária.
- d) Tal como em Espanha, o legislador francês atribui explicitamente uma “função compensatória” às tarifas. Com efeito, como dispõe o artigo L. 1431-1, a formação de preços



e tarifas constitui um dos aspetos relevantes que se devem ponderar particularmente na estipulação das condições da execução de operações de transporte público, de modo a que se consiga permitir uma “justa remuneração” do operador, assegurando a cobertura dos custos reais do serviço em condições normais de organização e produtividade.

- e) Finalmente, o legislador francês constituiu em 2009, para efeitos da regulação do setor de transporte ferroviário e rodoviário, a “*Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières*” (Arafer), que, de acordo com os artigos L. 1261-1 e L. 1261-3 do *Code des Transportes*, é uma autoridade independente da Administração que não se encontra sujeita a poderes de direção ou superintendência do Governo. Todavia, dentro do amplo leque das competências legalmente atribuídas, afigura-se que a Arafer (mesmo depois da *loi Macron du 6 août 2015*, que ampliou a sua competência) não está dotada do poder de autoridade para proceder, de modo direto e imediato, à regulação das tarifas do serviço público de transporte de passageiros, que continua a caber essencialmente às “*autorités organisatrices*”.



4.1.1.2. Casos europeus em perspetiva comparada

Com vista a assegurar uma visão horizontal transversal sobre a regulação tarifária na Europa, foi elaborada a tabela infra, que contém uma síntese analítica dos instrumentos e molduras tarifárias efetivamente adotados em diferentes cidades¹⁸ de Espanha, França e Alemanha^{19/20}.

Em geral, o que se observa é que a fixação tarifária nesses países/cidades é efetuada ao nível regional, sem grande preocupação com os fatores produtivos concretos do serviço nem com a respetiva procura efetivamente registada-. Não se trata de uma boa prática, mas pode servir perfeitamente como um “exemplo negativo”, cuja “lição” pode ser transposta para a regulação tarifária.

Contudo, desconsiderando este defeito transversal, o sistema alemão de revisão tarifária configura um exemplo de um modelo de ajustamento flexível e multidimensional e que merece uma avaliação positiva. Com efeito, o sistema alemão, para além de ser progressista em matéria de proteção social de grupos sociais vulneráveis, consegue garantir o valor de estabilidade e previsibilidade em matéria de atualização tarifária, favorecendo assim a realização de investimentos contínuos em ativos, sobretudo os que exigem investimentos avultados de capital (como o material circulante). Como indica um estudo recente da UITP, “falhar este objetivo significará que o transporte público competirá com setores vitais como a saúde ou a segurança social quando houver necessidade de reforço de verbas para financiamento de ativos” (UITP Transport Economic Commission 2018:7) (tradução nossa).

Tabela 2 – Instrumentos tarifários europeus sobre transportes em perspetiva comparada

	Espanha					França
	Madrid	Barcelona	Vigo	Zaragoza	Las Palmas	Paris
Bilhete de bordo no TP rodoviário	1,50 €	2,20 €	1,35 €	1,35 €	1,40 €	1,90 €

¹⁸ Procura-se analisar não apenas as grandes cidades com mais de um milhão de habitantes, mas também as cidades de média dimensão, incluindo contextos insulares.

¹⁹ A seleção desses países como casos de estudo justifica-se por se tratar de modelos regulatórios com semelhantes ao nosso.

²⁰ A informação que serve como base para a elaboração da tabela tem como fonte, nomeadamente, os dados disponibilizados nos endereços eletrónicos dos operadores e das autoridades de transportes, e os obtidos através de contatos diretos com interlocutores privilegiados nas cidades selecionadas para o *case study*. Importa referir-se a que a escassez da informação disponível sobre instrumentos tarifários representa, contudo, um denominador comum a todos os casos.

	Espanha					França
	Madrid	Barcelona	Vigo	Zaragoza	Las Palmas	Paris
Tipos de tarifa	3 tipos: Bilhete único; Integrado; Passe Categorias: 1- Normal; 2 - Mobilidade Reduzida: Famílias Numerosas (20% a 40%), Pessoas com incapacidade (20%), Idosos; 3 – Baixos rendimentos: Desempregados, Jovens	3 tipos: Normal; integrado; Passe Categorias: Aeroporto; Sénior; Jovens; Famílias; Incapacidade; Desempregados; Escolas; Ambientais (associados a abate de viatura individual)	3 tipos: Normal; integrado; Passe Categorias: Normal; Estudante; Pensionista; Social; Universitária; Incapacidade	3 tipos: Normal; integrado; Passe Categorias: Normal; Jovem; Família Numerosa; Desempregados; Idosos/Pensionistas	3 tipos: Normal; integrado; Passe Categorias: Estudantes; Idosos; Famílias numerosas; Desempregados	3 tipos: Normal; integrado; Passe Categorias: Turismo; Escolares/Estudantes; Aeroportos; Crianças; Pessoas com MR; Idosos; Desempregados/Passes Social
Estrutura tarifária (TA-tarifa a tempo)	Plana na cidade, 6 Zonas na Área Metr. - TA 60 Min	Plana na cidade, 6 Zonas na Área Metr. - TA 120 Min	Plana - TA 45 Min	Plana - TA 60 Min	Plana	Plana na cidade, 5 Zonas na Área Metr. - TA 90 Min
Regras de fixação tarifária	Decididas pelo Consórcio Regional de Transportes de Madrid (CRTM) - Tarifas não devem cobrir a totalidade dos custos. Apoios decididos entre Estado Comunidade e Câmara de Madrid	Decididas pelo Consórcio Transports Metropolitanans de Barcelona (TMB)	Decididas pela Câmara de Vigo (Concello de Vigo)	Estabelecidos pelo Consórcio de Transportes (del Área de Zaragoza, CTAZ)	A empresa pública de transportes (Guaguas) requisita ao município uma atualização da tabela de preços e este por sua vez requisita a atualização à Autoridade Transporte de Gran Canaria (AUTGC), que é responsável pela definição de políticas tarifárias e atribuição de subvenções.	O Syndicat des Transport d'île de France (STIF) é a autoridade de transportes públicos responsável pela política tarifária na região de Île de France. É proprietária da marca "RATP" - Régie Autonome des Transports Parisiens
Regras de atualização tarifária	A qualquer momento, decidido pelo Consórcio	As tarifas devem ser estabelecidas no âmbito de planos plurianuais ou previsões para o financiamento do sistema de transporte público	A qualquer momento decidido pelo Concello de Vigo	Estabelecidos pelo Consórcio de Transportes del Área de Zaragoza (CTAZ)	AUTGC estabelece e sugere ao Governo das Canárias que aprova e publica posteriormente no "Boletín Oficial de Canarias" - última atualização tarifária feita em 2013	Cabe ao STIF definir a política tarifária e a gestão dos fundos provenientes do 'versement' (taxa transportes).
Modelo de financiamento do TP	i) Estado central (Contrato Programa); ii) Comunidade de Madrid (região); iii) Câmara de Madrid, iv) Corporações locais e comunidades autónomas v) Receitas de Exploração	i) Estado central (Contrato Programa); ii) Comunidade de Barcelona; iii) Câmara de Barcelona; iv) Receitas de Exploração	i) Estado central (Contrato Programa); ii) Subsídio da Câmara Municipal, que subsidia em ,89€ cada viagem para pessoas que estão registadas como moradores da cidade de Vigo; iii) Receitas de Exploração	i) Estado central (Contrato Programa); ii) Comunidade de Aragão; iii) Câmara de Zaragoza; iv) Receitas de Exploração	i) Estado (Contrato Programa) - Comunidade Autónoma; ii) Câmara Las Palmas de Gran Canaria; iii) Receitas de Exploração	Recursos para cobrir custos operacionais do transporte público vêm 72% 'versement' + outras receitas (e.g. publicidade), 28% tarifas (passes e bilhetes). Fundos para investimento provêm das receitas de exploração, da cobrança de multas do tráfego rodoviário e de empréstimos da Agência Nacional para o

	Espanha					França
	Madrid	Barcelona	Vigo	Zaragoza	Las Palmas	Paris
						Financiamento de Infraestruturas de Transporte.

	França			Alemanha		
	Lyon	Marselha	Grenoble	Berlin	Colónia	Hamburgo
Bilhete de bordo no TP rodoviário	1,90 €	1,70 €	1,60 €	1,70 €	1,90 €	1,60 €
Tipos de tarifa	3 tipos: Normal; integrado; Passe Categorias: Normal; Estudantes; Idosos; Escolar	3 tipos: Normal; integrado; Passe	3 tipos: Normal; integrado; Passe Categorias: Crianças; Jovens; Idosos; Incapacidade; Estudantes; Sociais (rendimento)	3 tipos: Normal; integrado; Passe Categorias: Crianças; Estudantes; Idosos; Família	3 tipos: Normal; integrado; Passe	3 tipos: Normal; integrado; horário; Passe Categorias: Crianças; Estudantes; Idosos; empregados; empresas
Estrutura tarifária (TA-tarifa a tempo)	Plana - TA 60 Min	Plana - TA 60 Min	Plana - TA 60-90 Min	Plana, 2 Zonas na Área Metr - TA 60-90 Min	Plana - TA 60-90 Min	Plana, 2 Zonas na Área Metr - TA 60 Min
Regras de fixação tarifária	Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL). A SYTRAL é a autoridade organizadora e é responsável pela política tarifária na região, sendo a proprietária da marca "TCL" - Transports en commun lyonnais	A Métropole Aix-Marseille-Provence é responsável pela definição da política tarifária	Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'Agglomération Grenobloise (SMTC) é a autoridade de transporte no território da Metrópole de Grenoble. Determina anualmente a política tarifária da rede "TAG" - Transports de l'agglomération grenobloise.	Sistema integrado de transportes - Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) em que o conjunto de parceiros para determinada cidade determina os preços que se praticam em cada zona (o bilhete servirá para qualquer um dos modos de transporte - autocarro-metro, etc)	Sistema integrado de transportes - Kölner Verkehrs-Betriebe (KVB) - em que o conjunto de parceiros para determinada cidade determina os preços que se praticam em cada zona (o bilhete servirá para qualquer um dos modos de transporte - autocarro-metro etc)	A Associação de Transportes Rhein-Sieg (VRS) congrega 9 distritos urbanos e rurais (Rhein-Erft, Euskirchen, Rhein-Sieg, Rheinisch-Bergisch, Oberbergisch, Cologne, Bonn, Leverkusen and Monheim). Os preços/tarifas são uniformes e determinados pela VRS
Regras de atualização tarifária	Cabe à SYTRAL a definição da política tarifária	A Métropole Aix-Marseille-Provence é responsável pela definição da política tarifária	A SMTC, de acordo com suas necessidades orçamentais e em consonância com a situação económica, caso altere o plano tarifário para a rede, procede a atualização tarifária, com efeitos a cada 1 de Setembro	Em matéria de atualização tarifária, documento da UITP sobre o caso Alemão (UITP 2014) informa que os ajustamentos tarifários não dependem de um critério único e fixo, antes decorrendo de um equilíbrio entre as seguintes componentes: i) Recomendações da Associação de Transporte Público Alemã sobre propostas de preços e objetivos da Autoridade de Transportes Regional; ii) Equilíbrio entre aceitação do público às novas tarifas e dinâmica história de preços; iii) Comparação de títulos com outras cidades, tomando em consideração os níveis de rendimentos da população objeto de comparação; iv) Viabilidade política.		

	França			Alemanha		
	Lyon	Marselha	Grenoble	Berlin	Colónia	Hamburgo
Modelo de financiamento do TP	i) Subsídios públicos; ii) Versement; iii) Receitas de Exploração	i) Subsídios públicos; ii) Versement; iii) Receitas de Exploração	A SMTC é financiada pelo i) 'versement' transporte; ii) e pelos subsídios provenientes da participação das principais comunidades da região de l'Isère; iii) Receitas de Exploração	60% dos custos operacionais são cobertos pelas receitas de exploração sendo o resto coberto por orçamento público (federal e municipal)	A Autoridade Regional é responsável pela organização e financiamento do transporte público através de subsídios para os municípios. As outras fontes de receita são: parte de receitas oriundas de diversos Impostos locais; coimas; receitas de exploração dos serviços de transporte	A Autoridade Regional é responsável pela organização e financiamento do transporte público através de subsídios para os municípios. As outras fontes de receita são: parte de receitas oriundas de diversos Impostos locais; coimas; receitas de exploração dos serviços de transporte



4.1.2. Modelos de regulação tarifária do serviço público de transporte de passageiros no Brasil

O Brasil agrega um total aproximado de 1.800 operadores de transporte e tinha, até há relativamente pouco tempo, uma metodologia de cálculo conhecida como “Manual Geipot”, desenvolvida em 1982 e atualizada em 1996 por um grupo de trabalho composto pelo ministério dos transportes Brasileiro e pela Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP). Este apresentou “uma metodologia simples e de fácil utilização e foi adotada pela maioria dos municípios, principalmente, por aqueles que não dispunham de uma estrutura técnica capacitada para a realização de estudos tarifários” (Antonio Luiz Mourão Santana 2017:20).

O modelo de regulação antes referido baseia-se no cálculo do custo médio inerente à exploração do serviço de transporte público de passageiros, com vista a assegurar receitas suficientes para cobrir todas as despesas incorridas. Trata-se de um modelo que merce apreciação positiva; mas o facto é que o resultado da sua aplicação no Brasil não corresponde à expectativa. A causa deste “fracasso” reside no facto de que o modelo não foi acompanhado da consagração das regras que garantam a adoção de uma estrutura regular, adequada e estandardizada dos custos relativos à exploração do serviço, pelo que “os custos não são claramente apresentados, não refletindo a verdadeira situação económico-financeira das empresas”²¹ (José Henrique Zioni Verroni 2006:42). Nessa senda, equacionou-se fixar a tarifa a partir de método direto, o qual é menos exigente e pode ser sintetizado na fórmula seguinte:

$$TARIFA = \frac{CUSTO\ TOTAL\ DO\ SERVIÇO + LUCRO}{NÚMERO\ DE\ PASSAGEIROS}$$

Outros elementos importantes a reter do modelo brasileiro: i) uma fórmula de cálculo única para a tarifa foi adotada para todas as cidades; ii) não estava prevista a concessão de subsídios públicos, esperando-se que as linhas rentáveis compensem as não autossustentáveis.

Num contexto de crescimento acima da inflação das tarifas de transporte público rodoviário de passageiros e de crescimento abaixo da inflação dos itens associados ao transporte privado, gerou-se uma espiral de redução dos passageiros, que trouxe à superfície um debate sobre o modelo de financiamento da operação do transporte público urbano e sobre a forma de cálculo das tarifas. Neste contexto, pretendia-se, a calibração dos parâmetros de base previstos no Manual Geipot de forma a refletir melhor os custos diretos e indiretos envolvidos na produção de serviços de transporte público.

Em 2017, foram publicados modelos de cálculo e instruções práticas ajustáveis às diferentes realidades operacionais regionais (preparadas por um grupo de trabalho alargado que, durante 4 anos e liderados pela ANTP), com vista a orientar os operadores e as autoridades de transportes na demonstração e estruturação transparente dos custos inerentes à exploração do serviço, para que as

²¹ Lá, como cá, “as empresas têm uma restrição muito grande em abrir as informações, mesmo quando se coloca a confidencialidade como condição” (José Henrique Zioni Verroni 2006:130). Como se observará adiante, a realidade australiana de recolha de dados também não é isenta de dificuldades a este nível: “Ao levarmos a cabo a nossa análise, deparámo-nos com algumas dificuldades em obter dados relevantes e consistentes. Por exemplo, a TfNSW não recolhia dados de uma forma consistente para todos os modos de transporte (...) por forma a reduzir o tempo e os recursos envolvidos na colação de dados para estudos futuros, recomendou-se que a IPART trabalharia com a TfNSW no sentido de desenvolver uma estrutura comum de indicadores que possam ser atualizados anualmente. Este procedimento é similar ao que já foi levado a cabo para a regulação do setor das águas” (IPART 2015:51) (tradução nossa).

componentes de formação de tarifas não se tornem numa caixa negra, nem tão-pouco os fatores de remuneração dos operadores que prestam serviço de transporte. Todos os itens de cálculo estão, assim, organizados segundo fórmulas claramente definidas, além de anexos com meta-informação sobre os itens envolvidos.

O modelo de cálculo foi elaborado com base em duas fontes de informação: por um lado, uma base de dados elaborada pela ANTP a partir da auscultação direta a uma amostra de 50 autoridades de transportes - às quais foi solicitada a consulta dos cadernos de encargos de contratos, das propostas adjudicadas e dos próprios contratos de serviço de transporte público – com a finalidade de identificar o «preço de venda» dos serviços de transporte público; e por outro lado, um estudo sobre as características dos operadores, o levantamento e incorporação das inovações tecnológicas no serviço e as alternativas para a atualização do método existente de quantificação de custos, de modo a compreender, designadamente a relevância dos diversos fatores de operação, tal como as tecnologias embarcadas, a idade da frota e o tipo de combustível, na formação dos custos e o respetivo financiamento pelos utilizadores e pelos contribuintes.

A figura seguinte representa o modelo de cálculo de todos os custos, impostos, taxas e riscos associados à oferta do serviço de transporte público, que permite aferir do custo por passageiro transportado e quilómetro percorrido, do rendimento esperado pelo operador e da tarifa comercial que permitiria cobrir esses custos, a qual será ajustada pelo nível de subvenção que se vier a instituir conceder.

Figura 1 – Modelo de cálculo de custos e tarifas proposto pela Associação Nacional de Transportes Públicos do Brasil (Antonio Luiz Mourão Santana 2017:13)



Um dos elementos mais relevantes deste modelo reside na tipificação de fatores de risco²², cuja quantificação e análise cruzada entre incidência e impacto irá determinar o nível de remuneração e de lucro razoável atribuído ao operador²³. Exemplos de riscos podem incluir a ausência de investimentos assumidos pelo contraente público na rede de transportes e variações imprevisíveis e/ou anormais que alteram de forma expressiva a procura, tais como a desativação de um centro comercial ou infraestrutura similar (polos geradores de tráfego).

Outro elemento relevante do método consiste na dependência entre a determinação do nível de lucro razoável e o modo de repartição de risco previsto no contrato de serviço público. Por exemplo, se o risco tarifário recai sobre o operador, que se encontra exposto a variações de procura (caso dos contratos de tipo *net cost*), o risco é superior e a taxa de remuneração deve subir em consonância.

A ideia embrionária de uma folha de cálculo de custos, que permita às autoridades de transportes recorrer a ela com o fito de parametrizar a estrutura tarifária e a compensação por obrigações de serviço público, viria, segundo a Associação Nacional de Transporte Público do Brasil (ANTP), a dissipar a desconfiança sobre fatores de custeio de tarifas e a instituir níveis crescentemente elevados de *accountability* empresarial. O modelo peca, todavia, por não incorporar de forma vinculada a estrutura de receitas, as quais são um elemento indispensável na parametrização da política tarifária. Tem a assinalável vantagem, ainda assim, de parametrizar uma tarifa padrão que incorpora as atividades e as incidências de longo prazo de um operador específico para um determinado período contratual, ou seja, o cálculo da tarifa de referência não é realizado de forma estática, como uma simples fotografia representativa de circunstâncias atuais.

4.1.3. Modelos de regulação tarifária do serviço público de transporte de passageiros Austrália

Na Austrália, o IPART – entidade independente de preços e regulação – conduziu uma revisão ambiciosa de política tarifária para a cidade de Sydney e para a sua área envolvente, na sequência de um mandato do ministério australiano dos transportes e infraestruturas.

Esta entidade independente pretende, com a referida revisão, proceder à fixação de tarifas máximas para deslocações monomodais, visando o atingimento dos seguintes seis objetivos:

1. Encorajar uma maior utilização do transporte público;
2. Promover a operação eficiente dos serviços de transporte público;
3. Encorajar a utilização eficiente do transporte público;
4. Minimizar os impactos das variações tarifárias nos utilizadores;
5. Adotar uma matriz de regulação tarifária lógica, previsível e estável no tempo; e
6. Aumentar as receitas tarifárias e a recuperação de custos

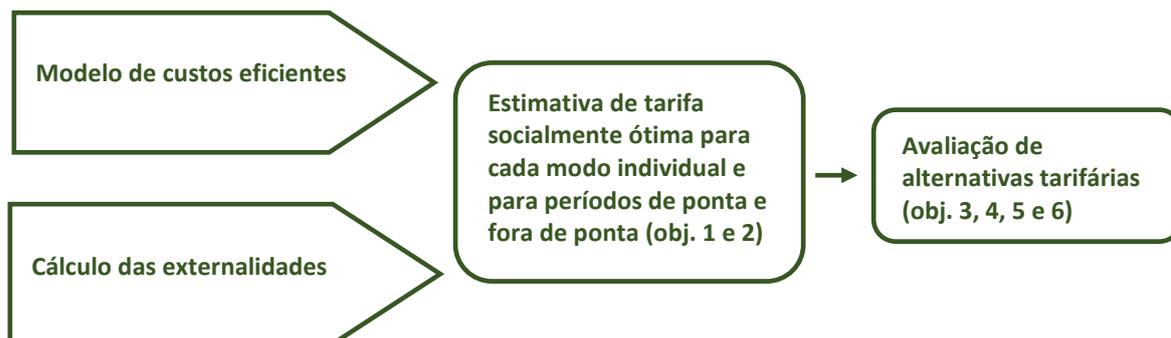
Para o efeito, o IPART, entre outros, estabeleceu a ideia de tarifas “socialmente ótimas” para cada viagem monomodal, que se forma com base, nomeadamente, nas estimativas dos custos eficientes e

²² Os autores partem de um catálogo de 17 tipos de riscos, e, em função da aplicação de métodos estatísticos para apuramento da probabilidade e do impacto esperado, classificam os riscos em nível baixo (ao qual é atribuída uma rentabilidade de 5,02%), médio (rentabilidade de 7,31%) e elevado (com nível de rentabilidade de 12,00%).

²³ Esta concetualização está alinhada com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, que entende por lucro razoável uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador do serviço público em resultado da intervenção da autoridade pública.

das incidências das externalidades que já haviam sido determinadas. Aliás, a fim de evitar que as alterações tarifárias causem impactos negativos ao nível da procura e, conseqüentemente, na receita tarifária, o IPART trilha o racional de alterações graduais e adaptativas das tarifas até ao seu nível socialmente ótimo.

Figura 2 – Componentes de revisão tarifária na região de Sydney



Assim sendo, como se compreende, a tarifa socialmente ótima resulta de um cálculo de custos e benefícios que incidem não apenas nos utilizadores do transporte público, mas também em toda a comunidade onde estes se inserem: “em economia, isto é conhecido como o nível socialmente ótimo de consumo. As tarifas fixadas no sentido de atingir este nível ótimo de consumo são, por sua vez, conhecidas como «socialmente ótimas». As tarifas socialmente ótimas encorajam quer a eficiente utilização do transporte público, quer a eficiente oferta de serviços de transporte público – os nossos dois critérios de «eficiência»” (IPART 2015:36) (tradução nossa).

Ora, a otimização tarifária exige um elevado número de *inputs* e múltiplas assunções. Para o efeito, o IPART exige a ponderação dos seguintes dados reais para cada modo de transporte em particular (IPART 2015:37):

- **Custos marginais sociais**, representativos do custo total que a adesão de mais um passageiro ao sistema de transporte público em causa implica para a comunidade em geral, que resulta:
 - Do **custo financeiro marginal eficiente** (custo eficiente adicional representativo do acréscimo de um passageiro adicional);
 - *Acrescido* do **custo marginal externo** (custo adicional imposto por terceiros em virtude da adesão de mais um passageiro ao sistema);
 - *Deduzido* do **benefício marginal externo** (benefício adicional disfrutado pela comunidade em geral como resultado de um passageiro adicional).
- **Custos marginais acrescidos por impostos**, que são os custos para a sociedade resultantes do aumento da carga fiscal, com o objetivo de possibilitar uma viagem ao passageiro marginal.
- A **procura pelos serviços**, durante períodos de ponta e fora destes e, bem assim, para viagens de distâncias diferentes.
- A **elasticidade da procura ao preço**.

Aliás, a estimativa de tarifas socialmente ótimas deve ter em conta: *i*) a competição entre os modos privados e públicos de transporte; *ii*) a capacidade planeada e existente da oferta de transporte público; *iii*) a utilização efetiva dessa capacidade; e *iv*) os níveis de subsidiação pública do transporte público.



À semelhança do processo conduzido no Brasil, a reforma de política tarifária em apreço resulta de um processo complexo e interativo, que implica a investigação de múltiplos expedientes, a realização de consultas públicas e a adoção de metodologias extensivas e intensivas. Para o efeito, o IPART também efetuou estudos paralelos sobre tarifas praticadas em zonas com sistemas de transporte menos estruturados, caso dos meios rurais (IPART 2018), e *benchmarkings* (CIE 2015)²⁴. As conclusões a que o IPART chegou são sumariadas em seguida:

- As tarifas devem continuar a ser diferenciadas por modo de transporte, de molde a refletir a variabilidade na atribuição de custos eficientes para cada um desses modos.
- As tarifas devem ser mais integradas de forma a não prejudicar os clientes que têm de efetuar um ou mais transbordos entre a origem e destino das respetivas viagens²⁵.
- As tarifas devem continuar a ser diferenciadas em função da distância efetuada, ainda que os escalões de distância devam ser mais agregados e globalmente consistentes para todos os modos, o que equivaleria, devidamente transposto para a realidade Portuguesa, em rever os escalões de distância publicados pelo IMT. Concretamente, para não penalizar os utilizadores, os escalões em Sydney deveriam ser calculados em função da distância em linha reta entre pontos (como já acontecia na Austrália para o autocarro e para ferries), em detrimento da distância percorrida (como acontecia no caso de serviço ferroviário), o que levaria a uma ligeira diminuição das tarifas em ferrovia.
- Determinou-se que as tarifas para viagens de longo curso devem ser sujeitas a aumentos superiores às curtas distâncias, de modo a refletir de forma mais correta os elevados custos associados. Esta mudança afetaria viagens em autocarro e em ferry superiores a 15 km e em comboio superiores a 65 km.

No fim, importa referir que, partindo do princípio basilar de que as **receitas tarifárias não devem ser utilizadas para cobrir custos ineficientes**, o governo australiano encomendou ao CIE (*Centre for International Economics*) a **análise dos custos eficientes**, elaborando *benchmark* com outras realidades comparáveis.

Neste quadro o CIE notou que **os custos ineficientes terão reduzido substancialmente como resultado do lançamento concursal de procedimentos competitivos para a prestação de serviços de transporte público**. Este resultado está alinhado com as lições extraídas e publicadas sobre a experiência holandesa (Van De Velde and Savelberg 2016), o que representa um eixo futuro de pesquisa para o ecossistema nacional dos transportes e para a AMT.

²⁴ A avaliação intensiva acerca da atribuição de bonificações tarifárias ficou fora do espetro de análise do IPART.

²⁵ Trata-se de uma determinação semelhante à preconizada em Singapura



4.2. *Benchmarking*: outros sectores económicos em Portugal

Nos pontos seguintes apresentam-se as principais preocupações dos reguladores de outros setores com o sistema tarifário. Em resumo, observa-se que os princípios tarifários que os diferentes reguladores aplicam não estão muito distantes daqueles que são já defendidos pela AMT. Sucede é que os mercados apresentam configurações estruturalmente diferenciadas, não existindo, se não no dos transportes, entidades intermédias incumbidas da gestão e fixação de preços concretos. No caso particular dos transportes, a supervisão do mercado é, assim, regulada com intervenção simultânea e a diferentes níveis de autoridades locais, regionais e nacionais, que comunicam com os operadores.

4.2.1. Energia elétrica

A Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) é a entidade responsável pela regulação dos setores do gás natural e da eletricidade e visa proteger os interesses dos consumidores, em particular dos consumidores economicamente vulneráveis. Como tal, parte da sua atividade visa a regulação de tarifas e preços a praticar no setor.

As linhas de orientação que regem a atuação da ERSE pautam-se, designadamente pela promoção de uma afetação eficiente de recursos, justiça e equidade das tarifas e estabilidade da evolução tarifária. Como tal, é seguido o princípio da não-subsidiação cruzada, minimização dos custos para os consumidores, adequação dos preços aos custos do setor, aos custos das emissões e ainda às condições externas tais como o preço da energia primária. **Uma das concretizações mais expressivas consiste na regra que determina que, em princípio, as tarifas a pagar por cada utilizador serão correspondentes aos custos que ele causa no sistema.**

No mercado liberalizado, o preço final da energia corresponde à soma do preço da energia propriamente dito, que é negociado entre o cliente e o comercializador de energia elétrica (não é regulado), com as tarifas reguladas, designadamente a tarifa de acesso às redes, correspondente às atividades de transporte, distribuição e uso global do sistema. No mercado regulado, os preços praticados são integralmente regulados.

Para além da regulação das tarifas, a ERSE tem como missão a supervisão de mercados, designadamente quanto à promoção da concorrência no setor e à defesa dos interesses dos consumidores de energia.

4.2.2. Gás natural

O mercado do gás natural apresenta características de monopólio natural. Tratando-se de um bem essencial, a regulação do setor é fundamental. Atualmente, a regulação deste setor também pertence à ERSE.

A regulação conduzida pela ERSE inclui a imposição de obrigações de serviço público a entidades intervenientes no setor (comercializadores de último recurso), que têm como finalidade, entre outros, a proteção dos consumidores contra tarifas demasiado elevadas.

Em paralelo, a ERSE tem promovido a liberalização do setor e a garantia da transparência do funcionamento do mercado, com o objetivo de assegurar a eficiência e a racionalidade das atividades em termos objetivos, transparentes, não discriminatórios e concorrenciais.



Em resultado destas duas grandes linhas de atuação, o mercado interno de gás natural caracteriza-se pela presença de comercializadores de último recurso (aos quais é imposta regulação ao nível da tarifa de aquisição, transporte, distribuição e comercialização) e de comercializadores em mercado livre (aos quais só é imposta regulação ao nível das tarifas de transporte e distribuição, sendo a aquisição de gás natural e a sua comercialização deixada ao mercado livre).

O Regulamento Tarifário da ERSE estabelece os critérios e métodos para a formulação das tarifas reguladas e o cálculo dos proveitos permitidos das atividades reguladas, que deverão sempre refletir o custo de fornecimento dos vários serviços originados por cada utilizador. Consequentemente, as tarifas reguladas são estabelecidas de forma aditiva, por forma a refletir o pagamento pela utilização das infraestruturas e das atividades reguladas.

A ERSE define também tarifas sociais de venda a utilizadores finais vulneráveis.

4.2.3. Águas e Resíduos

O setor das águas é caracterizado por uma estrutura de monopólio natural e, como tal, é propício a práticas anti-concorrenciais, distorções e ineficiências. Isto constitui um problema dada a importância que estes serviços, enquanto *serviços públicos essenciais*, têm para o utilizador final. A regulação é por essa razão uma forma indispensável de assegurar o acesso universal a tais serviços em condições de igualdade, com qualidade, regularidade e continuidade.

Ainda que a responsabilidade pela prestação destes serviços seja regulada por normas de direito público, a relação de prestação dos serviços aos utilizadores finais assenta num contrato de consumo regulado pelo direito privado. Como tal, **cada prestador do serviço (entidade gestora) aplica o seu próprio tarifário, definido em função dos respetivos custos, sem prejuízo da intervenção da entidade titular, particularmente na aprovação do tarifário e do regulamento de serviço nos termos do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto. Cabe à autoridade reguladora (ERSAR) regular estes contratos por forma a garantir que as tarifas são eficientes e socialmente aceitáveis**, nomeadamente através da auditoria ao cumprimento da legislação aplicável, da emissão de recomendações e até mesma de decisões vinculativas sobre as tarifas a aplicar.

