



TRANSPORTES
TERRESTRES E
INFRAESTRUTURAS
RODOVIÁRIAS

TRANSPORTES
TERRESTRES E
INFRAESTRUTURAS
FERROVIÁRIAS



TRANSPORTES
MARÍTIMOS, FLUVIAIS
E PORTOS COMERCIAIS

RELATÓRIO

Compensações financeiras no serviço público de transporte de passageiros regular

fevereiro de 2019



Índice

Sumário executivo	3
1. Introdução	7
2. Categorias de compensação financeira.....	8
a. Subvenções públicas.....	9
b. Compensações tarifárias	17
c. Transporte escolar.....	19
d. Definição dos conceitos.....	20
3. Informação utilizada na elaboração do presente relatório preliminar	23
a. Período de referência dos dados.....	23
b. Obtenção dos dados.....	24
4. Compensações financeiras atribuídas pela Administração Pública central.....	26
a. Indemnizações compensatórias.....	26
b. Compensações tarifárias	28
5. Compensações financeiras atribuídas pela Administração Pública local	33
6. Recomendações	40
7. Conclusões	43

Sumário executivo

O relatório sobre compensações financeiras visa dar resposta à atribuição da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), prevista na alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos seus Estatutos, anexos ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, de “*proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados*”.

Por definição, este controlo implica, por um lado, a obtenção, tratamento e divulgação de informação estatística e financeira e, por outro, a aferição da legalidade da atribuição e da adequação dos montantes de compensações financeiras de acordo com regras legais, regulamentares e contratuais nacionais e regras legais e jurisprudenciais europeias.

O presente relatório incide sobre a obtenção e tratamento de informação estatística, uma vez que, antes de mais, a AMT entende que qualquer atuação pública, imediata ou estratégica, deve estar fundada num correto conhecimento de cada realidade específica, seja quanto ao seu enquadramento formal, seja na avaliação precisa dos impactos da atuação dos *stakeholders* (benefícios e custos, públicos e privados, inerentes à transformação), sob pena de, sem esse conhecimento, se produzirem resultados contraproducentes e mitigadores de eventuais benefícios potenciais.

Para a identificação dos montantes apresentados no presente relatório relativos à Administração Pública (AP) central foi obtida informação relativa a todos os modos de transporte (rodoviário, ferroviário, fluvial e metro) da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), da Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e da Transição Energética e da Secretaria-Geral do Ministério da Economia, do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) e informação pública que se encontra disponível.

Os dados obtidos permitiram constatar que, em 2017, o montante das indemnizações compensatórias ascendeu a 9,7 milhões de euros, o que representa uma redução de cerca de 94% face ao montante atribuído em 2009 (172,2 milhões de euros). Por outro lado, verificou-se um aumento, no mesmo período, de aproximadamente 51% no montante das compensações tarifárias, de 22,2 milhões de euros para 33,5 milhões de euros.

Para a identificação dos montantes despendidos pela Administração Pública local, a AMT solicitou, a todos os municípios e aos operadores de transporte público de passageiros dos modos de rodoviário e fluvial, informação sobre os montantes que visaram o financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular.

Cerca de 82% dos operadores (101) informaram ter beneficiado de recebimentos de organismos públicos para financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular num total de 805,5 milhões de euros, durante o período de 2009 a 2017 (correspondente a uma despesa de 89,5 milhões de euros por ano), dos quais, de acordo com o declarado, cerca de 563,5 milhões de euros (70%) correspondem ao financiamento do transporte escolar, 96 milhões de euros a contratos de serviço público (11,9%), 59,3 milhões de euros a indemnizações compensatórias (7,4%) e 68,4 milhões de euros (8,5%) correspondem a outros montantes suportados para financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular. De acordo com a informação disponibilizada, as compensações tarifárias, o transporte flexível e a prestação de serviços assumem um peso residual (2,3%) na despesa total. Foi ainda obtida informação sobre o mesmo tema de cerca de 40% (128) da totalidade dos municípios. Por outro lado, importa mencionar que, apesar do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, que estabelece o regime legal aplicável às subvenções públicas, ter introduzido mecanismos relevantes de transmissão e divulgação da informação, constata-se haver demasiada dispersão e insuficiente sistematização da informação para o controlo em causa, pelo que se afigura premente, por um lado, reforçar procedimentos automáticos de troca de informação, envolvendo as diversas entidades públicas competentes, e, por outro, clarificar conceitos, de forma a torná-los efetivos e operacionais, a bem da certeza jurídica e da objetividade do controlo de compensações financeiras, ao abrigo da legislação nacional e europeia.

Na verdade, os procedimentos e requisitos legais existentes disciplinam a transmissão de informação no âmbito das competências específicas das entidades mencionadas, mas não dão adequada resposta às competências específicas da AMT, nem permitem a obtenção dos dados necessários para um controlo abrangente e integrado das compensações financeiras, ao abrigo do Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

Assim, a AMT entende ser necessária a revisão do atual enquadramento legal e/ou regulamentar, no sentido de determinar, quanto ao serviço público de transporte de passageiros regular:

- Que o controlo das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral se consubstancia na obrigatoriedade de recolha, transmissão e divulgação do pagamento de qualquer compensação financeira, a entidades públicas ou privadas, seja a que título for (legal, regulamentar ou contratual), desde que com o objetivo específico de assegurar o serviço público de transporte de passageiros regular;
- Que tal obrigatoriedade de recolha recai sobre a Administração Pública central, direta ou indireta, e Administração Pública local, bem como sobre os organismos públicos, sob a forma empresarial ou não, relativamente aos pagamentos que efetuem, seja qual for a fonte orçamental, e que a obrigatoriedade de transmissão cabe também a todos os beneficiários;
- Que, apesar do conceito de “subvenção pública” ser abrangente, deve proceder-se à inclusão, no enquadramento legal, da definição dos conceitos referidos nas subsecções anteriores, de forma clara e explícita;
- Que as entidades que suportam os montantes em causa, bem como os seus beneficiários, devem proceder ao tratamento contabilístico individualizado destes montantes, de forma a que os mesmos sejam identificados sem dificuldade e sejam divulgados, periodicamente e em formatos acessíveis, designadamente relatórios e contas;
- Que aquelas entidades se devem articular com a DGTF, IGF, DGAL e AMT, no sentido de serem definidos procedimentos normalizados, periódicos e uniformes de recolha, transmissão e divulgação de informação, articulando as respetivas competências com a Administração Pública local;
- Que deve existir separação dos rendimentos obtidos por financiamento público, seja no âmbito da sua atividade, seja via comercial ou no âmbito de serviço público;
- Que deve ser reportado à AMT todo e qualquer instrumento legal, regulamentar, administrativo, contratual, empresarial ou contabilístico que sustente os fluxos financeiros associados a estas compensações.



A AMT está disponível para promover, junto dos membros do Governo competentes, a reflexão sobre a revisão da legislação e regulamentação existente, bem como para reforçar procedimentos administrativos de articulação com outras entidades públicas, sem prejuízo de iniciar, em 2019, ações de supervisão e auditoria específicas para aferir da legalidade e adequação das compensações concedidas a entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral, em concreto, no serviço público de transporte de passageiros regular.

1. Introdução

A AMT, no âmbito da Lei-quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e nos termos dos seus estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (doravante designados por Estatutos), tem por atribuição proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados, contemplada no Plano de Atividades da AMT para 2018.

Este controlo, por definição, implica, por um lado, a obtenção, tratamento e divulgação de informação estatística¹ e, por outro lado, a aferição da legalidade da atribuição de compensações financeiras de acordo com regras legais, regulamentares e contratuais nacionais e regras legais e jurisprudenciais europeias.

Através da implementação deste controlo, a AMT prossegue o seu modelo de regulação económica independente que pretende:

- Promover um conhecimento compreensivo e continuamente atualizado do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*;
- Proceder à avaliação da conformidade com o enquadramento legal e jurisprudencial nacional, internacional e da União Europeia;
- Contribuir 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 construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, tendo em conta os interesses de: investidores; profissionais, utilizadores, consumidores e/ou cidadãos; e contribuintes.

Por outro lado, a AMT considera que qualquer atuação pública, imediata ou estratégica, deve estar fundamentada num correto conhecimento de cada realidade específica, seja quanto ao seu enquadramento formal, seja na avaliação precisa dos impactos da atuação dos *stakeholders* (benefícios e custos, públicos e privados, inerentes à transformação), sob pena de, sem esse conhecimento, se produzirem resultados

¹ O presente relatório não abrange determinadas compensações ou vantagens, designadamente compensações ou outras remunerações no âmbito da gestão de infraestruturas, isenções de pagamentos a utilizadores e apoios públicos a renovação e frotas ou sistemas de bilhética, uma vez que as fontes de informação são múltiplas, díspares e nem todas se encontram adequadamente publicitadas ou devidamente desagregadas.

contraproducentes e mitigadores de eventuais benefícios potenciais². Nesse sentido, é intenção da AMT, em relatórios futuros, apresentar informação sobre indicadores de performance que possam refletir os resultados para a sociedade do financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular.

2. Categorias de compensação financeira

Um primeiro passo no controlo das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados é a definição dos conceitos relevantes para o efeito.

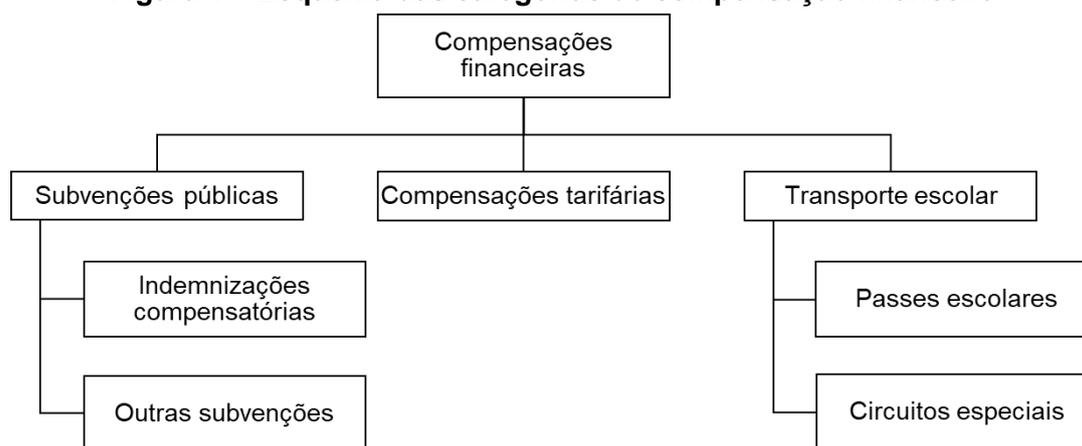
O conceito de “compensação” é bastante abrangente e poderá incluir outros conceitos, como compensações financeiras, indemnizações compensatórias, compensações indemnizatórias, subvenções públicas, apoios financeiros públicos, que podem ser entendidos de forma diversa pelos diversos atores que interagem com operadores, públicos e privados, de serviços públicos de transporte de passageiros regular³. Não só deve existir total clareza e objetividade na definição dos referidos conceitos, como os mesmos devem ser compreensíveis da mesma forma para os diversos atores, facilitando a adequada recolha e tratamento dos dados relevantes.

Assim, com o objetivo de melhor enquadrar o objeto deste relatório, entendemos ser relevante uma análise dos diferentes conceitos, sustentada, quando possível, em diplomas legais relativos à atribuição e publicitação de apoios financeiros concedidos por entidades públicas. Não obstante, a figura infra apresenta esquematicamente a relação entre os diferentes conceitos.

² <https://www.amt-autoridade.pt/media/1729/serviço-público-de-transportes-que-futuro.pdf>.

³ De acordo com o RJSPPT, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, serviço público de transporte de passageiros é “o serviço de transporte de passageiros de interesse económico geral, prestado ao público numa base não discriminatória, nos termos do qual os veículos são colocados à disposição de múltiplas pessoas em simultâneo, que os utilizam mediante retribuição, segundo um regime de exploração previamente aprovado, não ficando ao serviço exclusivo de nenhuma delas” e serviço público de transporte de passageiros regular é “o serviço público de transporte de passageiros explorado segundo itinerários, frequências, horários e tarifas predeterminados, no âmbito do qual podem ser tomados e largados passageiros em paragens previamente estabelecidas”.

