

PARECER n.º 63/2019

Supervisão/Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial

1. O presente parecer traduz a resposta da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, à consulta efetuada pelo Governo, para efeitos de pronúncia sobre o projeto de decreto-lei que estabelece o regime jurídico do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART).
2. O referido projeto corresponde, na quase integralidade, às normas anteriormente constantes do Despacho n.º 1234-A/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 24, de 4 de fevereiro, emitido ao abrigo do artigo 234.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2019.
3. Tal despacho regulamentou o PART, que se consubstancia num mecanismo de cofinanciamento dirigido à introdução de reduções tarifárias por autoridades de transportes. Por não configurar um instrumento de definição e implementação de tarifas de transportes, o mesmo refere que *“A definição e implementação das ações de redução tarifária é da competência das respetivas autoridades de transportes de cada AM e CIM, nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, na sua redação atual”*, sendo que a não utilização desses montantes leva à devolução dos mesmos.
4. A AMT considera positiva a iniciativa de estabelecer o regime jurídico do PART através de um decreto-lei, uma vez que se afigura necessário conferir estabilidade a mecanismos de (co)financiamento público, sobretudo quanto o objetivo final será a definição e pagamento de compensações pelo cumprimento de obrigações de serviço público pelas autoridades competentes para o efeito.
5. De sublinhar que a dependência da fixação de regras com periodicidade anual não se afigurava consentânea com as necessidade de previsibilidade orçamental de entidades públicas, nem tampouco com a gestão do sistema de transportes públicos, a qual depende, necessariamente, de contratos de serviço público cuja validade pode não coincidir com o ano civil e que podem ter uma duração superior a 1 ano.
6. Por outro lado, da implementação destas medidas, seja quanto a contratos de serviço público em vigor, seja quanto ao desenho de futuros contratos, decorre a assunção de obrigações e produção de efeitos por diversos anos, associada à validade daqueles, sendo necessária a previsibilidade e estabilidade, pois em caso de interrupção ou de incerteza, pode estar em causa o equilíbrio económico-financeiro daqueles contratos.
7. Ademais, por uma questão de transparência, objetividade e segurança jurídica na definição de regras que implicam a atribuição de compensações financeiras, a AMT informou as autoridades de transportes locais de que:
 - As obrigações de serviço público impostas a um operador de serviço público devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
 - O cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação pela prossecução daquela obrigação, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo;
 - Compete àquelas autoridades a aprovação e fixação de títulos de transporte e tarifários a vigorar nas respetivas áreas geográficas, através de atos administrativos, regulamentares e/ou contratuais próprios.

8. Do mesmo passo, a AMT informou que a negociação ou imposição de obrigações de serviço público e respetivas compensações podem ser efetuadas através de contratos de serviço público ou através de regras gerais (legislativas, regulamentares, etc...), designadamente nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, na sua atual redação, do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, do Código dos Contratos Públicos, e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, sem prejuízo do cumprimento de todas as normas legais inerentes a procedimentos de contratação pública conduzidos por entidades públicas e realização da consequente despesa.
9. Também, a atribuição de compensações financeiras dirigidas à extensão da rede ou à diversificação da oferta dos serviços de transporte deve ser enquadrada num contrato de serviço público, precedido dos necessários procedimentos pré-contratuais e cumprindo todas as normas legais inerentes aos procedimentos de contratação pública, nos termos referidos no ponto anterior. Independentemente da designação do ato (protocolo, acordo, contrato, etc...), o que releva é o conteúdo objetivo do documento, pelo que a transferência de verbas públicas para um operador de transportes não pode deixar de cumprir todas as regras legais aplicáveis àqueles procedimentos.
10. Em qualquer dos casos, dever-se-á ter em linha de conta o RJSPTP e o Regulamento (CE) 1370/2007, bem como o enquadramento legal e jurisprudencial europeu em matéria de auxílios de Estado, através da definição das obrigações de serviço público e do cálculo, de forma objetiva, clara e transparente, dos parâmetros nos quais assenta o montante da compensação, tendo em conta os gastos e rendimentos associados ao cumprimento das obrigações de serviço público, tendo a AMT emitido também uma informação sobre esta matéria, que se destinou a alertar as autoridades de transportes para as regras que estas têm, impreterivelmente, de cumprir ¹.
11. De acordo com o consignado no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT emite parecer prévio vinculativo quanto a peças de formação de contratos de serviço público, de prestação de serviços de transporte ou de concessões, ou quanto a alterações a contratos existentes. No que se refere a instrumentos de caráter tarifário, a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e o do Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio, estipulam a comunicação à AMT de instrumentos legais, regulamentares, contratuais e administrativos de implementação de obrigações de serviço público tarifário, bem como de outra informação relevante.
12. De recordar, igualmente, que o n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007 estabelece que cada autoridade competente deve tornar público, anualmente, um relatório circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da sua competência, tendo a AMT emitido orientações sobre o conteúdo deste relatório, articulado com as obrigações de reporte vertidas no Regulamento n.º 430/2019².
13. Sem prejuízo do antedito, somos a referir que, tendo em conta a experiência de monitorização da implementação o PART deste ano, afigura-se necessário assegurar mecanismos que garantam aqueles imperativos de transparência e publicidade.
14. Apesar da existirem diversos diplomas que estabelecem a obrigação de reporte à AMT – Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e o Regulamento n.º 430/2019 – constatou-se que as autoridades de transportes foram efetuando alterações sucessivas às suas medidas tarifárias ao longo do ano e sem comunicarem, atempadamente e de forma regular, os instrumentos que servem de base a tais medidas ou mesmo o valor das compensações pagas. Esta situação impede uma adequada e eficaz monitorização do

¹ http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf.