As linhas que orientam a regulação destes contratos estão expressas em diversas fontes e instrumentos jurídicos como a lei dos serviços públicos essenciais, a lei das finanças locais, a lei da água ou o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos. Para além do princípio da proteção do utilizador, estas orientações vão ao encontro da **implementação dos princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador. Especificamente, elas definem a necessidade de repercussão no utilizador final da totalidade dos custos que a utilização dos serviços cria, o que não só inclui os custos inerentes ao planeamento, gestão e fiscalização da quantidade e qualidade das águas, mas também os custos ambientais gerados pela sua utilização.**

Sobretudo nos setores de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais²⁶, não existindo ainda uma estrutura tarifária única e obrigatória a nível geral (sem prejuízo da existência de

²⁶ No setor de gestão de resíduos urbanos, encontra-se já publicado o Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão de Resíduos Urbanos da ERSAR, que estabelece, particularmente no artigo 18.º, a estrutura tarifária obrigatória. O regulamento da ERSAR para o setor do abastecimento de água e saneamento encontra-se em consulta pública. O que preconiza neste regulamento é que as tarifas dos sistemas multimunicipais (em alta) sejam fixadas pela ERSAR. Nos sistemas municipais, a fixação das tarifas é da responsabilidade dos

recomendações tarifárias da ERSAR e de regulamentos de serviços aplicáveis a cada contrato, nos quais se encontram previstas as tarifas aplicáveis nos termos do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto), a ERSAR tem vindo a promover a sua harmonização entre as várias entidades gestoras. Neste sentido, as recomendações emitidas pela ERSAR, que se baseiam nos princípios acima descritos, compreendem normalmente:

- A definição de tarifas distintas para o abastecimento público de água, saneamento de águas residuais urbanas e gestão de resíduos urbanos, dado que estes são serviços distintos e importa assegurar que os proveitos de um não sirvam para financiar os custos de outro (o princípio da não subsidiação cruzada);
- **A adoção de uma tarifa bipartida, com uma componente fixa e outra variável, sendo a última definida através de escalões progressivos, de aplicação cumulativa. A ERSAR emite assim recomendações para os valores a aplicar na tarifa fixa e os limites para os escalões da tarifa variável;**
- A diferenciação de tarifas entre utilizadores domésticos e não-domésticos, beneficiando os primeiros de tarifas mais baixas dada a importância que a sua utilização tem para a sobrevivência e dignidade humanas;
- **A adoção de tarifários sociais e de tarifários para famílias numerosas que implicam a isenção da tarifa fixa** e alargamento do primeiro escalão no caso dos tarifários sociais e ajuste dos limites dos escalões à dimensão do agregado familiar no caso dos tarifários familiares.

4.2.4. Comunicações eletrónicas

As comunicações eletrónicas são reguladas pela ANACOM, cuja atuação, ao nível da regulação dos preços dos serviços de comunicação eletrónica, é feita a dois níveis: em primeiro lugar, através da imposição de obrigações regulamentares relativas aos preços a aplicar aos operadores com poder de mercado significativo e, em segundo lugar, através da garantia da acessibilidade dos preços para um conjunto de mínimo de serviços definidos na lei, cuja disponibilidade deve ser assegurada a todos os utilizadores (serviço universal).

No caso dos operadores com poder de mercado significativo, estes são obrigados a demonstrar perante a ANACOM que os preços cobrados se baseiam nos custos de produção, acrescidos de uma taxa razoável de rentabilidade. O cumprimento desta obrigação é garantido através da fiscalização dos sistemas de contabilização de custos adotados e da transparência na apresentação desses mesmos custos. A ANACOM também tem a competência de impor um conjunto de outras obrigações aos operadores que, não dizendo respeito diretamente à matéria de preços, garantem a concorrência nos mercados, prevenindo o uso por operadores da sua posição no mercado para influenciar os preços. Neste último grupo de obrigações, incluem-se a obrigação de transparência na publicitação de informações relativas à oferta, a obrigação de não-discriminação no fornecimento do serviço e a obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso.

No caso das empresas prestadoras de serviços de comunicação eletrónica considerados como “serviço universal”, a acessibilidade dos preços é garantida através de i) imposição de pacotes tarifários diferentes dos oferecidos em condições comerciais normais; ou ii) controlo dos preços praticados por operadores, designadamente mediante imposição de preços máximos, estabelecimento de *price-caps* ou regulação do tipo *rate of return*. Adicionalmente, a autoridade reguladora pode determinar a aplicação de tarifas comuns a todos os operadores, incluindo o nivelamento geográfico

municípios, em cumprimento das normas regulamentares da ERSAR, sem prejuízo da sua fixação nos instrumentos contratuais nos modelos de gestão delegada e concessionada.

Estudo de suporte à definição de regras e princípios gerais de âmbito tarifário



dos preços em todo o território, e a prestação gratuita de serviços a cidadãos com necessidades especiais.

5. Os desafios da regulação económica do serviço público de transporte de passageiros

5.1. Nota geral sobre os desafios de financiamento do sistema

As receitas tarifárias constituem a principal fonte de financiamento do sistema de transporte público, não apenas em Portugal, mas também em grande parte do continente Europeu. A possibilidade de retração do peso relativo que esta parcela exerce sobre a estrutura de rendimentos dos operadores (veja-se o caso citado adiante sobre Singapura) torna particularmente clara a estreita interdependência entre receitas tarifárias e fontes de receitas alternativas, tornando imperativo tecerem-se algumas considerações acerca destas últimas.

A entrada em vigor do Regulamento (CE) 1370/2007 veio exigir a **adoção de modelos de financiamento** que têm de ser transparentes e monitorizáveis. Tais modelos devem atender, necessariamente, (i) às mais recentes tendências societárias que se têm vindo a desenhar, sobretudo no plano das alterações demográficas, das dinâmicas de suburbanização e da composição e recomposição socioeconómica da população, (ii) aos interesses dos clientes, (iii) à capacidade económico-financeira das autoridades de transportes para a subsidiação de serviços de transporte “não lucrativo”, e (iv) ao esforço dos operadores em adaptar a oferta e em convergir com o que de mais inovador se faz na indústria ao nível da adoção de novas tecnologias e equipamentos que minimizem a estrutura de custos fixos e variáveis com que se deparam.

Para este efeito, importa criar políticas públicas que maximizem a sustentabilidade do serviço público de transporte de passageiros e das respetivas obrigações de serviço público, através de fontes de receitas diretas e, sempre que possível, através de receitas indiretas de operacionalização exequível. Tal pode ser conseguido, nomeadamente, através da internalização do valor multiplicador que os serviços de transporte imprimem sobre a economia local e regional²⁷ e da canalização destes fundos para a oferta de um serviço de qualidade, capaz de se autossustentar, sem recurso a injeções financeiras adicionais por parte do Estado²⁸.

Com efeito, a capitalização das receitas tarifárias constitui um interesse da autoridade de transportes, particularmente quando são acordados “contratos *gross cost*”, com o risco da procura a recair mais nas autoridades de transporte e menos no operador, que tem aqui um menor grau de liberdade de atuação.

Por tradição, as autoridades de transportes dependem (direta ou indiretamente) de dotações do Orçamento de Estado nacional e regional, sendo que estes recursos, em regra, não têm elasticidade suficiente para cobrir o risco de financiamento na renovação de equipamentos necessários para a oferta de um serviço de transporte público de qualidade.

²⁷ O RJSPTP prevê múltiplas fontes de financiamento suscetível de injetarem liquidez no sistema de transporte. Assim, para além das receitas tarifárias, venda de cartões de suporte e outras atividades comerciais, prevê-se, no artigo 11.º, entre outros: i) receitas de comparticipação nas mais-valias e externalidades positivas; ii) receitas de contrapartidas financeiras estipuladas em contrato de serviço público; iii) receitas de taxas cobradas como contrapartida do exercício das funções de organização, supervisão, fiscalização e prestação de serviços; e iv) cofinanciamento do investimento na construção de infraestruturas, material circulante e equipamentos.

²⁸ Este é, aliás, o objeto de várias iniciativas em curso, como o projeto CIVITAS SUITS (<http://www.suits-project.eu/>), dirigido sobretudo a pequenas e médias cidades europeias.



Um estudo da responsabilidade da Associação Europeia de Autoridades Metropolitanas de Transporte (EMTA 2017), elenca esquemas de subsidiação inovadores, impactantes e replicáveis. Pretendia este trabalho da EMTA sensibilizar as autoridades nacionais para a existência de mecanismos alternativos que expandam a sua capacidade de atração de recursos para o sistema de transportes local. Pese embora a literatura seja fértil a este respeito, propondo um vasto número de modelos, advoga-se (Macário 2016b) que a acessibilidade proporcionada²⁹ pelo transporte deve ser considerada uma utilidade pública (*public utility*), porquanto maximiza a competitividade de uma região e inocula benefícios variados, capturados quer pelo setor público, quer pelo privado.

Rosário Macário considera que, “enquanto a mobilidade está relacionada ao desempenho dos sistemas de transporte de forma independente, a acessibilidade adiciona a interação dos sistemas de transporte e padrões de uso do solo em um nível mais profundo de análise” (Macário 2016a:177). O conceito de acessibilidade capta, assim, particularmente bem, a dialética entre infraestruturas, morfologia urbana e a distribuição espacial das atividades económicas. A avaliação económica da acessibilidade e a sua operacionalização como mecanismo de financiamento do sistema de mobilidade é, contudo, ainda uma matéria pouco discutida a nível nacional³⁰, tal como o é a aplicabilidade internacional deste esquema em contextos de reduzida densidade populacional.

5.2. Fórmulas e modelos de cálculo de subvenções públicas em Portugal

5.2.1. Clarificação de conceitos

Importa estabelecer uma distinção entre conceitos relacionados com subvenções públicas. Um relatório recentemente levado a cabo pela AMT coloca a descoberto que as fronteiras conceptuais das compensações não são claras. Termos como indemnizações compensatórias e compensações tarifárias - apenas nos detendo sobre as duas mais importantes formas de subvenção pública atribuídas a empresas públicas e privadas - não são noções polissémicas e não devem, portanto, ser referidas indistintamente.

Recorrendo às linhas orientadoras constantes do Guião do IMT para a implementação do RJSPTP (IMT 2016b:88), **compensações tarifárias** são “quaisquer pagamentos efetuados a entidades públicas e privadas, que se destinem a **compensar custos decorrentes da prática de tarifas máximas dirigidas a um conjunto dos passageiros** ou para determinadas categorias de passageiros, no âmbito de contrato de serviço público ou de regras gerais de âmbito tarifário”.

²⁹ A captação de valor por acessibilidade proporcionada não é uma matéria nova, tendo sido objeto de iniciativas variadas desde 1975, ano em que a medida de *congestion pricing* foi implementada na precursora cidade-estado de Singapura.

³⁰ Em todo o caso, é legítimo afirmar que existem hoje evidências de que a proximidade a serviços ferroviários apresenta um impacto particularmente significativo no valor das propriedades. Isto acontece pelo facto de envolver uma infraestrutura pesada e com natureza mais permanente do que os serviços de transporte público rodoviário. Na resenha bibliográfica que serviu de base à sua tese de doutoramento, Martinez (Luís Martinez and José Viegas 2010:23) apresenta casos em que os preços de escritórios ascendem até um teto máximo verificável de 57% sobre o valor da propriedade e de 18,5% sobre o valor da propriedade residencial, devido à proximidade de infraestruturas ferroviárias, o que é revelador de que os impactos positivos não são despreciados e de que os benefícios económicos e sociais merecem ser devidamente considerados quando se discute modelos de financiamento para o transporte público.

Indemnizações compensatórias, por seu turno, estão definidas nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, relativo ao regime jurídico aplicável à atribuição de subvenções públicas, como “quaisquer pagamentos efetuados com verbas do orçamento do Estado a entidades públicas e privadas (..) que se destinem a **compensar custos de exploração** resultantes de prestação de serviços de interesse geral”. Incluem, ainda, uma componente de **lucro razoável**, que deve ser interpretado, à luz do ponto 6 do anexo ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, “uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no sector num determinado Estado-Membro”, ainda que na prática se apliquem interpretações diferenciadas a este respeito.

Na tabela seguinte apresentam-se indicadores de rentabilidade submetidos em documentos concursais relativos a concessões de serviço de transporte público e que mostram quão ampla é a interpretação do Regulamento Europeu em matéria de rentabilidade acionista. Esta variação não constitui uma característica idiossincrática do nosso país³¹. Os níveis de remuneração parecem estar relativamente alinhados com aqueles que são praticados no Reino Unido, ainda que os dados a que foi possível recorrer careçam de informação de detalhada, pois os níveis de lucro registados fora de Londres incluem também grandes centros urbanos. A taxa de retorno aparenta, pois, estar dependente do modelo estrutural em que o transporte público é exercido (regulado, desregulado) e também de riscos de contexto relacionados com a escala territorial em que o mesmo se inscreve (e.g., local, regional ou nacional).

Tabela 3 – Indicadores de rentabilidade

País	Contexto	Modo	Nível de lucro	Indicador
Portugal	Grande centro urbano	Rod.+Ferr.	3,5%	TIR
	Centro urbano de média dimensão	R	11,05%	TIR
	Outros contextos	R	7,0%	EBIT
Reino Unido*	Fora de Londres	R	10,7-11%	EBIT
	Londres	R	3,3%	EBIT

*Fonte dos casos Britânicos, (UITP Transport Economic Commission 2018)

Apesar de o Guião do IMT a que se aludiu em cima distinguir ainda compensações por obrigação de serviço público, como “qualquer vantagem (...) concedida direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período” (IMT 2016b:88), entende-se poder usar indemnização compensatória como um equivalente, porquanto o n.º 2 do artigo 4 do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, salienta que as obrigações de serviço público específicas estão contidas em serviços de interesse geral: “as obrigações específicas de serviço público inerentes aos serviços de interesse geral exigem que a provisão global dos mesmos tenha uma natureza universal”.

Em síntese, tem-se que as compensações tarifárias são calculadas com base em regras de âmbito geral, ao passo que as indemnizações compensatórias são calculadas para cada operador individualmente, considerando a obrigação de serviço público em causa e a estrutura de custos e receitas específica daquele operador, como prevê o regime jurídico aplicável à concessão de subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto). Estas **obrigações de serviço público** referem-se à “imposição definida ou determinada (...) com vista a assegurar determinado

³¹ Um estudo recente promovido pela UITP considera a TIR um indicador robusto para o cálculo de níveis de rentabilidade neste setor (UITP Transport Economic Commission 2018).



serviço público (...) que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria” (AMT 2017a:15).

A determinação dos níveis de serviço que poderão constituir objeto de compensação constitui matéria dilemática, porque beneficiam de ampla discricionariedade, quer na definição das obrigações, quer na forma de cálculo das incidências, quer ainda na fixação do lucro razoável. Segundo as orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (Europeia 2014:6), estes níveis de serviço são “normalmente, mas não exclusivamente, as obrigações de serviço público constituem imposições concretas ao operador do serviço público em questão, por exemplo a respeito da frequência e da qualidade do serviço, do serviço de pequenas estações intermédias que poderiam não ter interesse comercial para o operador ou da prestação do serviço a horas muito matutinas ou vespertinas”, reconhecendo a Comissão que existe efeitos de rede que permitem financiamento cruzado entre serviços rentáveis e deficitários. Mas, sabendo que existem efeitos de rede positivos, reconhece o anexo do regulamento que **os benefícios induzidos quantificáveis devem ser deduzidos dos custos para os quais é pedida compensação.**

O Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, prevê, no seu artigo 5.º, que “a prestação do serviço de interesse geral deve ter por base a celebração de um contrato” no qual deve estar previsto o montante da indemnização compensatória e a sua forma de cálculo, para não serem rotuladas como auxílio estatal à revelia das normas europeias sobre auxílios estatais (cfr. o artigo 9.º do Regulamento e o ponto 2.4.1. das Orientações da Comissão Europeia). A missão primária da AMT consiste em garantir o cumprimento da compensação com o disposto no Regulamento 1370/2007 (artigos 4º e 6º e o Anexo), o qual constitui per se uma presunção da satisfação das condições fixadas no acórdão Altmark Trans³² de julho de 2003, do Tribunal de Justiça da União Europeia, no respeito da alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º dos seus Estatutos.

O escopo desta verificação da conformidade – delimitada nos termos do n.º 2 do artigo 24.º do RJSPTP, que manda aplicar integralmente, sem qualquer diferenciação, o disposto no anexo ao Regulamento (CE) 1370/2007 e no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto – passará por perceber, em primeiro lugar, se, a partir da leitura do contrato de serviço público, as obrigações de serviço público estão claramente definidas. Em segundo lugar, se os parâmetros de base para as indemnizações compensatórias estão calculados de forma objetiva e transparente. Em terceiro lugar, compreender se a compensação a que o ponto 2 se refere é proporcional aos custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução dessas obrigações. Em quarto lugar, verificar se o nível da compensação necessária se encontra determinado com base no conceito de lucro razoável à “referência de mercado”.

É importante sublinhar que a compensação por obrigações de serviço público não reveste cariz obrigatório, podendo não haver lugar a este pagamento. Com efeito, o n.º. 1 do artigo 24.º do RJSPTP é claro em frisar o carácter facultativo destas compensações, as quais necessitam estar formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis, nos termos do n.º 1 do artigo 23.º do mesmo quadro legal.

³² Segundo o Tribunal de Justiça, quando os quatro critérios identificados no acórdão Altmark Trans se encontrem preenchidos, as compensações de serviço público não constituem auxílios estatais e, como tal, não lhes é aplicável o disposto nos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

5.2.2. Compensações tarifárias na AML

O cálculo das compensações financeiras na AML, no âmbito da prestação da obrigação de serviço público de disponibilização dos títulos de transporte intermodais, segue o disposto no artigo 5.º do Despacho n.º 8946-A/2015, de 11 de agosto:

$$\text{Compensação financeira} = \text{Receita comercial} - \text{Receitas tarifárias}$$

Onde a receita comercial é determinada a partir do preço unitário de cada viagem e do número de registos de entrada válidos, de acordo com a seguinte fórmula:

$$\text{Receita comercial} = \text{Preço por viagem} \times \text{Número de validações}$$

Onde o preço por viagem é calculado a partir do passe de linha mensal para número ilimitado de viagens e do número médio de viagens de cada título de transporte:

$$\text{Preço por viagem} = \text{Passe de linha mensal} / \text{Número médio de viagens}$$

E onde as distâncias médias de deslocação e o número médio de deslocações associadas a cada título são os determinados pela Autoridade de Transporte competente com base nos dados de bilhética dos meses de maio e de julho de 2013.

Algumas questões e interrogações emergem da leitura da fórmula de cálculo:

- i) A forma de cálculo é geradora de incentivos ao transporte de um número crescente de passageiros e, conseqüentemente, penaliza a quebra de passageiros;
- ii) O despacho normativo refere-se a “outros” de forma indistinta na regra de cálculo da repartição das vendas de títulos de transporte intermodais (alínea d) do artigo 5.º), não permitindo compreender a que situações se refere;
- iii) Informa a alínea d) do artigo 5.º que as distâncias médias de deslocação e o número médio de deslocações associadas a cada título intermodal são determinadas pela autoridade de transporte competente, com base nos dados da bilhética, sendo omissos quanto à regra de cálculo em sistemas de bilhética abertos (sem necessidade de transposição de barreiras físicas), como as que se aplicam ao setor rodoviário;
- iv) No que respeita a matéria tarifária estrita, poder-se-á entender o “Passe standard” como um título “social”, fixado administrativamente e, nesse sentido, a receita comercial estaria enviesada por um valor que não reflete com precisão o custo do serviço público de transporte de passageiros. Neste sentido, seria talvez mais adequado o preço por viagem de referência corresponder ao valor do bilhete simples (título ocasional) e tendo em conta as validações efetuadas (quando aplicável).

Pese embora os pontos acima listados, o exemplo da AML de compensações decorrentes de uma OSP tarifária é o primeiro que se baseia num sistema de bilhética sem contacto partilhada e constitui um referente nacional, pela escalabilidade e simplicidade do cálculo que introduz.

É necessário, ainda assim, balizar com precisão alguns limites para a compensação por obrigações de âmbito tarifário, sob pena de se observarem efeitos contraproducentes. Pensemos que, no limite, pode acontecer que um operador elimine um título combinado que não esteja sujeito a compensação tarifária, obrigando os passageiros a transferirem-se para outros títulos de transporte que podem ser eventualmente mais onerosos. Este cenário imprimiria impactos negativos sobre a procura, que se depararia com a perda de uma opção tarifária, sobre o sistema de transporte que veria



o número de passageiros decrescer e sobre o Estado que ficaria com o ónus adicional de compensar a utilização de um maior número de títulos intermodais, beneficiando apenas o operador, que poderia assistir a um aumento agregado das suas receitas tarifárias diretas e indiretas. A recém-aprovada Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, pretende, justamente, evitar a ocorrência desta situação, através do disposto no n.º 2 do artigo 5.º.

5.2.3. Indemnizações compensatórias

A fórmula de cálculo de compensações financeiras na AML, apresentada atrás, não considera os circunstancialismos da exploração de cada operador concreto, os quais deverão ser identificados em contrato de serviço público. Reside aqui a base de diferenciação entre estes dois modelos e a grande complexidade associada a este regime de subvenções.

De frisar que alguns dos novos contratos de serviço público formalizados ao abrigo do novo paradigma jurídico estão a delinear indemnizações compensatórias, cuja regra de cálculo incorpora os custos operacionais, os proveitos operacionais, um lucro razoável e incentivos de eficiência (redução de custos) e de produtividade (diferencial entre proveitos e custos). **Esta utilização de incentivos à eficiência e à produtividade no mecanismo de compensação deve ser considerada uma boa prática**, pois outros que se limitam a cobrir os custos efetivamente incorridos não incentivam os operadores para que prossigam políticas de contenção de custos e de aumento de passageiros e de receita.

Modelos económico-financeiros que apresentam custos totais associados à oferta de transporte público e os confrontam com cenários de inexistência de serviço de transporte público, incorporando externalidades negativas e positivas³³, devem ser trazidos à liça de discussão sobre a definição de regras e princípios gerais de âmbito tarifário, no sentido em que representarão tetos máximos referenciais ou limiares que as autoridades de transportes poderão adotar para o cálculo das tarifas.

Receitas provenientes de comparticipação nas mais-valias e externalidades positivas atribuíveis ao sistema de transportes e que beneficiem outros setores constituem, aliás, uma das fontes de receitas previstas pelo RJSPTP, fazendo o legislador disso menção na alínea f) do artigo 11.º relativo ao financiamento do serviço público de transportes, permitindo, às autoridades de transportes, dosear o défice tarifário com o serviço regular de passageiros.

Existem operadores, no ecossistema dos transportes, que recorrem a receitas de outras atividades conexas com o ecossistema dos transportes, caso do estacionamento público, para equilibrar a cobertura de custos operacionais. Este é um exemplo importante de articulação das atividades de planeamento e gestão do estacionamento com os serviços de transporte público, aprofundamento esse que é estimulado pela AMT (AMT 2018b) e legalmente habilitado pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

Estudo conduzido recentemente pela AMT sobre compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de transporte de passageiros (AMT 2017a)³⁴ põe indiretamente a tónica na

³³ Constantes de variadas peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, no que representa um procedimento que importaria normalizar e padronizar.

³⁴ Conquanto existam regras de publicitação de subvenções públicas, o documento em apreciação exprime as dificuldades de recolha de dados, tendo recorrido a uma bateria de fontes e concluído pela necessidade de

necessidade de se proceder a fontes de financiamento alternativos, ao colocar a descoberto que o montante das indemnizações compensatórias atribuído em 2016 representou uma redução de cerca de 73% face ao montante atribuído sete anos antes, em 2009. Sendo de assumir que parte desta quebra é justificada pela tendência de retração de serviços e de passageiros transportados nesse período, parece particularmente evidente que a diminuição global de indemnizações compensatórias se prende, sobretudo, com a disponibilidade financeira de orçamentos públicos. Se assim for, **concluir-se-á que as compensações por obrigações de serviço público, revestem-se ainda de grande volatilidade, o que se afigura crítico, sobretudo por questões concorrenciais.**

Por outro lado, no mesmo período, **as compensações tarifárias**, que se destinam a compensar o transporte de determinadas categorias de população **aumentaram exponencialmente, na ordem dos 70%**. Apesar de não representarem ainda montantes globais tão significativos como as indemnizações compensatórias, um aumento tão pronunciado decorre, em parte, do alargamento nacional de tarifas descontadas. **Com a descentralização das atribuições de financiamento, agora sobretudo acometidas às autoridades de transportes, seria recomendável conter o impulso de oferta de bonificações que não estejam relacionadas com os escalões de rendimentos³⁵ ou com critérios rigorosos de coesão social e territorial**, sob pena de se observar um alargamento da população elegível e comprometer a sustentabilidade inter-geracional³⁶.

5.2.4. Matriz de condicionantes

Não corporizando uma matriz de condicionantes em sentido estrito, é importante reconhecer que em matéria tarifária existe uma dialética complexa, com uma série de controlos e equilíbrios que se deve reconhecer e precaver, pois podem existir obrigações de serviço público claramente delineadas e não haver lugar a compensações, sempre quando as receitas tarifárias e receitas indiretas excedam os custos operacionais acrescidos de lucro razoável, situação mais recorrente em modos pesados como o metropolitano.

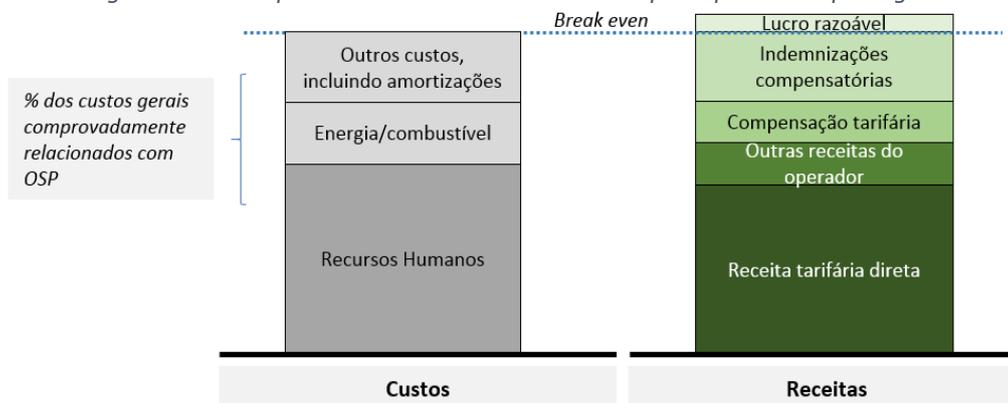
A **estrutura ideal-tipo de receitas e de custos no setor do transporte público de passageiros** é representada pelo esquema seguinte, que não apresenta, contudo, valores ou intervalos de plausibilidade, pelo facto de, sobretudo, o sistema de reporte atual não distinguir ainda serviços públicos de interesse geral e serviços de índole comercial.

melhor definir procedimentos automáticos de troca de informação, envolvendo as diversas entidades públicas competentes.

³⁵ A publicação da Portaria n.º 249-A/2018 de 6 de setembro segue, todavia, em sentido contrário.

³⁶ Este exercício de priorização terá que ser efetuado a muito curto prazo, não sendo, no entanto, neste momento exequível, como informa o observatório dos mercados da mobilidade, preços e estratégias empresariais: “Infelizmente, a informação disponível e obtida preliminarmente pela AMT não permite ainda desagregar os dados das compensações tarifárias pelos segmentos da população nem a que título foram atribuídas” (AMT 2017a:28).

Figura 3 – Ideal tipo de receitas e de custos no transporte público de passageiros



Em que:

O «*break even*», isto é, o ponto de equilíbrio que permite a cobertura integral de custos, é atingido pelo agregado de receitas do operador; sendo que o lucro razoável permite compensar o operador na justa medida do risco associado ao modelo de negócio. De acordo com os dados limitados a que foi possível aceder e que estão representados na Tabela 3, pode assumir-se que os níveis de lucro razoável rondam os 6-7% de TIR, podendo ser alargados por defeito até aos 3,5% em contextos urbanos densos e até 11% em contextos urbanos mais recuados e com menor densidade populacional (se o procedimento de seleção do(s) operador(s) tiver sido submetido à concorrência, para adotar uma boa prática da taxonomia utilizada no modelo brasileiro de classificação do risco da operação de transporte público).

As duas grandes rubricas de custos são representadas pelos recursos humanos e pelos fatores energéticos (os quais, quando agregados, representam tipicamente, no caso do modo rodoviário, valores relativos na ordem dos 2/3 dos custos operacionais), sendo complementadas por outros custos relacionados com a amortização do material circulante e com a renovação dos sistemas tecnológicos de apoio à exploração e de bilhética, apenas para elencar alguns dos mais recorrentes.

Do lado da receita, as indemnizações compensatórias devem incluir ganhos de eficiência, fazendo refletir incidências positivas da procura de passageiros e a compensação tarifária é devida por perda de receita resultante da oferta de títulos majorados para determinados segmentos de clientes.

Considerando que as obrigações de serviço público, na aceção do n.º 3 do artigo 24.º do RJSTP não podem ser dissociadas de uma previsão de receitas e constituindo as receitas tarifárias ainda a principal fonte de remuneração dos operadores de transporte público, torna-se clara a interdependência mútua entre estas componentes, não se podendo discuti-las em separado. Às autoridades de transportes é exigido, por conseguinte, a aplicação de um modelo que entre em consideração com dados históricos e evoluções futuras para todo o período de vigência do contrato de serviço público, de molde a que o valor das compensações por OSP, se aplicável, seja considerado adequado para atingir o lucro razoável que os operadores prosseguem.

Uma forma de calcular OSP foi encontrada nas bases financeiras de um contrato de concessão, no âmbito do qual se calculou uma taxa de cobertura, através do rácio entre o total de receitas tarifárias líquidas (sem compensações tarifárias) pelos gastos operacionais diretos e indiretos, sendo esta taxa calculada por tipo de serviço, por linha, faixas horárias e por tipo de dia.

$$\text{Taxa de cobertura} = \frac{\Sigma \text{Receitas tarifárias líquidas (sem compensações de OSP)}}{\Sigma \text{Gastos operacionais (directos e indirectos)}}$$

As bases financeiras do contrato em apreciação não aparentam prever, contudo, uma cláusula de salvaguarda que garanta que, se o operador apresentar resultados líquidos positivos superiores à TIR contratualizada, não haverá lugar a compensações de serviço público, pois esta será reconhecida como sobrecompensação. Residirão aqui quebras de proporcionalidade, sendo a estrutura de receitas e custos sujeita ao escrutínio da entidade reguladora, de acordo com as regras do Regulamento (CE) 1370/2007.

É neste cenário que se admite que pode acontecer que as estimativas elaboradas pela autoridade de transporte poderão assumir que as receitas tarifárias do serviço de transporte são suficientes para, no prazo de concessão do contrato de serviço público, remunerar o operador e suportar, nesse período, os seus custos operacionais diretos e indiretos, podendo as receitas obtidas fora da exploração completar a recuperação dos custos do operador e garantir a obtenção da sua justa margem de lucro, sem haver necessidade de se atribuir compensações. Este, como se frisou atrás, é um cenário particularmente atual nos outros modos guiados operando na AMP e na AML.

5.3. Componentes e estratégias dos sistemas tarifários

A Associação Europeia de Autoridades Metropolitanas de Transporte sugere que o sistema de tarifas consiste em três elementos que se interrelacionam (EMTA 2016):

- **Níveis tarifários**, que nos remetem para a problemática da regra de cálculo de fixação de preços de transporte e, conseqüentemente, para uma discussão mais lata de modelos de financiamento do transporte público, objeto central desse trabalho;
- **Estrutura tarifária**, que tem vindo a ser amplamente debatida pela EMTA, com descrição abundante de benefícios e penalizações associadas a cada estrutura;
- **Tecnologia** de recolha de dados, o qual é absolutamente instrumental para a adoção da estrutura tarifária, na medida em que franqueia novos modelos e arquiteturas tarifárias. Porém, este trabalho da EMTA faz apenas uma brevíssima referência a este elemento, atendendo ao facto de o modelo de bilhética com cartão inteligente sem contacto estar amplamente implementado nas principais áreas metropolitanas europeias.

Existe uma relação estreita entre estas três componentes do universo tarifário. *Níveis tarifários* incluem a discussão acerca dos níveis de custos operacionais que devem ser cobertos pelas tarifas apresentadas ao público. Os avanços *tecnológicos* no tocante à recolha de dados, de que a bilhética desmaterializada (suportada por telemóvel) é o exemplo mais recente, têm permitido às autoridades de transportes e aos operadores adotar *estruturas tarifárias* mais complexas, como as que se baseiam no tempo ou na distância viajada.

Cabe salientar que, na estruturação tarifária, deve ser clara a distinção entre o tarifário correspondente às obrigações de serviço público, o qual é objeto de regulação e reflete o mínimo na especificação e qualidade de serviço a oferecer ao cidadão, e o tarifário de carácter comercial que corresponde a serviços “*premium*”, que se rege pelas regras da oferta e da procura. Para os últimos é importante, todavia, assegurar que os mesmos não se sobrepõem e impactam de forma negativa nos custos e nas receitas do serviço público.