Figura 1 – Esquema das categorias de compensação financeira



a. Subvenções públicas

O Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição de subvenções públicas, definidas como “*toda e qualquer vantagem financeira atribuída, direta ou indiretamente, a partir de verbas do Orçamento do Estado, qualquer que seja a designação ou modalidade adoptada*”. Um dos principais objetivos daquele diploma é a constituição de “*um quadro estável adequado a garantir, designadamente, a efectiva prossecução do interesse público, a eficiência da actuação prestacional da Administração, a estabilidade jurídica e a protecção da confiança dos cidadãos em matéria de subvenções públicas, a transparência, o rigor financeiro e o controlo eficaz da atribuição e aplicação das subvenções, sem prejudicar as especificidades decorrentes dos regimes comunitários em vigor.*”

Este diploma define também, no artigo 3.º, as indemnizações compensatórias considerando-as como “*quaisquer pagamentos efectuados com verbas do orçamento de Estado⁴ a entidades públicas e privadas (...) que se destinem a compensar custos de exploração resultantes de prestações de serviços de interesse geral*”, sendo estes os “*os serviços desenvolvidos por entidades públicas ou privadas, por determinação do Estado, com vista a assegurar a provisão de bens e serviços essenciais, tendentes à satisfação das necessidades fundamentais dos cidadãos, sempre que não haja garantia*

⁴ O Conselho de Ministros autoriza, através de resolução, os montantes máximos a transferir para cada entidade pública ou privada a título de indemnizações compensatórias. Esta informação é apresentada na secção 3.

de que os mecanismos de mercado assegurem por si só a sua provisão de forma plena e satisfatória”.

O Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, que visa garantir que *“a atribuição de compensações financeiras às entidades que asseguram a prestação de serviços de interesse geral obedeça a critérios de economia, eficiência e eficácia”*, surgiu num contexto de emissão de diversas diretrizes europeias sobre os auxílios estatais no âmbito dos transportes ferroviários, rodoviários e fluviais de passageiros, nomeadamente o “Enquadramento comunitário dos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público”, publicado no Jornal Oficial da União Europeia, de 29 de novembro de 2005, bem como de regulamentação europeia, designadamente o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁵.

Aliás, além do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), e no que se refere a concorrência não falseada, montantes de indemnizações compensatórias em cumprimento de obrigações de serviço público e auxílios de Estado, nomeadamente os artigos 90.º a 100.º (sobre transportes), artigos 101.º a 106.º (sobre as regras de concorrência aplicáveis às empresas) e artigos 107.º a 109.º (sobre auxílios concedidos pelo Estado), são ainda relevantes:

- Regulamento (UE) n.º 360/2012, da Comissão Europeia, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral;
- Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão Europeia, de 16 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado;
- Regulamento (UE) 2015/1588, do Conselho, de 13 de julho de 2015, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE a determinadas categorias de auxílios estatais horizontais (codificação);
- Jurisprudência relevante do Tribunal de Justiça Europeu, como, por exemplo, a dos casos Altmark e BUPA Hospitals Ltd;

⁵ Alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

- Comunicação da Comissão Europeia (2012/C 8/02), de 11 de janeiro de 2012, relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral;
- Comunicação da Comissão Europeia (2012/C 8/03), de 11 de janeiro de 2012, sobre o enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público;
- Decisão da Comissão Europeia (2012/21/UE), de 20 de dezembro de 2012, relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral;
- Documento de trabalho dos serviços da Comissão Europeia “Guia relativo à aplicação das regras da União Europeia em matéria de auxílios estatais, de «contratos públicos» e de «mercado interno» aos serviços de interesse económico geral e, nomeadamente, aos serviços sociais de interesse geral” (SWD(2013) 53 final/2, de 29 de abril de 2013).

O Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, estabelece⁶, 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 a fórmula de cálculo da indemnização compensatória.

O mesmo diploma consagra imperativos de transparência, designadamente através da materialização da obrigação de publicitação, pela DGTF, de informação relativa às indemnizações compensatórias atribuídas pelo Estado. Por sua vez, o reforço do rigor financeiro e controlo eficaz destas indemnizações materializa-se também através da obrigação de fiscalização e controlo, por parte da IGF, quando a mesma tenha por objeto aspetos de natureza económica e financeira, e por parte dos membros do Governo responsáveis pelo setor quando esta obrigação tenha por objeto aspetos de natureza técnica e operacional.

As indemnizações compensatórias no contexto da União Europeia

A União Europeia impôs regras específicas para as indemnizações compensatórias, i.e., para apoios que visam compensar as empresas pelos custos de exploração

⁶ Bem como o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, e a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

decorrentes da prestação de serviços de interesse económico geral. A necessidade destas regras específicas prende-se com a importância de garantir que estes apoios são compatíveis com o mercado interno e que não são prejudiciais à concorrência. Enquanto regulador económico do *Ecossistema da Mobilidade e Transportes*, compete à AMT, em estreita articulação com a Autoridade da Concorrência, zelar pela promoção e defesa da concorrência no setor, através, entre outros, da aplicação das normas europeias e do controlo das indemnizações compensatórias.

Assim, o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE estabelece que “*As empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral ou que tenham a natureza de monopólio fiscal ficam submetidas ao disposto nos Tratados, designadamente às regras de concorrência, na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada. O desenvolvimento das trocas comerciais não deve ser afectado de maneira que contrarie os interesses da União.*”.

No entanto, o artigo 93.º do mesmo Tratado determina que “*São compatíveis com os Tratados os auxílios que vão ao encontro das necessidades de coordenação dos transportes ou correspondam ao reembolso de certas prestações inerentes à noção de serviço público.*”.

A Comissão Europeia, na sua comunicação⁷ de orientação para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho, elucida que “*Contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. (...) Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário⁸ de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são*

⁷ Comunicação da Comissão 2014/C 92/01 “Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros”.

⁸ O Regulamento permite que os Estados-Membros possam optar pela aplicação do mesmo ao transporte fluvial de passageiros. Portugal tomou essa opção, expressa na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”.

A Comissão Europeia acrescenta ainda que “A presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark.”.⁹

Estas quatro condições são as seguintes:

- 1. “Em primeiro lugar, a empresa beneficiária deve efetivamente ser incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público e essas obrigações devem estar claramente definidas. (...)*
- 2. Em segundo lugar, os parâmetros com base nos quais será calculada a compensação devem ser previamente estabelecidos de forma objectiva e transparente, a fim de evitar que aquela implique uma vantagem económica susceptível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes. (...)*
- 3. Em terceiro lugar, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (...)*
- 4. Em quarto lugar, quando a escolha da empresa a encarregar do cumprimento de obrigações de serviço público, num caso concreto, não seja efectuada através de um processo de concurso público que permita seleccionar o candidato capaz de fornecer esses serviços ao menor custo para a colectividade, o nível da compensação necessária deve ser determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas, teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respectivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.”*

⁹ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747).

Da comunicação da Comissão e do acórdão Altmark resulta que as compensações financeiras concedidas no âmbito da execução de obrigações de serviço público, que compensem os custos ocasionados pelo cumprimento dessas mesmas obrigações e que cumpram os quatro critérios acima listados, não configuram um auxílio estatal.

Nos termos do artigo 25.º do RJSPTP, “*são proibidas quaisquer outras compensações, auxílios ou ajudas de entidades públicas a operadores de serviço público que não se enquadrem nos termos constantes do presente RJSPTP ou da legislação aplicável, designadamente o Regulamento e a legislação em matéria de concorrência*”.

Do mesmo passo, o artigo 13.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e os artigos 20.º e seguintes dos RJSPTP, bem como o artigo 3.º Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, estatuem que “*quando uma autoridade competente decida conceder a um operador [de transportes], uma compensação, qualquer que seja a sua natureza, em contrapartida da execução de obrigações de serviço público, deve fazê-lo no âmbito de um contrato de serviço público*”.

Um dos principais papéis da AMT, enquanto regulador do setor dos transportes, é o de garantir que as compensações financeiras atribuídas neste setor são compatíveis com o enquadramento legal e jurisprudencial europeu, designadamente no que se refere à promoção da concorrência.

Para alcançar tal desiderato, a prestação de serviço público de transporte de passageiros regular deve estar sempre enquadrada num contrato – tendo em consideração o Código dos Contratos Públicos – o que permite aferir se as respetivas obrigações contratuais constituem obrigações de serviço público e se a remuneração contratual configura uma indemnização compensatória destinada a financiar a exploração. Além disso, outras vantagens, como sejam a atribuição de exclusivos – que tem valor económico e é considerada uma “compensação” – devem estar claramente estabelecidas.

O Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, também abrange as subvenções públicas que não revistam a natureza de indemnização compensatória (uma norma aberta e pouco objetiva), nos termos que sejam estabelecidos em ato ou contrato administrativo que as define, devendo também ser comunicadas pelas entidades competentes à IGF

que, por sua vez, deve disponibilizar informação agregada sobre as mesmas no seu sítio da internet.

Este diploma foi alterado pela Lei n.º 64/2013, 27 de agosto, que regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela AP a particulares, a qual alargou o conceito de subvenção pública definindo-a, no n.º 2 do artigo 2.º, como *“toda e qualquer vantagem financeira ou patrimonial atribuída, direta ou indiretamente, pelas entidades obrigadas, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada”*.

Além do alargamento do conceito de subvenção pública, a Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, estabeleceu ainda o alargamento do universo das entidades que são obrigadas a publicitar e reportar informação sobre os apoios concedidos, que são:

- Administração direta ou indireta do Estado;
- Regiões autónomas;
- Autarquias locais;
- Empresas do setor empresarial do Estado;
- Empresas dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais;
- Entidades administrativas independentes;
- Entidades reguladoras;
- Fundações públicas de direito público e de direito privado;
- Outras pessoas coletivas da administração autónoma;
- Outras pessoas coletivas públicas e outras entidades públicas;
- Entidades que tenham sido incluídas no setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional.

Neste contexto, a Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, ao alargar a definição de subvenções públicas, eliminando a referência às verbas do Orçamento de Estado e incluindo as vantagens patrimoniais, e ao ampliar o universo de entidades obrigadas a publicitar e reportar informação sobre os apoios concedidos, parece pretender abranger qualquer apoio concedido por entidades públicas competentes, independentemente de se tratar de uma prestação de serviços, de uma concessão e de outro qualquer enquadramento regulamentar, contratual ou administrativo.

Aquele diploma determina ainda a publicitação dos benefícios concedidos pela AP (onde se inclui a AP local e respetivo setor empresarial), estabelecendo a obrigação de

publicidade e de reporte informático das subvenções públicas atribuídas a favor de pessoas singulares ou coletivas dos setores privados, cooperativo ou social (n.º 1 do artigo 2.º), que se concretiza *“através de publicação e manutenção de listagem anual no sítio na Internet da entidade obrigada e da Inspeção-Geral de Finanças, com indicação da entidade obrigada, do nome ou firma do beneficiário e do respetivo número de identificação fiscal ou número de pessoa coletiva, do montante transferido ou do benefício auferido, da data da decisão, da sua finalidade e do fundamento legal”* (artigo 4.º). Também determina (artigos 5.º e 9.º) que o reporte por parte da AP local seja feito junto da IGF *“através da inserção dos dados num formulário eletrónico próprio e apresentação da respetiva documentação de suporte digitalizada, aprovados por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças e disponibilizado pela IGF no seu sítio na Internet”*, estando a IGF incumbida de disponibilizar, no seu sítio na Internet, a informação recebida, sob pena de aplicação de sanções para o incumprimento dessa obrigação por parte da AP local (artigo 10.º).

Contudo, apesar do disposto no enquadramento legal, no âmbito da recolha de dados efetuada pela AMT constatou-se, junto de diversas entidades públicas e dos operadores de transportes, a divergência de interpretação sobre o exato alcance do conceito de subvenção pública, tendo em conta a existência de conceitos como *“indenização compensatória”, “compensação tarifária”, “compensação financeira”,* entre outros.

A AMT também constatou, no âmbito de pedidos de informação à AP local e aos operadores, a mesma divergência de interpretação dos diversos conceitos, assim como a dificuldade em classificar os montantes que se enquadram no conceito de compensação ou subvenção pública (compensações financeiras, indenizações compensatórias, compensações indemnizatórias, subvenções públicas, apoios financeiros públicos, etc...).

Dito de outra forma, ainda que se pretenda abranger todo o universo de compensações ou vantagens atribuídas por entidades públicas a prestadores, públicos e privados, de serviços de interesse económico geral, a formulação aberta de *“subvenção pública”* não terá o efeito pretendido de introduzir objetividade no apuramento desses montantes ou vantagens. O mesmo diploma menciona indenizações compensatórias, o que pode ser compreendido como podendo ser uma categoria diferenciada de subvenção pública e remete para outros tipos de vantagens, sem as identificar. Ou seja, face à existência de conceitos distintos em diversos diplomas, e sem regras mais específicas de

contabilização de todos os pagamentos efetuados, multiplicam-se as diferentes interpretações da lei pelas entidades competentes.