Com efeito, “a complexidade associada ao sistema tarifário, com a sua multiplicidade de títulos e tarifas de transporte, bem como diversos suportes físicos (cartões) ou desmaterializados (telefones por exemplo), nem sempre imediatamente perceptíveis, exige uma maior transparência na elaboração e divulgação de regras de utilização e prestação de serviços, sobretudo quando estão em causa diversos operadores e sistemas intermodais” (AMT 2017e:8). Esta nota não tem tido ainda, porém, tradução concreta, como se concluiu da ação de diagnóstico conduzida pela AMT em 2017 e destinada à análise da conformidade com a divulgação de informação sobre o serviço público de transporte de passageiros, que o RJSPTP define através de diversos critérios mínimos, entre eles o nível de informação prestada sobre as tarifas e títulos de transportes disponibilizados. Com efeito, constatou-se que “diversos sítios da internet de operadores apresentam informação dispersa, de difícil compreensão e acessibilidade ao passageiro, afigurando-se que o cidadão médio poderá ter dificuldades em, de forma imediata, apreender a oferta disponibilizada”.

Esta complexidade das componentes do sistema tarifário é espelhada na figura seguinte, encontrando-se aparentemente todas elas alinhadas com a proposta da EMTA, com exceção das regras de utilização e divulgação, que, em rigor constituem um elemento transversal ao sistema.

Figura 4 – Componentes do sistema tarifário de acordo com o RJSPTP (AMT 2016:13)



O estudo “Determining Fare Structures: Evidence and Recommendations from a Qualitative Survey among Transport Authorities” mapeia diversas estruturas tarifárias adotadas em cidades europeias e conclui que as estruturas zonais são ainda dominantes³⁷, ainda que exijam adaptações para fazer face a mudanças recentes no perfil de viagens de localização das atividades económicas e de estilos de vida e de trabalho, o que as pode levar a desenhos mais policêntricos e concêntricos. O que de mais importante ressalta deste estudo é que, mesmo que **as cidades adotem modelos tarifários diferentes, todos invocam o princípio da justiça como elemento essencial das suas opções.**

Figura 5 – Classificação de objetivos de estrutura tarifária (EMTA 2016)



A Figura 5 é elucidativa da forma como dois grupos contrastantes de cidades, no que respeita a sistemas de prioridade das suas estruturas tarifárias, são unânimes, contudo, em considerar a justiça como a pedra de toque das suas opções. A justiça é, obviamente, interpretada de forma distinta. Por exemplo, do ponto de vista ambiental, tarifas associadas a escalões quilométricos são recomendáveis, uma vez que evitam o aumento da suburbanização e contêm fenómenos de dispersão territorial. Do ponto de vista social, contudo, uma tarifa plana é tendencialmente menos penalizadora para estratos sociais residentes em zonas periurbanas do que uma tarifa associada à distância percorrida. Existem evidências que esta coorte de cidadãos de baixos rendimentos procura residências mais baratas na periferia à custa de um maior dispêndio de custos e de tempo associado ao transporte.

Justiça tarifária (i.e., equidade de tratamento), simplicidade de entendimento, facilidade de implementação e de promoção da mobilidade sustentável são princípios conceptuais universais, detetados em estudos nacionais sobre estruturas de rede de transporte público (Viegas, Gomes, and Pereira 2013):

³⁷ Estruturas zonais são comumente reconhecidas como um compromisso entre a necessidade de justiça, simplicidade e preocupação dos operadores com diminuição de receita associada à tarifa plana.

Tabela 4 – Princípios universais de justiça tarifária (Viegas et al. 2013)

Princípios	Critério
Justiça tarifária	<ul style="list-style-type: none"> - Preços idênticos para viagens idênticas (zonas de dimensão / densidade de transporte similar) - Não penalização de viagens curtas, situadas em zonas distintas (aquisição de um mínimo de zonas)
Facilidade de entendimento	<ul style="list-style-type: none"> - Facilidade de construção do título de transporte - Zonas facilmente identificáveis, com referências reconhecidas pela população - Evitar situações de interfaces de fronteira
Promoção de eficiência do sistema TC	<ul style="list-style-type: none"> - Adequação às lógicas de mobilidade dominante (atenuação de impactos nos OD/títulos mais representativos) - Promoção da complementaridade modal, de modo a assegurar ganhos de rede
Facilidade de administração/implementação	<ul style="list-style-type: none"> - Manutenção dos níveis de receita globais - Minimização de alterações de preço sentidas pelos clientes - Possibilidade de operacionalização tendo em conta a tecnologia de bilhética disponível ou prevista

Fica evidenciado, a partir destes estudos, que a evolução dos sistemas de bilhética tem vindo a possibilitar a diferenciação crescente e a multiplicação do menu tarifário³⁸, o que em muitos casos não promove a simplificação e a facilidade de compreensão das condições do acesso ao transporte público.

Pese embora a evolução tecnológica dos sistemas de bilhética, observa-se, através de estudos recentes sobre a configuração da rede de transporte público e a sua adaptação a tendências de complexificação dos padrões de mobilidade da população (Viegas et al. 2013), que, por exemplo, o sistema de coroas existente na Área Metropolitana de Lisboa (AML) não consegue já suprir as necessidades decorrentes quer da suburbanização crescente (povoamento para zonas mais distantes de Lisboa, agravado pela escalada do preço dos imóveis que decorre, em parte, da pressão turística), quer das deslocações que não têm Lisboa como destino de viagem (o que era já perfeitamente identificável nos dados dos censos de mobilidade, tendo as deslocações de outros concelhos da AML para Lisboa descido de 26 para 21% entre os últimos dois exercícios censitários).

A definição de políticas tarifárias concretas para os transportes públicos deverá ser prosseguida pelas autoridades de transportes competentes. **A decisão de aplicar regras específicas (ao abrigo de regras gerais), como a fixação da tarifa plana ou indexada à distância não é, portanto, o objetivo central deste estudo, o qual se centra antes na aclaração das regras e princípios gerais aplicáveis à política tarifária, perceptíveis por todos, de aplicação equitativa, imbuídos das diretrizes do RJSPTP e promotores de um ambiente de concorrência não falseada e da defesa dos direitos do utilizador/passageiro.**

³⁸ Em termos de procura, verifica-se que o peso de vendas dos títulos é globalmente modesto face ao universo de títulos disponibilizados pelos operadores, uma vez que **apenas 43% dos títulos existentes na AML registaram, em 2017, alguma venda** (AML 2018). É de ponderar, a partir desta reflexão, a consequência e o enviesamento que a concentração de vendas num número reduzido de títulos de transporte poderá exercer sobre o cálculo da TAT, uma vez que a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro não refere que a fórmula de cálculo deva ser ponderada pelas vendas efetivas dos títulos.

5.4. Elasticidade da procura ao preço

As autoridades de transportes são frequentemente chamadas a estimar as consequências previsíveis de mudanças nas condições de mercado, decorrentes designadamente de alterações políticas. Este exercício recorre frequentemente a análises de elasticidade, que mensuram a sensibilidade da procura ao preço, definida como a percentagem de mudança no consumo de um bem causado pela variação de uma unidade percentual no seu preço ou noutra qualquer característica do mesmo (*e.g.* tempo de viagem).

Apesar da sua utilidade teórica evidente, Litman, fundador e diretor *do Victoria Transport Policy Institute*, (Todd Litman 2013) ressalva que existem fatores de várias ordens que influenciam a elasticidade da procura do transporte público ao preço e que merecem ser explanadas:

Tabela 5 – Fatores de contexto que influenciam elasticidade ao preço do transporte público

Tipo de utilizador	Necessidades de viagem	Localização espacial
<p>Pessoas em condição de vulnerabilidade, como as portadoras de baixos rendimentos, com deficiência, jovens e idosos, entre outras condições sociais que aportam algum tipo de desvantagem no acesso ao transporte, tendem a ser mais dependentes do transporte público. Pese embora a sua situação de desvantagem, este tipo de utilizadores dependentes do transporte público encontra-se geralmente menos sensível ao preço do que utilizadores que recorrem ao sistema de forma ocasional ou que tenham modo de transporte alternativo que lhes permita realizar essa mesma viagem.</p>	<p>Viagens não pendulares tendem a ser mais permeáveis a mudanças de preço do que as que se efetuam com regularidade. Não surpreende assim que, elasticidades para viagens efetuadas fora dos períodos de hora de ponta, tendem a ser 1,5 a 2 vezes superiores às que são realizadas nesses períodos.</p>	<p>Cidades de grande dimensão registam frequentemente menores elasticidades ao preço do que pequenas cidades e zonas suburbanas, porventura refletindo diferenças na proporção de residentes dependentes do sistema de transporte público e na existência de alternativas de transporte convenientes.</p>

Aliás, estudo recentemente apresentado pelo Instituto Nacional de Estatística, reportando acerca de “Inquérito à Mobilidade nas Áreas Metropolitanas do Porto e de Lisboa” – AMP e AML, respetivamente – (INE 2018), evidencia, a este respeito, que o principal motivo pelo qual os residentes na AMP e AML utilizam o transporte público reside, precisamente, na ausência de alternativa própria, lacuna devidamente captada pelas categorias “não conduz/não tem transporte individual” e “ausência de alternativa”, que figuram no topo das motivações dos cidadãos que recorrem ao transporte público. São, por isso, na aceção taxinómica de Litman, públicos vulneráveis, altamente dependentes desta solução modal. O estudo tem assim o condão de clarificar que nem sempre o preço constitui um dos fatores mais valorizados pelos utilizadores, pelo que seria inadequado efetuar análises de elasticidade da procura face ao preço neste contexto (uma vez que estes clientes não têm efetivamente opção).



No global, os dados recolhidos no inquérito à mobilidade das AMP e AML estão alinhados com a conclusão do estudo da UITP, que indica que “*resultados de inquéritos têm vindo consistentemente a mostrar que os passageiros tipicamente atribuem preferência a atributos de qualidade – como a frequência, a conectividade ou o conforto – sobre o preço das tarifas, como fatores explicativos da sua decisão em utilizar o transporte público*” (UITP 2012:2) (tradução nossa). A UITP, apoiada em estudos conduzidos internacionalmente, corrobora assim a assunção de que os níveis de passageiros transportados apresentam níveis de elasticidade superiores quando relacionados com a qualidade (representada por indicadores de frequência de serviço) do que com o preço de *per se*.

A propósito, importa ainda assim referir-se ao estudo sobre “Fontes de financiamento do transporte público nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto” (Pereira 2006) o qual apresenta diversas estimativas para a elasticidade da procura em relação ao preço, com valores variando entre -0,21 e -0,65, o que serve de referencial para o setor (note-se que no caso da elasticidade ser superior a -1 é considerado impossível obter aumento da receita se for efetuado um aumento no preço das tarifas, devido ao comportamento do lado da procura).

Ademais, se forem chamados à colação estudos mais recentes e casos com maior afinidade aos nacionais, poder-se-á citar o exemplo de estudo de impacto do aumento de tarifários efetuados no pico da crise (2008-2012), ao nível da procura do transporte público na área metropolitana de Madrid, que mostra que a elasticidade preço-procura no transporte público é muito baixa, na ordem dos -0,1% (Burguillo, Romero-Jordán, and Sanz-Sanz 2017).

Numa outra perspetiva, mas com resultados consistentes com esta linha de argumentação, estudos acerca do impacte de curto prazo da gratuitidade do serviço de transporte pública, focados no caso de Tallinn (Cats, Reimal, and Susilo 2014), mostram que a política de gratuitidade tarifária, aplicada numa cidade capital de média dimensão, gerou efetivamente um aumento de passageiros abaixo do que se poderia esperar, na ordem dos 3%, sendo que apenas 1,2% do aumento da procura pode ser imputado à gratuitidade das tarifas (e o restante a reorganizações do modelo funcional do serviço, com aumentos de rede, de frequência de viagens e criação de faixas Bus dedicadas).

A partir destes exemplos internacionais, que são reveladores da reduzida elasticidade da procura pelo transporte público à variação dos custos ou preço, aparenta existir pouco racional para a solução plasmada no n.º 5 do artigo 24.º do RJSPTP³⁹, razão pela qual não se considera pertinente impor este análise como critério da fixação de tarifas em sede de regulamento tarifário da AMT.

5.5. Regras de cálculo e fixação tarifária

As tarifas constituem um elemento essencial da atratividade do sistema de transporte público. Com efeito, a fixação de preços, para além de constituir uma matéria relevante do ponto de vista dos estudos económico-financeiros, consubstancia uma ferramenta não despendida de estabelecimento de políticas públicas que afetam a gestão da acessibilidade, a inclusão social e inclusivamente a qualidade de vida das populações.

O RJSPTP não prevê nenhuma regra de formação de tarifas, pelo que é necessário olhar para outra legislação aplicável que estabeleça as condições que devem ser observadas no contrato de transporte de molde a assegurar aos passageiros um nível adequado de proteção jurídica e oferecer

³⁹ O qual institui que, “para efeitos de apuramento das incidências positivas e negativas resultantes de obrigações de serviço público estabelecidas relativamente a tarifas, que a elasticidade da procura ao preço é negativa, com o valor de menos de um terço”.



orientações gerais acerca de como seria possível pormenorizar as regras de cálculo de tarifas e respetivas atualizações.

Contudo, tal como a AMT observa, ao nível legal, não se encontra “um critério objetivo de construção de preços e fixação de tarifas e não indexa expressamente a atualização tarifária aos custos dos fatores de produção e à taxa de inflação” (AMT 2017c:4) – a este propósito, recorda-se entre a legislação aplicável ao setor, por exemplo, o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que apenas se limita a consagrar, no seu artigo 20.º, que **“os preços do transporte são calculados pelo operador, tendo em conta as características do serviço e a origem e o destino do transporte, nos termos da regulamentação específica relativa à criação e disponibilização de títulos de transporte, sem prejuízo das regras tarifárias previstas em contratos de serviço público de transporte”**.

Do modo semelhante, o Decreto-Lei n.º 58/2008 de 26 de março – ainda que o respetivo preâmbulo estabeleça que, “nos serviços de transporte ferroviário regional e de longo curso a fixação de preços fica condicionada por princípios gerais de transparência e pelas regras da concorrência, assim como pelos critérios gerais de fixação de preços dos diversos tipos de serviços” –, não chegou a fixar critérios gerais operativos para a “fixação de preços dos diversos tipos de serviços”. Contudo, já não se pode ignorar que o decreto-lei elenca um conjunto de fatores que devem ser ponderados na fixação de tarifas, que são: **i) a distância percorrida; ii) o custo de exploração por passageiro/quilómetro; iii) os custos de natureza administrativa; iv) os fatores de qualidade, tal como segurança e conforto; v) como o tempo de percurso; e vi) os custos de exploração e níveis adequados de remuneração do capital investido,**

Nos termos do artigo 46.º do RJSPTP, o incumprimento das regras relativas ao sistema tarifário aplicáveis aos operadores de serviço público constitui matéria suscetível de contraordenação punível com coima. A garantia de transparência quanto à formação de preços tarifários e sua atualização constitui, por conseguinte, um dos maiores desafios a este respeito, pelo que se impõe questionar: *i)* como terão sido formuladas historicamente as tarifas a observar?; *ii)* que regra esteve na base dos escalões quilométricos atualizados pelo Despacho n.º 213/2014?; *iii)* e que critério presidirá à bonificação de determinados segmentos da população em detrimento de outros?

A experiência prática verificada no setor não ajuda à identificação de um grupo estável de regras gerais pertinentes adotáveis para a fixação de tarifas. Com efeito, o parecer da AMT emitido em setembro de 2016 indica que a fixação de tarifas com base no (revogado) Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, foi efetuada “de forma casuística e com base em critérios mínimos, de limites máximos para a atualização tarifária de determinadas categorias de serviços de transportes” (AMT 2016:16)⁴⁰.

Desprovida de critérios objetivos de fixação de tarifas, esta desregulamentação esteve na origem da multiplicação de títulos de transporte. Com efeito, o relatório do Grupo de Trabalho constituído pelo Despacho n.º 13370/2011, do Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, sobre a “Adequação da oferta da rede de transportes coletivos e simplificação do sistema tarifário da Área Metropolitana de Lisboa”, de 23 de Novembro de 2011 sugere que “a intermodalidade plena dificilmente poderá ser alcançada enquanto for legal e regulamentarmente possível a coexistência de um sistema de títulos intermodais e um sistema de criação livre de títulos combinados, com base em critérios distintos” (AMT 2017d:13).

⁴⁰ A recente Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, não contém este tipo de regras, mas abre diversas possibilidades, designadamente ao abrigo dos artigos 5.º, 8.º e 9.º. Tal permite que a **atividade cometida à AMT de controlo metódico e sistémico dos fatores que corporizam a formação das tarifas** se reforce, com a adoção de mecanismos de reporte que permitam sistematizar recolha de informação necessária para a fixação dos tarifários.

Pelo mesmo diapasão alinha o Plano Estratégico dos Transportes (2011), que considera residir na desintegração tarifária e na ausência de adequação dos tarifários fixados aos custos incorridos com a prestação do serviço uma das raízes do défice operacional dos operadores de transportes, o que impede naturalmente a potenciação de possíveis efeitos positivos, designadamente no que ao investimento diz respeito.

Uma maior transparência e previsibilidade do quadro regulamentar permitiria aos investidores do sistema de transporte de passageiros planear adequadamente os seus investimentos e aportaria à atividade gestonária regras claras, sustentáveis e de conhecimento público.

No que se refere aos **Passes 4_18**⁴¹ e **Sub-23**⁴², **Social+**⁴³, saliente-se que os dois primeiros deixaram muito recentemente de estar exclusivamente indexados aos rendimentos dos agregados familiares, sendo que o regime atual prevê o seguinte âmbito e descontos:

- Passe 4_18 (estudantes do ensino não superior, dos 4 aos 18 anos, inclusive, que não beneficiem de transporte escolar no âmbito do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro): 60% para os estudantes beneficiários do Escalão “A” da Ação Social Escolar; 25% para os restantes estudantes do ensino não superior, dos 4 aos 18 anos, inclusive, não abrangidos pelo Escalão “A” da Ação Social Escolar;
- Passe Sub23 (estudantes do ensino superior até aos 23 anos, inclusive, e aos estudantes de ensino superior inscritos nos cursos de Medicina e Arquitetura, até aos 24 anos de idade): 60% para os estudantes beneficiários da Ação Social Direta no Ensino Superior e 25% para os restantes estudantes;
- Passe Social+, consubstancia-se no mesmo valor reduzido que vigora atualmente para os títulos correspondentes para criança. São abrangidos pelo Passe Social+ todos os elementos de agregados familiares cujo rendimento médio mensal equivalente seja igual ou inferior a uma vírgula três vezes o valor do indexante de apoios sociais (IAS)⁴⁴. O âmbito de aplicação deste passe é mais restrito, aplicando-se atualmente apenas à Área Metropolitana de Lisboa e à Área Metropolitana do Porto.

O 4-18, o Sub23 e o Social+ são, na verdade, bonificações indexadas a todos os títulos de transporte existentes, sejam títulos próprios, combinados ou intermodais. Todavia, realce-se que a aplicação dos regimes de bonificações sociais tarifárias associadas aos 4_18 e Sub23 não é automática em relação aos “serviços de iniciativa dos municípios”⁴⁵. Com efeito, segundo, respetivamente, o n.º 2 do artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 186/2008, de 19 de setembro e o n.º 2 do artigo 2.º, do Decreto-Lei

⁴¹ Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 186/2008, de 19 de setembro e Portaria n.º 138/2009, de 3 de fevereiro, alterada pela Portaria n.º 982-A/2009, de 2 de setembro, pela Portaria n.º 34-A/2012, de 1 de fevereiro, pela Portaria n.º 268-A/2012, de 31 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 52/2012, de 20 de setembro e, mais recentemente, pela Portaria n.º 249-A/2018 de 6 de setembro.

⁴² Decreto-Lei n.º 203/2009, de 31 de agosto e Portaria n.º 982-B/2009, de 2 de setembro, alterada pela Portaria n.º 34-A/2012, de 1 de fevereiro, pela Portaria n.º 268-A/2012, de 31 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 52/2012, de 20 de setembro e, mais recentemente, pela Portaria n.º 249-A/2018 de 6 de setembro.

⁴³ Portaria n.º 272/2011 de 23 de setembro.

⁴⁴ O IAS é um montante pecuniário que serve de referência à Segurança Social em Portugal para o cálculo das contribuições dos trabalhadores, o cálculo das pensões e de outras prestações sociais.

⁴⁵ Julga-se que se deve incluir aqui também os serviços intermunicipais e inter-regionais nos termos dos artigos 7.º a 9.º do RJSPPT, por não serem “serviços de transporte coletivo de passageiros autorizados ou concessionados pelos organismos da administração central (e regional)”.



n.º 203/2009, de 31 de agosto, a aplicação dos regimes de 4_18 e de Sub23 depende da adesão (voluntária) dos municípios aos sistemas.

Em suma, se a determinação e atualização tarifária tem vindo a ser fixada administrativamente com regularidade, a aplicação de políticas tarifárias passa da iniciativa dos operadores para a esfera de responsabilidades das autoridades de transportes. Impõe-se, pois, a fixação de regras gerais tarifárias, o que requer que se analise a oferta e a procura atual de transporte público, incluindo a identificação de ineficiências e a proposta de cenários corretivos e prospetivos, com base em modelos padrão de referência, que atendam não só a parâmetros de qualidade do serviço, às receitas tarifárias esperadas, aos custos públicos, mas também às obrigações de serviço público que salvagam a equidade na assistência à população servida.

5.6. Reequacionamento de política de fixação de preços máximos para carreiras interurbanas de distância inferior a 50km

No âmbito do agora revogado Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, o IMT fixava, através do Despacho n.º 10998-B/2017 (emitido nos termos do ponto 5 do Despacho Normativo n.º 21-A/2017, de 11 de dezembro, dos Ministérios das Finanças, do Planeamento e das Infraestruturas e do Ambiente), preços máximos de referência do quilómetro rodoviário das carreiras rodoviárias interurbanas de passageiros, em percursos inferiores a 50 km.

A revisão tarifária constitui um ato administrativo com grande tradição no nosso país, havendo registo da sua publicação desde o dealbar da Revolução, quando a Portaria n.º 169/78, de 29 de março, revê as tarifas dos transportes públicos e apresenta tabela de bilhetes simples para viagens em carreiras interurbanas até 20 km. O escalonamento veio a aumentar nos anos subsequentes, porventura como resposta aos efeitos mais imediatos do processo de suburbanização que se fez sentir com especial intensidade, até à publicação da Portaria n.º 733-N/86, de 4 de dezembro, que apresenta uma tabela de bilhetes simples para viagens em carreiras interurbanas que cobrem todo o território nacional, ou seja, até 650 km. Houve lugar a um ajustamento nos anos seguintes e à cristalização de escalões com o teto máximo de 50 km, sem que tivesse sido demonstrado, ao longo deste percurso titubeante, um racional cientificamente testado ou ancorado em lógicas de organização do território coerentes.

Este sistema de referência, porém, não foi adotado pelo RJSPTP. Com efeito, recordando, no âmbito deste último, as autoridades de transportes competentes podem (devem) fixar as tarifas em função das idiossincrasias locais, com adoção de estratégia tarifária diferenciada. Desta forma, é possível fixar as tarifas quer de forma plana, quer com referência a zonamentos em favos ou radio-concêntricos, como é característico dos modelos ainda vigentes na AMP e na AML, respetivamente.

A este propósito interessa notar que, se vistos numa ótica de integração e harmonização nacional dos sistemas tarifários, haveria ganhos previsíveis em assegurar que o panorama alargado do sistema de transporte público rodoviário adotasse um modelo semelhante ao das áreas metropolitanas.

Com base na experiência acumulada dos primeiros anos de implementação do novo paradigma jurídico dos transportes públicos, designadamente a partir da obrigatoriedade de reporte de informação ao regulador económico, é legítimo que se inicie um processo de estabilização de custos de referência por quilómetro, que permita às autoridades de transportes adotarem esse referencial na revisão da estrutura tarifária das carreiras interurbanas de médio curso.

5.7. Fórmulas de atualização tarifária

As atualizações tarifárias têm sido, nos últimos anos, efetuadas anualmente com base na inflação. Um exemplo é oferecido pelo Despacho Normativo n.º 21-A/2017, de 11 de dezembro, que estabeleceu as regras relativas à atualização tarifária para o ano de 2018, o qual teve o condão de ter aportado rigor adicional à regra de atualização tarifária, esclarecendo sobretudo regras de arredondamento e criando um teto máximo de aumento tarifário para cada título.

Até então, as dinâmicas de atualização tarifária eram muito distintas. A experiência de atualização tarifária efetivamente levada a cabo por operadores nacionais e a sua comparação com os graus de liberdade outorgados pela legislação respetiva é-nos oferecida pela tabela seguinte, que mostra ser fraca ($r=0,315$) a correlação entre a percentagem de aumento médio e a taxa de inflação global fixada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). Esta falta de correspondência não é abonatória para o ecossistema dos transportes, nem para os operadores, nem tão-pouco para os clientes, pela instabilidade que introduz. Sintomático a este respeito é o exercício de 2015, uma vez que era normativamente possível fazer aumentos médios alargados (até 3,98%) e a opção concreta tomada por um operador rodoviário de gestão pública (devidamente anonimizado) foi diferente, optando nesse ano e no seguinte por não alterar o valor de algumas das suas tarifas mais populares.

Todavia, em 2014, os clientes regulares haviam sido confrontados com aumentos de 5% no Passe de rede. Estes aumentos só foram possíveis devido à inexistência da regra de teto máximo de aumento sobre cada título individual⁴⁶.

Tabela 6 – Dinâmicas de atualização tarifária

Ano	Figura jurídica	Percentagem máxima de aumento médio	Taxa de inflação global	r
2013	Despacho normativo n.º 24-B/2012	É fixada em 0,9% a percentagem máxima de aumento médio nos preços atualmente praticados	0,3%	0,315
2014	Despacho normativo n.º 10-A/2013	É fixada em 1,0% a percentagem máxima de aumento médio nos preços atualmente praticados para os títulos	-0,3%	
2015	Despacho Normativo n.º 45-B/2015	É fixada em 3,98% a percentagem máxima de aumento médio para os transportes urbanos de Lisboa e do Porto a partir Out. 2015	0,5%	
2017	Despacho Normativo n.º 14-A/2016	Para 2017, é fixada em 1,5% a percentagem máxima de aumento médio nos preços atualmente praticados para os títulos	0,6%	
2018	Despacho Normativo n.º 21-A/2017	Para 2018, é fixada em 2,0% a percentagem máxima de aumento médio de atualização das tarifas. A atualização a aplicar em cada tarifa de cada título de transporte não pode ser superior a 2,5%	1,4%	

Outras grandes tendências identificadas, apontam no sentido que:

- Os clientes regulares – que corporizam a base de crescimento de um operador – têm sido mais penalizados do que os ocasionais;

⁴⁶ Lacuna que, como se observou, veio a ser suprimida com a publicação do Despacho Normativo n.º 21-A/2017, de 11 de dezembro, que acautelou e protegeu os cidadãos de mudanças súbitas nas suas tarifas habituais.

- Atentando para a linha do aumento médio esperado de acordo com os tetos máximos de legislação⁴⁷, verifica-se que todos os títulos aumentaram abaixo dos tetos máximos impostos por lei. O maior aumento foi registado no Passe de rede, sendo que este sofreu aumentos muito concentrados no tempo.

Tabela 7 – Dinâmicas de atualização tarifária

	2013	2014	2015 (*out.)	2016	2017	2018	Δ 2018/2017	Δ 2018/2013
Tarifa de bordo							0,00%	2,78%
<i>evolução anual (%)</i>	2,86%	0,00%	0,00%	0,00%	2,78%	0,00%		
<i>aumento médio esperado de acordo com tetos máximos de legislação (%)</i>	0,9%	1,0%	3,98%	0%	1,5%	2,0%		
Passe de rede (normal)							1,41%	8,13%
<i>evolução anual (%)</i>	0,00%	5,00%	0,00%	0,00%	1,55%	1,41%		
<i>aumento médio esperado de acordo com tetos máximos de legislação (%)</i>	0,9%	1,0%	3,98%	0%	1,5%	2,0%		

O exemplo de um aumento tarifário de 5% num título insuspeitamente muito procurado, encontra-se nos antípodas do que a bibliografia sugere como o modelo ideal de atualização tarifária, expressa desta forma em relatório da UITP: “*A experiência revela que as revisões tarifárias devem ser regulares – idealmente com periodicidade anual – e muito progressivas (...) do ponto de vista da aceitação pública, pequenas variações regulares suscitarão muitos menos reações negativas do que aumentos pronunciados. Simultaneamente, combinar a revisão tarifária com outras medidas auxiliares no sistema de transporte urbano, como a frequência ou aumentos tarifários no estacionamento, tem provado ser uma prática geradora de efeitos positivos*”(UITP 2012:3) (tradução nossa).

De qualquer modo, sempre se dirá que a atualização máxima de aumento médio do valor das tarifas acima da inflação prevista (aumento de tarifas de 2% e inflação medida pelo Índice de Preços no Consumidor de 1,4%), sustentada em aumento dos custos de produção (sobretudo relacionados com custos energéticos e com recursos humanos) poderá ser um valor referencial mas pode ser insuficiente como único critério de atualização tarifária, pois não tem em conta as diversas especificidades que devem ser ponderadas.

A título de exemplo, o Despacho Normativo n.º 45-B/2005, de 17 de outubro, não só procedeu à “atualização de tarifas como a mesma foi calculada com uma fórmula composta por várias variáveis, tais como variação de tarifas para o trimestre, relação entre as receitas dos operadores e o peso das despesas com combustíveis na estrutura de custos e média simples dos preços médios de referência do gasóleo rodoviário, de acordo com a Direção-Geral de Geologia e Energia⁴⁸” (AMT 2017d:27). Esta fórmula é evidenciada em seguida:

$$\Delta T_n = A \times \Delta PMC_{n-1}$$

$$\Delta PMC_{n-1} = \frac{PMC_{n-1} - PMC_{n-2}}{PMC_{n-2}}$$

⁴⁷ Teve-se em conta que apenas o Despacho Normativo n.º 21-A/2017, de 11 de dezembro (último diploma na matéria antes da recente Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, que regulamenta as atualizações tarifárias) fixa tetos máximos de atualização por tarifa, pelo que se fez um exercício de atualização tarifária pelas percentagens máximas de aumento médio.

⁴⁸ Alinhada, portanto, com as disposições da Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (Lei n.º 10/90, de 17 de março), que estabelecia que “os preços a cobrar dos utentes deverão ter em conta os custos de produção da concessionária e a situação do mercado de transportes”.



em que:

ΔT_n – variação de tarifas no trimestre n ;

A – constante que reflete a relação entre as receitas dos operadores e o peso das despesas com combustíveis na estrutura de custos, e que se determina ser 0,30;

PMC_n – média simples dos preços médios de referência do gasóleo rodoviário, de acordo com a Direção-Geral de Geologia e Energia, verificados no trimestre n

Se atendermos a exemplos internacionais acerca de atualização tarifária – ver outros exemplos mais à frente, no subcapítulo “Casos Europeus em perspetiva comparada” – podemos nos deter no caso de Singapura, onde o *Public Transport Council*⁴⁹ efetua, a cada cinco anos, uma alteração à estrutura de custeio das tarifas, que reflita alterações na estrutura de custos da indústria e permita-lhe ser financeiramente sustentável. Em março de 2018, após um exaustivo processo de auscultação a clientes, operadores e especialistas do setor, houve lugar à introdução de um fator de capacidade da rede (NFC), sensível à oferta de serviços de transporte público (e.g. maior frequência ou efetuação de maiores distâncias viajadas) e à utilização dos utentes. A introdução deste fator permitiria lidar com uma tendência crescente de desnivelamento entre receitas e procuras, identificadas desta forma: “entre 2012 e 2016 os custos operacionais anuais aumentaram cerca de 900 milhões dólares de Singapura. As receitas tarifárias aumentaram, durante o mesmo período, em apenas 230 milhões de dólares, sobretudo devido a um aumento do número de utilizadores. Contudo, este aumento cobre apenas sensivelmente 25% do aumento dos custos operacionais anuais. (...) regista-se assim um hiato crescente entre custos e tarifas que não se afigura sustentável para qualquer sistema de transporte público” (Public Transport Council 2018:3–4) (tradução nossa).

A fórmula a aplicar às tarifas de Singapura será então a seguinte:

$$\text{Atualização máxima a aplicar} = 0,5 \text{ cCPI} + 0,4 \text{ WI} + 0,1 \text{ EI} - 0,1\% + \text{NFC}$$

em que:

$cCPI$ – atualização de índice de preços ao consumidor

WI – alterações salariais

EI – índice energético, derivado do preço do gasóleo e da eletricidade

0,1% - Fator de produtividade que espelha metade da produtividade alcançada pelo conjunto de operadores

NCF – fator de capacidade da rede, que relaciona oferta e procura de todo o sistema de transporte público. Em que:

$$NCF = 0,5 * \Delta \frac{\text{Operated}_{\text{train}} \text{place km}}{\text{Passenger km for train/bus}}$$

A atenção relativa à componente de custos energéticos e relacionada com recursos humanos prende-se com o facto de se ter calculado que estas rubricas representam, no conjunto de todos os modos disponibilizados em Singapura, cerca de 10% e 40% do total de custos operacionais, respetivamente.