A título meramente exemplificativo, a remuneração por um contrato de prestação de serviços de transporte de passageiros nem sempre foi considerada uma subvenção pública ou uma indemnização compensatória, ainda que estivesse em causa um serviço de interesse económico geral, com obrigações claramente definidas e num contexto de operação em exclusividade. Aliás, a atribuição de exclusividade na operação quase nunca foi referenciada.

b. Compensações tarifárias

Como já foi referido, uma compensação por obrigação de serviço público pode não ter um carácter financeiro (por exemplo, a atribuição de um direito exclusivo pode ser considerada como uma forma de compensação), sendo que, se tiver carácter financeiro, pode destinar-se a compensar custos de exploração (indemnização compensatória) ou obrigações de âmbito tarifário (compensação tarifária). O RJSPTP faz uma distinção entre o financiamento de obrigações de serviço público e compensações pela disponibilização de tarifários sociais bonificados, no sentido já mencionado.

De acordo com as linhas orientadoras constantes do Guião do IMT para a implementação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, RJSPTP, 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”*.¹⁰

Na generalidade, as compensações tarifárias são calculadas com base em regras de âmbito geral, que se aplicam da mesma forma a todas as entidades públicas e a todos os operadores que disponibilizam os títulos e tarifas de transporte que são compensados por essa via, designadamente quando estão em causa bonificações tarifárias. Ao contrário, as indemnizações compensatórias são, por definição, calculadas para cada operador individualmente, considerando a obrigação de serviço público em causa e a estrutura de custos e receitas específica daquele operador e do serviço de transportes específico por ele explorado. Se este disponibilizar títulos relativos aos quais

¹⁰ IMT, Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras, pp. 88:
http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP_01-04-2016.pdf.

sejam fixadas tarifas máximas, as compensações tarifárias devem ser tidas em conta no cálculo da sua receita, como aliás decorre do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro.

Também a título de exemplo, diga-se que a Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho, que disciplina o sistema de passes intermodais e as condições de disponibilização destes títulos de transporte na Área Metropolitana de Lisboa (AML), bem como as regras relativas à respetiva compensação financeira dos operadores de transporte coletivo regular de passageiros da AML por parte do Estado, consubstancia um exemplo de uma regra geral, aplicável de igual forma a todos os operadores obrigados a disponibilizar este título de transporte. O mesmo acontece com o enquadramento legal relativo aos passes 4_18¹¹, Sub23¹² e Social +¹³ (adiante apresentados em maior detalhe), ou com o enquadramento contratual do «Acordo para a Implementação do Tarifário Social no Sistema Intermodal Andante», celebrado em 29 de junho de 2006, entre o Estado e os operadores de serviço de transporte coletivo de passageiros, públicos e privados¹⁴.

Ou seja, ainda que se considere que todas as compensações referidas se reconduzem ao conceito de *“toda e qualquer vantagem financeira ou patrimonial atribuída, direta ou indiretamente, pelas entidades obrigadas, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada”*, prevista na Lei n.º 64/2013, 27 de agosto, na verdade, tal como se constatou, nem sempre assim tem sido entendido, sendo por vezes estas compensações consideradas como configurando apoios sociais ou incluídas/contabilizadas como qualquer prestação de serviços, não sendo identificáveis ou desagregáveis e não incluídas, de forma clara, no setor do transporte de passageiros. Constatou-se ainda que a atribuição de descontos ou isenção de pagamento de tarifas de transporte de passageiros, sobretudo em operadores locais, não é reportada ou contabilizada, ainda que possua valor económico e implique uma diminuição de receita (independentemente de ser ou não compensada com acréscimos de procura).

¹¹ Criado pelo Decreto-Lei n.º 186/2008, de 19 de setembro, e Portaria n.º 138/2009, de 3 de fevereiro, alterada pelas Portarias n.º 982-A/2009, de 2 de setembro, n.º 34-A/2012, de 1 de fevereiro, n.º 268-A/2012, de 31 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 52/2012, de 20 de setembro, e n.º 249-A/2018, de 6 de setembro.

¹² Criado pelo Decreto-Lei n.º 203/2009, de 31 de agosto e com condições definidas na Portaria n.º 982-B/2009, de 2 de setembro, alterada pelas Portarias n.º 34-A/2012, de 1 de fevereiro, n.º 268-A/2012, de 31 de agosto, n.º 261/2017, de 1 de setembro, e n.º 249-A/2018, de 6 de setembro.

¹³ As condições de atribuição e os procedimentos relativos à operacionalização do sistema que está associado ao Passe Social+ estão definidos na Portaria n.º 272/2011, de 23 de setembro, alterada pela Portaria n.º 36/2012, de 8 de fevereiro.

¹⁴ Objeto de adendas assinadas em 23 de dezembro de 2008 e 17 de dezembro de 2014.

Finalmente, é de referir que, durante a fase de tratamento da informação solicitada, foi incluído na proposta de Orçamento do Estado para 2019 um “Programa de apoio à redução tarifária nos transportes públicos” destinado a financiar as autoridades de transportes constituídas pelo RJSPTP quando estas atribuíam reduções tarifárias no transporte público de passageiros. Uma vez que os mecanismos de financiamento dependem ainda da publicação de atos regulamentares e que a atribuição, em concreto, de descontos tarifários depende de atos adicionais por parte daquelas entidades, não procederemos a qualquer análise adicional quanto a este plano.

c. Transporte escolar

Tendo em conta a importância do transporte escolar, designadamente por se tratar de uma competência da AP local de grande importância social e constituir uma obrigatoriedade legal, entendeu-se ser relevante autonomizar a sua explanação, não por configurar especificamente uma categoria de compensação financeira, mas porque pode levar, mercê da sua aplicação prática, ao pagamento simultâneo de uma compensação tarifária e de uma prestação de serviço.

O Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, determinou que as “*competências em matéria de organização, financiamento e controle de funcionamento dos transportes escolares*” fossem transferidas para os municípios (artigo 1.º). De acordo com este diploma, o transporte escolar deve ser gratuito para os estudantes sujeitos à escolaridade obrigatória, que residam a mais de 3km ou 4km dos estabelecimentos de ensino, respetivamente, com ou sem refeitório (artigos 2.º e 3.º). Esta regra foi alterada pelo Decreto-Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto, que regula o regime de matrícula e de frequência no âmbito da escolaridade obrigatória das crianças e dos jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos, e que determina, no seu artigo 15.º, que “*O transporte escolar é gratuito até ao final do 3.º ciclo do ensino básico, para os estudantes menores que se encontram nas condições estabelecidas no artigo anterior, bem como para os estudantes com necessidades educativas especiais que frequentam o ensino básico e secundário.*”.

Com o Decreto-Lei n.º 186/2008, de 19 de setembro, foi criado o passe escolar 4_18, que estabelece uma “*redução de 50 % no uso regular do transporte urbano, que tenha por finalidade a deslocação das suas residências para os estabelecimentos de ensino que frequentam*”, para os alunos que não cumpram o critério da distância e os outros critérios definidos no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro.

Considerando estas regras, os municípios poderão financiar os passes escolares a 100% até ao 3.º ciclo do ensino básico e a 50% no ensino secundário, embora se tenha constatado que alguns municípios os financiem a 100% para todos os alunos que frequentem a escolaridade obrigatória. É nesta medida que o transporte escolar configura uma compensação tarifária, implicando o ressarcimento das empresas de transporte público de passageiros que disponibilizam os passes e que efetuam o transporte escolar (mesmo que em carreiras comerciais abertas ao público em geral). No entanto, além dos passes escolares, o Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, prevê ainda a possibilidade de realização de circuitos especiais, “*efectuados diretamente pelos municípios através de veículos próprios ou adjudicados mediante concurso*” (artigo 15.º). Estes circuitos especiais configuram, na grande maioria das situações, uma prestação de serviços, contratada pelo município ao operador¹⁵. Ainda que o pagamento correspondente configure uma compensação financeira (nos termos da legislação já referida), não tem sido sempre entendido como tal, por operadores e municípios.

Ademais, constatou-se que alguma da despesa com o transporte escolar reportada à AMT pela AP local ou por operadores não se encontra incluída na lista de subvenções públicas que os municípios devem, desde 2014, comunicar à IGF, situação que poderá resultar, precisamente, de diferenças de entendimento quanto aos conceitos em causa, designadamente por alguns montantes não serem considerados como sendo subvenções públicas.

d. Definição dos conceitos

É relevante, assim, que se torne claro que o controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados deve incluir qualquer compensação, financeira ou outra, a entidades públicas e privadas, seja a que título for (legal, regulamentar ou contratual), com o objetivo de assegurar o financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular, nos diversos modos e modalidades, tendo em conta o atual enquadramento legal e administrativo vigente, nacional e europeu.

¹⁵ Em alguns municípios, existem pagamentos por prestação de serviços associados a transporte flexível ou a outro tipo de transporte, mas, tendo em conta a informação disponível, os montantes envolvidos são menos relevantes face ao total.

Apesar do conceito de “subvenção pública” ser abrangente, a AMT considera ser de ponderar a inclusão, no enquadramento legal, da definição dos conceitos referidos nas subsecções anteriores, de forma clara e explícita, propondo-se:

- **Obrigação de serviço público:** a imposição definida ou determinada, (in)diretamente, a entidades públicas ou privadas, com vista a assegurar determinado serviço público de transportes ou gestão de infraestrutura de transportes, que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições sem contrapartidas, quaisquer que sejam a modalidade ou designação utilizadas.

Devem considerar-se integradas neste conceito, para efeitos de controlo de compensações, as obrigações contratuais e respetivas contrapartidas, financeiras ou não, com entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral.

- **Compensação por obrigação de serviço público ou prestação de serviços de interesse económico geral:** qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida (in)diretamente a entidades públicas e privadas, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período.

Estas compensações podem assumir a forma de:

- **Indemnização compensatória:** qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida (in)diretamente a entidades públicas e privadas, que se destinem a compensar os custos de exploração resultantes da prestação de serviços de transporte ou gestão de infraestruturas de transporte considerados de interesse geral, de acordo com obrigações contratuais específicas, no âmbito de contrato de serviço público específico, seja de concessão, seja de prestação de serviços.
- **Compensação tarifária:** qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida (in)diretamente a entidades públicas e privadas, que se destinem a compensar os custos decorrentes da prática de tarifas máximas dirigidas a um conjunto de passageiros ou para determinadas categorias de passageiros no âmbito de contrato de serviço público, prestação de serviço de interesse económico geral ou de regras gerais de âmbito tarifário.

Neste conceito, para efeitos de controlo de compensações, devem também ser incluídas as isenções de pagamento, eventualmente não relevadas

contabilmente, mas que contribuem para a “fatura” da mobilidade e do transporte.

- **Outras compensações, benefícios ou vantagens:** qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida (in)diretamente a entidades públicas e privadas, estando ou não associada diretamente ao cumprimento de uma obrigação de serviço público específica ou à prestação de serviços de interesse económico geral.

Nesta categoria devem incluir-se, por exemplo, apoios financeiros à renovação da frota, bilhética sem contacto, modos suaves, entre outros, atribuição de exclusivos de operação e quaisquer outros pagamentos e transferências, independentemente da designação ou suporte, que visem colmatar défices de exploração. No caso da atribuição de exclusivos, ainda que o seu valor económico e financeiro não esteja definido, a mesma deve ser reportada, para efeitos de controlo.

Para todas estas “categorias” deverá ainda considerar-se a necessidade de reporte de qualquer instrumento legal, regulamentar, administrativo, contratual, empresarial ou contabilístico que sustente os fluxos financeiros associados a estas compensações.

Ora, decorre do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 a necessidade de adequado tratamento contabilístico das atividades de um operador de transportes públicos *“Quando o prestador do serviço público exerce 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 anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsidiação das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”*.

Ainda que o Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, tenha incorporado diversas disposições daquele regulamento, apesar de prever a possibilidade de *“exame da contabilidade e registos organizados”*, não estabelece regras que permitam um adequado reporte contabilístico ao nível das empresas, designadamente em relatórios e contas de carácter público ou de transmissão obrigatória às entidades públicas



competentes. Julga-se que tal deveria estar explícito na lei, permitindo que exista uma clara compreensão das obrigações legais por parte de entidades públicas e privadas e porque o tratamento contabilístico de informação depende da existência de conceitos legais absolutamente claros.

De qualquer modo, ainda que o sistema não se encontre contratualizado nos termos do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e o Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, não tenha em consideração as competências da AMT (porque criada posteriormente), bem como os termos da sua articulação com entidades como a IGF, a DGTF ou a DGAL, e numa perspetiva de antecipação da evolução do setor, em 2018, a AMT apresentou às autoridades de transportes locais um elenco não exaustivo de indicadores¹⁶ que podem ser incorporados nos cadernos de encargos e contratos de serviço público ou em instrumento regulamentar, que incluem diversos indicadores de carácter económico e financeiro, e que apontam para um caminho de separação contabilística de contas entre serviços comerciais e serviços sujeitos a obrigações de serviço público, com a clara identificação de ambos.

A AMT entende que, desta forma, se pode auxiliar as autoridades de transporte na elaboração, supervisão e fiscalização de contratos de serviço público, naturalmente adaptando aos modos e aos diversos circunstancialismos locais, podendo tal ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas, como também das funções regulatórias da AMT, através da fixação de indicadores parametrizados e comparáveis.