Este modelo poderia, de alguma forma, ser adaptado ao caso Português, sem prejuízo da adoção de algumas salvaguardas que tenham em conta as especificidades locais e de cada modo⁵⁰.

⁴⁹ Instituto independente responsável pela regulação tarifária.

⁵⁰ Interessa relevar aqui que existem muitos outros fatores que poderiam ser internalizados numa fórmula de atualização tarifária. Refira-se, a título de exemplo, as externalidades ambientais, que poderiam penalizar modos rodoviários quando existam outros alternativos e energeticamente mais eficientes, como acontece no caso do ferroviário.

Entre outros, é importante atender a que, em Portugal a função de custo na rede ferroviária e fluvial é estruturalmente diferente das demais. Com efeito, se no setor rodoviário os fatores trabalho e energia representam habitualmente dois terços dos custos operacionais, ficando os outros meios guiados não muito longe deste padrão, entre os operadores do transporte ferroviário e fluvial o custo com pessoal e com energia cai para menos de metade dos custos totais. São nestes setores que os custos não relacionados com o fator trabalho e energia são mais significativos, o que decorre, em parte, de custos não despendidos com uma intensidade de capital muito forte, relacionada com serviços de manutenção e de utilização de infraestruturas⁵¹. Este resultado está alinhado quer com o disposto no guião de orientação para a interpretação do Regulamento Europeu (Europeia 2014:16), quer com o trabalho da Universidade Católica (CEGEA 2010:33).

Tabela 8 – Percentagem de custos com recursos humanos e combustível sobre total de custos operacionais
(Fonte: R&C e AMT)

		% custos operacionais RH e Comb.
Ferrovia		29%
Outros sistemas guiados*		61%
Fluvial		44%
Rodoviário	Grandes centros urbanos	65%
	Ilhas*	71%
	Cidades de média dimensão	83%
	Privados de grande dimensão (>10MPax)	65%
	Privados de pequena dimensão*	77%

* Representativos apenas de um caso

5.8. Heterogeneidade na aplicação de descontos tarifários em Portugal

Retrata-se, nesta seção, uma pequena amostra da diversidade existente em Portugal em matéria de opções tarifárias. A tabela seguinte oferece-nos alguns indicadores de orientação social e comercial de um conjunto de operadores selecionados, ressaltando da sua observação a profunda heterogeneidade da política tarifária de transporte público.

Antes de tudo, como se vê, salvo os casos das áreas metropolitanas, existe apenas um operador que oferece todos os passes com os descontos previstos no ordenamento jurídico português. Existem, contudo, operadores que prestam serviço de transporte público nas áreas metropolitanas, como o ferroviário, cujos títulos monomodais para serviços interurbanos não incluem passes descontados para o segmento sénior, ainda que ofereçam bilhetes avulso para esta categoria de cidadãos, com descontos cifrados nos 50%⁵².

⁵¹ Só as taxas de utilização de infraestruturas de *per se* corresponderam, em 2016, a 35% dos custos operacionais de um dos operadores ferroviários selecionados.

⁵² Como se vê na tabela, no modo rodoviário a heterogeneidade é elevada. Existem operadores públicos, como o operador 1 ou o 6, que não são autorizados ou concessionados pelos organismos da administração central, que têm situações mistas no que respeita à oferta de títulos majorados, refletidas no facto de o primeiro não ter o Passe 4_18 e de o segundo não incluir no seu menu tarifário a opção de passes para cidadãos não beneficiários da Ação Social.

Ainda no tocante ao transporte rodoviário, particularmente contrastante é também a situação de, na cidade onde opera o operador 6, os idosos usufruírem de descontos na ordem dos 74% face ao preço de referência, enquanto numa cidade de envelhecimento acelerado, como a representada pelo operador 2, o operador não oferecer títulos descontados ao segmento de cidadãos idosos.

Neste quadro, com vista a garantir a igualdade de acessibilidade dos cidadãos ao serviço de transporte público de passageiros, poderá ser relevante proceder-se à uniformização da política de descontos tarifários, à semelhança da experiência recente relativa aos passes 4_18 e Sub_23, e ao Passe Social + nas áreas metropolitanas.

Aliás, nota-se que não foram adotados critérios comuns para a fixação das tarifas dos títulos de transporte que dão direito à utilização dos serviços semelhantes. Por exemplo, no setor ferroviário bilhetes com percurso e tempo de deslocação equiparados (e com o mesmo número de coroas de distância) apresentam tarifas distintas⁵³. Isto mostra que não existe qualquer matriz de equivalência económica comum no setor.

Além disso, observa-se que, como não existe qualquer disposição normativa que oriente a fixação do valor do passe mensal por referência ao valor do título de utilização ocasional, pode verificar-se casos muito díspares.

Por exemplo, como se vê na tabela, no setor ferroviário, numa linha, uma viagem com passe custa 48% menos do que com bilhete, ao passo que noutra linha do mesmo operador o portador de passe paga menos 50% por uma viagem do que o portador de bilhete. No setor rodoviário, a percentagem de desconto por viagem para um título regulado, como os de assinatura, face ao título ocasional de custo mais baixo varia desde os 17% no operador 1 até aos 48% no operador 7, com prejuízo do facto deste último operador não aplicar os títulos majorados para crianças e estudantes selecionados para amostra. Do mesmo passo, no modo fluvial, existe um contraste muito grande entre os operadores, sendo que o que não está abrangido pela rede de operadores da AML não oferece os passes majorados selecionados para amostra. É também possível encontrar diferenças na aplicação de descontos entre linhas operadas pelo mesmo operador, como acontece no operador 8, onde a percentagem de desconto do passe sobre o bilhete para uma viagem é distinto entre linhas.

Esta realidade mostra a necessidade de se estabelecer regras que garantam a existência de um rácio adequado entre a tarifa do passe mensal e a tarifa do título de transporte ocasional.

Tabela 9 – Descontos tarifários em diversos operadores de transporte local

	Rodoviário							Fluvial			Ferroviário		Metro	
	Op. 1	Op.2	Op.3	Op.4	Op.5	Op.6	Op.7	Op. 8 – ligação 1	Op. 8 – ligação 2	Op.9	Op.10– ligação1	Op. 10 – ligação2	Op.11	Op.12
% desconto idoso	40%	0%	36%	25%	50%	74%	0%	25%	25%	0%	0%	0%	25%	25%
% desconto bilhete/passe	17%	34%	27%	36%	30%	22%	48%	65%	61%	52%	50%	48%	36%	36%
Passe 4_18A														
Passe 4_18B														
Passe Sub_23A														
Passe Sub_23B														
Passe Sénior														

⁵³ Recorde-se que o Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro, indica que a metodologia de cálculo de preço deve refletir distância e tempo de percurso.



5.9. Categorias de receitas e custos atuais

A prática demonstra que, com vista a alcançar um nível eficiente da regulação tarifária, é imprescindível a disponibilização de informação bem estruturada sobre as receitas e os custos inerentes à exploração dos serviços públicos de transporte de passageiros. A partir desta informação, as entidades reguladoras conseguem **definir custos padrão e ter uma visão sobre o nível de eficiência dos serviços, introduzindo regras tarifárias capazes de incentivar os operadores a melhorar a qualidade e o desempenho económico-financeiro, tornando o ecossistema de mobilidade mais resiliente aos dinamismos das transformações societárias.**

Pretende-se, em concreto, apurar níveis de “custos admissíveis”, o que representa um modelo de regulação “*cost plus*” amplamente utilizado no setor das comunicações eletrónicas, o qual, devidamente transposto para o setor regulado dos transportes, obrigaria os operadores a demonstrar que as tarifas por estes propostas se baseiam nos seus custos de produção efetivos (*i.e.* a componente *cost*), incluindo uma taxa razoável de rendibilidade (*i.e.* a componente *plus*), imposição essa que seria garantida através da fiscalização dos sistemas de contabilização de custos adotados.

5.9.1. Determinação de receitas e custos

Com o objetivo de analisar a estrutura de custos e receitas detalhadas das entidades legalmente credenciadas para a operação de serviço público de transporte de passageiros e de confrontá-las com as principais dinâmicas de produção, consultou-se uma bateria de relatórios e contas de acesso público disponibilizado nos sítios da *Internet* dos operadores e/ou no do IMT.

Sucedem que esses relatórios disponibilizados por operadores do setor rodoviário (precisamente o subsector onde se encontra o maior número de operadores) se referem principalmente a operadores públicos, com poucas informações sobre operadores privados. Por conseguinte, fica de fora um largo espetro de operadores rodoviários que não têm publicamente disponível o reporte contabilístico e operacional. Conseguiu-se, ainda assim, através da entidade adjudicante do presente estudo, aceder aos relatórios e contas de um operador privado do norte e de pequena dimensão e de um operador privado de outro quadrante geográfico nacional e de grande dimensão (que transporta mais de 10 milhões de passageiros anualmente).

A análise destes relatórios e contas recolhidos demonstra que a estrutura de receitas e de custos, encontra-se, em muitos casos (sobretudo no setor rodoviário), distorcida pela grande variedade de serviços que estes prestam atualmente, tornando hercúlea a tarefa do regulador que se vê a braços com o desafio de compreender efetivamente a realidade subjacente, por forma a efetuar uma ligação direta entre a matéria de tarifário e a de compensação pela produção efetiva.

Com efeito, nota-se que, especialmente nos casos em que os operadores prosseguem (também) atividades comerciais, muitas vezes os custos operacionais são apresentados de forma irregular. Neste quadro, propõe-se uma fórmula aproximada de calcular esses custos, a qual poderia passar por incorporar a percentagem de rendimentos do operador que têm a ver diretamente com a venda de títulos de serviço público e aplicar esse coeficiente à estrutura de custos do operador, da seguinte forma:

$$COpSPPkt = (Pvt * COp) / Pkt$$

Em que:

COpSPPkt – Estimativa de Custos Operacionais diretamente relacionados com o Serviço Público de transporte por Passageiro Quilómetro Transportado

Pvt – Peso percentual da Venda de Títulos de transporte sobre rendimentos totais do operador

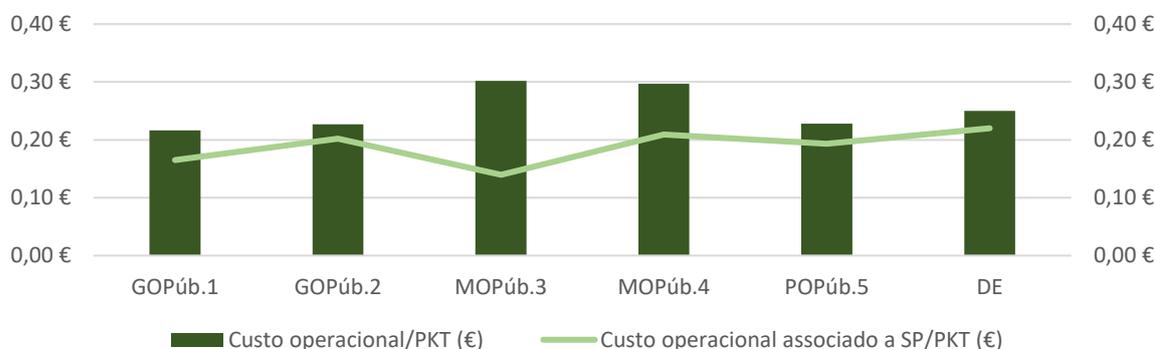
COp – Custos Operacionais declarados

Pkt – Passageiros por Quilómetro Transportado, traduzindo o percurso médio por passageiro

O raciocínio desta fórmula reside sobretudo na observação de que as receitas tarifárias estão longe de esgotar a fonte de rendimentos dos operadores rodoviários e que nem todos os custos operacionais estão diretamente correlacionados com a exploração do serviço público de transporte de passageiros, razão pela qual se propôs esta fórmula de cálculo alternativa, que permite uma aproximação aos custos reais incorridos.

Ora, apesar de o resultado desta fórmula constituir um indicador aproximado do custo real diretamente relacionado com o serviço público de transporte de passageiros, o mesmo encontra-se ainda enviesado pelo facto de as contas dos operadores incluírem muitas vezes nas indemnizações a compensação financeira outorgada pelos títulos descontados, não permitindo distinguir em alguns operadores o que é a indemnização compensatória pelos custos da exploração do serviço público de transporte de passageiros e o que representa o ressarcimento de títulos descontados derivados de políticas sociais tarifárias legalmente previstas.

Figura 6 – Custos operacionais/pkt e Custos operacionais relacionados com serviço público/pkt (2016)



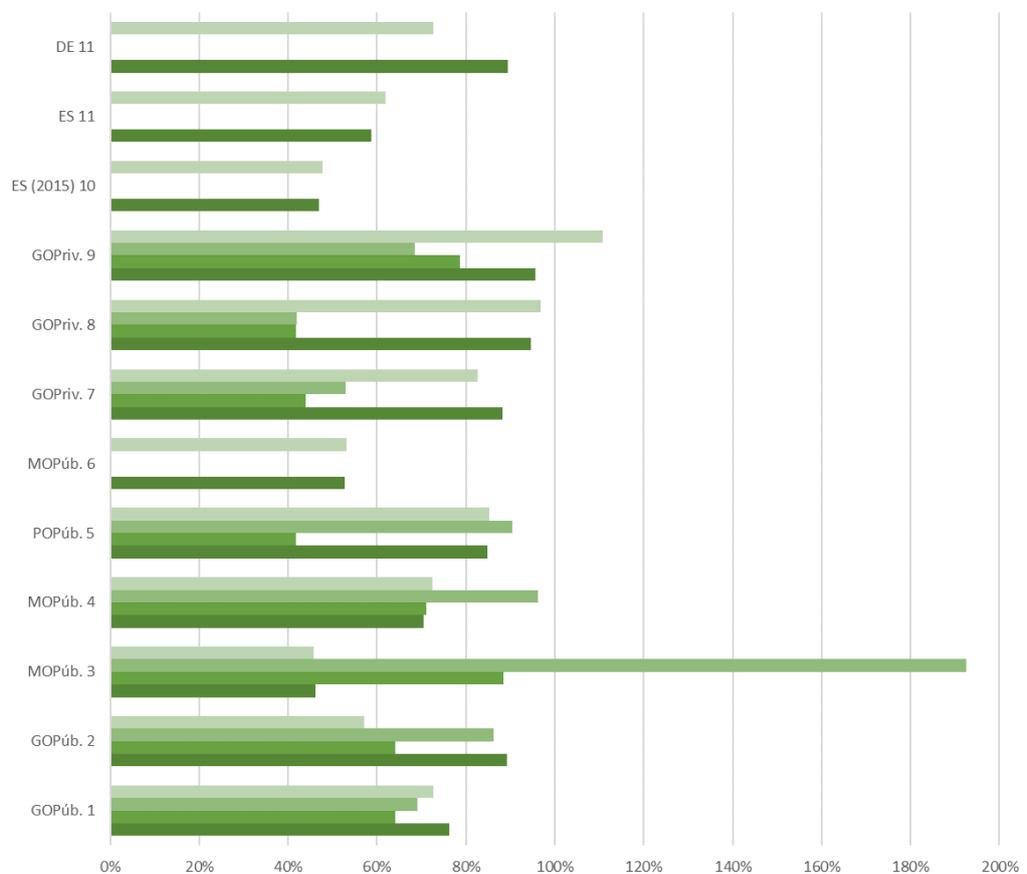
Em todo o caso, apresenta-se a título indicativo, na figura acima identificada **Erro! A origem da referência não foi encontrada.**, custos operacionais por passageiro/quilómetro transportado registado em alguns dos principais operadores públicos nacionais (aqueles para os quais se disponibilizou informação sobre percursos médios) e o valor aproximado que se relaciona com o custo da exploração do serviço público de transporte de passageiros. Para efeitos de comparação internacional, adiciona-se os custos apresentados por um consórcio de operadores (rodoviário e metropolitano) de uma região alemã (DE).

O que se observa do gráfico anterior passa pela existência de economias de densidade, previamente identificadas em estudos sobre a função de custo de redes de transporte público (CEGEA 2010), o que significa que os custos operacionais por passageiro/quilómetro transportado dos maiores operadores nacionais elencados (operador 1 e 2) são inferiores aos operadores de média dimensão, como os operadores 3 e 4, ainda que não haja uma regra firme, pelo facto de o operador 5 (de menor dimensão) apresentar custos operacionais por passageiro/quilómetro transportado do mesmo nível

do operador 2 (de grande dimensão). O grande diferencial entre custos operacionais totais e custos operacionais relacionados com a exploração do serviço de transporte público de passageiros prende-se, no caso do operador 3, com o grau de rendimentos não relacionados com a venda de títulos.

Com o fito de se proceder a uma comparação de alguns indicadores de performance económico-financeira de todos os operadores para os quais se extraiu informação diretamente a partir do relatório e contas, foi elaborado o seguinte gráfico, que compila indicadores de receitas e custos por operador nacional e internacional (recorreu-se ainda ao relatório e contas de dois operadores espanhóis de grande dimensão).

Figura 7 – Indicadores de receitas e custos por operador (2016)



	GOPúb. 1	GOPúb. 2	MOPúb. 3	MOPúb. 4	POPúb. 5	MOPúb. 6	GOPriv. 7	GOPriv. 8	GOPriv. 9	ES (2015) 10	ES 11	DE 11
Receita tarifária sobre custos totais	73%	57%	46%	73%	85%	53%	83%	97%	111%	48%	62%	73%
Peso combustível e RH sobre receita tarifária	69%	86%	192%	96%	90%		53%	42%	69%			
Peso combustível e RH sobre custos operacionais	64%	64%	88%	71%	42%		44%	42%	79%			
Peso venda títulos sobre receitas totais	76%	89%	46%	70%	85%	53%	88%	95%	96%	47%	59%	89%

Um dos mais relevantes indicadores da solvabilidade e da saúde financeira dos operadores de transporte público pode ser representado pela taxa de receitas tarifárias sobre os custos totais. No caso alemão, tantas vezes tido como exemplar (UITP 2012:2), as receitas da venda de títulos são relativamente equivalentes aos custos totais dos operadores, permitindo graus de liberdade para a implementação de investimentos e melhorias tendentes à qualidade dos serviços, num círculo virtuoso que se pretende generalizado.



Em Portugal, a melhor taxa de cobertura de custos totais pode ser encontrada num grande operador privado⁵⁴, com receitas tarifárias⁵⁵ a ultrapassarem significativamente os encargos totais, seguindo-lhe outro grande operador privado, um operador público municipal de pequena dimensão e outro operador privado de grande dimensão.

Resulta desta exposição que o núcleo menos exposto a receitas indiretas para fazer face aos custos correntes é representado pelo contingente de empresas privadas. A este respeito, os operadores públicos apresentam taxas que variam entre de 85%, no operador de pequena dimensão, e 46%, no operador de média dimensão (o qual tem a particularidade de ser municipalizado e contar com uma importante fonte de receita adicional que é a gestão do estacionamento público).

Outro tema de particular sensibilidade é o indicador de peso do combustível e dos recursos humanos sobre a receita tarifária. Se excetuarmos aquele operador público de média dimensão, que aparece como *outlier* pelas razões sobreditas, encontramos um grupo de operadores “no vermelho”, isto é, extremamente vulneráveis, na medida em que uma variação positiva nas principais unidades de custo os torne (ainda mais) dependentes de fontes indiretas de receita. Este é o caso do operador 4 (96%) e do operador 5 (90%), apenas para enumerar os mais destacados.

Como se observa, **o peso agregado das rubricas de combustível e de recursos humanos representa, nas contas publicadas por todos os operadores públicos nacionais selecionados, acima de 40% do total de custos operacionais – o que, como vimos, permite fundamentar a inclusão da evolução média destas rubricas nos cálculos da atualização tarifária^{56 / 57}**. No caso de operadores privados, já se regista uma variabilidade significativa. O grande operador privado 9 apresenta um rácio superior ao dos operadores públicos, mas os outros operadores privados (7 e 8) registam quotas assaz mais baixas.

De resto, constata-se que o indicador do peso da venda de títulos sobre as receitas totais poderia oferecer algumas indicações sobre a orientação comercial das empresas, permitindo identificar até que ponto os operadores públicos multiplicam as suas fontes de receita e estão menos dependentes da venda de títulos de transporte público. Nos grandes operadores privados 9 e 8, as vendas de títulos concorrem, respetivamente, com 96 e 95% do total de rendimentos. No lado oposto, estão os operadores públicos como o 3 e o 6 e o próprio consórcio de operadores de transporte público espanhol (operador 11). Apesar de dimensões muito diferentes, todos estes são igualmente caracterizados pela sua dependência de subsídios estatais, os quais equivalem sensivelmente às receitas tarifárias, como pode ser verificado nas tabelas e gráficos em anexo, que decompõem a estrutura de custos e receitas por operador de transporte rodoviário.

Os dados em anexo permitem ainda verificar uma evolução em sentido positivo no indicador de evolução anual do peso das receitas tarifárias sobre o total de rendimentos do operador. Com efeito,

⁵⁴ A identificação do operador deve ser preservada, na medida em que o seu R&C não se encontra disponibilizado ao público. Por operador de grande dimensão, entenda-se que estes transportam anualmente mais do que 20 milhões de passageiros, sendo que os operadores de média dimensão selecionados transportam entre 10 e 20 milhões de passageiros.

⁵⁵ Receitas tarifárias após compensação de “tarifários sociais”.

⁵⁶ Estudos da Universidade Católica do Porto (CEGEA 2010), que apresentam séries históricas sobre o peso dos custos do trabalho e do combustível, mostram como este tem vindo a ganhar preponderância na estrutura de custos global (representavam 58% dos custos em 1995, ascendendo a 68% volvidos 15 anos, em 2009).

⁵⁷ Situação paralela à que se verifica em Singapura e que a autoridade reguladora local respondeu com a adoção de parâmetros adicionais na respetiva fórmula de atualização tarifária.



para todos os operadores rodoviários considerados, as receitas tarifárias constituem, cada vez mais, a sua principal fonte de rendimento.

5.9.2. Receitas e custos nos operadores privados de pequena dimensão

Para ultrapassar o problema de ausência de dados sobre operadores rodoviários privados e de pequena dimensão, foram consultados ficheiros cedidos pela entidade contraente, a AMT, sob acordo de confidencialidade. A tabela apresentada em baixo representa dados recolhidos pela AMT, na prossecução das suas funções de auditoria, respeitantes ao ano civil de 2015. Compreende apenas um operador de gestão pública («Op. Público»), o qual serve de referente para os demais, para os efeitos deste estudo.

A análise dos dados fornecidos permite concluir que também estes ficheiros padecem de falta de informação e de inconsistências variadas. Veja-se o exemplo da disponibilidade relativa a número de quilómetros percorridos e número de passageiros (corresponde às células para as quais é disponibilizada informação de custos por quilómetro e por passageiro). É paradigmático o caso do Operador 1, o qual apresenta custos operacionais que ascendem a 10,8€ por passageiro transportado – um valor desalinhado com os padrões do setor e claramente insustentável –, pese embora (e não sem surpresa), registe taxas de cobertura de custos operacionais por vendas e serviços prestados de 277%, o que denota níveis de rentabilidade surpreendentemente elevados, os quais decorrerão, certamente, de serviços de aluguer e ocasionais.

Ao mesmo tempo, registe-se que novos contratos celebrados para a concessão de serviço público de transporte de passageiros em cidades do interior do país⁵⁸ estão a ser efetuados com o valor de referência de 1,05€/km no serviço regular e de 0,74€/km no serviço “à chamada” (oferta reativa à procura) enquanto compensação financeira, aos quais acrescerão receitas tarifárias diretas; ao passo que, em cidades de média dimensão mais próximas do litoral, o serviço rodoviário encontra-se a ser contratualizado à razão de 0,59€/km. Denota-se, adicionalmente, a partir destes dados que, ao nível contratual, a compensação financeira continua a estar unicamente vinculada aos quilómetros percorridos.

Tabela 10 – Demonstração de resultados de operadores e cálculo de custos para o ano de 2015 (Fonte: AMT)

NOME	Receitas		Custos					Análise económico-financeira					
	Vendas e serviços prestados	Outros rendimentos e ganhos	Fornecimentos e serviços externos	Subcontratos	Serviços especializados	Gastos com pessoal	Outros gastos e perdas	Total de receitas	Total de custos	Cobertura custos op. por vendas e serviços	% gastos pessoal no total de custos	Custos op./km	Custos op./pass.
Operador 1	5 626 901 €	43 491 €	878 877 €	79 483 €	67 332 €	994 503 €	28 221 €	5 670 392 €	2 048 416 €	277%	49%		10,8 €
Operador 2	13 430 239 €	872 744 €	1 546 739 €	219 572 €	566 321 €	5 788 097 €	119 672 €	14 302 982 €	8 240 400 €	174%	70%		0,9 €
Operador 3	5 765 419 €	205 204 €	636 561 €	0 €	124 321 €	2 386 137 €	140 007 €	5 970 623 €	3 287 026 €	182%	73%		2,4 €

⁵⁸ A que se acedeu a partir da plataforma de contratos públicos online.

NOME	Receitas		Custos					Análise económico-financeira					
	Vendas e serviços prestados	Outros rendimentos e ganhos	Fornecimentos e serviços externos	Subcontratos	Serviços especializados	Gastos com pessoal	Outros gastos e perdas	Total de receitas	Total de custos	Cobertura custos op. por vendas e serviços	% gastos pessoal no total de custos	Custos op./km	Custos op./pass.
Operador 4	3 281 051 €	226 219 €	792 245 €	91 045 €	256 787 €	1 228 613 €	19 996 €	3 507 270 €	2 388 687 €	147%	51%		
Operador 5	5 521 665 €	473 717 €	2 453 991 €	281 692 €	278 644 €	2 169 956 €	32 438 €	5 995 382 €	5 216 721 €	115%	42%		
Operador 6	60 409 641 €	13 190 649 €	19 514 277 €	4 233 742 €	5 599 694 €	20 722 186 €	1 003 244 €	73 600 289 €	51 073 144 €	144%	41%		
Operador 7	7 206 109 €	2 427 498 €	4 767 419 €	1 838 046 €	1 458 246 €	2 369 160 €	291 844 €	9 633 607 €	10 724 716 €	90%	22%		
Operador 8	3 511 135 €	168 929 €	604 880 €	36 473 €	182 473 €	1 568 058 €	53 382 €	3 680 064 €	2 445 267 €	150%	64%		
Operador 9	7 960 222 €	294 399 €	1 197 423 €	24 623 €	668 512 €	3 666 864 €	49 545 €	8 254 620 €	5 606 968 €	147%	65%		0,6 €
Operador 10	9 057 887 €	2 455 890 €	5 940 117 €	2 503 565 €	1 193 919 €	5 177 358 €	283 446 €	11 513 777 €	15 098 405 €	76%	34%		
Operador 11	3 871 642 €	59 731 €	1 602 956 €	29 679 €	337 764 €	1 510 504 €	9 888 €	3 931 373 €	3 490 791 €	113%	43%		
Operador 12	3 569 643 €	2 195 137 €	1 751 341 €	312 908 €	288 652 €	2 801 842 €	15 718 €	5 764 779 €	5 170 461 €	111%	54%		
Operador 13	2 642 433 €	73 469 €	543 603 €	27 562 €	176 853 €	1 257 910 €	19 521 €	2 715 902 €	2 025 448 €	134%	62%		1,8 €
Operador 14	7 556 376 €	110 256 €	1 176 534 €	272 932 €	550 699 €	2 302 928 €	17 817 €	7 666 632 €	4 320 909 €	177%	53%		
Operador 15	9 859 051 €	375 554 €	5 732 856 €	88 908 €	1 508 608 €	3 318 122 €	122 024 €	10 234 605 €	10 770 517 €	95%	31%		
Operador 16	13 269 836 €	593 415 €	3 921 710 €	1 647 002 €	674 510 €	3 482 578 €	47 188 €	13 863 251 €	9 772 988 €	142%	36%		
Operador 17	7 748 235 €	1 873 105 €	3 137 108 €	693 730 €	1 376 450 €	3 063 267 €	386 676 €	9 621 340 €	8 657 231 €	111%	35%		
Operador 18	16 042 544 €	4 004 468 €	11 027 114 €	4 168 391 €	2 630 115 €	3 251 427 €	880 208 €	20 047 011 €	21 957 255 €	91%	15%		
Operador 19	34 483 465 €	1 308 549 €	6 053 129 €	56 458 €	4 057 206 €	15 464 394 €	504 494 €	35 792 015 €	26 135 682 €	137%	59%		
Operador 20	14 794 423 €	2 567 669 €	8 432 934 €	3 222 973 €	1 742 419 €	3 254 918 €	564 632 €	17 362 092 €	17 217 876 €	101%	19%		
Operador 21	19 756 949 €	1 414 007 €	5 206 473 €	167 146 €	2 347 709 €	8 375 126 €	497 941 €	21 170 957 €	16 594 395 €	128%	50%		4,5 €
Operador 22	25 490 258 €	2 761 324 €	7 607 109 €	913 733 €	2 029 601 €	11 292 840 €	390 130 €	28 251 582 €	22 233 413 €	127%	51%		
Operador 23	18 119 481 €	407 694 €	1 429 888 €	0 €	711 138 €	7 958 030 €	95 579 €	18 527 176 €	10 194 635 €	182%	78%		
Operador 24	7 333 730 €	365 103 €	3 248 871 €	547 076 €	718 452 €	2 571 607 €	329 379 €	7 698 832 €	7 415 384 €	104%	35%		
Operador 25	19 412 898 €	1 425 195 €	11 839 692 €	5 317 038 €	2 139 275 €	4 756 215 €	705 873 €	20 838 094 €	24 758 093 €	84%	19%		
Operador 26	8 790 078 €	362 059 €	2 588 966 €	596 805 €	749 465 €	3 360 484 €	501 970 €	9 152 137 €	7 797 689 €	117%	43%		
Operador 27	41 664 053 €	1 526 737 €	6 486 834 €	16 186 €	3 300 758 €	22 232 647 €	412 166 €	43 190 790 €	32 448 590 €	133%	69%		1,0 €

NOME	Receitas		Custos					Análise económico-financeira					
	Vendas e serviços prestados	Outros rendimentos e ganhos	Fornecimentos e serviços externos	Subcontratos	Serviços especializados	Gastos com pessoal	Outros gastos e perdas	Total de receitas	Total de custos	Cobertura custos op. por vendas e serviços	% gastos pessoal no total de custos	Custos op./km	Custos op./pass.
Operador 28	11 265 420 €	292 209 €	3 395 426 €	100 121 €	1 239 962 €	2 794 090 €	324 592 €	11 557 629 €	7 854 190 €	147%	36%		
Operador 29	8 888 263 €	302 327 €	1 668 065 €	95 689 €	905 788 €	3 612 781 €	208 024 €	9 190 590 €	6 490 346 €	142%	56%		
Operador 30	21 457 081 €	602 999 €	1 825 577 €	0 €	869 330 €	11 358 655 €	370 350 €	22 060 080 €	14 423 912 €	153%	79%	1,7 €	0,4 €
Op. público										67%	44%	3,1 €	1,0 €
µ privados								15 358 862 €	12 195 318 €	126%	45%	1,7 €	0,9 €

5.9.3. Níveis de dependência de receita tarifária

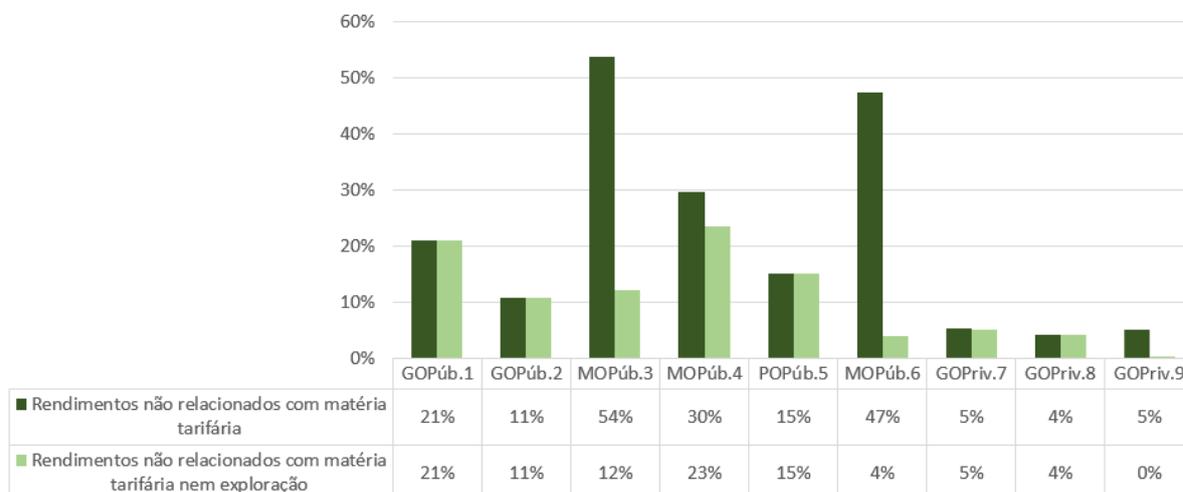
Compreende-se, a partir da leitura da tabela anterior, que a maioria dos operadores privados têm taxas de remuneração que lhes permitem cobrir os custos operacionais, situando-se a percentagem média de cobertura de custos operacionais por vendas e serviços nos 126%, muito acima, portanto, o caso dos operadores públicos, que regista um rácio de 67% neste indicador. Sendo certo que os resultados apresentados por operadores privados compreendem, por vezes, serviços expressos e alugueres variados, não é também de ignorar que os operadores públicos, independentemente da sua dimensão, têm percentagens significativas de receitas não relacionadas com as tarifas, nem mesmo com a atividade direta de exploração do serviço público de passageiros (veja-se, a este respeito, a Figura 8 seguinte).

Rendimentos não relacionados com receita tarifária compreendem outras fontes de receita, como indemnizações compensatórias, receitas próprias de oferta de serviços de manutenção para o exterior, publicidade, captação de financiamentos comunitários, e apoios financeiros à renovação da frota ou a sistemas de bilhética e de apoio à exploração. A segunda linha da figura seguinte expurga já rendimentos provenientes de compensações por custos de exploração.

Tendo presente que as tarifas, por opção de política social, não são fixadas com o intuito de cobrir todos os custos incorridos com a exploração do serviço de transporte público, havendo lugar, para esse efeito, a compensações tarifárias e a indemnizações por serviço público, que incluem a adoção de um lucro razoável, não é de somenos importância declarar que existe uma margem relevante de receitas indiretas que os operadores têm vindo a conseguir captar e que se perspectiva que aumente, a partir das alterações estatutárias que estão a ser inscritas no objeto social de operadores de transporte público, ou no caso especial da concessão de serviço público, a partir da atribuição aos concessionários pelos concedentes da autorização de exercer atividades “complementares ou acessórias” nos termos dos artigos 411.º e 412.º do Código dos Contratos Públicos.

De facto, os operadores públicos em geral, incluindo os operadores internos (como definidos na alínea k) do artigo 3º do RJSPTP), apresentam níveis de captação de receita não relacionada com matéria tarifária nem de exploração que são reveladores de incidências positivas e multiplicativas geradas a partir da sua rede e dos serviços públicos prestados.

Figura 8 – Outros rendimentos por operadores rodoviários (2016)



Antes de terminar o presente ponto, importa também referir que o IPART, regulador independente em matéria tarifária da região de New South Wales, na Austrália (IPART 2014), considera que, atendendo à impossibilidade da cobertura total da receita tarifária da totalidade dos custos inerentes à exploração do serviço público de transporte de passageiros, os contribuintes devem igualmente contribuir para suportar os custos necessários para gerar externalidades positivas do sistema (como a redução de congestionamento e de emissão de gases com efeito de estufa). Procurando operacionalizar este raciocínio, determinou o IPART que os passageiros devem suportar 40% dos custos eficientes^{59/ 60}, sendo os restantes 60% financiados pelos contribuintes (40% dos quais devidos às externalidades positivas imputáveis ao serviço de transporte público e os restantes 20% respeitantes à subsídio de transporte escolar e à majoração de títulos de transporte bonificados)⁶¹.

No entanto, tendo em conta sobretudo a insuficiência das informações disponíveis no setor, a AMT não está ainda em condições de estabelecer padrão da mesma maneira que o IPART conseguiu.

5.9.4. Padrões de custos noutros modos

O Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes em Portugal “evoluiu a diversas velocidades nos diferentes modos, e (...) não está estruturado para a recolha e transmissão de informação ou habituado ao reporte de informação relevante” (João Carvalho 2018). Por isso, é relevante conhecer os padrões de custos noutros modos de transporte não rodoviários.

Assim, devido à carência de dados básicos sobre oferta e procura dos operadores privados rodoviários fornecidos pela AMT, analisou-se os principais rácios de custos operacionais dos modos ferroviários, fluviais e de outros sistemas guiados, designadamente dos sistemas de metropolitano, o que nos oferece cenários contrastantes. Globalmente, o que se observa é um esforço significativo realizado nos últimos anos de redução de custos, permitindo uma convergência progressiva com as receitas operacionais, ainda que persista um diferencial particularmente pronunciado no caso do modo fluvial, como se observa em seguida.

Tabela 11 – Padrões de custos em modo ferroviário e fluvial (Fonte: R&C e AMT)

	Receitas/Passageiro.km			Custos/Passageiro.km		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Metropolitano	0,18 €	0,15 €	0,14 €	0,37 €	0,31 €	0,24 €
Ferroviário		0,07 €	0,08 €		0,14 €	0,09 €
Fluvial	0,17 €	0,18 €	0,18 €	0,45 €	0,39 €	0,38 €

⁵⁹ A estimativa de custos eficientes é baseada na análise dos 4 maiores contratos com operadores de transporte público.

⁶⁰ No caso do transporte público de passageiros em modo rodoviário efetuado em zonas de menor densidade populacional, o IPART (IPART 2018:49) considera que os custos contratados com operadores são entre 20 e 32% superiores aos que poderiam ser considerados como resultantes de uma gestão eficiente (este desvio derivará, sobretudo, do modelo de autocarro empregue, normalmente de lotação superior à necessária).

⁶¹ A elaboração generalizada de uma conta pública de transportes representaria uma pré-condição para a operacionalização deste esquema de subsídio.

5.9.5. Tarifas comparadas com custos por quilómetro percorrido

Com base na informação recolhida, indagou-se até que medida estariam os utilizadores de transporte público a custear com as tarifas os custos operacionais. Assumindo o caso alemão como bom exemplo de cobertura de receitas por custos operacionais, compreende-se ser razoável que, a fim de garantir a tendencial autossustentabilidade económica do serviço de transporte público de passageiros, os passageiros paguem um valor por quilómetro alinhado com os custos operacionais, sendo o desfasamento eventualmente coberto por compensações por obrigação de serviço público ou por outras fontes de subvenção e rendimentos.

No caso português, apenas um operador público, o grande operador público¹, apresenta receitas tarifárias que permitem cobrir na íntegra os custos operacionais e criar um superavit⁶², conclusão decorrente da análise efetuada entre as receitas tarifárias globais e os custos operacionais por quilómetro efetivamente percorrido pelos clientes (Tabela 12 **Erro! A origem da referência não foi encontrada.**).

Tabela 12 – Custo tarifário por km percorrido numa seleção de operadores (2016)

	Percurso médio	Receita pax.	Receita pax-km	Custo op./PKT	Comentário
<i>GOPúb.1</i>	3,1	0,68 €	0,22 €	0,22 €	Passageiros estarão a pagar um preço por km justo
<i>GOPúb.2</i>	3,7	0,62 €	0,17 €	0,23 €	Passageiros estarão a pagar 0,06€/km abaixo dos custos operacionais
<i>MOPúb.3</i>	3,7	0,51 €	0,14 €	0,30 €	Passageiros estarão a pagar menos de metade do que deveriam pagar para cobrir custos operacionais
<i>MOPúb.4</i>	3,6	0,78 €	0,22 €	0,30 €	Passageiros estarão a pagar 0,08€/km abaixo dos custos operacionais
<i>POPúb.5</i>	3,4	0,67 €	0,20 €	0,23 €	Passageiros estarão a pagar 0,03€/km abaixo dos custos operacionais
<i>DE 6</i>	5,4	1,42 €	0,26 €	0,25 €	Passageiros estarão a pagar 0,01€/km acima dos custos operacionais

5.10. Contribuições para um modelo de reporte melhorado

5.10.1. O SIGGESC

O portal do Sistema de Informação Geográfica de Gestão de Carreiras (SIGGESC) foi construído pelo IMT com o objetivo principal de coligir a informação relativa à situação das redes e serviços efetuados pelos operadores nacionais de transporte público.

O sistema atual encontra-se particularmente vocacionado para o transporte público rodoviário regular de passageiros, estando ainda por desenvolver as funcionalidades necessárias ao alargamento do SIGGESC aos modos ferroviário e fluvial.

Estas novas funcionalidades são tão ou mais prementes, em função da aplicação imediata do RJSPTP que estipula, no n.º 4 do artigo 22.º, que, "anualmente, até ao final do primeiro semestre, os

⁶² Note-se que este nivelamento das receitas pelos custos operacionais foi possível num contexto de ausência de OSP de “produção” e, portanto, sem incorporar a remuneração de capital (lucro razoável).

operadores de serviço público devem registar ou atualizar, no SIGGESC, o respetivo relatório e contas anual referente ao ano anterior, bem como os dados anuais a definir por deliberação a aprovar pelo conselho diretivo do IMT, I.P.”.

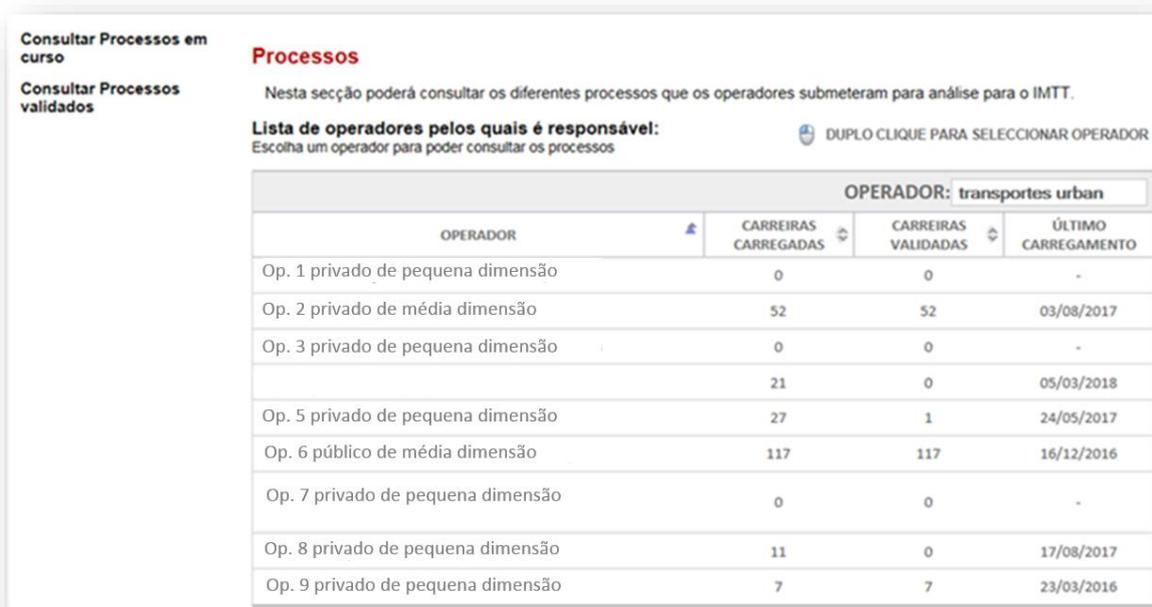
Ora, segundo o documento de apoio ao processo de validação dos serviços de transportes públicos rodoviários de passageiros (IMT 2016a), é de reporte obrigatório no SIGGESC a informação relativa aos: *i) Itinerários/Percurso;* *ii) Locais de paragem;* *iii) Horários praticados (dia útil, fins de semana) e;* *iv) Tarifários.*

De modo a averiguar da conformidade da adoção desta medida de reporte obrigatório, que em muito poderia auxiliar à definição de regras e princípios gerais de âmbito tarifário para o transporte público de passageiros, recorre-se a uma pesquisa efetuada pela AMT no âmbito do presente trabalho.

Atendendo ao exemplo a que se alude na figura seguinte **Erro! A origem da referência não foi encontrada.**, o que se observa a partir da consulta ao sistema permite-nos compreender que:

- i) Alguns operadores não introduzem a informação obrigatória (como acontece, a título de exemplo, com o operador 1, privado, de pequena dimensão);
- ii) Outros não atualizam a informação com a frequência legalmente imposta (caso do operador 9, privado, de pequena dimensão, mas também o operador 6, público, de média dimensão); e
- iii) O IMT e as autoridades de transportes não validam a informação submetida com a celeridade desejável (existência de carreiras carregadas em maio de 2017 e que, pouco mais de um ano depois – a consulta foi efetuada em junho de 2018 –, não se encontravam ainda validadas).

Figura 9 – Print screen de consulta ao separador “processos” no portal do sistema SIGGESC



Consultar Processos em curso

Consultar Processos validados

Processos

Nesta secção poderá consultar os diferentes processos que os operadores submeteram para análise para o IMTT.

Lista de operadores pelos quais é responsável: Escolha um operador para poder consultar os processos

OPERADOR: transportes urban

OPERADOR	CARREIRAS CARREGADAS	CARREIRAS VALIDADAS	ÚLTIMO CARREGAMENTO
Op. 1 privado de pequena dimensão	0	0	-
Op. 2 privado de média dimensão	52	52	03/08/2017
Op. 3 privado de pequena dimensão	0	0	-
Op. 4 privado de pequena dimensão	21	0	05/03/2018
Op. 5 privado de pequena dimensão	27	1	24/05/2017
Op. 6 público de média dimensão	117	117	16/12/2016
Op. 7 privado de pequena dimensão	0	0	-
Op. 8 privado de pequena dimensão	11	0	17/08/2017
Op. 9 privado de pequena dimensão	7	7	23/03/2016



O processo de reporte encontra-se, em suma, a progredir a várias velocidades, não estando ainda disponível uma base sólida para apoio aos processos de licenciamento e de contratualização de serviços.

Do mesmo passo, a consulta ao portal SIGGESC permitiu perceber que a informação de âmbito tarifário, que seria relevante para o presente estudo, não é completa nem dá garantias de que esteja atualizada. Efetivamente, da listagem disponível de tarifas não se consegue, por exemplo, concluir sobre a representatividade da maioria dos títulos em termos de expressão de vendas, nem tão-pouco se consegue concluir se estas tarifas estão efetivamente em vigor e disponíveis ao público ou se, por algum motivo, foram descontinuadas.

Sendo inquestionável a mais-valia do SIGGESC para a gestão e planeamento de linhas e redes exploradas pelos operadores de transportes público de passageiros, pelo que representa ao nível de institucionalização de um modelo de reporte padronizado e de atualização regular, a sua utilidade prática para uma análise de âmbito tarifário afigura-se para já limitada. Sugere-se que a plataforma adote uma estrutura que permita acompanhar a listagem de tarifários das **regras e princípios que norteiam e enquadram essas mesmas tarifas**⁶³.

Para além do facto da informação recolhida no SIGGESC ser suscetível das mais diversas interrogações, não se consegue, em suma e a partir daqui, ampliar as capacidades técnicas relacionadas com a análise crítica das concessões em matéria tarifária.

A ausência e a própria inconsistência de dados conduzem esta investigação à **pesquisa da estrutura de custos caso a caso**, mediante a consulta direta dos relatórios e contas dos diferentes operadores que se encontram disponibilizados *online*.

5.10.2. *Accountability* – os relatórios e contas vistos ao pormenor

Considerando que cabe a cada operador de serviço, nos termos legais, regulamentares e contratuais aplicáveis, aplicar o seu próprio tarifário, definido em função dos respetivos custos, e que estes não estão ainda devidamente reportados no SIGGESC, procedeu-se então a uma fase de **análise da estrutura de custos de uma seleção de operadores, representativos da heterogeneidade do país**, nomeadamente das grandes e pequenas cidades, do litoral, do interior e dos contextos insulares, mas também de modelos gestionários públicos e privados.

Impõe-se recomendar, que a proposta de regulamento proponha **níveis mínimos de “accountability”**, que tornem público o acesso às contas e que ofereça uma estrutura comum e consistente de reporte, incluindo uma separação clara do tipo de serviço – desagregando serviços que têm natureza distinta (i.e. turismo, transporte escolar, serviços eventuais, entre outros) – de forma a evitar enviesamentos de variada índole, sem prejuízo da adição de conteúdos considerados relevantes por cada operador. **Entrevê-se, na definição do nível mínimo de desagregação que as contas devem ser reportadas à AMT, um dos outputs do presente trabalho**, o qual deverá ser articulado com a base de dados de conhecimento, cuja execução encontra-se em curso (AMT 2017b).

⁶³ Exemplo de ininteligibilidade pode ser encontrado no facto de existirem operadores urbanos que apresentam tarifas diferenciadas com as designações “Normal 1”, “Normal 2” e “Normal 3”, às quais estão associadas o mesmo preço e para as quais não existe informação sobre as correspondentes regras de utilização, que permitam perceber os serviços que as tarifas proporcionam.

Com efeito, a transparência do sistema de transporte público exige uma clara segregação entre custos incorridos com serviços comerciais e aqueles que dizem respeito a serviços de transporte público de passageiros, sujeitos ou não a OSP. Esta é condição primeira de reporte, não obstante existirem muitos outros indicadores, assinalados a *bold* na tabela seguinte, cujo apuramento configura um nível mínimo de desagregação de informação que deve ser reportada à AMT, permitindo a esta prosseguir as suas competências legais de regulação.

Quando analisamos diferentes relatórios e contas de empresas de transporte rodoviário – indubitavelmente o modo que congrega maior número de operadores ao nível nacional – realizamos que a **componente de custos** é razoavelmente bem coberta, com todos os operadores a fornecerem grande parte dos seus custos. Compreende-se ainda que o modelo de reporte dos operadores, sobretudo os de gestão pública nacional, é significativamente mais abrangente e detalhado do que dos seus congéneres europeus. Uma análise mais atenta revela, contudo, que existem ainda muitas inconsistências de pormenor na forma como os operadores nacionais classificam contabilisticamente os seus custos e receitas. A este respeito, indique-se que a noção das categorias de custos que devem ou não ser rotuladas como operacionais revela-se particularmente discutível, variando a definição de operador para operador. É por exemplo observável, através do esforço de caracterização de custos, que os operadores integram nos resultados operacionais todas as rubricas que não são financeiras e que se relacionam com a gestão dos serviços que prestam, os quais são variados e concorrem já para uma porção significativa da estrutura de custos. Resulta daqui que, se ao nível das receitas é relativamente acessível a identificação das que derivam da venda de títulos (embora mesmo assim se salvasse a necessidade de distinguir receitas tarifárias dos suportes respetivos), idêntica distinção ao nível dos custos permanece, em muitos casos, inacessível.

Do lado dos **proveitos**, os principais operadores urbanos nacionais esclarecem acerca de receitas provenientes da venda de títulos e subsídios de exploração, mas apenas alguns precisam quanto remunera o Estado pelos seus títulos bonificados e outros pecam por omissão ou por imprecisão, referindo-se à compensação por obrigações tarifárias como um “subsídio à exploração”, o que não é correto, uma vez que as compensações tarifárias não se destinam a compensar custos de exploração resultantes de prestações de serviço público.

Particularmente contraproducente é o facto de operadores privados de grande dimensão não informarem sobre a **oferta** do serviço de transporte público, nem mesmo ao nível da célula básica de informação representada pelo indicador de quilómetros percorridos.

Ao nível da **procura**, o indicador basilar reside no número de passageiros transportados, o qual não é apresentado por pequenos operadores privados⁶⁴.

Em traços largos, a análise dos relatórios e contas revela que:

- i) Os operadores urbanos e públicos apresentam níveis de informação com um detalhe elevado, ainda que o nível de informação aparente associar-se positivamente à dimensão do operador;
- ii) Os operadores privados apresentam níveis de informação baixos nos relatórios e contas produzidos. Este nível de informação aparenta associar-se negativamente à dimensão do operador, fazendo com que a informação dos grandes operadores privados nacionais seja extremamente escassa;

⁶⁴ Deduz-se apenas pela receita tarifária (entre 4 e 5 milhões de euros) que se trate efetivamente de um operador de pequena dimensão (aqui entendido como aquele que transporta menos de 10 milhões de passageiros por ano).

- iii) A informação disponibilizada em relatórios e contas de operadores internacionais situa-se ao nível dos operadores privados nacionais de grande envergadura. Ou seja, encaram o R&C a partir de uma visão economicista, não prestando informações que permitam contextualizar a operação anual de serviço público de transporte de passageiros.

Tabela 13 – Síntese de elementos positivos e a corrigir entre os R&C consultados

Indicadores	Dimensões	Elementos positivos	Elementos a corrigir
Performance operacional	<i>Oferta e procura</i>	Empresas públicas apresentam indicadores de oferta e de procura por modo	Informação de Oferta e Procura apresentada em texto dirigido aos acionistas, com nível de pormenor baixo, não se informando sobre o número de quilómetros percorridos nem o número de passageiros transportados.
			Nenhum operador classifica os quilómetros percorridos (exemplos de categorias poderiam incluir: (i) ao serviço, (ii) em vazio, (iii) em formação, (iv) em manutenção)
			Operadores aparentam imputar percursos médios estanques ao longo dos anos, devendo atualizá-los com regularidade recorrendo a procedimentos standardizados, tanto mais quando o indicador passageiros.km se assume como uma das bases de compensação financeira por serviço prestado
Performance económico-financeira	<i>Rubricas desagregadas de custos</i>	Um operador público identifica e monetariza custos com tempos mortos na oficina e um outro identifica os custos de intervenção oficial com grande nível de desagregação (e.g. pneus, direção, suspensão, embraiagem)	Empresas com estruturas de manutenção internas colocam receitas com serviços externos (como manutenção de viaturas externas ao parque automóvel dos operadores) como ganhos operacionais
		Um operador público fornece receitas e custos por modo de transporte	Um operador público e os operadores privados não indicam custos com combustível
			Nem sempre resulta claro se os gastos operacionais incluem amortizações, depreciações, provisões, reversões ou outras despesas como indemnizações por cessação de contratos de trabalho. É igualmente improvável que os custos operacionais muitas vezes descritos se refiram a custos diretos com o serviço de transporte público, devendo esta distinção ser introduzida.

Indicadores	Dimensões	Elementos positivos	Elementos a corrigir
			Todos os operadores deveriam apresentar custos desagregados por tipo de viatura, para compreender margens de melhoria de performance a partir da introdução de políticas de renovação da frota
	<i>Indemnizações compensatórias e compensações de tarifário</i>	A maioria dos operadores públicos e alguns privados identificam claramente as rubricas a que as compensações financeiras decorrentes de obrigações tarifárias dizem respeito	Alguns operadores privados referem-se a compensações por tarifário como indemnização compensatória de custos de exploração.
	<i>Tarifário</i>	Apenas um operador público informa sobre as tarifas que vigoraram no ano em apreciação, ao passo que um outro informa sobre as receitas e validações por grupo de títulos	As receitas tarifárias por título/grupo de títulos (e correspondente número de validações) deveriam ser apresentadas
			Incluir tarifário aplicável e as variações que sobre ele a atualização tarifária fez incidir
Outros	<i>Apresentação</i>		R&C devem ser disponibilizados nos respetivos endereços eletrónicos em formato editável e não como fotografia
	<i>Abrangência</i>	Um operador público atribui valor monetário ao cálculo de emissões de que é responsável.	

O documento com Orientações para a Interpretação do Regulamento (Europeia 2014) informa que, sempre que o prestador de serviço público exerça também atividades comerciais, “é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais”, o que constituiria, aliás, uma violação ao acórdão Altmark.

Tais regras consistem essencialmente num método robusto para a separação das contas dos dois tipos de atividade, afetando, quando não é totalmente claro a que tipo de serviço a receita ou o custo diz respeito (como acontece, por exemplo, com custos fixos, de tipo administrativo), critérios de proporcionalidade do seu peso relativo no total das incidências positivas e negativas geradas pelo operador. Para além do mais, importa distinguir, para cada contrato de serviço público isoladamente, custos, receitas, indicadores de oferta e de procura para cada um dos modos isoladamente e contextualizar e evidenciar a componente de operação que, sendo relativa a transporte público, se enquadra em obrigações de serviço público. Para efeitos de apuramento das obrigações de serviço público, deverá a análise permitir destriçar informação por linha, tipo de dia (dia de semana e horário escolar/ não escolar e de inverno ou de verão, se aplicável) e faixa horária.

Supletivamente dever-se-á informar sobre custos associados a cada viatura ou meio de transporte e, bem assim, documentar-se resultados de inquéritos de satisfação relativos ao serviço e cálculo de emissões associadas à prestação dos diferentes serviços e modos de transporte, fazendo os relatórios e contas evoluir para um nível superior de promoção e proteção do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável.



O modelo em baixo evidenciado constitui uma proposta de estrutura de reporte mínima obrigatória para operadores de transporte que operam em mercados regulados, sendo essas informações reportadas especialmente relevantes a propósito de permitir as autoridades de transportes cumprirem a obrigação de publicar relatórios anuais circunstanciados sobre as obrigações de serviço público da sua competência, nos termos e para efeitos do n.º 1 do artigo 7.º, do Regulamento.

Figura 10 – Estrutura de referência para relatórios e contas de segunda geração relativos a operadores de transporte público

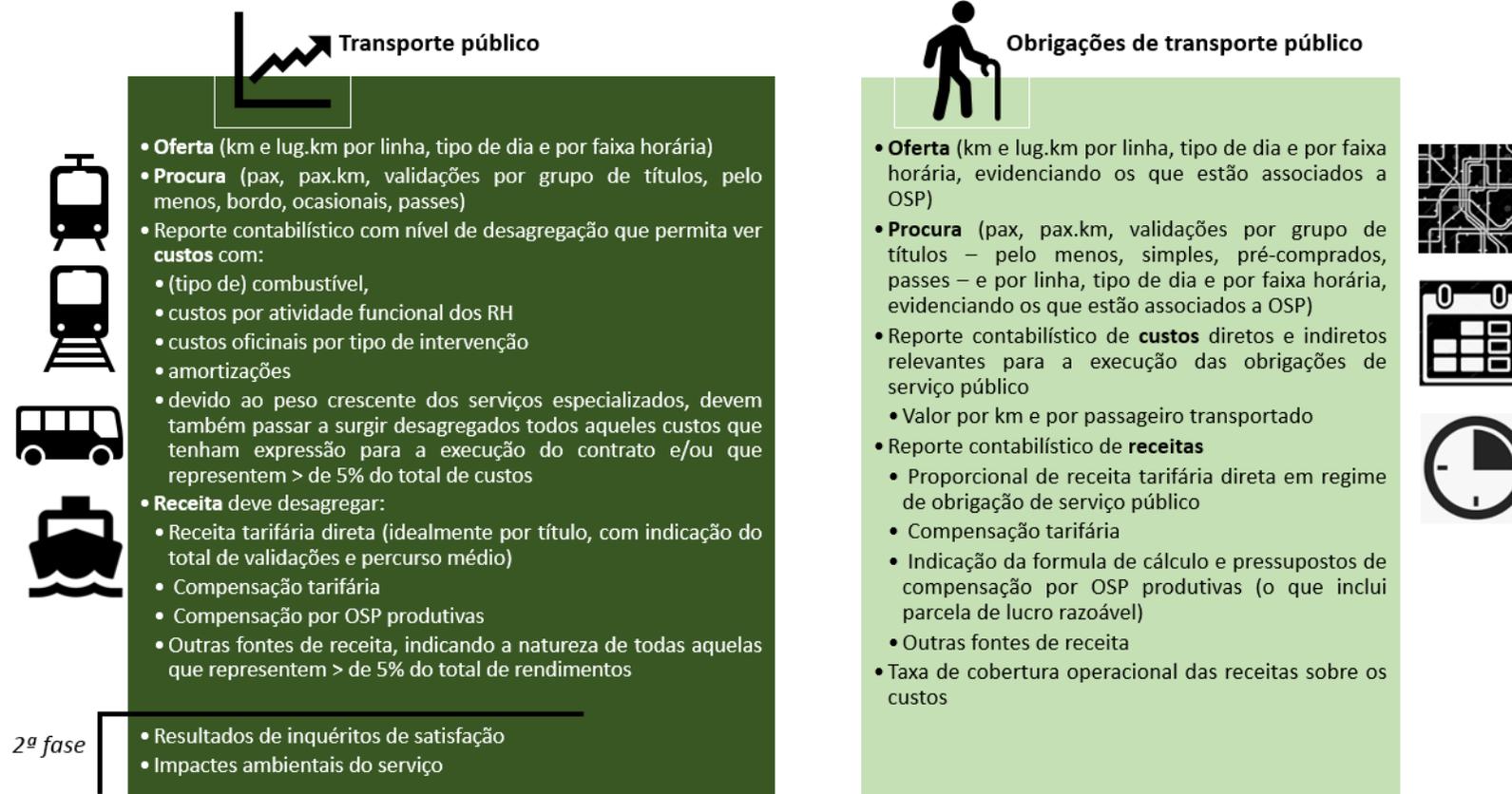


Tabela 14 – Disponibilidade de informação em Relatórios e Contas (2016)

País		PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	ES	ES	DE	
Escala		Urbano	Urbano	Urbano	Urbano	Urbano	Urbano	Regional	Regional	Urb./Reg.	Reg.	Urb./Reg.	Urbano	Urb./Reg.
Gestão		Público	Público	Público	Público	Público	Público	Privado	Privado	Privado	Privado	Público	Público	Público
Modo		Rod./Ferr.	Rod./Ferr.	Rod./Ferr.	Rodov.	Rodov.	Rodov.	Rod./Ferr.	Rodov.	Rodov.	Rodov.	Rod./Ferr.	Rodov.	Rod./Ferr.
Disponibilidade <i>online</i>		x	x	x	x	x	x	x			x	x	x	x
Resultado	<i>Resultado líquido do exercício €</i>	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Custos	<i>Energéticos (€)</i>	x	x	x	x	x		x	x		x			
	<i>Recursos humanos (€)</i>	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	<i>Matérias primas (€)</i>	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	<i>Fornecimento de serviços externos (€)</i>	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
	<i>Depreciações e amortizações (€)</i>	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	<i>Operacionais (€)</i>	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x
	<i>Totais (€)</i>	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Proveitos	<i>Comp. tarifas bonificadas (€)</i>	x	x			x			x		x			
	<i>Indemnizações compensatórias (€)</i>	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	
	<i>Peso das receitas - Passes (%)</i>	x	x			x	x	x	x	x				
	<i>Peso das receitas - títulos ocasionais</i>	x	x					x	x	x	x			
	<i>Vendas de títulos (€)</i>	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x
	<i>Rendimentos totais (€)</i>	x	x	x	x		x	x	x	x		x	x	x
Investimentos	<i>Infra estruturas (€)</i>	x	x		x				x					
	<i>Material circulante (€)</i>	x	x	x	x				x					
	<i>Outros (€)</i>	x	x	x	x				x					
	<i>Total (€)</i>	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x		
Oferta	<i>Km percorridos</i>	x	x	x	x	x	x	x	x					
	<i>Lugares km</i>	x	x	x	x		x							x
	<i>Veículos.km</i>	x	x	x	x		x					x		x
Procura	<i>Passageiros transportados</i>	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	<i>Peso % dos passes sobre validações</i>	x	x	x				x				x		
	<i>Peso % títulos ocasionais sobre</i>	x	x	x								x		
	<i>PKT (passageiros x percurso médio)</i>	x	x	x	x	x								x



5.10.3. Conta pública de transportes

Como pré-condição exigível para a elaboração de modelos tarifários adequados à estrutura simultânea de custos e receitas do ecossistema de transporte, um dos passos que será necessário trilhar passa pela elaboração de uma conta pública de transportes. Com a adoção generalizada desta conta, poder-se-ia criar um sistema de recolha de dados que efetue uma leitura real de quanto custa o sistema de deslocações, por cada tipo de utilizador, para assim se poder avaliar diferentes cenários de opções modais.

Em linha com as disposições plasmadas no Guião para a Elaboração de Planos de Mobilidade e Transportes (Isabel et al. 2011), relativas à adoção de uma conta pública que mensure os custos do sistema de transportes e de forma a oferecer subsídios para o desenvolvimento de ferramentas de monitorização dos sistemas tarifários, propõe-se declinar no regulamento da AMT a recomendação de solicitar às autoridades de transporte a elaboração de uma conta pública de transportes, pelas autoridades de transporte, entendida como um exercício de contabilidade analítica no qual são identificados e detalhados os custos e receitas reais do respetivo sistema de transporte. Apesar de âmbito mais vasto do que o estrito serviço de transporte público, a sua implementação permitirá avançar na discussão sobre a determinação do custo de produção e operação de serviços públicos de mobilidade e sobre o seu financiamento.