Em 2019, a AMT pretende elaborar uma proposta de regulamento, orientada para os operadores de transportes, com indicadores de reporte semelhantes aos apresentados às autoridades de transporte, podendo consubstanciar uma oportunidade de estabelecer o reporte de informação relevante para efeitos de compensações, ainda que no contexto das limitações legais já referidas.

3. Informação utilizada na elaboração do presente relatório

a. Período de referência dos dados

A alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT prevê a elaboração de um relatório anual sobre compensações financeiras concedidas às entidades que

¹⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf.

asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados. Ainda que os Estatutos estabeleçam a necessidade de efetuar este controlo para períodos anuais, considerou-se ser relevante considerar um período mais alargado, abrangendo os anos de 2009 a 2017, não só porque tal permite obter dados históricos mais abrangentes, como ainda porque o Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2009.

Desta forma, cremos que saem reforçados os objetivos de transparência, fiscalização e controlo ali explanados, que, do mesmo passo, vão ao encontro das atribuições da AMT, nomeadamente as que constam das alíneas a), d) e n) do n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos.

b. Obtenção dos dados

Como referido previamente, apesar do atual enquadramento legal, a informação sobre esta matéria não se encontra adequadamente centralizada ou acessível, mercê da diversidade de entidades públicas competentes e de procedimentos de transmissão de informação específicos ou ainda da proliferação/sobreposição de conceitos aplicáveis¹⁷. No que se refere à IGF, de acordo com o Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, esta entidade publica anualmente, desde 2010, a lista de subvenções públicas que não configurem indemnizações compensatórias¹⁸. Por outro lado, sem prejuízo de o citado diploma prever a publicação pela DGTF da lista das indemnizações compensatórias, do respetivo sítio da internet, em rigor, apenas se encontra disponível a informação até 2012¹⁹.

De qualquer modo, ainda que tal informação esteja incompleta, é possível proceder à consulta das sucessivas Leis do Orçamento de Estado que contemplam uma dotação para indemnizações compensatórias a atribuir a empresas que prestam serviço público, estando definido nos diplomas que aprovam as normas de execução orçamental que a sua distribuição é determinada por Resolução do Conselho de Ministros (RCM).

Assim, para o período de referência do presente relatório, foram consideradas as seguintes RCM: RCM n.º 114/2009, de 14 de dezembro; RCM n.º 96/2010, de 14 de dezembro; RCM n.º 53/2011, de 16 de dezembro; RCM n.º 53/2012, de 20 de junho;

¹⁷ Importa notar que a informação utilizada pela AMT para a elaboração do presente relatório não inclui as Regiões Autónomas.

¹⁸ Em <http://www.igf.gov.pt/deveres-de-comunicacao/subvencoes-publicas7.aspx>.

¹⁹ Em <http://www.dgtf.pt/sector-empresarial-do-estado-see/esforco-financieiro-publico/entity/indemnizacoes-compensatorias>.

RCM n.º 23/2013, de 10 de abril; RCM n.º 52/2014, de 29 de agosto; RCM n.º 31/2015, de 13 de maio; RCM n.º 37-B/2016, de 30 de junho; RCM n.º 84-F/2016, de 30 de dezembro; RCM n.º 133/2017, de 25 de setembro; RCM n.º 201/2017, de 27 de dezembro.

A este propósito, será de sublinhar a terminologia constante daqueles diplomas que consideram como indemnização compensatória não apenas os montantes que visam o financiamento de obrigações de serviço público, como também os montantes que visam compensar os operadores pela fixação de regras tarifárias (ex. passe 4_18, passe social, etc...) ou pela disponibilização de títulos intermodais (Navegante, “L”, Andante), ainda que possam estar em causa indemnizações compensatórias por um lado e compensações tarifárias por outro.

Acresce que todos estes montantes, atenta a sua definição e metodologia de cálculo próprias, são variáveis, sendo assim relevante conhecer, além dos montantes máximos definidos em RCM, os montantes efetivamente pagos que deveriam ser publicitados no sítio da internet da DGTF²⁰, e que configuram a segunda fonte de informação.

Assim, no âmbito dos montantes efetivamente pagos a título de indemnizações compensatórias e compensações tarifárias, para financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular, suportadas com recurso ao Orçamento do Estado, as fontes de informação são as adiante identificadas:

Tabela 1 – Fontes de informação

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Desde 2016
Indemnizações compensatórias	DGTF	DGTF	DGTF	DGTF	DGTF	DGTF SG-ME	DGTF SG-ME	DGTF SG-MA IMT
Compensações tarifárias	DGTF	DGTF	DGTF	DGTF	DGTF	DGTF	DGTF SG-ME	DGTF SG-MA IMT

SG-MATE: Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e da Transição Energética

SG-ME: Secretaria-Geral do Ministério da Economia

IMT: Instituto da Mobilidade e dos Transportes

²⁰ Nas RCM não está especificado que a publicitação deveria efetuar-se no sítio na internet da DGTF mas inclui-se a referência ao Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, que estabelece que “A informação relativa às indemnizações compensatórias concedidas deve ser divulgada ao público através do sítio na Internet da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças” (n.º 1 do artigo 7.º).

A AMT também procedeu à recolha de informação junto de cada um dos operadores de transporte rodoviário registado no Sistema de Informação Geográfica de Gestão de Carreiras (SIGGESC), do IMT, de forma a obter dados financeiros, entre 2009 e 2017, sobre os recebimentos, por parte destes operadores, de qualquer montante proveniente de organismos públicos, que visasse o financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular. Os dados assim recolhidos são apresentados em maior detalhe na secção 5.

4. Compensações financeiras atribuídas pela Administração Pública central

a. Indemnizações compensatórias

Com base na informação prestada pelas entidades referidas na Tabela 1 e constante dos atos legislativos referidos, em 2017, o montante das indemnizações compensatórias ascendeu a 9,7 milhões de euros, o que representa uma redução de cerca de 94% face ao montante de 2009 (que ascendeu a 172,2 milhões de euros)²¹. A taxa de crescimento anual composta, que representa a situação em que a redução nas indemnizações compensatórias teria sido estável ao longo do período em análise, assume o valor de -27,3% ao ano.

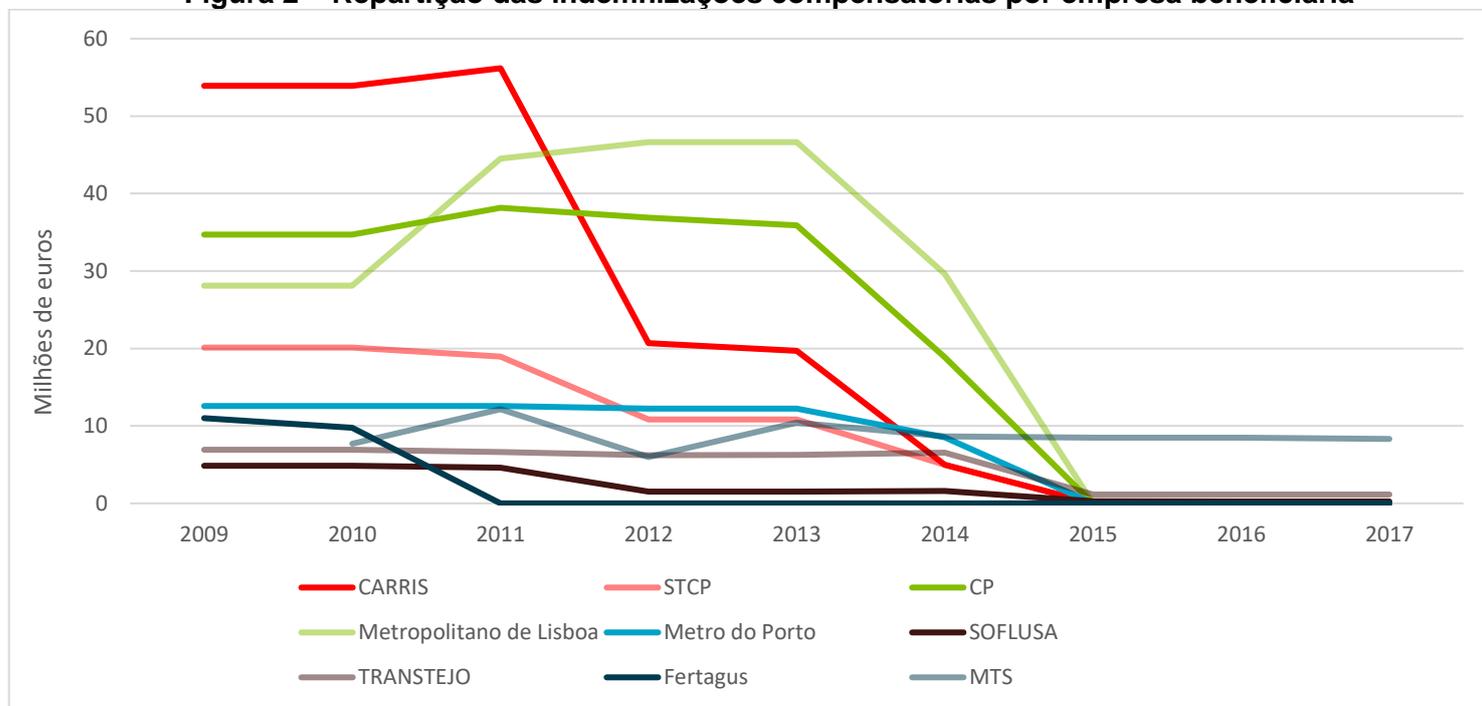
A evolução daquele montante não foi contínua, tendo-se verificado um acréscimo até 2011 (13%) seguido de uma redução acentuada e praticamente sem interrupções até 2015, e uma estabilização a partir daí (Figura 1).

Figura 1 – Montante total das indemnizações compensatórias



²¹ O presente relatório não abrange as compensações financeiras atribuídas a outras empresas, nomeadamente no âmbito de parcerias público-privadas, por não terem como foco o serviço público de transporte de passageiros regular mas, entre outros, a construção e gestão de infraestruturas, as quais estão excluídas do presente relatório, nem os montantes transferidos para financiamento das autoridades de transporte por estas não se enquadrarem no âmbito das empresas de transporte público de passageiros.

Figura 2 – Repartição das indemnizações compensatórias por empresa beneficiária



A distribuição das indemnizações compensatórias por empresa beneficiária permite retirar, na generalidade, considerações relevantes (Figura 2):

- Ao longo do período 2009-2017, os montantes das indemnizações compensatórias reduzem-se para todas as empresas beneficiárias, com exceção do Metro Transportes do Sul (MTS)²²;
- Os montantes das indemnizações compensatórias apresentam alguma variação, que se justifica pela definição própria desta prestação, que resulta dos respetivos enquadramentos legais e contratuais e tem em conta as especificidades e circunstancialismos dos mesmos, designadamente, a ponderação das receitas e custos específicos das empresas que dela beneficiam;
- Das 9 empresas que em 2010 recebiam indemnizações compensatórias por via do Orçamento do Estado, em 2017, apenas 3 continuavam a receber: MTS, Transtejo e Soflusa.

De acordo com o estabelecido nas respetivas RCM, a Fertagus deixou de receber indemnizações compensatórias em 2011 e a Carris, a Sociedade de Transportes

²² No caso do MTS, o período de referência é 2010-2017, uma vez que foi apenas em 2010 que a MTS começou a receber indemnizações compensatórias.

Coletivos do Porto (STCP), o Metropolitano de Lisboa, a Metro do Porto²³ e a Comboios de Portugal (CP) deixaram de receber em 2015²⁴.

Com o novo enquadramento legal e contratual da Carris e da STCP – vertidos no Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro²⁵ e no Decreto-Lei n.º 82/2016, de 28 de novembro, respetivamente -, estas voltaram a beneficiar em 2018, de acordo com os novos contratos, de indemnizações compensatórias, as quais serão refletidas no relatório de 2019, embora já no âmbito da AP local.

b. Compensações tarifárias

De acordo com as RCM consideradas, foram beneficiárias das compensações tarifárias empresas públicas e empresas privadas, do modo rodoviário, ferroviário e fluvial:

- Empresas públicas:
 - Setor rodoviário: STCP;
 - Setor ferroviário: CP, Metropolitano de Lisboa e Metro do Porto;
 - Setor fluvial: Transtejo e Soflusa.
- Empresas privadas:
 - Setor rodoviário: uma lista relativamente extensa de empresas (Anexo A);
 - Setor ferroviário: Fertagus e MTS.

Também são beneficiários alguns municípios, designadamente, Aveiro, Barreiro, Braga, Coimbra, Lisboa e São João da Madeira, por deterem empresas ou serviços municipalizados, que celebraram protocolos de adesão às bonificações tarifárias sociais de âmbito nacional ou local.