É condição da conta pública a identificação explícita de todos os custos associados a cada sistema de transportes, bem como todas as receitas geradas no âmbito de cada sistema, e ainda os fluxos financeiros associados (contabilização das transferências). Com efeito, a respeito da contabilização dos principais fluxos económicos e financeiros associados ao sistema de mobilidade no seu todo e a cada modo individualmente, há que considerar que o custo privado (do próprio ator) associado a um serviço adquirido, incluindo as tarifas, taxas e os impostos, pode ser encarado de forma diferente consoante os atores: por exemplo, as tarifas de transporte público constituem um custo para o utilizador final, mas uma receita para os operadores que o fornecem. Por sua vez, os subsídios, representam um custo para o Estado, mas uma receita para o agente que deles beneficia. Do ponto de vista do balanço dos custos totais, trata-se de meras transferências diretas entre atores, mas a sua distribuição pode determinar a procura e a adoção de comportamentos modais sustentáveis.

Apesar de alguns consultores já realizarem contas públicas sobre o sistema de mobilidade e de transportes há mais de 10 anos⁶⁵, esta é uma prática que não está ainda generalizada, fazendo com que o conhecimento existente dos custos reais da mobilidade seja ainda diminuto. Verifica-se, desde logo, uma limitação relativa à capacidade, por um lado, de os controlar e, por outro lado, de estabelecer preços adequados e justos para os diferentes modos, com o entendimento claro e preciso de quais as necessidades de financiamento existentes e que fontes são mais adequadas, para assegurar a sustentação económica dos agentes e do sistema.

Este exercício de contabilidade analítica do sector exige uma rotina de classificação e sistematização das despesas, que permita uma fácil importação para o sistema de contas. É, para isso, indispensável um esforço de divulgação e consciencialização das diversas entidades com responsabilidade na mobilidade (em especial operadores de transporte e gestores de infraestruturas) quanto à importância da partilha de informação dos custos de investimento e funcionamento por si suportados.

⁶⁵ Estudo efetuado pela TIS para o INIR e para o município de Cascais em 2008 concluiu, a título de exemplo, que apenas 54% do total de custos afetos à mobilidade urbana são cobertos por contribuições diretas dos utilizadores.



A condução de exercícios de contas públicas de transporte tem o condão de materializar e internalizar custos externos do sistema. Ao passo que os custos suportados diretamente pelo cliente/utilizador se designam geralmente por custos privados ou internos (os quais podem ou não ser percebidos), a noção de custo externo reflete o custo para sociedade dos impactes gerados pelo sistema, e que são suportados por todos os outros que não só o cliente/utilizador. O custo social do sistema de mobilidade é, assim, representado pela soma destas duas componentes.

Os custos externos dos transportes apenas gradualmente têm vindo a ser reconhecidos. Estudo conduzido na região de Auckland, (na Nova Zelândia), sobre a análise de custos e benefícios segundo uma perspetiva societal (com a incorporação de custos que atualmente não têm “valor de mercado”, como por exemplo o ar limpo) conclui que, ao contrário do que é comumente aceite como garantido, os custos totais do transporte privado são sobretudo subsidiados pelos utilizadores de transporte público (Jakob, Craig, and Fisher 2006:65). Se se confirmasse este resultado nas áreas de jurisdição das autoridades de transportes portuguesas, poderíamos ser levados a assumir que não é justo os utentes diretos do serviço de transporte público concorrerem com níveis tão elevados de cobertura de custos, diluindo este valor por todos os cidadãos, através, por exemplo, de compensações de serviço público. O primeiro passo nesse sentido reside, pois, na realização alargada de contas públicas de transporte, que permitam averiguar esta realidade e dosear melhor apoios e subvenções públicas.

6. Aspetos sociais a reter de um Ecossistema em transformação

6.1. Integração tarifária e aplicação evolutiva a novas tendências

Nas Áreas Metropolitanas, os tarifários estão construídos de forma a contemplar a intermodalidade. A aprovação do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos⁶⁶ (PART), referido no Orçamento de Estado para 2019 e a aprovação da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, (que permitiu ativar a revogação dos passes combinados não multimodais instituídos pelo Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro), concorrem favoravelmente para uma abordagem dos transportes públicos numa ótica de cadeia de mobilidade.

Mas, mesmo em contextos caracterizados por níveis relativamente elevados e estruturados de oferta de transportes, os tarifários muitas vezes não contemplam os novos modelos de mobilidade urbana que colocam o utilizador no centro da cadeia de serviços, de que o MaaS (*Mobility as a Service*) constitui expoente máximo e que colocam novos desafios regulatórios.

O desenvolvimento de novos modelos de negócio assentes num modelo MaaS poderão complementar ou inclusivamente substituir os sistemas de mobilidade existentes, dependendo em parte dos regimes legais que venham a regular esta concorrência e/ou complementaridade (Veryard and Perkins 2017:29).

Com efeito, observam-se atualmente mudanças estruturais na forma como os cidadãos se relacionam com as alternativas de transporte que, fazendo uso de dispositivos tecnológicos, oferecem soluções intermodais, escolhendo cada cidadão aquela que lhe for mais conveniente de acordo com o seu quadro de valorização individual. O desafio coloca-se, pois, na compreensão de como se exerce a regulação tarifária em contextos de disrupção de oferta de serviços.

A este propósito, salientam-se algumas interrogações acerca de direitos de passageiros, recentemente avançadas pela Aliança MaaS⁶⁷, que, a respeito desses novos desafios, podem aliás ser transpostas com algumas adaptações para matéria tarifária: “*esforços atuais enveredados no sentido de desenvolver direitos de passageiros para o transporte multimodal deverão privilegiar medidas autorreguladas pelas regras de mercado e em modelos legislativos suaves (i.e. baseados em recomendações), evitando-se lançar medidas regulatórias precoces e de largo âmbito. A intenção é a de observar e reunir inteligência a partir de esquemas MaaS em curso e acompanhar simultaneamente abordagens regulatórias inovadoras para aumentar o conhecimento e a experiência acerca dos impactes desta primeira geração de serviços de mobilidade multimodal*”. (Alliance 2018:2) (tradução nossa).

É importante, em todo o caso, referirmo-nos a experiências concretas de complemento do serviço público de transporte de passageiros regular por parte de plataformas (a mais conhecida das quais será a Uber) e serviços flexíveis que permitem suprir défices de oferta, especialmente para o chamado *last mile*, por exemplo associados a horários rígidos e limitados de serviço público de transporte de

⁶⁶ Que carece ainda de atos regulamentares e específicos de execução, uma vez que o PART apenas prevê um mecanismo de financiamento de autoridades, não se verificando ainda qualquer definição de regras de âmbito tarifário direto.

⁶⁷ Mobility Alliance as a Service (MaaS) (Aliança para a Mobilidade como Serviço), cujo objetivo é promover a integração de vários serviços de transporte num único serviço de mobilidade acessível mediante pedido no âmbito da ERTICO, uma parceria público-privada de 120 membros do setor da mobilidade, trabalha para o desenvolvimento de um serviço MaaS pan-europeu para garantir a utilização ágil da mobilidade na Europa.



passageiros noturno (cfr. Hall *et al.* 2018). Existem já diversos exemplos internacionais, sobretudo nos Estados Unidos da América, onde a concessão em áreas limítrofes das grandes cidades e em determinados períodos horários foi concedida a operadores de tipo Uber, que apresentam custos marginais mais reduzidos e podem assim fazer este transporte mediante um pequeno acréscimo de tarifa ou internalizando a autoridade de transportes os custos correspondentes. Por exemplo, a cidade de New Jersey optou por financiar viagens em Uber como alternativa à construção de novos parques de estacionamento.

A experiência acumulada até à data com serviços privados a pedido, em viatura ligeira, que funcionam como complemento do transporte regular aparenta seguir, no que à compensação financeira por obrigações de serviço público diz respeito, uma lógica semelhante à do serviço público de transporte de passageiros regular.

Em Toulouse, o cartão “Pastel” (www.tisseo.fr) permite acesso à rede de transportes públicos, assim como aos sistemas de partilha de bicicletas e de carros. A aplicação *Whim* (<https://whimapp.com/>), originalmente desenvolvida em Helsínquia, permite a combinação, numa única aplicação, de planeamento e pagamento de viagens em diversos modos de transporte. Apesar de não serem explícitas as regras associadas às tarifas, é relativamente fácil concluir que a tarifa base, que permite acesso ilimitado ao transporte público e ao sistema de bicicletas partilhadas (outros modos exigem pagamento), é mais baixa do que a tarifa mensal do transporte público, correspondendo antes ao valor de uma tarifa de transporte público anual repartida por doze meses.

Outros serviços associados à tarifa base do serviço público de transporte de passageiros podem permitir a diferenciação pela qualidade. Efetivamente, as últimas décadas têm reforçado o direito dos cidadãos à exigência de mais elevados padrões de qualidade. Trata-se de um sinal claro de evolução da sociedade em geral e de uma sociedade com crescente acesso à informação. Esta realidade conflitua, porém, com a ligação que vem sendo estabelecida, ao longo dos anos, entre obrigações de serviço público e a perspetiva dos serviços mínimos.

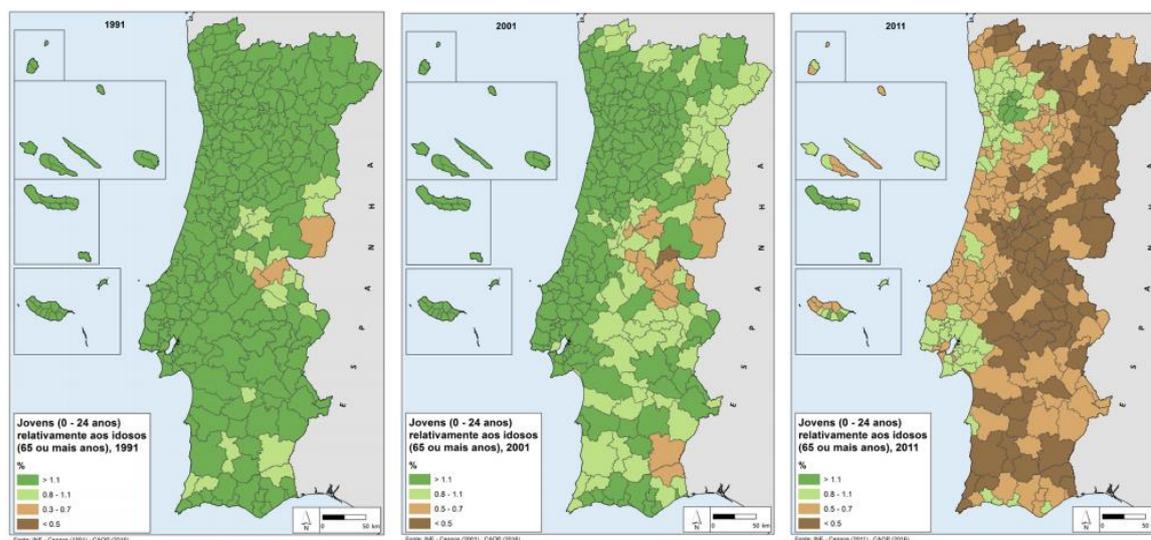
Exemplos de serviços “*premium*” são as ligações diretas/expresso no interior de grandes centros urbanos, ligando zonas residenciais e grandes centros financeiros, com oferta de ligação direta em autocarros de maior qualidade e a um custo equidistante entre a tarifa regular e a tarifa do táxi (cfr. Di Pasquale *et al.* 2016:3292). Experiências atuais deste tipo encontram-se em redes de transporte público maduras e muito estruturadas, não sendo, portanto, agora o momento e o contexto de as introduzir no sistema tarifário nacional, sob pena de degradação dos serviços de base.

6.2. Políticas tarifárias inclusivas

As dinâmicas demográficas, consideradas na respetiva distribuição espacial, poderão, a prazo, vir a exigir das políticas públicas limites à compensação financeira, incluindo de âmbito tarifário. Contudo, estes limites entram em contraciclo com as orientações políticas mais recentes, espelhadas na Portaria n.º 249-A/2018, de 6 de setembro, que generaliza tarifas com desconto atribuídas a alguns segmentos da população independentemente do seu nível de recursos económicos e privilegia cidadãos residentes em zonas urbanas estruturadas onde estes títulos são oferecidos, por contraponto com zonas do país onde estes títulos não estão previstos. Cabe salientar que, enquanto a compensação pela OSP é paga pelas autoridades de transportes locais, os “descontos sociais” legalmente impostos – excluindo assim aqueles impostos apenas contratualmente – são custeados pelo Estado (nos casos dos passes 4_18, Sub 23 e social +, através da DGTF).

Por outro lado, a inversão acelerada da pirâmide etária, patente em diversos planos gerontológicos que têm vindo a ser realizados à escala regional e nacional, mostram que 20,7% da população residente tem atualmente 65 ou mais anos de idade, conjeturando-se pelo Instituto Nacional de Estatística que, em 2040, este grupo represente 32,7% da população total. O aumento que já se regista ao nível das compensações tarifárias não será alheio a esta recomposição acentuada da estrutura etária da população portuguesa.

Figura 11 – População jovem (0-24 anos) relativamente aos idosos (65 ou mais anos), por concelho (1991, 2001 e 2011) (Carmo 2018:60)



Assumindo que a estrutura de financiamento do sistema de transportes não é infinitamente elástica, pode haver necessidade de rever o modelo atual de subsidiação. A fazê-lo, interessaria atender às circunstâncias próprias dos territórios, no respeito pela equidade na distribuição dos recursos, por via da generalização *de facto* da matriz de títulos de transporte com tarifas bonificadas. Importaria também assumir uma política de subsidiação mais dirigida, de forma a aplacar situações de exclusão social, entendida como um processo que gradualmente aliena os indivíduos de todas as formas de participação na vida pública. Esta noção emerge do produto combinado de múltiplos fatores, incluindo a pobreza, a deficiência ou inaptidão, a falta de acessibilidade, entre outros tantos elementos.

Ainda que o conceito pareça sobrepor-se ao de pobreza, estes não são sinónimos. A exclusão social é um fenómeno de causas de mais largo espectro e inclui elementos menos tangíveis do que a pobreza, como a falta de *status*, o poder (*disempowered persons*), a estima pessoal e as expectativas que condicionam baixos níveis de participação social. Uma proposta de subsidiação dirigida poderia passar por um modelo tarifário definido pelas entidades que habitualmente definem as políticas sociais. Caberia a essas entidades a aquisição por grosso de passes (a preços iguais aos do público em geral, ou eventualmente com um desconto devido à compra em bloco) e a sua posterior revenda aos utilizadores beneficiários (com a política de preços subsidiados que cada um desses órgãos entendesse mais justa), assumindo assim diretamente o custo da tarifa reduzida.

Sendo comumente aceite que os transportes públicos desempenham um forte papel na promoção da equidade no acesso às oportunidades, entre as quais desponta o acesso ao trabalho, componente fundamental de realização pessoal e económica dos indivíduos, interessa referir-nos a modelos



internacionais de grande longevidade, e premiados, como o programa *Work Wise*⁶⁸, que visa ultrapassar barreiras económicas de acesso ao transporte público e promover a estabilidade no recém-adquirido emprego.

A mais-valia de programas como o *Work Wise* reside no facto de atender ao caso de grupos de indivíduos para quem o custo da viagem constitui uma verdadeira barreira, em situações em que, por força de manifesta incapacidade económica, sejam colocados fora do mercado profissional. Apoiar estes grupos exigiria, porventura, uma redistribuição dos recursos, através do desenvolvimento de parcerias entre as autoridades de transportes e entidades responsáveis pela definição e financiamento de políticas de inclusão social ou ainda por imposição da autoridade ao operador, como obrigação contratual, do dever de praticar certos descontos para determinados grupos de passageiros. Isto constituiria uma oportunidade ímpar de obter ajudas exteriores (sob a forma de financiamentos adicionais através de orçamentos terceiros) para os transportes públicos, em contrapartida do contributo que estes prestam a favor da inclusão social das populações. Este modelo de subsídio capacitadora poderia assumir os mais diversos formatos, desde a possibilidade de o subsídio ser atribuído a fundo perdido até à possibilidade de se preverem mecanismos que permitam aos beneficiários reembolsarem a entidade que custeou os passes num período a determinar após o reinício da atividade.

6.3. Criação de índice de acessibilidade equitativa

O conceito de equidade tem vindo a ser muito discutido, nos domínios da economia e ciência política e alguns autores aplicaram-no aos transportes através do conceito de acessibilidade (Macário 2005, 2011), como viabilizador do acesso a oportunidades, sejam elas de carácter económico ou social. Na literatura político-económica encontram-se duas interpretações para o conceito de equidade (William Baumol 1986): *i*) a noção processual, baseada na equidade de oportunidades oferecidas, e o tipo de acesso proporcionado para aceder a um processo económico ou social; e *ii*) a noção de resultado final, baseado no estado em que indivíduos ou organizações emergem de um processo económico, isto é o impacte do processo económico. Subjacente a estas interpretações está o conceito de justiça.

As teorias de equidade aparecem associadas aos jogos de distribuição justa, muito dependentes dos níveis de informação que uma das partes na interação tem sobre as preferências da outra parte. Nos transportes, esta questão foi originalmente abordada num projeto de investigação do 4º programa quadro de investigação e desenvolvimento, da Comissão Europeia, designado por QUATTRO (desenvolvido pela TIS, em 1999). Nessa investigação, concluiu-se que a perceção que o utilizador de transportes tem de justiça se relaciona com o valor da função utilidade que cada indivíduo atribui a um serviço específico, a qual está centrada nas necessidades e expectativas do próprio, o que inclui também a relevância da informação disponível, independentemente da valorização de utilidade que outros possam fazer.

A relevância destes conceitos é da maior importância para a relação entre o sistema de mobilidade oferecido e o valor percebido (acessibilidade) pelos utilizadores reais e potenciais, condicionando também a aceitabilidade pública das medidas tomadas, em particular as que se refere a tarifários. Viegas e Macário (Viegas; and Macário; 2003) traduziram estes conceitos para os sistemas de mobilidade, decompondo a equidade nos seguintes elementos:

⁶⁸ <https://www.networkwestmidlands.com/offers/jobseekers/>

- *Equidade territorial ou agregada* – que encerra o direito à mobilidade, consagrado na constituição em vários Estados, e que no essencial deve assegurar, em todo o território, sem exclusões, o acesso a bens e serviços;
- *Equidade horizontal ou processual* – que encerra a equidade processual, o princípio de igualdade de oportunidades e a discriminação positiva que daí decorre;
- *Equidade vertical ou resultante* – que encerra a equidade resultante, e que considera as diferenças entre distribuição de riqueza subjacentes à organização social do país ou cidade;
- *Equidade longitudinal ou evolutiva* – que encerra a expectativa de não degradação de benefícios ao longo do tempo, o que constitui um dos aspetos mais críticos nos processos de aceitabilidade pública.

A característica multidimensional da equidade e, por consequência, da aceitabilidade, tem de ser considerada, tanto na perspetiva estática como na dinâmica, para refletir e monitorizar o impacto da mudança produzida por qualquer medida direta ou indiretamente percebida como relevante para a relação de valor preço-qualidade.

Referências importantes sobre diferentes desequilíbrios regionais podem ser encontradas em estudos com a chancela do IMT, conduzidos pela TIS (Faustino Gomes; Daniela Carvalho 2011), os quais revelam que a comparticipação dos utilizadores através do tarifário para a cobertura dos custos operacionais dos operadores nacionais das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto é superior ao das suas congéneres europeias. Todavia, focando a nível nacional, verifica-se que o esforço financeiro associado ao preço do passe (medido através das variáveis preço/PIB per capita) nas duas áreas metropolitanas é menor do que aquele que é sentido em cidades de média dimensão, como Coimbra, Aveiro ou Braga.

Se a utilização do poder paritário de compra, calculado a partir do PIB per capita, é discutível, porque enviesado por diversas circunstâncias económicas e financeiras, que inflacionam as duas áreas metropolitanas em detrimento das demais regiões, não deixa de ser importante prevenir que se penalize os restantes territórios e economias de menor densidade. Seria razoável, portanto, ponderar se o serviço público de transporte de passageiros em regiões com rendimentos médios per capita inferiores deve (ou não) apresentar tarifas superiores, por quilómetro médio percorrido, às praticadas nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Em conformidade com este racional, torna-se indispensável desenvolver e formalizar um índice de acessibilidade equitativa (IEA), que deverá incidir sobre a tarifa base, e ser aplicado em função da acessibilidade oferecida, a partir da área de residência de cada cidadão (apurado à zona), para um conjunto de infraestruturas económicas e sociais, correspondentes ao mínimo para obviar situações de exclusão social.

Este índice, IEA, deverá ser construído considerando as quatro dimensões de equidade referidas anteriormente, refletidas em parâmetros aferidos à zona para os seguintes aspetos: custo direto adicional⁶⁹ de consumo (distância tempo), conveniência (ligações diretas ou não), rendimento médio da zona e evolução de indicador de qualidade de vida.

Situações de acessibilidade deficitária deverão reduzir o valor da tarifa a pagar, por aplicação de crédito, e situações de acessibilidade excedentária deverão aumentar o valor da tarifa a pagar, sendo este balanço executado no âmbito da relação autoridade-cidadão, através de estruturas existentes, e não afetando a distribuição de receitas entre operadores.

⁶⁹ Face ao tarifário.



Num processo inicial, este mecanismo deveria incidir apenas nos títulos de passageiros frequentes e, após devidamente simulado e testado, numa segunda fase deveria incidir também no tarifário do utilizador ocasional.

Este mecanismo apresenta um potencial forte como estímulo à fidelização do cliente, à aceitabilidade dos custos da mobilidade, e à valorização da mesma, bem como permite aferir de forma mais rigorosa o potencial de captura de valor que os transportes aportam aos vários domínios da economia, pelo que é recomendado que se faça um estudo aprofundado da sua constituição e a simulação do seu impacto no sistema de mobilidade, não se antevendo dificuldades técnicas na sua execução⁷⁰. A aplicação deste tipo de índice não dispensa o conhecimento da matriz de mobilidade da área de aplicação, um correto zonamento da mesma, e a manutenção da sua atualização.

6.4. Princípios de regulamentação tarifária

A elaboração de regras gerais e princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos deve atender à definição de uma estratégia de mobilidade integrada, garante do desenvolvimento sustentável a nível nacional, regional e local.

Deve-se também atender à racionalidade dos investidores, que prestam um contributo estruturante no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, razão pela qual os modelos tarifários que se venham a desenhar no regulamento tarifário da AMT devem estar subordinados ao princípio de incentivo de dinâmicas credíveis de competitividade de toda a cadeia de valor e indutoras de crescimento económico sustentável e de coesão, num quadro regulatório suportado num paradigma de concorrência não falseada nem distorcida e em regras e procedimentos claros, credíveis, transparentes, sindicáveis e de longo prazo.

Não caberá à AMT elaborar regulamentos específicos sobre o modelo tarifário individual em cada região. Os contratos de serviço público que forem sendo celebrados ao abrigo do RJSPTP podem fixar o tarifário, bem como as suas regras de atualização com observância das regras gerais legais e regulamentares aplicáveis, incluindo o regulamento tarifário da AMT. O regulador económico será eventualmente consultado para aferir e garantir a compatibilidade das regras contratuais tarifárias com o quadro normativo nacional e europeu aplicável, assegurando a adequação dos tarifários aos fatores que corporizam a respetiva formação. **Deve, para esse efeito, solicitar às autoridades de transporte e aos operadores a demonstração de adequabilidade em matéria tarifária, através de níveis mínimos de reporte de informação.**

Os princípios que o regulamento tarifário da AMT deve traduzir adequadamente inspiram-se na Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e incluem os seguintes imperativos, os quais devem ser concretizados em regras concretas a verter no mesmo instrumento:

- Igualdade de oportunidades no acesso ao serviço, procurando nomeadamente a tendencial eliminação das assimetrias do grau de acessibilidade territorial, social e económica ao serviço público de transporte de passageiros;
- Garantia e promoção da qualidade e da sustentabilidade económica, financeira, social e ambiental do serviço público de transporte de passageiros;

⁷⁰ Considera-se que o horizonte de seis meses seria o necessário para concluir os estudos que permitiriam avaliar a bondade do mecanismo proposto.

- Eficiência e razoabilidade na utilização dos recursos públicos;
- Intermodalidade e integração tarifária, sempre que esta se afirme como uma solução de maior eficiência e eficácia para o funcionamento e acesso à rede de transportes;
- Clareza, transparência e facilidade de compreensão das tarifas pelos utilizadores do serviço.

Em função de circunstancialismos de cada contrato de serviço público e regime tarifário nele inscrito, impõe-se que cada autoridade competente reflita e evidencie, através de uma avaliação casuística, se os níveis tarifários refletem devidamente o presente conjunto de princípios.

6.5. Aplicação evolutiva à informação disponível

Recomenda o documento das orientações de interpretação do Regulamento (CE) 1370/2007 emitidas pela Comissão Europeia que, “*para ajudar a efetuar verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas*” (Comissão Europeia 2014:18) entre os operadores, as autoridades de transportes e as autoridades reguladoras, o que será particularmente relevante em matéria de receitas, custos e procura, elementos essenciais para regular a importante dinâmica que orbita em torno da matéria tarifária e para permitir às autoridades de transportes cumprirem com a publicação do relatório anual circunstanciado previsto no artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento.

O conhecimento limitado da estrutura de custos dos operadores de transporte, que possa ser reconhecida como diretamente resultante do serviço público de transporte de passageiros, conduz-nos à necessidade de internalizar, junto dos operadores de serviço, a importância de reportar esta informação. Este reporte é fundamental para permitir uma gestão transparente de serviços, bens e recursos públicos, sob pena de, em última instância, as autoridades de transportes terem de lançar mão de penalizações contratuais e/ou outros instrumentos sancionatórios legal ou contratualmente previstos para o incumprimento das obrigações de serviço público.

Os diversos obstáculos com os quais o presente trabalho se deparou, relativos à disponibilidade de informação contida nos relatórios e contas, as reiteradas incongruências, a interpretação dúbia que os diferentes operadores assumem dos variados indicadores de performance operacional e financeira, exigem, concomitantemente, um reforço da capacidade interna da AMT em matéria de economia dos transportes, que permita destringir regras contabilísticas e calcular fatores de custos de transporte.

A experiência de cálculo de custo de transportes em quadrantes tão contrastantes quanto o Brasil, Singapura e Austrália demonstra quão morosos e exigentes podem ser os processos de determinação de custos de transporte e criação de modelos de referência. Isto é demonstrativo da pertinência de prever, na organização interna da AMT, a possibilidade da criação das figuras de gestor de projeto, de mediador de conflitos e das equipas multidisciplinares exigíveis com vista a promover confiança interinstitucional e elevar os níveis de diálogo com os vários *stakeholders* do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes. Por outro lado, a capacitação para a transição e para a adaptação às alterações legais introduzidas, e que exige a definição de regras claras para a moldura tarifária, pode passar pelo estabelecimento de um programa de transferência de conhecimento não apenas com os reguladores económicos congéneres do espaço europeu, mas inclusivamente com os que se situam para além deste.

Por último, serviços de partilha digital e de sincronização de dados estabelecidos entre a AMT, as autoridades de transportes e os operadores permitirão à primeira, com frequência acordada, criar um centro de inteligência, em linha com os objetivos paradigmáticos da Agenda Digital para a Europa e



com o modelo de regulação económica de elevada qualidade que a AMT prossegue, facilitando os serviços de inspeção e de auditoria às contas anuais divulgadas, com separação contabilística entre o serviço público de transporte de passageiros (serviço de oferta coletiva), obrigações de serviço público contratualizadas (com mínimos definidos pelo Estado) e demais atividades comerciais prosseguidas.

Devido ao estado de amadurecimento do sistema de transportes, considera-se, em geral, que o conteúdo das regras a verter no regulamento tarifário da AMT deverá assumir necessariamente natureza abrangente e programática. Pretende-se, assim, mais do que impor regras rígidas, vincar processos, apontando linhas e rumos de ação, que serão revistos periodicamente ou sempre que se justifique, sobretudo de molde a refletir a curva de aprendizagem que se espera alcançar através do diálogo construtivo com os diferentes atores do sistema. Estes processos de revisão serão relevantes para a AMT consolidar uma visão cada vez mais desenvolvida e informada sobre a exploração do serviço público de transporte de passageiros em Portugal, o que permitirá, finalmente, determinar custos concretos de referência e avançar para a fixação de custos de referência considerados «eficientes», na aceção da metodologia do regulador australiano a que se fez referência no presente trabalho.

6.6. Aplicação evolutiva a modelos de financiamento

O planeamento tarifário constitui um instrumento político de relevo, pelo papel que desempenha na inclusão social, no bem-estar e na acessibilidade das regiões, mas reflete interdependências entre o comportamento modal de passageiros, o sistema de custos incorridos pelos operadores e a disponibilidade financeira para cobrir custos resultantes de obrigações de serviço público, correspondendo assim a um desafio de otimização complexa.

O modelo compensatório deverá assegurar que os operadores de serviço são devidamente incentivados a tornarem-se mais eficientes e a articularem-se melhor com outras ofertas modais disponíveis no mercado de referência, de forma a que o serviço seja prestado com um nível de desempenho e de qualidade superior e com o menor consumo de recursos possível.

7. Conteúdo proposto para o regulamento tarifário da AMT

7.1. Natureza jurídica de instrumento tarifário a adotar

No ordenamento jurídico vigente, a regulação tarifária (sobretudo através da emissão de “regras gerais”, cuja qualificação jurídica mais adequada será “regulamentos” na aceção do artigo 135.º do Código do Procedimento Administrativo) enquadra-se na competência da AMT, prevista, designadamente no artigo 5.º, n.º 1, alínea f), n.º 2, alínea b), e n.º 4, alíneas e), f) e g), e no artigo 34.º, n.º 2, alínea a), dos respetivos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

Trata-se de uma competência “natural” da AMT enquanto a entidade reguladora do “*setor da mobilidade e dos transportes terrestres, fluviais, ferroviários, e respetivas infraestruturas, e da atividade económica no setor dos portos comerciais e transportes marítimos, enquanto serviços de interesse económico geral e atividades baseadas em redes*” (cfr. artigo 1.º, n.º 2 dos Estatutos), à qual se aplica plenamente a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (*i.e.* a Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, doravante, “LQER”). A este propósito, também se recorda que, de acordo com o artigo 40.º da LQER, as entidades reguladoras são dotadas, entre outros, da competência de elaboração e aprovação de regulamentos e normas de caráter geral e de recomendações e diretivas genéricas, e da competência de fixação de tarifas a praticar no setor regulado.

Neste quadro, atendendo à necessidade de definição, por parte da AMT, de regras gerais tarifárias em matéria de transporte de passageiros, cumpre analisar o modelo regulatório que esta deve adotar para dar cumprimento a essas previsões legais.

Em primeiro lugar, como indica a letra do próprio artigo 34.º, n.º 2, alínea a) dos Estatutos da AMT, *as regras ou princípios a emitir pela AMT para efeitos da regulação tarifária são necessariamente de caráter geral, não devendo assim incidir diretamente sobre um contrato de serviço público concreto ou um caso específico de exploração do serviço público de transporte de passageiros, nem chegar ao nível de fixação das tarifas concretas a vigorar na prática, devendo, ao invés, serem autocontidos ao nível de consagração de princípios gerais e de fixação das regras relativas a valores máximos de preços e atualização das tarifas.*

Aliás, por essa mesma razão e com vista a não esvaziar a referida competência das autoridades de transportes na regulação tarifária, afigura-se que **a AMT deve seguir um modelo de “principles-based regulation”** (Baldwin, Cave, and Lodge 2012:105) e **adotar regras flexíveis no seu regulamento tarifário**, de modo a permitir que as autoridades de transportes introduzam regras mais adequadas aos serviços a desenvolver nas respetivas áreas geográficas e/ou mais favoráveis às respetivas populações⁷¹.

Em segundo lugar, a articulação entre os Estatutos da AMT e a LQER indica que, entre as várias técnicas típicas de regulação (Baldwin et al. 2012:105), estão disponíveis à AMT, para efeitos da regulação tarifária do serviço público de transporte de passageiros, pelo menos, as técnicas de (i) “*command and control*”, que consiste na imposição ou proibição de determinados comportamentos através da criação de regras jurídicas vinculativas, sancionando-se quem as infringir e (ii) recomendações, que consistem na definição de normas de conduta não vinculativas (ou pouco

⁷¹ Sobre as relações entre o regulamento tarifário da AMT e as regras gerais adotadas pelas autoridades de transportes para efeitos da regulação tarifária, remete-se para o capítulo 3.



vinculativas), cujo afastamento em concreto pelas entidades reguladas pode, porém, ser condicionado ao cumprimento de certo “ônus” de fundamentação (*comply or explain*).