O montante total destinado a suportar compensações tarifárias (Figura 3) é muito variável ao longo do período em análise. Em rigor, verificou-se um acréscimo acentuado, de cerca de 100%, entre 2009 e 2010 (aproximadamente 22,2 milhões de euros para mais de 43 milhões de euros), depois uma redução em 2012, também ela acentuada (-56%), para em 2013 o nível das compensações tarifárias voltar ao de 2011. Do mesmo passo, existiram reduções em 2014 e 2015 e aumentos em 2016 (62% face a 2015) e 2017 (13% face a 2016). A taxa de crescimento anual composta, que permite atenuar

²³ Os valores pagos pela Metro do Porto ao subconcessionário pela prestação de serviços inerentes não constam do relatório por não ter sido reportada informação precisa sobre os seus montantes.

²⁴ De acordo com declarações públicas por parte dos membros do Governo competentes, a Metro do Porto e a CP voltarão a beneficiar de compensações, de acordo com os novos enquadramentos contratuais, o que, a concretizar-se, será refletido no próximo relatório da AMT.

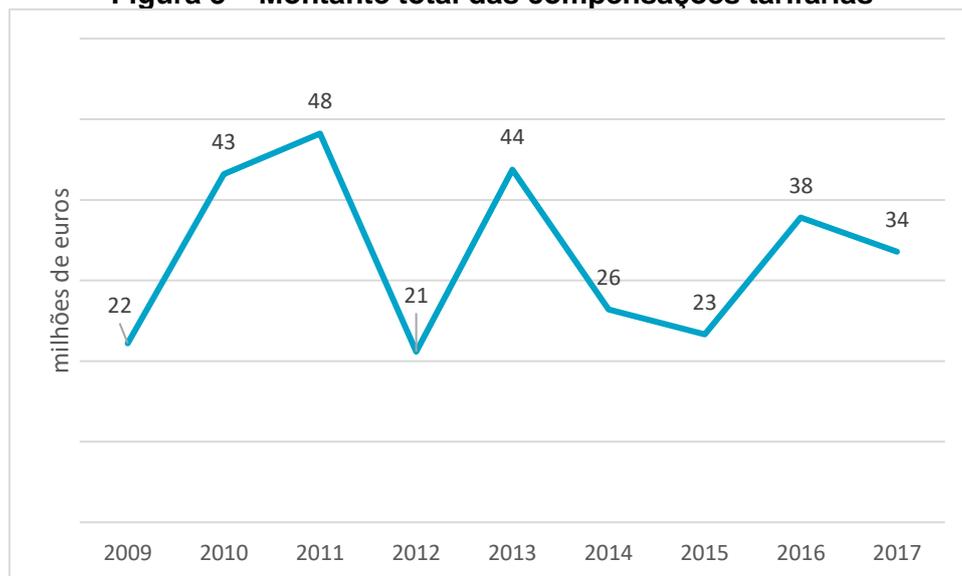
²⁵ Alterado pela Lei n.º 107/2017, de 10 de novembro.

os efeitos destas variações nos montantes anuais das compensações tarifárias, é de 4,7% ao ano.

Os acréscimos observados em 2010, 2013 e 2016 estão relacionados com a implementação de novas bonificações tarifárias ou alteração de regras subjacentes, assim como com a autorização de despesa para pagamento de verbas em atraso, designadamente no caso dos passes intermodais da AML.

Em 2018, verificam-se alterações legislativas quanto ao âmbito de aplicação dos passes 4_18²⁶ e Sub23²⁷, sendo expetável um acréscimo relevante de compensações, devendo tal situação ser refletida no relatório de 2019.

Figura 3 – Montante total das compensações tarifárias



A repartição do montante global das compensações tarifárias entre empresas públicas²⁸ e empresas privadas é variável ao longo do período de análise (Figura 4). Em 2009, as empresas públicas assumiam um peso de cerca de 35%, que aumentou para cerca de 60% em 2014 e 2015, diminuiu para 40% em 2016 e aumentou para perto dos 50% em 2017. As taxas de crescimento anual compostas das compensações tarifárias, no

²⁶ Criado pelo Decreto-Lei n.º 186/2008, de 19 de setembro, e Portaria n.º 138/2009, de 3 de fevereiro, alterada pelas Portarias n.º 982-A/2009, de 2 de setembro, n.º 34-A/2012, de 1 de fevereiro, n.º 268-A/2012, de 31 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 52/2012, de 20 de setembro, e n.º 249-A/2018, de 6 de setembro.

²⁷ Criado pelo Decreto-Lei n.º 203/2009, de 31 de agosto e com condições definidas na Portaria n.º 982-B/2009, de 2 de setembro, alterada pelas Portarias n.º 34-A/2012, de 1 de fevereiro, n.º 268-A/2012, de 31 de agosto, n.º 261/2017, de 1 de setembro, e n.º 249-A/2018, de 6 de setembro.

²⁸ Os municípios estão incluídos nesta categoria.

período 2009-2017, para as empresas públicas e privadas são, respetivamente, 8,1% e 2,3%, ou seja, ambas aumentaram no período em análise.

Figura 4 – Repartição das compensações tarifárias entre empresas públicas e empresas privadas

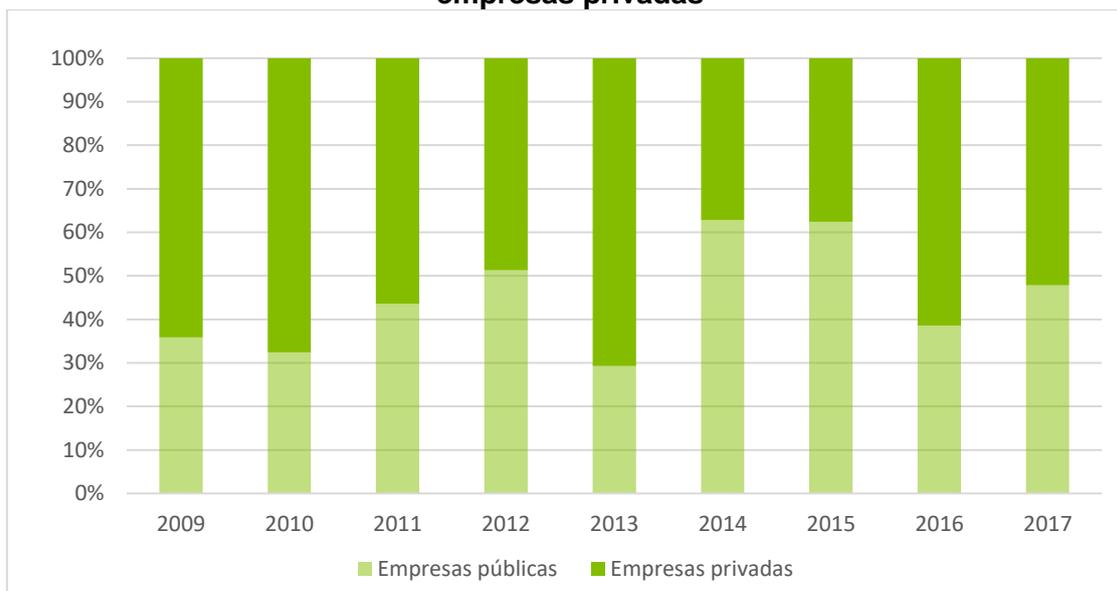
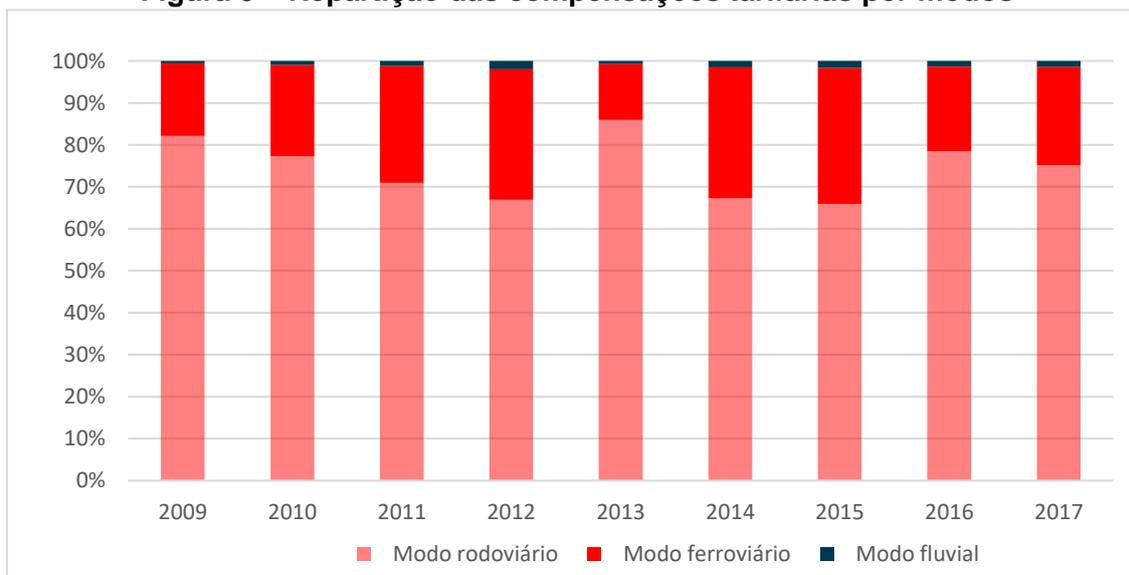


Figura 5 – Repartição das compensações tarifárias por modos



No que se refere à repartição por modo (Figura 5), o modo rodoviário representa, durante todo o período de análise, a maior percentagem das compensações tarifárias,



essencialmente em resultado do transporte escolar, atingindo cerca de 85% em 2013, seguido do modo ferroviário. O modo fluvial tem uma importância marginal face aos restantes modos, em linha com os reduzidos números de serviços existentes e de passageiros transportados. Não obstante esta evolução, as taxas de crescimento anual compostas mostram que as compensações tarifárias por modo são, para os modos rodoviário, ferroviário e fluvial, respetivamente, 3,7%, 8,3% e 14,8%, o que denota que as compensações tarifárias no modo rodoviário cresceram menos, ao longo do período entre 2009 e 2017, do que as compensações tarifárias no modo ferroviário e, sobretudo, no modo fluvial.

A repartição pelas empresas beneficiárias mostra variações importantes ao longo do período considerado (Figuras 6a e 6b). Os acréscimos que se observam em 2010, 2013 e 2016 estão relacionados com a atribuição de compensações tarifárias atribuídas no âmbito dos títulos intermodais de transporte na AML, de que são beneficiárias as empresas Rodoviária de Lisboa, Scotturb, Transportes Sul do Tejo e Vimeca. É, no entanto, essencial relevar que os acréscimos observados em 2013 e 2016 são, em grande medida, justificados pelo facto de não se terem verificado pagamentos, respetivamente, em 2012 e em 2014 e 2015.