Não sendo estas duas técnicas de regulação incompatíveis, nada impede que a AMT as combine na elaboração das regras gerais tarifárias. Por outras palavras, é possível (e até recomendável) que a AMT adote regras rígidas e regras flexíveis consoante o assunto em causa e o impacto que a regulação irá causar no setor. O projeto tarifário proposto corresponde justamente a esta visão.

De resto, importa recordar que a AMT pode emitir, *paralelamente*, recomendações de modo a aumentar a eficácia e eficiência da sua regulação tarifária. Com efeito, não se pode olvidar **que as recomendações, não obstante não serem vinculativas (ou serem-no em menor grau), são uma fonte de “soft law” dotada da aptidão de orientar, possivelmente com menores custos em comparação com o mecanismo de intervenção regulamentar, as condutas dos operadores**, promovendo a adoção *voluntária* das condutas meritórias do ponto de vista da prossecução do interesse público.

Resume-se, em seguida, a contextualização dos elementos suscetíveis de transposição para o articulado da proposta de regulamento tarifário da AMT.

7.2. Regras gerais de âmbito tarifário

7.2.1. Âmbito de aplicação

Como consta dos seus Estatutos, a AMT tem competência para “*definir regras e princípios gerais relativos à estrutura de custeio e formação de preços e tarifas nos setores regulados, emitindo parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público*” (cfr. a alínea f) do n.º 1 do artigo 5.º). A lei não delimita o âmbito de aplicação destas eventuais regras e princípios tarifários. Por isso, logo a este nível, a AMT tem discricionariedade de escolha do modo de exercício da sua competência.

A AMT reconhece que a elaboração de um regulamento que regule de maneira transversal e exaustiva a fixação de tarifas de todo o setor será (pelo menos, no momento atual) inoportuna, tendo em conta que, a título exemplificativo, não são verdadeiramente comuns as preocupações jurídicas e práticas que se verificam no domínio do transporte de passageiros, no do transporte de mercadorias e no das atividades portuárias. Deste modo, com vista a garantir a eficiência da regulação/regulamentação, a AMT considera conveniente a elaboração de regulamentos *especiais* para cada domínio/grupo de domínios que manifesta preocupações e/ou características semelhantes.

Nessa base, a AMT decidiu emitir um regulamento especial que rege a matéria tarifária do (sub)setor do serviço público de transporte de passageiros, entre outros domínios relevantes para efeitos de intervenções regulatórias/regulamentares. Para além da existência de preocupações especiais relativas a este setor, a escolha deste domínio prende-se sobretudo com a consolidação recente de uma nova reforma do RJSPTP, a qual carece ainda de regulamentação geral para a matéria tarifária.

Em conformidade, é racional que o âmbito de aplicação desse regulamento especial abranja exclusivamente o serviço público de transporte de passageiros e coincida, pelo menos na sua primeira versão, com o âmbito de aplicação do RJSPTP. Com efeito, para o presente momento, não se justifica um âmbito de regulação mais extenso do que este último, tendo em conta que o RJSPTP já está



dotado de vocação aplicativa suficientemente abrangente (que engloba, entre outros, os modos de transporte rodoviário, ferroviário, fluvial e por sistema guiado, quer regular quer flexível), com exclusão apenas daqueles que são objeto de regulação especial constante já de legislação avulsa – *cfr.* o artigo 2.º, n.º 2, do RJSPTP.

Não obstante, com vista a garantir uma regulação coerente e em total conformidade com a legislação em vigor e com as especificidades dos diferentes modos de transportes que integram o (sub)setor, a AMT considera relevante consagrar duas regras especiais em que o âmbito de regulação do seu regulamento tarifário se afasta do RJSPTP:

- a) Tendo em conta que o transporte em táxi, nos termos do artigo 34.º, n.º 2, alínea g), do RJSPTP, pode ser igualmente utilizado para a prestação do serviço público de transporte de passageiros flexível – que, em geral, fica abrangido pelo âmbito de aplicação do regulamento –, é pertinente esclarecer que, nesta situação, o transporte de táxi passa a ser objeto da regulação tarifária do regulamento;
- b) De acordo com as alíneas b) e c) do artigo 16.º, em conjugação com o n.º 1 do artigo 6.º, da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, encontram-se ainda em vigor (transitoriamente) as regulações especiais constantes dos Decreto-Lei n.º 399-E/84, de 28 de dezembro e Decreto-Lei n.º 399-E/84, de 28 de dezembro, respetivamente, para o transporte por carreiras de alta qualidade e o transporte expresso.

Neste quadro, tendo em conta, por um lado, as especificidades desses tipos de transporte (que justificam normas de regulação tarifária de outro paradigma), e, por outro lado, a instabilidade legislativa associada (o legislador praticamente anuncia a revogação dos dois diplomas legais transitoriamente vigentes), é conveniente não os incluir no âmbito de aplicação do regulamento tarifário da AMT, sem prejuízo da sua futura inclusão quando se reúnam todas as condições jurídicas e técnicas necessárias para o efeito.

7.2.2. Princípios gerais

Os princípios constantes do regulamento tarifário da AMT inspiram-se sobretudo na experiência prática e nas necessidades sentidas no setor e na Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, tendo como objetivo essencial de garantir um sistema de serviço público de transporte de passageiros que assegure de modo eficiente o direito à mobilidade dos cidadãos, tendo em conta a crescente importância desse direito fundamental na sociedade contemporânea. Neste quadro, a AMT elege como princípios fundamentais na fixação de tarifas, antes de tudo, a garantia e promoção da qualidade do serviço público de transporte de passageiros e a igualdade de oportunidade no acesso ao serviço público pelos cidadãos, pretendendo-se que, no plano das tarifas, sejam atenuadas ou corrigidas situações injustas de exclusão social por razão territorial, social ou económica.

Ao mesmo tempo, a AMT não ignora que o tema da diferenciação de opções tarifárias constitui um fator decisivo para a otimização da satisfação desse direito fundamental. Posto isto, é premente garantir, logo ao nível dos princípios, por um lado, a intermodalidade e a integração tarifária, promovendo assim um sistema de transporte público que melhor se adapte às necessidades da população; e, por outro lado, a facilidade de compreensão do sistema tarifário pelos cidadãos, assegurando assim que todas as melhorias e mais-valias introduzidas no sistema de transporte através das opções tomadas a nível tarifário possam beneficiar realmente a população.

Para além desses valores e interesses, reconhece-se que, tal como em qualquer caso de concretização de direitos fundamentais, é necessária a ponderação de outros valores envolvidos. Com efeito, a



garantia e a promoção do acesso dos cidadãos ao serviço público de transporte de passageiros não pode ser alcançada a todo o custo. Efetivamente, não é despicienda a consideração dos impactos que a concretização avançada do direito à mobilidade possa causar, entre outros, no meio ambiental e no equilíbrio financeiro do Estado. Deste modo, considera-se pertinente consagrar, como princípios na fixação de tarifas, a garantia da (auto)sustentabilidade económica, social e ambiental do serviço público de transporte de passageiros e a eficiência e razoabilidade na utilização dos recursos públicos e a não discriminação e inclusão dos cidadãos, coesão territorial, e possivelmente outros

Todos os princípios elencados encontram manifestações nas regras constantes do regulamento, que os procuram concretizar, com vista a garantir e a facilitar a sua efetiva observância.

7.2.3. Fixação de novas tarifas

A fixação de tarifas constitui um tema nuclear da regulamentação tarifária da AMT. Trata-se assim, naturalmente, do terreno que maior receptividade deve oferecer aos princípios gerais antes vertidos.

Reconhece-se que o setor vivencia uma fase de transição relevante e de adaptação às alterações legais introduzidas, não devendo as novas regras gerais em matéria tarifária, a estabelecer pela AMT, criar disrupções vincadas, agudizar as dificuldades sentidas pelos diversos *stakeholders* ou gerar instabilidade no setor. Aliás, reconhece-se que os *stakeholders* do setor ainda não estão totalmente preparados para uma mudança radical do paradigma em matéria tarifária. Mas já se considera uma reflexão profunda e estruturada, pelas autoridades de transportes e operadores de serviço público, que fundamente os tarifários concretamente adotados à luz dos princípios gerais aplicáveis ao sistema tarifário e tendo também em consideração o circunstancialismo envolvente do serviço público em causa.

Por isso, numa lógica de extensão progressiva, entende-se que, no momento presente, é mais equilibrado exigir, quando possível, apenas obrigações ou ónus de fundamentação especial das opções tarifárias em conformidade com as linhas de orientação normativas consagradas no regulamento, em lugar de estabelecer já regras vinculativas rígidas que imponham diretamente “obrigações de resultado”.

Para o efeito, selecionaram-se os seguintes dez eixos estruturantes para a fixação de tarifas – especialmente relevantes para a AMT confrontar as opções tarifárias propostas com os princípios e avaliar o custo de oportunidade das diferentes políticas tarifárias numa perspetiva simultaneamente financeira, social e territorial – que devem integrar um estudo especial demonstrativo a ser submetido pelas autoridades de transporte a parecer prévio da AMT.

Esta submissão, porém, é dispensada se o projeto tarifário já consta das peças procedimentais do contrato de serviço público que foram objeto do parecer prévio vinculativo da AMT nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT, evitando assim burocracia desnecessária.

a) Cobertura anual dos custos previsionais pelo conjunto da receita tarifária e outras receitas associadas ao serviço público em causa

Para tornar o ecossistema menos dependente de subsídios públicos (designadamente, de compensação por obrigação de serviço público), promovendo assim a autossustentabilidade económico-financeira do serviço público de transporte de passageiros, advoga-se que a fixação de

tarifas, enquanto receita principal da exploração desse serviço, deve ser orientada para a cobertura dos custos previsionais inerentes à sua exploração e de um nível adequado de remuneração do capital investido. Essa cobertura, porém, não constitui um dever rígido e absoluto. Com efeito, não se ignora que, sobretudo tendo em conta a necessidade de garantir simultaneamente a acessibilidade económica e social da população ao serviço, as tarifas devem ser proporcionalmente ajustadas/reduzidas. Por isso, não está proibido que as autoridades de transportes possam estabelecer diferentes graus de autossustentabilidade económica dos serviços, desde que suficientemente justificados e tenham os custos previsionais devidamente contabilizados.

b) Opções de diferenciação tarifária

Como referido, as opções de diferenciação tarifária consubstanciam um tema especialmente relevante no âmbito da implementação de um serviço público de transporte de passageiros que contribua, entre outros, para a acessibilidade dos cidadãos ao serviço e para a promoção do próprio transporte público. Por isso, não pode deixar de considerar-se fundamental a demonstração da racionalidade e os objetivos subjacentes às opções de diferenciação tarifária propostas para determinado serviço público de transporte de passageiros. Paralelamente, a necessidade deste estudo especial está também vinculada no n.º 2 do artigo 5.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, que estabelece que “a criação ou extinção de títulos de transporte deve ser precedida de uma análise por parte da autoridade de transportes competente que evidencie as alternativas de opção tarifária dos passageiros”, mesmo que esta norma não seja elaborada de uma perspetiva estritamente tarifária.

A AMT não limita a tarefa demonstrativa subjacente, que cabe sobretudo às autoridades de transportes. Contudo, na prática, é inevitável considerar-se especialmente, *i*) as opções de tarifas intermodais e de tarifas integradas com preços de utilização de outros serviços de mobilidade como alternativas aos tarifários modais, *ii*) as opções de tarifas por referência à distância, ao tempo, ao zonamento e, bem assim, a outros fatores inovatórios ou mistos, *iii*) as possibilidades de diferenciar as tarifas em função dos fatores sociais e da frequência de utilização do serviço, e *iv*) o conceito de tarifário inovador como um incentivo à captação de utilizadores.

Tudo isto aponta para que a proposta de tarifário deva ser igualmente baseada no estudo sobre os segmentos de utilizadores que se pretende sensibilizar e as alternativas tarifárias que o sistema de mobilidade lhes oferece, demonstrando o potencial competitivo do novo tarifário.

c) Garantia de um rácio adequado entre a tarifa do título ocasional de valor mais baixo e a do título de utilização mensal para a realização de uma viagem

O presente estudo fez notar que, em Portugal, existe uma grande disparidade quanto à percentagem de “desconto” por viagem atribuída aos portadores de títulos de utilização mensal (que está parametrizado para 44 viagens por mês) em face da tarifa fixada para o título de utilização ocasional do valor mais baixo que habilita o seu portador a um percurso idêntico ao que poderia fazer com o “passe”.

A inexistência de qualquer disposição normativa que oriente a fixação do valor do passe mensal por referência ao valor do título de utilização ocasional de valor mais baixo pode estar na origem desta disparidade.

No setor rodoviário, por exemplo, notou-se que a percentagem de desconto por viagem para um passe face ao título ocasional de custo mais baixo varia entre os 17% e os 48%. É também possível encontrar diferenças na aplicação de descontos entre linhas operadas pelo mesmo operador, como acontece num operador do modo fluvial, onde a percentagem de desconto do passe sobre o bilhete para uma viagem é distinta entre linhas. Na ferrovia, apesar de se apresentarem critérios comuns mais convergentes para a fixação das tarifas dos títulos de transporte que dão direito à utilização de serviços semelhantes, existe também alguma disparidade patentes no facto de, por exemplo, bilhetes com percurso e tempo de deslocação equiparados (e com o mesmo número de coroas de distância) apresentarem proporções tarifárias distintas (48% numa linha e 50% noutra, do mesmo operador)⁷².

Considera-se que esta situação pode ser justificada, em parte, pela necessária maximização da estrutura instalada, mas será de admitir intervalos de plausibilidade, sob pena de se observarem políticas comerciais demasiado díspares.

Assumindo que as tarifas devem respeitar o princípio da equivalência económica, ou seja, ser proporcionais aos encargos específicos relativos à exploração do serviço (os quais podem ser apurados/estimados através da adoção de uma metodologia simples, como o rácio de custos totais pelo número de passageiros transportados), é pertinente que esta situação seja corrigida. A este propósito, considera-se que seria recomendável estabelecer balizas de referência para a proporcionalidade entre a tarifa do título ocasional de valor mais reduzido e a tarifa do título de utilização mensal (que está parametrizado para 44 viagens).

$$\text{Rácio} = \frac{\text{Tarifa do título de utilização mensal}}{\text{Tarifa do título ocasional de valor mais baixo} \times 44}$$

Para o efeito, de forma a criar uma matriz de equivalência económica comum no setor, considera-se que, com base no estudo técnico sobre a matéria em causa, o qual demonstra que, no caso de um operador “bem gerido e razoavelmente equipado para a satisfação das exigências de serviço público”, o ponto ótimo do rácio adequado entre as tarifas em causa deve estar em 36%, poderia ser razoável exigir que as autoridades de transportes assegurem, pelo menos, um rácio que oscila entre os valores limiares de 27% e 45%, sem prejuízo de justificarem desvios perante os valores referenciais indicados.

Considera-se, contudo, que, no momento atual, esta regra não pode configurar uma disposição rígida. Com efeito, importa salientar que não foi possível obter registo histórico consistente respeitante à matéria em causa. As estruturas de reporte sistemático da operação do serviço de transporte público – designadamente os Relatórios e Contas apresentados pelos operadores – não informam, salvo exceções pontuais, sobre o menu tarifário aplicado no serviço público de transporte de passageiros. Por outro lado, o portal SIGGESC – construído pelo IMT com o objetivo principal de coligir a informação relativa à situação das redes e serviços efetuados pelos operadores nacionais de transporte público – não disponibiliza uma base sólida para a recolha de informação tarifária. Os dados analisados resultam, portanto, de uma avaliação efetuada a partir do menu tarifário em vigor no ano de 2018 (ano de condução do estudo) de uma amostra de operadores nacionais representativa dos variados modos, sendo, portanto, precoce o estabelecimento de um objetivo quantificado a este respeito, tendo em conta que não foi possível efetuar uma retrospectiva histórica que sustentasse a decisão e que previsse a existência de situações específicas de cada serviço.

⁷² Recorde-se que o Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro, indica que a metodologia de cálculo de preço deve refletir distância e tempo de percurso.

d) Ponderação adequada das tarifas aplicadas em áreas geográficas similares

Pretende esta regra adensar o disposto n.º 4 do artigo 7.º da Portaria n.º 298/2018 de 19 de novembro, que prevê a possibilidade de as entidades responsáveis articularem-se entre si para a apresentação de valores harmonizados para as tarifas dos referidos títulos de transporte. Visa-se, aqui, alargar o âmbito desta ponderação para além das situações descritas na Portaria (ou seja, as que se relacionam com títulos de transporte que conferem direito à utilização de serviços de transportes em mais de um operador ou da responsabilidade de mais de uma autoridade de transportes) e tornar claro que as autoridades de transporte deverão justificar menus tarifários significativamente distintos dos que são apresentados em territórios e contextos vizinhos que lhes sejam semelhantes. Para aferição da comparabilidade de territórios e contextos deverá considerar, designadamente, a estrutura demográfica, o desenvolvimento territorial e os níveis de procura.

No fundo, trata-se de um exercício que, não impedindo verdadeiramente a adoção de políticas tarifária heterogéneas (que são indesejáveis do ponto de vista do princípio da igualdade do acesso dos cidadãos ao serviço público), garante uma reflexão dinâmica e alargada sobre o tema da fixação de tarifas, estimulando a aprendizagem mútua entre as autoridades de transportes e induzindo a equidade social.

e) Ponderação da estrutura demográfica, do desenvolvimento social e territorial e dos níveis de procura e respetiva elasticidade em cada território

As tarifas do serviço de transporte público em Portugal têm vindo a ser maioritariamente fixadas sem que haja uma ponderação devida dos fatores demográficos e sociais presentes em cada área geográfica.

Trata-se, sem dúvida, de uma situação indesejável que menospreza a relevância da adequação constante e dinâmica de qualquer sistema de transporte público de passageiros às necessidades da população, que variam designadamente em função da estrutura demográfica e da composição social desta.

Deste modo, com vista a corrigir esta situação e a promover a sustentabilidade social dos serviços públicos de transporte de passageiros, considera-se relevante impor uma reflexão fundamentada sobre estes fatores pelas autoridades de transportes aquando da fixação de tarifas. Este exercício exige que se analisem, entre outros, a oferta e a procura do serviço público de transporte de passageiros em causa, indagando-se a elasticidade da procura relativa a tarifas⁷³ e outros fatores e parâmetros localmente enraizados, como os rendimentos médios ou o padrão do uso de transporte individual, que possam efetivamente influenciar a escolha dos (potenciais) utilizadores do transporte público.

f) Ponderação adequada do nível de acessibilidade financeira

⁷³ Pese embora o RJSPTP defina um valor referencial para o cálculo da elasticidade da procura ao preço (*cf.* no n.º 5 do artigo 24.º), concluiu-se, no estudo de suporte à definição de regras e princípios de âmbito tarifário existir em Portugal (e na realidade espanhola que lhe é comparável), que a simples elasticidade preço-procura no transporte público é muito baixa, uma vez que existem fatores mais explicativos da opção modal, situação corroborada pelos dados recolhidos no inquérito recentemente conduzido à mobilidade das AMP e AML.

Tendo em conta que o transporte público de passageiros constitui uma matéria essencial de direitos fundamentais sociais, é racional que a fixação de tarifas para este serviço deva ter em consideração fatores de cariz social-económico, sobretudo a verificação de quaisquer assimetrias de desenvolvimento territorial / social / económico. Neste quadro, entende-se que as autoridades de transportes devem ponderar especialmente o grau de acessibilidade financeira da população ao serviço, por forma a assegurar equidade de oportunidade a todos os cidadãos, garantindo a não exclusão por causa relacionada com característica discriminatória do tarifário.

Neste propósito, perante a impossibilidade de estabelecer no momento atual um índice de acessibilidade equitativa, devido à falta de informação e à forma diferenciada como este se enraíza localmente, sugere-se que as autoridades de transporte reflitam e demonstrem a forma como as tarifas concorrem para a coesão social dos seus territórios, tendo em conta, no mínimo, os rendimentos médios e/ou os índices de poderes de compra da área servida.

g) Adequação do preço a aplicar ao suporte dos títulos de transporte

Não se revelou claro, no decurso do presente trabalho, o racional relativo ao preço dos suportes de títulos de transporte. De qualquer modo, pretende-se vincar e tornar claro que o preço do suporte do título de transporte não é tarifa.

Contudo, como a aquisição do suporte do título de transporte constitui, na maioria dos casos, uma condição de aquisição de viagens e/ou de acesso a determinadas tarifas, afigura-se especialmente relevante exigir que o preço do suporte do título de transporte seja fixado de modo razoável, para que este não se afirme contraditoriamente (ou até fraudulentamente), como uma causa nociva que dificulta o acesso da população ao serviço público de transporte de passageiros.

Neste propósito, exige-se que se demonstre a adequação desse preço, nomeadamente através da apresentação autonomizada de receitas e custos (nomeadamente de aquisição, personalização, distribuição, manutenção e garantia) relativos à venda desses suportes.

h) Grau de harmonização do preço a aplicar ao suporte dos títulos de transporte adotados nos serviços públicos de transporte integrados

Outras preocupações relacionadas com o tema do suporte do título de transporte, do ponto de vista tarifário, prendem-se essencialmente com a promoção do sistema de tarifário intermodal. Efetivamente, sobretudo quando, por razões técnicas, não forem implementados sistemas de bilhéticas interoperacionais, e por isso se encontra impedida a criação de suporte do título de transporte único para a aquisição de títulos de transporte para os diferentes modos de transporte público integrados (sobretudo a nível tarifário), torna-se relevante que haja harmonização dos preços do suporte do título de transporte necessário à aquisição de títulos de transporte para a utilização de cada um dos modos de transporte integrados. Assim sendo, quaisquer opções que possam por em causa esta harmonização devem ser devidamente ponderadas e justificadas.

i) Racionalidade subjacente à integração da tarifa com os preços de outros serviços de mobilidade



Em resposta à evolução da procura do mercado, têm sido criadas novas formas de mobilidade, em complemento do tradicional serviço público de transporte de passageiros. Pense-se sobretudo na prática cada vez mais popular de se disponibilizar produtos integrados que combinem o serviço público de transporte de passageiros e o estacionamento. Atualmente, não existe imperativo legal especial que proíba ou regule esta prática comercial. No entanto, com vista a garantir a reflexão devida sobre a adoção destes produtos integrados pelas autoridades de transportes, julga-se pertinente exigir um estudo que demonstre a racionalidade subjacente.

Aliás, é relevante garantir que a integração dos serviços em causa não implique a integração da tarifa com os preços adotados fixados para os “novos” serviços de mobilidade combinados, sob pena de dificultar ou até impossibilitar a compreensão e o controlo do raciocínio subjacente à fixação da “componente de tarifas” deste produto. Deste modo, mesmo que se admita que o valor do produto integrado seja apresentado como um montante unitário ao público, exige-se em qualquer caso que a tarifa seja configurada como uma componente autonomizada, para efeitos da aplicação das regras do regulamento, designadamente sobre fixação, atualização, revisão e redução de tarifas.

j) Justificação da conformidade de qualquer decisão de atribuição de compensação por obrigação de serviço público (e o respetivo cálculo) com a legislação nacional e europeia aplicável

Como se observou no decurso do presente trabalho, a fixação de tarifas traduz-se numa tarefa que manifesta vários contactos práticos com a matéria de compensação por obrigação de serviço público. Com efeito, e por um lado, a imposição de regras tarifárias (pense-se sobretudo na imposição unilateral de limites máximos dos seus valores e/ou das respetivas atualizações) consubstancia-se, em regra, numa obrigação de serviço público, suscetível de compensação; por outro lado, a receita tarifária, sendo um rendimento proveniente da exploração do serviço público de transporte de passageiros, deve sempre entrar na conta do cálculo de compensação por obrigação de serviço público, nos termos e para efeitos do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 [sobretudo dos seus artigos 4.º e 6.º e anexo – que devem ser interpretados e aplicados em articulação com as disposições constantes do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia respeitantes à temática geral de auxílio estatal (*maxime*, os artigos 106.º a 108.º) e com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre a mesma matéria, designadamente o Acórdão Altmark].

Deste modo, considera-se conveniente que as autoridades de transportes, ao fixar as tarifas, não olvidem a repercussão das suas decisões ao nível tarifário na matéria de compensação por obrigação de serviço público a conceder ao operador de serviço público. Por conseguinte, é pertinente que, no estudo demonstrativo em apreço, seja incluída também uma parte dedicada à fundamentação da compensação por obrigação de serviço público eventualmente a conceder ao operador, tendo em conta as opções tarifárias constantes do projeto.

7.2.4. Estrutura de custos

Os custos a considerar para efeitos de fixação tarifária devem resultar do cálculo dos fatores produtivos que estejam realmente associados à produção do serviço de transporte público. Devem estes custos operacionais ser, por conseguinte, calculados de forma autónoma relativamente a atividades comerciais conexas.



Indica-se, portanto, uma estrutura de custos de referência que se considera adequada para aferir se a receita tarifária cobre os custos da exploração do serviço e um nível adequado de remuneração acionista do capital investido.

As categorias de custo estão, de resto, alinhadas com as que são exigidas no plano do reporte de informação periódica e sistemática, o que permitirá, a prazo, identificar custos-tipo eficientes e criar alicerces para a avaliação de melhores políticas públicas.

7.2.5. Atualização tarifária

A recente Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, veio fixar de modo geral os parâmetros e procedimento de atualização tarifária (anual) no setor de transporte público de passageiros. A AMT já teve oportunidade de pronunciar-se sobre o mérito dessas soluções consagradas na Portaria (AMT 2018c). Considera-se assim pertinente reafirmar essas soluções no presente regulamento, não obstante a necessidade de se introduzir algumas soluções complementares, que permitem aperfeiçoar esse mecanismo de atualização tarifária, a saber:

Regra de cálculo da TAT para uma carteira de títulos

Segundo o n.º 3 do artigo 6.º da Portaria, “no conjunto dos títulos e tarifas de transportes a disponibilizar pelo operador ou autoridade de transportes ao passageiro, o aumento médio não pode ultrapassar o valor da TAT”.

A Portaria, porém, não contém regras especiais sobre o cálculo subjacente. Importa assim estabelecer algumas recomendações para orientar este exercício.

A este propósito, é relevante recordar que o sistema tarifário é composto por um elevado número de títulos, sendo certo que uma significativa parcela desses títulos, porém, não apresenta registo de vendas relevante. Ou seja, a prática evidencia que, em geral, a procura está “concentrada num número relativamente reduzido de títulos de transporte” (Viegas et al. 2013:52).

Deste modo, afigura-se pertinente que o cálculo do aumento médio não seja reconduzido a um exercício matemático meramente formal – em que simplesmente se somam as percentagens de aumento de cada uma das tarifas vigentes e se divide o resultado pelo número das opções tarifárias disponíveis, sem consideração devida da realidade concreta.

Por conseguinte, é necessário orientar os *stakeholders* do setor no sentido de que, como padrão de boa prática, é altamente recomendável que nesse cálculo seja ponderada a quantidade vendida de cada tarifa que integra a lista de opções tarifárias do serviço, evitando que a variação tarifária incida desproporcionadamente em algumas opções tarifárias – designadamente, as mais procuradas –, quebrando o balanço que se espera alcançar da aplicação da TAT.

Divulgação clara e adequada sobre atualizações tarifárias

Foi verificado em diagnóstico conduzido pela AMT que um número muito expressivo de operadores de transporte público não divulgam, de forma clara, informação respetiva sobre (i) as tarifas e títulos de transportes disponibilizados no percurso em causa e/ou na área geográfica em que se inserem,

bem como as condições de acesso a bonificações e descontos; (ii) os direitos dos passageiros nos vários modos de transporte, bem como os deveres a observar e as cláusulas contratuais gerais aplicáveis ao contrato de transporte entre o operador de transportes e o passageiro, designadamente em matéria tarifária e de bilhética.

Deste modo, para além de ser relevante regulamentar a divulgação de informação (geral) relevante sobre as tarifas e condições de utilização associadas, importa estabelecer regras de divulgação da informação acerca de atualizações tarifárias, alinhadas com os níveis de serviços mínimos previstos em anexo ao RJSPTP relativos aos serviços mínimos a exigir em cada caso. Para esse último efeito, considera-se razoável exigir aos operadores de serviço público que, em sede de atualização tarifária, publiquem uma tabela com a indicação clara do valor inicial das tarifas de venda ao público, do seu valor final após atualização, bem como a medida do aumento de cada tarifa, expressa em valor percentual para aferição da variação efetiva.

7.2.6. Revisão tarifária

O presente estudo analisou um conjunto de boas práticas internacionais de atualização tarifária. Um dos exemplos cujas soluções de base poderiam ser transpostas (seletivamente) para o presente regulamento refere-se ao caso de Singapura, onde se efetua, a cada cinco anos, uma alteração tarifária que não só incorpora fatores de eficiência e doseia a relação entre a procura e a oferta, mas também reflete as alterações na estrutura de custos do setor dos transportes públicos⁷⁴, com vista a assegurar a sustentabilidade económico-financeira deste, indexada aos fatores produtivos.

Nessa base, tendo em conta que as tarifas são diretamente indexadas aos fatores de produção, mas que a TAT não consubstancia um reflexo direto da estrutura de custos de um operador de transportes, considera-se relevante admitir no regulamento possibilidades de revisão tarifária não limitadas aos casos de atualização (anual) com base na TAT.

Assim sendo, é pertinente acolher as soluções de “atualização extraordinária” plasmadas no n.º 1 do artigo 8.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro. Com vista a facilitar a aplicação destas soluções, clarifica-se que, para efeitos do preenchimento dos respetivos pressupostos (que consistem essencialmente em variações anormais e imprevisíveis dos custos inerentes à exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros), podem ser considerados, designadamente os seguintes fatores, que complementam a insuficiência da TAT:

- Índices de custos energéticos⁷⁵ e de recursos humanos⁷⁶, apurados a partir da análise casuística das despesas com combustível e com pessoal que efetivamente estejam associadas

⁷⁴ Conquanto existam diferenças relevantes entre operadores e entre modos – por exemplo, a ferrovia, devido à taxa de uso, apresenta custos com recursos humanos e combustível inferiores aos restantes modos –, em Portugal o peso agregado das rubricas de combustível e de recursos humanos representa, nas contas publicadas por todos os operadores nacionais rodoviários e outros sistemas guiados selecionados no estudo de suporte à definição de regras e princípios gerais tarifários, pelo menos 60% do total de custos operacionais, uma situação com paralelo em Singapura.

⁷⁵ Por exemplo, através de um índice energético que relacione a variação média dos custos energéticos incorridos com a prestação do serviço de transporte público nos últimos 12 meses (ou período definido com lógica similar).

⁷⁶ Por exemplo, através de um índice salarial, que relacione a variação salarial média por trabalhador associado ao serviço de transporte público nos últimos 12 meses (ou período definido com lógica similar).

ao cumprimento do serviço público de transporte de passageiros. As autoridades de transportes determinarão, a partir daí, o peso relativo para o total de custos operacionais.

- Fator que traduza a evolução da relação oferta/procura⁷⁷, o qual pode ser configurado de molde a tornar-se sensível a ganhos de eficiência, na medida em que a necessidade de atualização tarifária será menor quanto mais eficiente for o operador.
- Fator que contabilize os ganhos de produtividade⁷⁸ que se espera que os operadores alcancem, seja por via da eficiência energética, seja pela adoção de novas tecnologias, seja ainda pela melhor adequação da oferta à procura ou por outro qualquer expediente gestor que conduza à otimização dos recursos disponíveis. A este propósito, afigura-se pertinente introduzir no sistema a boa prática de Singapura, referidas no presente estudo, que permite obviar ao facto de não ter sido possível, com a informação disponível, determinar padrões de custos eficientes.

7.2.7. Redução de tarifas

Ainda que se entreveja no caso alemão citado no presente estudo e (referenciado pela UITP) um bom exemplo de atualização tarifária, por priorizar a estabilidade da evolução tarifária com aumentos progressivos, em detrimento de variações abruptas em função da conjuntura económica, considera-se razoável que uma estrutura tarifária, baseada numa matriz rigorosa de custos relacionados com a prestação de serviço público, deve admitir a redução de uma ou de várias tarifas sempre que a inerente redução de custos o justifique.