Figura 6a – Compensações tarifárias por beneficiário

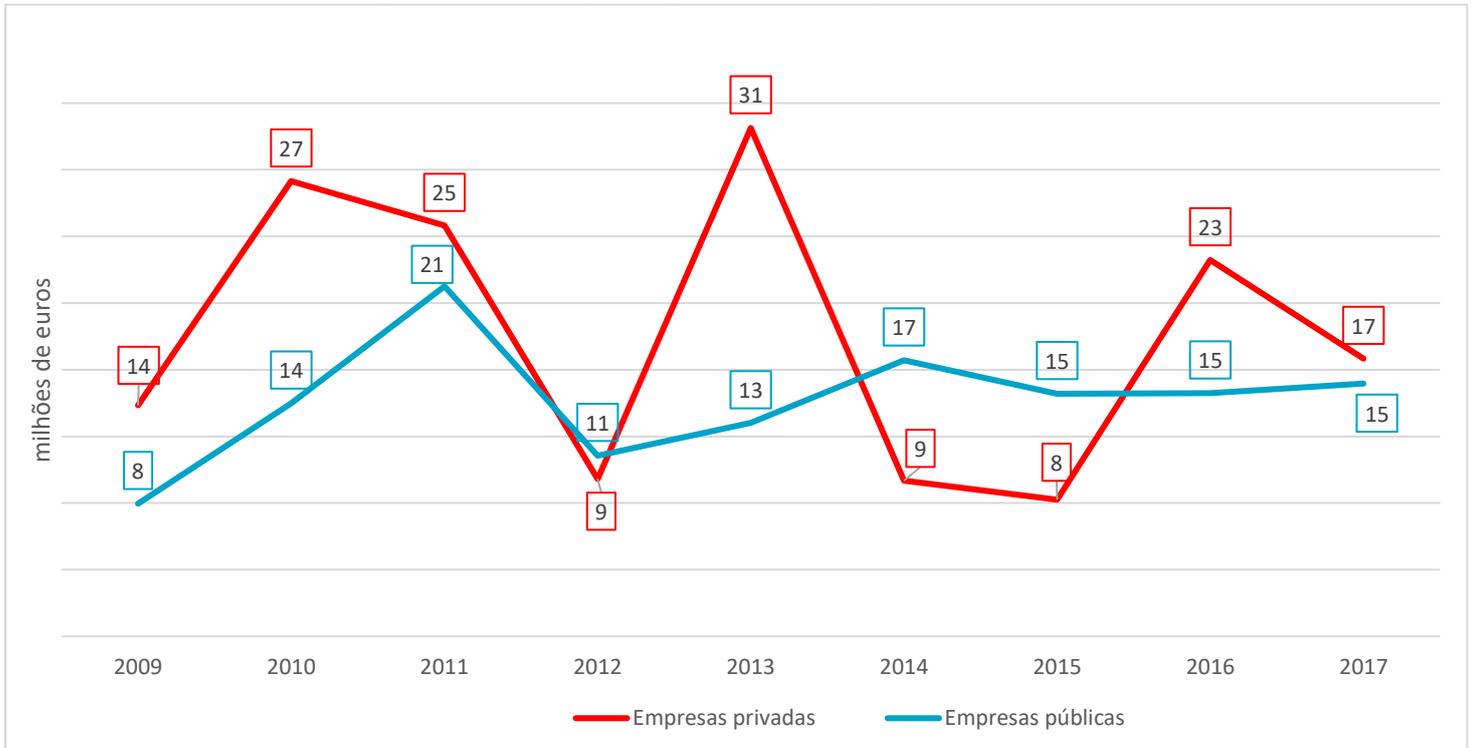
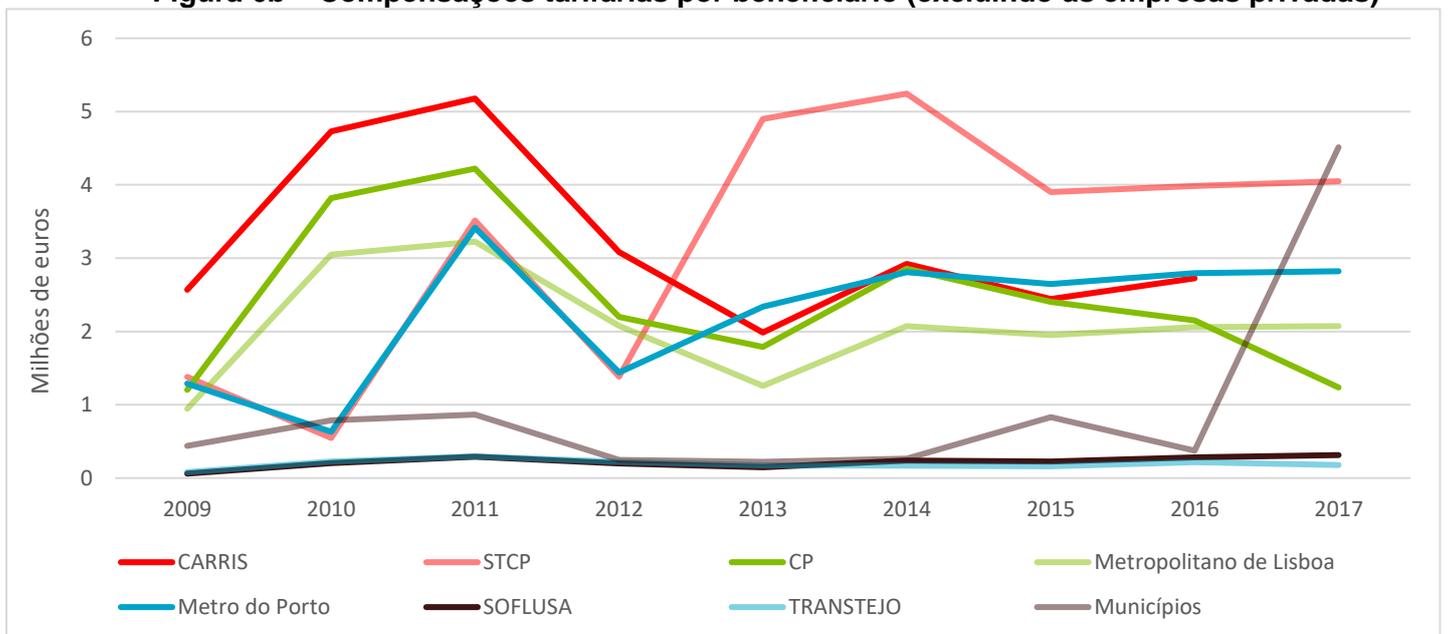


Figura 6b – Compensações tarifárias por beneficiário (excluindo as empresas privadas)



Por seu turno, a Figura 6b ilustra as compensações tarifárias por beneficiário, excluindo as empresas privadas²⁹. A Soflusa e Transtejo evidenciam uma relativa estabilidade, o mesmo não se verificando para as restantes empresas públicas, nomeadamente no que se refere à STCP e Metro do Porto, que beneficiaram de aumentos relevantes ao longo do período em análise, de, respetivamente, 189% e 117%³⁰. Os montantes atribuídos à CP e ao Metropolitano de Lisboa também aumentam sensivelmente para o dobro. Para todos os beneficiários, houve um aumento nas taxas de crescimento anual compostas que, em média para todos os beneficiários, rondou os 10%.

Relativamente à Carris, a situação desta empresa alterou-se, uma vez que a mesma passou de ser uma empresa do Setor Empresarial do Estado para ser uma empresa municipal, pertencente à Câmara Municipal de Lisboa. Neste sentido, as compensações tarifárias atribuídas à Carris deixaram de constar individualmente da Figura 6b, tendo sido incluídas nas compensações tarifárias atribuídas aos municípios, que, conseqüentemente, aumentam significativamente.

É importante referir que a variação que se observa nos montantes efetivamente pagos de compensações tarifárias não se traduz necessariamente numa variação do montante real destas compensações, mas está sobretudo relacionada com a autorização de despesa determinada em RCM.

5. Compensações financeiras atribuídas pela Administração Pública local

Antes de mais, é de sublinhar que, para o cumprimento das suas atribuições legais, definidas nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT procedeu, no ano de 2017, ao primeiro controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral. Na altura, foi efetuada uma recolha de informação junto de cada um dos 308 municípios de Portugal, com o objetivo de obter dados financeiros, entre 2009 e 2016, sobre a despesa suportada por estes

²⁹ A razão pela qual não se procede a uma análise mais detalhada sobre as compensações tarifárias atribuídas a empresas privadas prende-se com o facto de estas serem em número bastante superior (mais de 80) e do seu peso relativo variar muito ao longo do período em análise, o que impede uma leitura informativa e clara dos dados.

³⁰ A STCP beneficiou de aumentos importantes nos montantes das compensações tarifárias em 2013 e 2014 e o Metro do Porto em 2011 e entre 2012 e 2014.

para financiamento de serviço público de transporte de passageiros regular, a qualquer título, incluindo transporte escolar³¹.

Deste passo, importa sublinhar que esta consulta foi despoletada pelas seguintes razões:

- As fontes supramencionadas em capítulos anteriores referem-se, na sua maioria, a pagamentos efetuados por via do Orçamento do Estado, por entidades da AP central, direta e indireta. Na AP local não existe informação pública específica e acessível sobre os pagamentos efetuados a operadores de transporte de passageiros;
- Com a publicação da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, foram transferidas competências quanto ao planeamento, organização, operação, atribuição, fiscalização, investimento, financiamento, divulgação e desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros para os municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas;
- Não obstante aquela transferência de competências, diversos municípios detêm empresas locais ou serviços municipalizados de transporte de passageiros, bem como contrataram empresas para a prestação de serviços de transportes, cujos custos (indenizações compensatórias e/ou compensações tarifárias) são suportados pelos respetivos orçamentos (independentemente de receberem quaisquer compensações do Orçamento do Estado);
- Constatou-se que as listagens da IGF não abrangem todos os potenciais pagamentos (para os efeitos pretendidos no controlo de compensações da AMT) e que os mesmos não se encontram disponíveis publicamente através dos municípios;
- Também no que se refere ao transporte escolar, não se encontram publicitados e/ou não são identificáveis de forma desagregada, clara e pública, os montantes que os municípios despendem no seu território, nem os montantes transferidos do Orçamento do Estado, via Ministério da Educação³².

Dos 308 municípios inquiridos, apenas responderam cerca de 41,6% (128), os quais declararam despesa com o serviço público de transporte de passageiros regular num total de 410 milhões de euros durante o período de 2009 a 2016 (correspondente a uma despesa de 51,3 milhões de euros por ano), dos quais cerca de 321,3 milhões de euros

³¹ Foi excluído o transporte efetuado em veículos próprios do município, uma vez que os custos deste serviço são, regra geral, mais difíceis de quantificar e a sua inclusão poderia dificultar a comparação entre municípios.

³² Os quais também não são abrangidos pelo presente relatório.

(78,4%) correspondiam a gastos com transporte escolar, 50,5 milhões de euros com compensações tarifárias³³ (12,3%) e 37 milhões de euros em contratos de serviço público (9%). De acordo com a informação disponível, o transporte flexível e os outros tipos de transporte assumiam um peso residual (0,3%) nos gastos totais.

Tendo em conta a reduzida taxa de resposta dos municípios – eventualmente relacionada com as mesmas questões já abordadas, ou seja, diversidade de interpretação dos conceitos legais, bem como das efetivas obrigações de recolha, tratamento e reporte de informação relevante, e diferenças no tratamento contabilístico dos montantes suportados com o financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular –, e face à insuficiente e incompleta informação disponível e prestada, a AMT entendeu não ser oportuna a divulgação de dados parciais, por prejudicar uma adequada leitura dos mesmos e a obtenção de conclusões fiáveis sobre todo o setor.

Nesse sentido, em 2018 a informação que serve de base à elaboração desta secção, no presente relatório, foi obtida através de uma recolha de dados junto de cada um dos operadores de transporte rodoviário registado no SIGGESC, aos quais foi solicitado que identificassem, no período entre 2009 e 2017, todos os montantes recebidos da parte de qualquer organismo público, que tivessem por objeto o financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular.

Além dos montantes recebidos, foi ainda solicitado aos operadores que identificassem o objeto do recebimento. Em ordem a facilitar o envio da informação e a evitar divergências na interpretação da mesma, foi enviada uma tabela uniforme a cada operador (anexo B³⁴). De todos os organismos públicos identificados pelos operadores, esta secção apenas considera a informação relativa aos organismos públicos locais – como sejam os municípios, as juntas de freguesia e as escolas ou agrupamentos escolares –, evitando assim a dupla contagem com os montantes referidos na secção sobre a AP central.

³³ Apesar de a AMT não ter informação desagregada sobre as diferentes compensações tarifárias, é importante relevar que estas não incluem os passes escolares, que estão incluídos na secção relativa ao transporte escolar.

³⁴ A tabela em anexo está apresentada com uma formatação ligeiramente diferente da formatação da tabela enviada aos operadores, com o objetivo de facilitar a leitura do relatório.

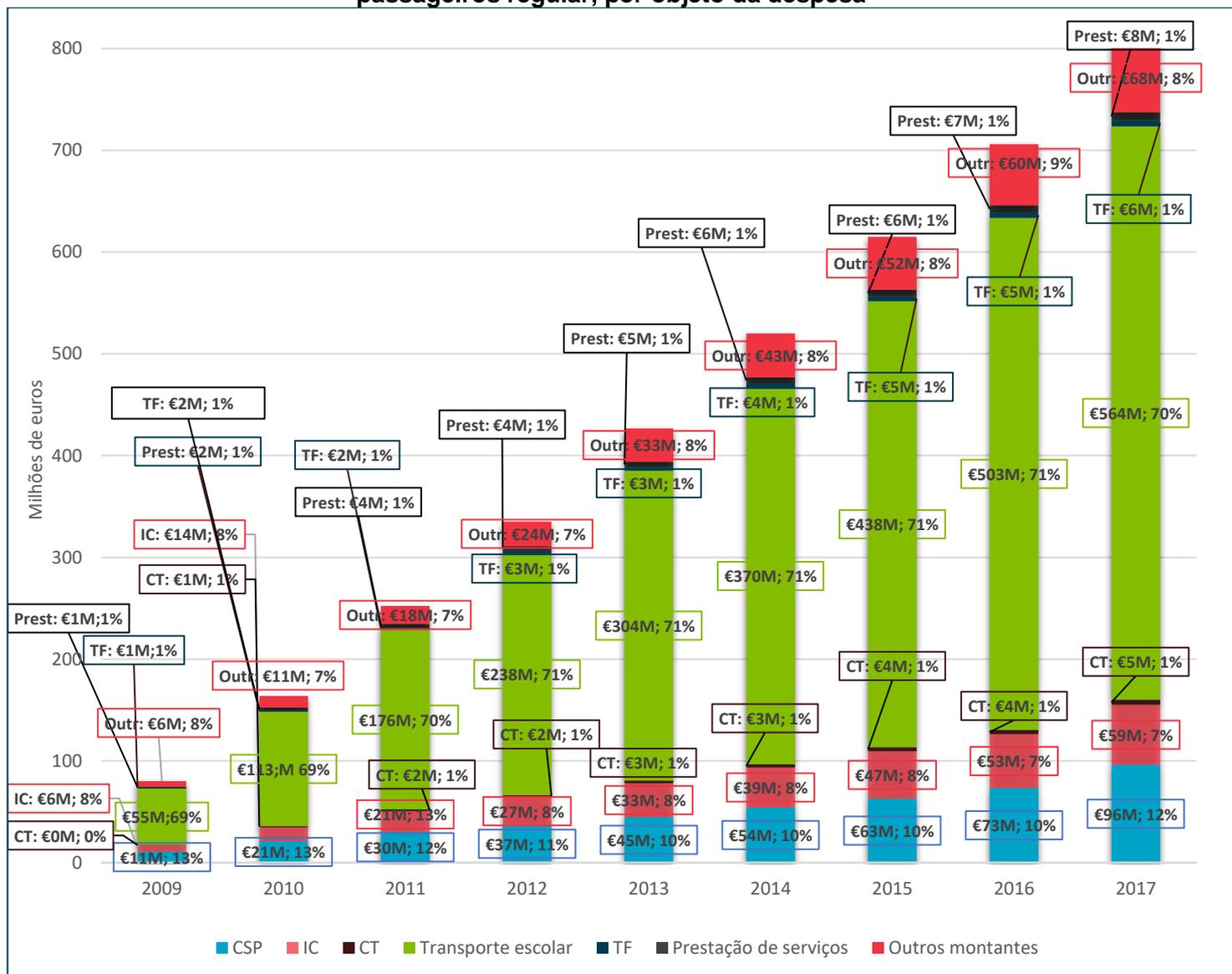


Dos 131 operadores registados, foi possível contactar 123³⁵, dos quais cerca de 82% (101) enviaram os dados solicitados. De acordo com o SIGGESC, estes operadores são responsáveis por mais de 95% da totalidade de carreiras existentes em Portugal continental.

Assim, e de uma forma global, foram suportados, por organismos públicos, no período entre 2009 e 2017, cerca de 805,5 milhões de euros em serviço público de transporte de passageiros regular. Em média, por ano, foram suportados mais de 89 milhões de euros, com uma tendência crescente (Figura 7), traduzida num aumento de cerca de 24%, entre 2009 e 2017, do montante anual suportado para financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular.

³⁵ Relativamente aos restantes 8 operadores, a informação (pública) que a AMT conseguiu apurar é que estes terão deixado de exercer atividade.

Figura 7 – Despesa anual com o financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular, por objeto da despesa



Nota: CSP: contrato de serviço público; IC: indemnizações compensatórias; CT: compensações tarifárias; Passes: Passes escolares; TF: transporte flexível.

Dos 805,5 milhões de euros, cerca de 70% (cerca de 563,5 milhões de euros) dizem respeito ao financiamento de transporte escolar, seja através do financiamento de passes escolares (mais de 514 milhões de euros), seja através do financiamento de circuitos especiais³⁶ (mais de 49 milhões de euros). Os financiamentos dos contratos de

³⁶ De acordo com o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro.

serviço público e as indemnizações compensatórias representam, respetivamente, cerca de 12% e 7% (cerca de 96 e 59 milhões de euros). A despesa com o financiamento do transporte escolar e dos contratos de serviço público aumentou cerca de 9% e 109%³⁷, respetivamente, entre 2009 e 2017, enquanto a despesa com as indemnizações compensatórias se manteve estável. Verificou-se uma redução na despesa associada ao financiamento do transporte flexível e da prestação de serviços, embora estes financiamentos, em conjunto, não ultrapassem os 1,5% do total da despesa efetuada pela administração local.

As compensações tarifárias representam menos de 1% (cerca de 5 milhões de euros) da despesa efetuada pela AP local. Importa destacar que, neste montante, não estão incluídas as compensações tarifárias financiadas pela AP central (apresentadas na secção anterior), nem as compensações tarifárias para financiamento de passes escolares. Não obstante o seu peso reduzido, este montante aumentou mais de 160% no período entre 2009 e 2017.

Finalmente, a categoria “outros montantes” assume um peso muito significativo na despesa total de financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular. Com efeito, em 2017, os operadores declararam ter recebido cerca de 68 milhões de euros nesta categoria. Considerando a abrangência das categorias de despesa disponíveis para que os operadores identificassem o objeto do recebimento³⁸, é provável que a mesma tenha sido utilizada nos casos em que tal não fosse claro, eventualmente por se considerar que a mesma não se enquadrava em nenhuma outra categoria. Esta possibilidade reforça a necessidade da definição clara dos conceitos em causa, não apenas a título de esclarecimento, mas determinado pelo legislador ou por regulamentação.

Os organismos públicos com maior despesa com o financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular são os municípios (pelo menos 96,6%). Esta despesa aumentou cerca de 21% no período em análise (2009-2017). Por outro lado, a despesa efetuada pelas juntas de freguesia e pelas escolas e agrupamentos escolares

³⁷ Este aumento, muito relevante, está certamente relacionado com as obrigações estabelecidas no RJSPTP.

³⁸ Ainda que a AMT tenha transmitido uma definição dos diversos conceitos, os dados apresentados pelos operadores (e utilizados pela AMT) assentam no entendimento destes do que cada categoria de despesa constitui.

representa apenas cerca de 3,4% da despesa global, embora apresente aumentos muito relevantes no período em análise (80% e 400%, respetivamente).

A informação recolhida relativa ao transporte escolar³⁹ abrange entre 241 e 258 municípios, i.e., estão representados nesta amostra entre 86,7 e 92,8% – conforme o ano – dos municípios existentes em Portugal continental⁴⁰.

Figura 8 - Dispersão da despesa anual dos municípios com transporte escolar



Em média, no período entre 2009 e 2017, a despesa anual dos municípios com transporte escolar foi cerca de 63 milhões de euros, o que representa uma média de cerca de 237 mil euros por ano por município. No entanto, a leitura destes valores médios não traduz as diferenças significativas que existem entre municípios. O município com menor despesa anual suportou cerca de 22 euros, enquanto o município com maior despesa anual suportou cerca de 1,8 milhões de euros.

Um fator que poderá causar estas diferenças entre municípios é o peso da população em idade escolar na população total. Utilizando os dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística, relativos à estimativa da população residente em 2017, por município e por grupo etário⁴¹, para calcular a despesa média em transporte escolar por

³⁹ No que se segue, está incluído o financiamento do transporte escolar através dos passes escolares e dos circuitos especiais.

⁴⁰ São 278 os municípios em Portugal continental.

⁴¹ A população residente em idade escolar abrange os residentes com idades compreendidas entre os 5 e os 19 anos.

residente em idade escolar no período em análise, conclui-se que, em média, a despesa com transporte escolar ronda os 770 euros por residente em idade escolar. No entanto, as diferenças entre municípios mantêm-se significativas: o município com menor despesa despende menos de um euro e o município com o maior nível de despesa despende cerca de 6,8 mil euros por residente em idade escolar.

Por outro lado, além da população residente em idade escolar, podem existir outras fontes eventuais de disparidades locais que justifiquem as diferenças observadas nos valores médios, como por exemplo, a abrangência da rede de transportes públicos, a oferta de transporte flexível, a realização de circuitos especiais além do financiamento de passes escolares em carreiras públicas, a dispersão geográfica dos estabelecimentos escolares e as distâncias médias a percorrer, entre outros, temas estes que a AMT pretende ver aprofundados no próximo relatório.

6. Recomendações

Sem prejuízo da continuação das diligências no sentido de obter ainda mais informação necessária ao cumprimento desta competência da AMT, entende-se que, em resultado do presente relatório, surge desde já a necessidade de efetuar uma recomendação a dirigir aos membros do Governo competentes na matéria.

Apesar do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, ter avançado precisamente no sentido de estabelecer mecanismos de transmissão e divulgação de informação relativa a subvenções públicas, o que se pode concluir é que estes mecanismos de transmissão e publicitação de informação sobre compensações financeiras não são eficazes para efeitos de um controlo abrangente e integrado das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados, no entendimento, nos objetivos e enquadramento específico do RJSPTP e do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007.

Os mecanismos existentes poderão dar resposta às necessidades específicas de outras entidades públicas, como a IGF ou a DGAL, mas as diferenças de entendimento quanto a procedimentos e conceitos poderão limitar as ações destas e limitam, com toda a certeza, a ação da AMT. Afigura-se, assim, ser da maior importância eliminar a dispersão de informação e, simultaneamente, promover a sua melhor acessibilidade, clareza, transparência e controlo, indo além do cumprimento de obrigações específicas de

reporte no âmbito de competências de cada uma das entidades públicas já mencionadas. Destarte, entende-se ser necessário definir procedimentos claros, sistemáticos e periódicos de troca de informação entre as diversas entidades públicas competentes, assim como clarificar conceitos, de forma a tornar viáveis os procedimentos de recolha e transmissão de informação supramencionados.

A AMT entende ser necessário ponderar a revisão e/ou densificação do atual enquadramento legal e regulamentar, tendo em conta a nova realidade decorrente do RJSPTP e do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, que estabeleça:

- Que o controlo das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral se consubstancia na obrigatoriedade de recolha, transmissão e divulgação do pagamento de qualquer compensação financeira, a entidades públicas ou privadas, seja a que título for (legal, regulamentar ou contratual), desde que com o objetivo específico de assegurar o transporte público de passageiros;
- Que tal obrigatoriedade de recolha recai sobre a AP central, direta ou indireta, e AP local, bem como organismos públicos, sob a forma empresarial ou não, relativamente aos pagamentos que efetuem, seja qual for a fonte orçamental, e que a obrigatoriedade de transmissão dos dados cabe também a todos os beneficiários;
- Que, apesar do conceito de “subvenção pública” ser abrangente, deve proceder-se à inclusão, no enquadramento legal, da definição dos conceitos referidos nas subsecções anteriores, de forma clara e explícita;
- Que as entidades que suportam os montantes em causa, bem como os seus beneficiários, devem proceder ao tratamento contabilístico individualizado destes montantes, com o objetivo de que os mesmos sejam identificados sem dificuldade e sejam divulgados, periodicamente e em formatos acessíveis, designadamente relatórios e contas;
- Que aquelas entidades se devem articular com a DGTF, IGF, DGAL e AMT, no sentido de serem definidos procedimentos normalizados, periódicos e uniformes de recolha, transmissão e divulgação de informação, articulando as respetivas competências com a AP local;

- Que deve existir separação dos rendimentos obtidos por financiamento público, seja no âmbito da sua atividade, seja via comercial ou no âmbito de serviço público;
- Que deve ser reportado à AMT todo e qualquer instrumento legal, regulamentar, administrativo, contratual, empresarial ou contabilístico que sustente os fluxos financeiros associados a estas compensações.

A AMT considera que apenas com acesso a toda a informação relevante pode, no cumprimento das suas atribuições, por um lado, efetuar o controlo das compensações financeiras e, por outro, aferir da legalidade das mesmas.

Nesta esteira, uma maior clarificação de cada conceito e das obrigações associadas a cada *stakeholder* reforçaria a transparência na informação disponibilizada. É importante relevar que não se trata aqui de alterar as competências legalmente cometidas a cada uma das entidades públicas, mas apenas de estabelecer as obrigações de transmissão e divulgação de informação associadas a essas competências com o objetivo de promover um maior conhecimento sobre o *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, uma das prioridades da AMT, enquanto regulador económico independente.

Sem prejuízo da ponderação da alteração do enquadramento legal e da promoção de instrumentos regulamentares ou de orientações (*softlaw*), entende-se ser necessário o reforço da articulação das entidades competentes para que possam ser implementados procedimentos administrativos, eventualmente enquadrados em instrumentos regulamentares ou contratuais, que permitam, numa primeira fase de forma imediata, colmatar as insuficiências legais.

A AMT poderá contribuir para esta reflexão conjunta com o Governo, propondo as alterações legislativas que considere relevantes, nos termos das alíneas w) e x) do n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos:

- “w) Apoiar o Governo e a Assembleia da República na implementação e avaliação das políticas referidas na alínea anterior, incluindo com a elaboração de pareceres, estudos e informações;
- x) Colaborar na elaboração de diplomas legais nos setores da mobilidade, dos transportes terrestres, das infraestruturas rodoviárias, dos portos comerciais e dos transportes marítimos, na sua vertente económica, bem como propor a adoção de medidas legislativas e regulamentares no âmbito das suas atribuições”.

Por outro lado, e sem prejuízo de se prosseguir na tentativa de estabelecimento de procedimentos administrativos que visem melhorar a transmissão de informação com a IGF ou a DGAL, a AMT dará início a uma reflexão sobre a necessidade de emissão de um regulamento administrativo de eficácia externa que possa dar resposta a estas preocupações, designadamente através da definição de procedimentos de reporte pelos operadores de transporte público de passageiros, o qual poderá ser enquadrado no âmbito do Observatório do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, que a AMT está a implementar.