De facto, com a consagração do princípio geral da tendencial sustentabilidade económica do sistema de serviço público de transporte de passageiros, torna-se relevante não só o aumento de tarifas aquando da atualização tarifária, mas também qualquer redução tarifária, tendo em conta que a sua admissão incontrolada possa consubstanciar um risco não despidendo, que pode por em causa a (auto)sustentabilidade económica do sistema e também a utilização racional e eficiente dos recursos públicos (a diminuição da receita tarifária pode consubstanciar-se numa causa potencial do aumento da dependência do sistema das subvenções públicas).

Deste modo, apesar de a Portaria n.º 198/2018 não regular esta matéria - não prevê atualizações tarifárias negativas (o artigo 6.º da Portaria prevê uma TAT de zero quando a taxa de variação média do Índice de Preços no Consumidor exceto habitação for negativa) -, a respetiva relevância justifica a sua previsão no regulamento.

Neste quadro, afigura-se racional exigir a fundamentação de qualquer redução tarifária, cuja justificação reside, na prática, essencialmente na redução correspondente dos custos inerentes à exploração do sistema.

Por fim, com vista a evitar que a prática seguida de reduções tarifárias e da sua cessação possa por indiretamente em causa o cumprimento de outras regras do regulamento, designadamente as respeitantes à atualização tarifária, é imprescindível estabelecer que a nova tarifa a praticar após a cessação de qualquer redução tarifária deve ser apreciada previamente pela AMT, não devendo essa

⁷⁷ Por exemplo, através de um índice de capacidade da rede, que relacione a oferta (medida em lugares.km produzidos) e a procura de todo o sistema de transporte público (medida em passageiros.km transportados).

⁷⁸ Por exemplo, através de um índice de produtividade, designadamente através de um fator mínimo que se espera que os operadores atinjam e que permitirá traduzir esses ganhos para os utilizadores do sistema de transporte público.



tarifa, em qualquer caso, ultrapassar a tarifa que vigoraria (que poderia vigorar) a essa data de acordo com a atualização aplicável, caso não tivesse ocorrido a redução tarifária.

7.2.8. Descontos comerciais

A aplicação de descontos comerciais sobre tarifas do serviço público de transporte de passageiros tem sido uma prática comum em Portugal. Contudo, não se tratava de um exercício inequivocamente regulado no ordenamento jurídico. Com efeito, só com a entrada em vigor da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, é que fica claro que o regime aplicável a estes descontos deve ser o constante do Decreto-Lei n.º 70/2007, de 26 de março. Trata-se, sem dúvida, de uma iniciativa importante. Contudo, não é totalmente claro o modo de aplicação deste diploma ao serviço público de transporte de passageiros. É, por isso, oportuno consagrar regras que orientem e precisem esta aplicação, tendo em conta os traços distintivos que marcam o serviço público de transporte de passageiros.

Em primeiro lugar, tendo em conta a necessidade de controlar qualquer situação de abuso, anticoncorrencial ou não, na aplicação de descontos comerciais, que até possa criar confusão perniciosa sobre o funcionamento do sistema tarifário (e prejudicando assim o princípio da facilidade da compreensão das tarifas pelos utilizadores), é relevante consagrar regras que limitem esta prática. Entende-se que cada desconto não deve ter uma vigência contínua superior a 30 dias, sem prejuízo da sua repetição, a qual, porém, deve ter um intervalo mínimo de 30 dias. Impõe-se ainda um limite total acumulado de 120 dias por ano, salvo justificação especial por parte das autoridades de transportes. Estas regras limitativas representam um dos traços mais significativos que distinguem a prática de descontos comerciais da redução tarifária, que, recorde-se, não está limitada à observância de algum limite normativamente pré-fixado da sua duração.

Em segundo lugar, na mesma linha de garantir a facilidade de compreensão do sistema tarifário pelos utilizadores, é racional fixar que *i*) cada desconto comercial, sobretudo quando expresso em valor percentual, só pode incidir sobre a tarifa mais baixa efetivamente praticada no mesmo serviço durante o período de 30 dias imediatamente anterior ao início do período de desconto; e que *ii*) todas as informações relevantes sobre o desconto – designadamente a percentagem de redução sobre a tarifa, a data de início, o período de duração do desconto e as condições da sua aplicação – são claramente divulgadas ao público antes da sua aplicação, que pode ocorrer no dia imediatamente posterior à divulgação.

Finalmente, tendo em conta a necessária proteção da confiança dos utilizadores, todos os descontos comerciais efetivamente divulgados ao público são, em princípio, irrevogáveis, salvo no caso em que se verifique, entretanto, uma redução da tarifa objeto do desconto com fundamento na redução dos custos inerentes à exploração do serviço público de transporte de passageiros em causa.

7.2.9. Suporte do título de transporte

Apesar da adequada consideração e integração, na nova geometria legal, das entidades de gestão operacional de sistemas de bilhética e de suporte à mobilidade, constata-se não existir atualmente qualquer instrumento normativo que limite, de alguma forma, o preço do suporte do título de transporte ou sequer que estabeleça uma separação clara entre esse preço e o valor da tarifa.

Considera-se, assim, fundamental estabelecer um princípio de separação entre a tarifa e aquele preço, protegendo o regime previsto no regulamento para a tarifa.



Por outro lado, pretende-se salvaguardar que não haja lugar a um aumento do preço de venda ao público das tarifas por via de um acréscimo no preço dos suportes de títulos de transporte que, no conjunto com a variação de preço da tarifa, represente um aumento superior à taxa de atualização tarifária admitida por cada autoridade de transportes. Considera-se assim relevante inscrever no regulamento tarifário da AMT que, sempre que o aumento do preço dos suportes de títulos de transporte seja superior à TAT, este seja comunicado e justificado à AMT.

7.2.10. Atuação complementar – Conta pública de transportes

Para considerar devidamente os benefícios introduzidos pelo serviço público de transporte de passageiros nas comunidades, em sede de políticas públicas nas quais a matéria tarifária se inscreve, podem as autoridades de transporte desenvolver uma conta pública de transportes, entendida como um sistema simplificado de contabilização no qual são identificados todos os fluxos económicos e financeiros associados ao sistema global de mobilidade.

Esta perspetiva global constituirá uma importante ferramenta de ação política, garante de qualidade de decisão, assegurando o conhecimento sobre as implicações do modelo corrente de política pública e, bem assim, um mais correto dimensionamento do investimento público no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, tendo em devida consideração a sustentabilidade energética e ambiental, incluindo a mitigação dos efeitos das alterações climáticas.

Recomenda-se, assim, que as autoridades de transportes garantam a apresentação desta conta, que deve ser atualizada com periodicidade regular, fixada em função dos dinamismos locais do ecossistema dos transportes. A sua elaboração deverá ser conduzida por entidade independente, elaborada à medida de cada autoridade de transportes e comunicada à AMT, permitindo a este adequado controlo e mapeamento da economia do Ecosistema de Transportes, no sentido mais lato do termo. Para que a conta pública de transportes possa alcançar esse objetivo, considera-se fundamental que a metodologia da sua elaboração deva assentar num conjunto de características e atributos, designadamente:

- Elevado nível de desagregação, que permita diferenciar o valor de utilização por cidadão em função dos custos gerados;
- Utilização dos princípios da contabilidade social e não apenas da contabilidade geral, de gestão corrente ou económica;
- Capacidade de integração de informação para tomada de decisão política;
- Identificação de fluxos financeiros internos e externos ao sistema;
- Consistência com o sistema de normalização contabilística em vigor.

7.2.11. Regras de reporte de informação periódica

A política tarifária resulta da dialética entre custos e as diversas fontes de rendimentos. Não foi, todavia, possível lograr obter, na pré-análise realizada pela AMT a propósito da elaboração do presente regulamento, uma matriz completa, transparente, consistente e comparável sobre a atual estrutura de custos suportados pelos operadores de transporte na exploração do serviço público de transporte de passageiros. Com efeito, os operadores de transporte público prosseguem atividades comerciais diversas, apresentando muitas vezes custos e receitas de forma indistinta e, em geral, misturada com a conta da exploração do próprio serviço público de transporte de passageiros.



Assim sendo, com vista a ultrapassar esta barreira, e sem prejuízo das atividades prosseguidas pelo Observatório dos Mercados da Mobilidade e da base de dados de conhecimento que este se encontra a elaborar, afigura-se relevante que se institua uma base de indicadores contabilísticos que deverão ser reportados com periodicidade anual e em formato digital à AMT. No propósito de assegurar esta função pretendida, a estrutura base deste reporte deve ir além do modelo contabilístico de demonstração de resultados por empresa, devendo conter, no mínimo, e por referência a cada contrato de serviço público, as informações constantes da tabela abaixo anexada, que exige a apresentação das principais dimensões de análise exploradas no âmbito do estudo de suporte (consubstanciadas em indicadores quantitativos), que permitirão aferir com exatidão a estrutura de custos e receitas tarifárias e da sua relação direta com elementos operacionais (de procura e de oferta), mas também de outros elementos de natureza mais qualitativa e contextual, que permitirão conhecer outras importantes dinâmicas de incidência tarifária.

As autoridades de transportes poderão aproveitar a elaboração e disponibilização destes indicadores para cumprirem as respetivas obrigações de reporte previstas no n. 1 do artigo 7 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, ao mesmo tempo que poderá a AMT, com base neles, proceder à averiguação das regras gerais tarifárias. Isto permitirá que, através da monitorização dos contratos, a AMT proceda também à averiguação das regras gerais tarifárias, sem que daqui decorra aumento de carga administrativa para os seus regulados.

Sucedendo assim que, após uma primeira fase de implementação do regulamento, e num cenário de contratualização global dos serviços de transporte público, poderá a AMT, com base nas informações disponibilizadas, avançar com a criação de uma matriz de referência para custos-tipo para diferentes categorias de operadores, de serviços e de territórios. Esta matriz de referência deverá ser construída inicialmente com base em *benchmark* de referência para custo eficiente e discutida com uma amostra de operadores, no sentido de a afinar progressivamente e de a tornar numa base de “*compliance*” para a justificação de atribuição de compensações por obrigações de serviço público (e da respetiva quantificação), efetivando assim um modelo de regulação com controlo de custos dos operadores que asseguram serviços públicos de transporte de passageiros semelhantes em contextos territoriais análogos ou equiparáveis.

Este processo permitirá, entre outros aspetos, determinar diferenças entre a tarifa concretamente aplicada pelas autoridades de transportes e a tarifa de equilíbrio, ou seja, aquela que tendencialmente cobre os custos operacionais eficientes incorridos pelos operadores.

Tendo presente a sensibilidade do tema captada pelo presente trabalho e a necessária capacitação das autoridades de transporte para a matéria compensatória, afigura-se ainda recomendável introduzir, no regulamento tarifário da AMT para o serviço de transporte público, solicitação de justificativo periódico quanto ao cumprimento da legalidade na atribuição de compensações financeiras aos operadores de transporte, no respeito dos critérios definidos no processo de ALTMARK. Esta fundamentação deve ser, por sua vez, acompanhada por estimativa de contributo individual da política tarifária prosseguida, relativamente aos compromissos assumidos por Portugal no âmbito da Cimeira de Paris para a diminuição das emissões de gases com efeito de estufa e de outros poluentes atmosféricos do setor dos Transportes.

É por fim recomendável que, para efeitos de standardização de processos, a informação requerida no regulamento tarifário da AMT seja introduzida pelos operadores através de plataforma especificamente criada para esse efeito no domínio online da AMT.

Tabela 15 – Estrutura base de reporte do serviço de transporte público por contrato

	Oferta	Procura	Custos ⁷⁹	Receitas	Suportes do título de transporte e tarifário
Indicadores quantitativos	<ul style="list-style-type: none"> Total de V.Km percorridos por linha, tipo de dia e períodos do dia Total de Lugares. Quilómetros produzidos por linha, tipo de dia e períodos do dia 	<ul style="list-style-type: none"> Passageiros transportados por título de transporte, linha, tipo de dia ou período do dia Passageiros.km transportados por título de transporte, linha, tipo de dia ou período do dia Número de títulos de transporte vendidos 	Para além das rubricas normalizadas pelo SNC, exige-se a desagregação de custos por gasto total e aquele relacionado com prestação de serviço público para: i) pessoal (por categoria de atividade); ii) tipo de combustível, por linha e tipo de reparação do material circulante por tipo de viatura; iii) manutenção e reparação do material circulante por tipo de viatura; iv) depreciação; v) bilhética, devendo esta rubrica identificar os custos específicos com os suportes de títulos de transporte; vi) assim como todas as rubricas de custos com expressão para a execução do contrato e que representem > de 5% do total de custos operacionais; vii) total de custos por OSP	Para além das rubricas normalizadas pelo SNC, exige-se a desagregação de receitas tarifárias em receitas totais e aquelas associadas à prestação de serviço de transporte público por: i) receitas tarifárias; ii) receitas com suportes de títulos de transporte; iii) fluxos financeiros de entidades públicas; iv) e outras receitas especificadas com expressão para a execução do contrato e que representem mais de 5% do total de ganhos do operador	Deverá ser demonstrada a listagem de suportes e tarifas, distinguindo os valores de base, o preço de venda ao público no ano anterior, as novas tarifas após aplicação da atualização tarifária e os novos preços de venda ao público. Esta listagem permitirá, a um só tempo, aferir da criação, extinção ou alteração de componentes do sistema tarifário local.
	Sistema de gestão de bilhética			Legalidade de compensações	Compromisso ambiental
Indicadores qualitativos	Para avaliar o desempenho e adequado enquadramento de entidades gestoras de sistemas de bilhética e tarifário, solicita-se que as autoridades de transporte apresentem um relatório descritivo e crítico sobre o sistema utilizado. Sugere-se que este incida sobre: i) apresentação das componentes do sistema de gestão de bilhética; ii) apreciação da eficácia e da eficiência operacional da entidade responsável pela gestão do sistema de bilhética no ano em análise; iii) avaliação da clareza e da eficácia na divulgação das regras e condições gerais tarifárias; iv) outros contributos do sistema de gestão de bilhética para a exploração do serviço público de transporte; v) eventuais ações de intervenção e propostas de melhoria futura.			A autoridade de transporte deverá fundamentar a legalidade de eventuais compensações financeiras atribuídas.	A autoridade de transporte deverá ponderar o contributo específico da sua política tarifária para o atingimento de metas e compromissos ambientais internacionais.

7.2.12. Disposições transitórias

A matéria tarifária constitui um aspeto especialmente importante e sensível para o financiamento da exploração do serviço público de transporte de passageiros. Por isso, a AMT não deve ignorar que a aplicação imediata, de modo indiferenciado, de todas as normas do presente regulamento possa gerar indesejável instabilidade, colocando em causa a confiança legítima dos *stakeholders* do setor.

Deste modo, deve a AMT considerar pertinente separar dois grupos de normas ao nível da aplicação no tempo do regulamento.

O primeiro grupo corresponde essencialmente àquele conjunto de normas que se limita a consagrar obrigações de informação e de reporte ou disposições meramente programáticas ou complementares à aplicação do regulamento – *i.e.* os Capítulos III e IV do regulamento. Em relação a este grupo, uma

⁷⁹ No caso de o contrato de serviço público reunir características de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiro, deve ser considerado o preço a pagar pela autoridade de transportes ao operador de serviço público.



vez que o seu cumprimento não implica alterações ao funcionamento do serviço público que já esteja em vigor antes da publicação do regulamento, não parecem existir razões relevantes que se oponham à sua aplicação imediata. Essa solução, porém, não ignora que podem existir dificuldades objetivas que impossibilitam o cumprimento integral dessas obrigações de informação e de reporte. Com efeito, logo no n.º 2 do artigo 18.º do regulamento, relativamente à obrigação de apresentação de relatórios de desempenho, já se aceita justificação de não apresentação de algumas informações ali exigidas (constantes do anexo ao regulamento).

Já integram o segundo grupo todas as normas que regulam a fixação, atualização, revisão e redução de tarifas. Uma vez que a receita tarifária representa uma das fontes mais importantes dos rendimentos da exploração do serviço público de transporte de passageiros, estas regras afetam direta e significativamente (o grau de) a rentabilidade desses serviços e, conseqüentemente, o seu equilíbrio económico financeiro. Assim sendo, não se afigura razoável a aplicação imediata destas regras, constantes do Capítulo II do regulamento.

Neste quadro, tudo considerado, entende-se que os contratos cujas decisões de contratar e de aprovação de peças procedimentais sejam emitidas antes da publicação do regulamento em Diário da República não devem ficar incluídos no âmbito de aplicação temporal do regulamento, evitando assim alterações ou perturbações supervenientes indesejáveis ao equilíbrio económico-financeiro dos contratos de serviço público em curso e/ou aos pressupostos que fundamentam as decisões de contratar e as opções constantes das peças procedimentais que foram tomadas antes da entrada em vigor do presente regulamento. Já em relação ao serviço em regime de exploração direta pelas autoridades de transportes, com o mesmo objetivo de proteção da confiança legítima e de garantia da segurança jurídica, considera-se pertinente que este grupo de normas do regulamento seja aplicado apenas às decisões tarifárias – por exemplo, a decisão de introduzir uma nova tarifa – tomadas na vigência do presente regulamento.

Referências bibliográficas

- Alliance, MaaS. 2018. *Passenger Rights in Multimodal Transport - MaaS Alliance Vision Paper*.
- AML. 2018. *Relatório n.º 15/AML/2018*. Lisboa.
- AMT. 2016. *A Autoridade Da Mobilidade e Dos Transportes e o Novo Regime Jurídico Do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Lei n.º 52/2015, de 9 de Junho*. Coimbra.
- AMT. 2017a. *Compensações Financeiras No Transporte de Passageiros*.
- AMT. 2017b. *Desenho Funcional e Concetual Da Base de Dados de Conhecimento Do Observatório Dos Mercados Da Mobilidade, Preços e Estratégias Empresariais*. Lisboa.
- AMT. 2017c. *Despacho Normativo Atualização Tarifária*. Lisboa.
- AMT. 2018a. *Do Novo Paradigma Regulação-Regulamentação No Ecosistema Da Mobilidade e Dos Transportes Melhor Legislação Para Uma Melhor Regulação Da Legislação Complementar Do Regime Jurídico Do Serviço Público de Transporte de Passageiros*. Lisboa.
- AMT. 2018b. *Parecer n.º 02/2018*. Lisboa.
- AMT. 2017d. *Parecer n.º 02/AMT/2017*.
- AMT. 2018c. *Parecer n.º 24/2018 - Regras Gerais Relativas à Criação e Disponibilização de Títulos de Transporte Aplicáveis Aos Serviços de Transporte Público Coletivo de Passageiros*. Lisboa.
- AMT. 2017e. *Relatório de Ação de Diagnóstico Quanto à Divulgação de Condições Gerais de Prestação e Utilização de Serviços de Transporte Público de Passageiros*. Lisboa.
- Antonio Luiz Mourão Santana. 2017. *Custos Dos Serviços de Transporte Público Por Ônibus - Método de Cálculo*. São Paulo.
- Baldwin, Robert, Martin Cave, and Martin Lodge. 2012. *Understanding Regulation*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Burguillo, Mercedes, Desiderio Romero-Jordán, and José Félix Sanz-Sanz. 2017. "The New Public Transport Pricing in Madrid Metropolitan Area: A Welfare Analysis." *Research in Transportation Economics* 62:25–36.
- Carmo, Fernanda do. 2018. *PNPOT Diagnóstico - Versão Para Discussão Pública*.
- Cats, Oded, Triin Reimal, and Yusak Susilo. 2014. *Public Transport Pricing Policy – Empirical Evidence from a Fare-Free Scheme in Tallinn, Estonia*. Stockholm, Sweden.
- CEGEA. 2010. *Custos de Produção Das Redes de Transporte Público Na Área Metropolitana de Lisboa*.
- CIE. 2015. *Efficiency of NSW Public Transport Services Public Version Prepared for The Independent Pricing and Regulatory Tribunal of NSW (IPART)*.
- Costa, Gonçalves. 2013. *Reflexões Sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*. Coimbra: Coimbra Editora.
- EMTA. 2016. *Determining Fare Structures: Evidence and Recommendations from a Qualitative Survey among Transport Authorities*.
- EMTA. 2017. *Innovative Funding Solutions for Public Transport*.
- Europeia, Comissão. 2014. *Orientações Para a Interpretação Do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 Relativo Aos Serviços Públicos de Transporte Ferroviário e Rodoviário de Passageiro (2014/C 92/01)*.
- Faustino Gomes; Daniela Carvalho. 2011. *Análise Comparativa de Níveis de Tarifários Praticados Em Diferentes Realidades Geográficas No Transporte Público de Passageiros*.
- Hall, Jonathan D. et al. 2018. "Is Uber a Substitute or Complement for Public Transit?"
- IMT. 2016a. *Documento de Apoio Ao Processo de Validação Dos Serviços de Transportes Públicos Rodoviários de Passageiros*. Lisboa.
- IMT. 2016b. *Guião Para o Período Transitório Do Regime Jurídico Do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras*. Lisboa.

- INE. 2018. *Inquérito à Mobilidade Nas Áreas Metropolitanas Do Porto e de Lisboa*. Lisboa.
- IPART. 2015. *Independent Pricing and Regulatory Tribunal More Efficient, More Integrated Opal Fares*. Sydney.
- IPART. 2014. “Maximum Bus Fares in Sydney and Surrounding Areas from January 2014.” Retrieved October 1, 2018 (<https://www.ipart.nsw.gov.au/Home/Industries/Transport/Reviews/Metropolitan-and-Outer-Metropolitan-Buses/Review-of-fares-for-metropolitan-and-outer-metropolitan-bus-services-from-January-2014/26-Nov-2013-Fact-Sheet/Maximum-bus-fares-in-Sydney-and-surround>).
- IPART. 2018. *Maximum Fares for Rural and Regional Bus Services*.
- Isabel, Maria et al. 2011. *Guia Para a Elaboração de Planos de Mobilidade e Transportes*.
- Jakob, Astrid, John L. Craig, and Gavin Fisher. 2006. “Transport Cost Analysis: A Case Study of the Total Costs of Private and Public Transport in Auckland.” *Environmental Science & Policy* 9(1):55–66.
- João Carvalho. 2018. *Serviço Público de Transportes - Que Futuro?* Lisboa.
- José Henrique Zioni Verroni. 2006. *Tarifa Do Transporte Público Urbano Por Ônibus: Uma Contribuição Para Determinação de Seu Valor*. Campinas.
- Knauff, Matthias. 2007. *Regulierungsverwaltungsrechtlicher Rechtsschutz*. VerwArch.
- Luís Martinez and José Viegas. 2010. “Financing Public Transport Infrastructure Using the Value Capture Concept.” Instituto Superior Técnico, Lisboa.
- Macário, Rosário. 2016a. *A Acessibilidade Como Um Bem Social e Um Bem Econômico: Existe Necessidade de Uma Mudança de Paradigma?*
- Macário, Rosário. 2016b. *Financing and Funding Public Transport Land and Location Value Capture*. Lisbon.
- Moniz, Ana Raquel. 2012. *A Recusa de Aplicação de Regulamentos Pela Administração Com Fundamento Em Invalidez*. Coimbra.
- Otero, Paulo. 2003. *Legalidade e Administração Pública: O Sentido Da Vinculação Administrativa à Juridicidade*. Coimbra: Almedina.
- Di Pasquale, Guido, Alessandro Santiago dos Santos, Adriano Galindo Leal, and Michele Tozzi. 2016. “Innovative Public Transport in Europe, Asia and Latin America: A Survey of Recent Implementations.” *Transportation Research* 14:3284–93.
- Pereira, Olinda. 2006. *Estudo Sobre Fontes de Financiamento Do Transporte Público Nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto*.
- Public Transport Council. 2018. “2018 Fare Formula Review and Enhanced Transfer Rules to Adapt to Changing Public Transport Landscape.”
- Todd Litman. 2013. *Transport Elasticities: Impacts on Travel Behaviour*. Eschborn.
- UITP. 2014. *Fare Setting and Adjustment Practices in Germany*.
- UITP. 2012. *Towards Better Fare Regulation and Adjustment*.
- UITP. 2016. *Waterborne Public Transport*. Brussels.
- UITP Transport Economic Commission. 2018. *The Profitability of Public Transport - the Right Rate of Return for the Bus Mode*.
- Van De Velde, Didier and Fons Savelberg. 2016. *Competitive Tendering in Local and Regional Public Transport in the Netherlands*.
- Veryard, Daniel and Stephen Perkins. 2017. *Integrating Urban Public Transport Systems and Cycling - Summary and Conclusions of the ITF Roundtable on Integrated and Sustainable Urban Transport*. Tokyo.
- Viegas, José Manuel and Rosário Macário; 2003. “Acceptability of Price Changes in Urban Mobility.” in *Acceptability of transport pricing strategies*. Oxford.
- Viegas, José, Faustino Gomes, and Olinda Pereira. 2013. *Reformulação e Expansão Do Sistema Tarifário Da AML*.
- William Baumol. 1986. *Superfairness*.

Anexo I – Estrutura de custos e receitas de diversos operadores de transporte terrestre (Fonte R&C, 2016)

GOPúb. 1		
Dimensão	Indicador	Δ 2015/2016
Procura	Passageiros transportados (10 ³)	-2,9%
Procura	PKT	
Custo	Custo do combustível (10 ³) €	-2,6%
Custo	Custo dos recursos humanos (10 ³) €	-12,1%
Custo	Custos Operacionais (10 ³) €	-10,1%
Receitas	Receitas com vendas de títulos (10 ³)	2,7%
Receitas	Rendimentos totais (10 ³)	0,2%
Receitas	Receita venda títulos/passageiros (€)	5,8%
Análise financeira	Peso venda títulos sobre receitas totais (%)	2,5%
Análise financeira	Peso combustível e RH sobre custos operacionais (%)	0,0%
Análise financeira	Peso combustível e RH sobre receitas títulos (%)	-12,5%
Análise financeira	Custo operacional/Passageiro transportado (€)	-7,4%
Análise financeira	Custo operacional/PKT (€)	
Análise financeira	Custo operacional associado a SP/PKT (€)	

MOPúb. 3		
Dimensão	Indicador	Δ 2015/2016
Procura	Passageiros transportados (10 ³)	-3,5%
Procura	PKT	-3,5%
Custo	Custo do combustível (10 ³) €	-3,7%
Custo	Custo dos recursos humanos (10 ³) €	3,5%
Custo	Custos Operacionais (10 ³) €	1,1%
Receitas	Receitas com vendas de títulos (10 ³)	-2,0%
Receitas	Rendimentos totais (10 ³)	-2,9%
Receitas	Receita venda títulos/passageiros (€)	1,5%
Análise financeira	Peso venda títulos sobre receitas totais (%)	0,9%
Análise financeira	Peso combustível e RH sobre custos operacionais (%)	0,9%
Análise financeira	Peso combustível e RH sobre receitas títulos (%)	4,2%
Análise financeira	Custo operacional/Passageiro transportado (€)	4,8%
Análise financeira	Custo operacional/PKT (€)	
Análise financeira	Custo operacional associado a SP/PKT (€)	

GOPúb. 2		
Dimensão	Indicador	Δ 2015/2016
Procura	Passageiros transportados (10 ³)	0,3%
Procura	PKT	0,4%
Custo	Custo do combustível (10 ³) €	-10,8%
Custo	Custo dos recursos humanos (10 ³) €	2,0%
Custo	Custos Operacionais (10 ³) €	-14,5%
Receitas	Receitas com vendas de títulos (10 ³)	1,0%
Receitas	Rendimentos totais (10 ³)	-4,9%
Receitas	Receita venda títulos/passageiros (€)	0,7%
Análise financeira	Peso venda títulos sobre receitas totais (%)	6,2%
Análise financeira	Peso combustível e RH sobre custos operacionais (%)	16,2%
Análise financeira	Peso combustível e RH sobre receitas títulos (%)	-1,6%
Análise financeira	Custo operacional/Passageiro transportado (€)	-14,7%
Análise financeira	Custo operacional/PKT (€)	
Análise financeira	Custo operacional associado a SP/PKT (€)	

MOPúb. 4		
Dimensão	Indicador	Δ 2015/2016
Procura	Passageiros transportados (10 ³)	-1,4%
Procura	PKT	-1,4%
Custo	Custo do combustível (10 ³) €	23,5%
Custo	Custo dos recursos humanos (10 ³) €	-4,4%
Custo	Custos Operacionais (10 ³) €	13,5%
Receitas	Receitas com vendas de títulos (10 ³)	-4,2%
Receitas	Rendimentos totais (10 ³)	-12,4%
Receitas	Receita venda títulos/passageiros (€)	-2,8%
Análise financeira	Peso venda títulos sobre receitas totais (%)	9,3%
Análise financeira	Peso combustível e RH sobre custos operacionais (%)	-9,6%
Análise financeira	Peso combustível e RH sobre receitas títulos (%)	7,1%
Análise financeira	Custo operacional/Passageiro transportado (€)	15,1%
Análise financeira	Custo operacional/PKT (€)	
Análise financeira	Custo operacional associado a SP/PKT (€)	

POPúb. 5		
Dimensão	Indicador	Δ 2015/2016
Procura	Passageiros transportados (10 ^{^3})	-2,0%
Procura	PKT	
Custo	Custo do combustível (10 ^{^3}) €	-2,3%
Custo	Custo dos recursos humanos (10 ^{^3}) €	1,8%
Custo	Custos Operacionais (10 ^{^3}) €	0,8%
Receitas	Receitas com vendas de títulos (10 ^{^3})	5,7%
Receitas	Rendimentos totais (10 ^{^3})	-6,5%
Receitas	Receita venda títulos/passageiros (€)	7,9%
Análise financeira	Peso venda títulos sobre receitas totais (%)	13,1%
Análise financeira	Peso combustível e RH sobre custos operacionais (%)	-0,2%
Análise financeira	Peso combustível e RH sobre receitas títulos (%)	-4,8%
Análise financeira	Custo operacional/Passageiro transportado (€)	2,9%
Análise financeira	Custo operacional/PKT (€)	
GOPriv. 7		
Dimensão	Indicador	Δ 2015/2016
Procura	Passageiros transportados (10 ^{^3})	-1,6%
Procura	PKT	
Custo	Custo do combustível (10 ^{^3}) €	0,9%
Custo	Custo dos recursos humanos (10 ^{^3}) €	3,8%
Custo	Custos Operacionais (10 ^{^3}) €	2,4%
Receitas	Receitas com vendas de títulos (10 ^{^3})	0,0%
Receitas	Rendimentos totais (10 ^{^3})	-0,2%
Receitas	Receita venda títulos/passageiros (€)	1,7%
Análise financeira	Peso venda títulos sobre receitas totais (%)	0,2%
Análise financeira	Peso combustível e RH sobre custos operacionais (%)	1,0%
Análise financeira	Peso combustível e RH sobre receitas títulos (%)	3,4%
Análise financeira	Custo operacional/Passageiro transportado (€)	4,1%
Análise financeira	Custo operacional/PKT (€)	
Análise financeira	Custo operacional associado a SP/PKT (€)	

MOPúb. 6		
Dimensão	Indicador	Δ 2015/2016
Procura	Passageiros transportados (10 ^{^3})	3,4%
Procura	PKT	
Custo	Custo do combustível (10 ^{^3}) €	
Custo	Custo dos recursos humanos (10 ^{^3}) €	
Custo	Custos Operacionais (10 ^{^3}) €	
Receitas	Receitas com vendas de títulos (10 ^{^3})	
Receitas	Rendimentos totais (10 ^{^3})	
Receitas	Receita venda títulos/passageiros (€)	0,7%
Análise financeira	Peso venda títulos sobre receitas totais (%)	5,9%
Análise financeira	Peso combustível e RH sobre custos operacionais (%)	
Análise financeira	Peso combustível e RH sobre receitas títulos (%)	
Análise financeira	Custo operacional/Passageiro transportado (€)	-2,7%
Análise financeira	Custo operacional/PKT (€)	
GOPriv. 8		
Dimensão	Indicador	Δ 2015/2016
Procura	Passageiros transportados (10 ^{^3})	-2,1%
Procura	PKT	
Custo	Custo do combustível (10 ^{^3}) €	-2,9%
Custo	Custo dos recursos humanos (10 ^{^3}) €	4,2%
Custo	Custos Operacionais (10 ^{^3}) €	-11,9%
Receitas	Receitas com vendas de títulos (10 ^{^3})	5,8%
Receitas	Rendimentos totais (10 ^{^3})	5,6%
Receitas	Receita venda títulos/passageiros (€)	8,0%
Análise financeira	Peso venda títulos sobre receitas totais (%)	0,2%
Análise financeira	Peso combustível e RH sobre custos operacionais (%)	15,7%
Análise financeira	Peso combustível e RH sobre receitas títulos (%)	-3,6%
Análise financeira	Custo operacional/Passageiro transportado (€)	-10,0%
Análise financeira	Custo operacional/PKT (€)	
Análise financeira	Custo operacional associado a SP/PKT (€)	