Outrossim, a AMT dará ainda início a ações de supervisão e auditoria, a incidir sobre operadores, no sentido de proceder à avaliação da legalidade da atribuição de compensações, tendo em conta o enquadramento legal, nacional e europeu já referido.

7. Conclusões

O presente relatório sobre compensações financeiras visa dar resposta à atribuição prevista na alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos estatutos da AMT, anexos ao Decreto-Lei n.º 78/2015, de 14 de maio, de “*proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados*”, com incidência na obtenção e tratamento de informação estatística. A AMT iniciou este controlo em 2017, mas, atenta a reduzida taxa de resposta de entidades públicas e a insuficiente e incompleta informação disponível e prestada, foi entendido não ser oportuna a divulgação de dados parciais, por prejudicar uma adequada leitura dos mesmos e a obtenção de conclusões fiáveis sobre todo o setor.

Em 2018, foi efetuado novo controlo, tendo as compensações financeiras em todos os modos de transporte (rodoviário, ferroviário, fluvial e metro), consideradas no presente relatório sido atribuídas, por um lado, pela AP central e, por outro lado, pela AP local, constando em fontes distintas de informação. Assim:

- Para as compensações financeiras atribuídas pela AP central, as fontes são a DGTF, a IGF, a Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e da Transição Energética e a Secretaria-Geral do Ministério da Economia, o IMT, a DGAL e a informação disponível publicamente no Diário da República;
- Para as compensações atribuídas pela AP local, a fonte é a informação fornecida pelos operadores de transporte público de passageiros, relativamente aos



recebimentos por parte de organismos públicos locais, em resposta a um pedido enviado pela AMT e ao qual responderam 101 operadores (82%).

No que se refere à informação obtida, constatou-se que o montante das indemnizações compensatórias ascendeu a 9,7 milhões de euros, o que representa uma redução de cerca de 94% entre 2009 e 2017. No mesmo período, o montante das compensações tarifárias aumentou cerca de 51%, para cerca de 33,5 milhões de euros.

Ao nível local, a despesa com o financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular foi de cerca de 805,5 milhões de euros, tendo aumentado, entre 2009 e 2017, à taxa de crescimento anual composta de 2,4%. A categoria com mais peso nesta despesa é o financiamento do transporte escolar (passes escolares e circuitos especiais), que representou cerca de 563 milhões de euros no período considerado, com uma taxa de crescimento anual composta de cerca 1% entre 2009 e 2017. Os contratos de serviços públicos, as indemnizações compensatórias e os outros montantes são as outras categorias com maior peso na despesa de base local (respetivamente, 96, 59 e 68 milhões de euros, num total de 223 milhões de euros).

Anexo A – Lista de empresas privadas beneficiárias de compensações tarifárias

Empresas privadas	Passé 4_18	Passé sub23	Passé Social+	Área Metropolitana do Porto	Área Metropolitana de Lisboa
A. da Costa Reis & Filhos, Lda	✓	✓			
A. Nogueira da Costa, Lda	✓	✓	✓	✓	
Albano Esteves Martins & Filhos, Lda	✓	✓			
Alfredo Farreca Rodrigues, Lda	✓	✓			
António da Silva Cruz & Filhos, Lda	✓	✓	✓	✓	
António dos Prazeres da Silva & Filhos, Lda	✓	✓			
Arriva Portugal - Transportes, Lda	✓	✓			
ATF - Auto Transportes do Fundão, SA	✓	✓			
Auto Mondinense, SA	✓	✓			
Auto Viação Almeida & Filhos, SA	✓	✓			
Auto Viação Aveirense, Lda	✓	✓			
Auto Viação da Murtosa, Lda	✓	✓			
Auto Viação de Souto, Lda	✓	✓			
Auto Viação do Minho, Lda	✓	✓			
Auto Viação do Tâmega, Lda	✓	✓			
Auto Viação Espinho, Lda	✓	✓			
Auto Viação Feirense, Lda	✓	✓			
Auto Viação Grijó, Lda	✓	✓			
Auto Viação Landim, Lda	✓	✓			
Auto Viação Melgaço, Lda	✓	✓			
Auto Viação Pacense, Lda	✓	✓	✓	✓	
Autobus, Lda	✓	✓			
Barraqueiro Transportes, SA	✓	✓			
Caetano Cascão Linhares, H, Lda	✓	✓			
CAIMA - Transportes, SA	✓	✓			
Charline Transportes, Sociedade Unipessoal, Lda	✓	✓			
Corgobus - Transportes Urbanos de Vila Real, Lda	✓	✓			
Covibus - Transportes Urbanos da Covilhã, SA	✓	✓			
EAVT - Empresa Automobilística Viação e Turismo, Lda	✓	✓			
Empresa Berrelhas de Camionagem, Lda	✓	✓			
Empresa de Transportes Auto Penafiel, Lda	✓	✓			
Empresa de Transportes Courense, Lda	✓	✓			
Empresa de Transportes Gondomarense, Lda	✓	✓	✓	✓	
Empresa Hoteleira do Gerês, Lda	✓	✓			
Esteves, Braga & Andrea, Lda	✓	✓			
ETAC - Empresa de Transportes António Cunha, SA	✓	✓			
EVA Transportes, SA	✓	✓			
Frota Azul - Transportes e Turismo, Lda	✓	✓			
Henrique Leonardo Mota, Lda	✓	✓			
Isidoro Duarte, Lda	✓	✓			
J. Espírito Santo & Irmãos, Lda	✓	✓	✓	✓	
JOALTO - Rodoviária das Beiras, Lda	✓	✓			
Joaquim Guedes, Filho & Genros, SA	✓	✓			
José Alves & Filhos, Lda	✓	✓			
Litoral Norte, Lda	✓	✓			
Marques, Lda	✓	✓			
Minho Bus - Transportes do Minho, Lda	✓	✓			
Moisés Correia de Oliveira, Lda	✓	✓			
Moreira, Gomes & Costas, SA	✓	✓	✓	✓	
OFR Transportes, Lda	✓	✓	✓	✓	
PXM - Transportes Rodoviários Urbanos de Faro, SA	✓	✓			
Resende - Actividades Turísticas, SA	✓	✓	✓	✓	
Rodonorte - Transportes Portugueses, SA	✓	✓			
Rodoviária da Beira Interior, SA	✓	✓			
Rodoviária da Beira Litoral, SA	✓	✓			
Rodoviária de Lisboa, SA	✓	✓	✓		✓
Rodoviária D'Entre Douro e Minho, SA	✓	✓			
Rodoviária do Alentejo, SA	✓	✓			
Rodoviária do Lis, Lda	✓	✓			
Rodoviária do Oeste, Lda	✓	✓			
Rodoviária do Tejo, SA	✓	✓			
Salvador Alves Pereira & Filhos, Lda	✓	✓			
Scotturb - Transportes Urbanos, Lda	✓	✓	✓		✓
Sequeira, Lucas & Venturas & Cª, Lda	✓	✓			
Soares Oliveira, SA	✓	✓			
Transcovizela - Transportes Públicos, SA	✓	✓			
Transcunha - Transportes Rodoviários de Viana, Lda	✓	✓			
Transdev Douro, SA	✓	✓			
Transdev Interior, SA	✓	✓			
Transdev Norte, SA	✓	✓			
Transurbanos de Guimarães, Lda	✓	✓			
T.R.P.N-Transp. Rod. Port. do Norte, Soc. Unipessoal, Lda	✓	✓			
TST - Transportes Sul do Tejo, SA	✓	✓	✓		✓
TUF - Transportes Urbanos de Famalicão, Lda	✓	✓			
TURITALÉFE, Lda	✓	✓			
TUST - Transportes Urbanos de Santo Tirso, Lda	✓	✓			
TUVR - Urbanos de Vila Real, Unipessoal Lda	✓	✓			
União de Sátão & Aguiar da Beira, Lda	✓	✓			
União de Transportes dos Carvalhos, Lda	✓	✓			
Valpi Bus, SA	✓	✓	✓	✓	
Vimeca Transportes, Lda	✓	✓	✓		✓
Viva Bus Transportes, Lda	✓	✓			

Anexo B – Tabela enviada aos operadores, no âmbito do pedido de informação

Pagamentos efetuados pelos organismos públicos centrais e locais												
Organismos públicos (inserir tantas linhas quantas as sejam necessárias para abranger todos os pagamentos efetuados por organismos públicos entre 2009 e 2017)	Ano no qual teve lugar o recebimento	Transporte regular (colocar "x" nas células apropriadas)			Montantes (colocar o montante respetivo (sem IVA) nas células apropriadas)							
		Em ligeiros de passageiros	Em pesados de passageiros	Trata-se de transporte escolar?	Contrato de serviço público	Indemnizações compensatórias	Compensações tarifárias	Passes escolares	Transportes escolares - circuitos especiais	Transporte flexível	Prestação de serviços	Outros montantes
Exemplo: Município B			x				5 000,00 €					
Município de												
Município de												
Município de												
Município de												
Município de												
Município de												
Município de												
Organismo da Administração Pública central:												
Organismo da Administração Pública central:												
Organismo da Administração Pública central:												
TOTAL												
<p>Exemplo: se tiver sido feito um pagamento pelo Município B, a título de compensações tarifárias para transporte em pesado de passageiros, no montante de 5000 euros, na coluna A deverá ser escrito "Município B". deverá ser feita uma cruz nessa linha, na coluna "Transporte regular em pesados de passageiros" e deverá ainda ser colocado o montante de 5000 euros, na mesma linha, na célula "Compensações tarifárias" (esta situação está exemplificada a verde na primeira linha da tabela).</p> <p>Nota: o quadro deverá ter tantas linhas quantos pagamentos foram efetuados pela totalidade dos organismos públicos (centrais, como organismos da administração central, ou locais, como municípios).</p>												
<p>Organismo público: organismo da Administração Pública central (ex.: Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, Direção-Geral do Tesouro e Finanças, Instituto da Mobilidade e dos Transportes, Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, etc...) ou da Administração Pública local (Freguesias, Municípios, Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas)</p> <p>Transporte regular em ligeiros de passageiros: transporte regular de passageiros efetuado em veículos ligeiros.</p> <p>Transporte regular em pesados de passageiros: transporte regular de passageiros efetuado em veículos pesados.</p> <p>Transporte escolar: transporte regular de crianças, de e para a escola. Não inclui transporte para atividades extracurriculares, ATL, natação, visitas de estudo, participação em eventos, etc...</p> <p>Contrato de serviço público: montante pago pelo organismo público ao operador no âmbito de um contrato através do qual o organismo público contrata o operador para o fornecimento do serviço de transporte. Este contrato poderá ter a forma de um contrato, acordo, protocolo, etc... e pode ou não ter forma escrita. Inclui ainda qualquer decisão administrativa (deliberações) ou regulamentos e instrumentos legais.</p> <p>Indemnizações compensatórias: pagamento efetuado pelo organismo público referente ao cumprimento, por parte do operador, de obrigações de serviço público estabelecidas (ou não) através de contrato ou outro ato administrativo, regulamentar ou legal.</p> <p>Compensações tarifárias: montante pago pelo organismo público ao operador com o objetivo de o compensar pela perda de receita associada à determinação de uma tarifa máxima.</p> <p>Passes escolares: montante pago pelo organismo público ao operador para financiamento do passe escolar.</p> <p>Transporte escolar - circuitos especiais: montante pago pelo organismo público ao operador para financiamento dos circuitos especiais, no âmbito do transporte escolar, de acordo com os artigos 6.º e 15.º a 17.º do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro.</p> <p>Transporte flexível: montante pago pelo organismo público ao operador pela realização de serviço de transporte de passageiros flexível, i.e., serviço de transporte de passageiros explorado de forma adaptada às necessidades dos utilizadores, permitindo a flexibilidade de, pelo menos, uma das seguintes dimensões da prestação do serviço: itinerários, horários, paragens e tipologia de veículo.</p> <p>Prestação de serviços: pagamento efetuado pelo organismo público ao operador, a título de prestação de serviços de transporte. Nesta categoria não devem ser incluídos os montantes pagos a título de circuitos especiais no âmbito do transporte escolar. Deve ser indicado, em todos os pagamentos incluídos nesta categoria, a que corresponde a respetiva prestação de serviços.</p> <p>Outros montantes: qualquer outro montante pago por um organismo público, referente a transporte regular de passageiros, e que não possa ser categorizado em nenhuma das categorias anteriores. Deve ser indicado, em todos os pagamentos incluídos nesta categoria, a que corresponde o respetivo montante pago. Esta categoria só deve ser utilizada em último recurso.</p>												



**AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES**

Palácio Coimbra,
Rua de Santa Apolónia, 53
1100-468 Lisboa
Tel: (+351) 211 025 800

www.amt-autoridade.pt