² http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

esforço financeiro público associado a estas medidas, o que pode prejudicar a transparência e objetividade que deve presidir a tal esforço³.

15. Uma vez que a objetividade e transparência na definição de obrigações de serviço público e pagamento das respetivas compensações são imperativos da legislação nacional e europeia, somos a recomendar a inserção de uma norma no presente diploma, que assegure o cabal cumprimento deste enquadramento, sob a epígrafe “*Monitorização e Supervisão*” aditando um novo artigo, subsequente ao artigo 8.º ou 9.º: “*As autoridades de transportes publicitam anualmente as obrigações de serviço público da sua responsabilidade, incluindo, as obrigações de âmbito tarifário e respetivas compensações⁴, nos relatórios previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, sem prejuízo das obrigações de reporte à Inspeção-Geral de Finanças e à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, nos termos legais e regulamentares aplicáveis*”.⁵
16. Caso se entenda ser de clarificar os “*termos legais e regulamentares aplicáveis*”, poderá referir-se “*designadamente, a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, o Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 24, de 4 de fevereiro⁶, o Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, e Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto*”.
17. Tais normas afiguram-se da maior relevância, uma vez que o relatório a elaborar pelo Fundo Ambiental e pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, nos termos do plasmado nos artigos 8.º e 9 do projeto, não terá um caráter de aferição da legalidade de compensações financeiras, competências que se encontram atribuídas legalmente, em diferentes perspetivas, à Inspeção-Geral das Finanças e à AMT⁷.
18. Do mesmo modo, poderá eventualmente também ser estabelecida a troca de informação entre a AMT e o IMT, salvaguardados os requisitos de confidencialidade ou segredo comercial que, a cada momento, se justificarem, no sentido de otimizar a prestação de informação entre entidades públicas.
19. Cumpre recordar, novamente, a necessidade de assegurar a objetividade, a transparência e a publicidade na atribuição de compensações financeiras no setor dos transportes públicos de passageiros, de forma a garantir, a todo o tempo, a *compliance* com o enquanto legal e jurisprudencial nacional e europeu aplicável.
20. Por outro lado, sugerimos que no artigo 8.º se inclua uma norma adicional que estabeleça os prazos em que os operadores devem transmitir informação às autoridades de transportes, em ordem a que estas possam, por sua vez, transmitir essa informação ao IMT e ao Fundo Ambiental.⁸ Tal permite conferir periodicidade e uniformidade na avaliação do programa, mas também tornar vinculativa a prestação de informação, sobretudo quando os operadores são também beneficiários das medidas.
21. Neste registo, sugere-se que seja expresso que à não prestação de informação por parte dos operadores de transportes deverá corresponder uma contraordenação, nos

³ A avaliação da implementação do PART encontra-se em curso, com base em dados obtidos por parte de autoridades de transportes e operadores, não tendo sido ainda possível concluir face à ausência de mecanismos uniformizados e periódicos de transmissão e informação e da sua atualização.

⁴ A AMT tem efetuado diversas propostas de alteração do artigo 22º do RJSPTP, designadamente através de introdução de normas na Lei do Orçamento do Estado, no sentido de melhorar os mecanismos de controlo de compensações financeiras, tal como exposto nos seus relatórios. Ver o relatório disponível em http://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf

⁵ E sem prejuízo de atualizações mais periódicas. Nesta data, constata-se que apenas a Área Metropolitana de Lisboa tem publicado reportes periódicos e detalhados, sobre a aplicação do PART.

⁶ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

⁷ http://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf

⁸ Poderá ainda equacionar-se o desenho de um instrumento regulamentar que especifique a informação a transmitir por autoridades e operadores, no sentido de uniformizar conceitos, e estabelecer prazos, permitindo garantir rotinas.

termos do consignado na alínea g) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP (“g) O incumprimento das regras relativas ao sistema tarifário aplicáveis aos operadores de serviço público, previstas no artigo 40.º e na respetiva regulamentação”) e sem prejuízo da suspensão do pagamento das compensações, nos termos do artigo 44.º do RJSPTP.

22. De recordar que a AMT tem constatado, diretamente e por reporte das autoridades de transportes, indícios da existência de incumprimentos ou cumprimento defeituoso de deveres de informação, designadamente ao abrigo do artigo 22.º do RJSPTP⁹, o que prejudica sobremaneira a implementação, monitorização e fiscalização de mecanismos de financiamento de pagamento de compensações financeiras.
23. Noutra vertente, no n.º 7 do artigo 5.º estabelece-se que os valores constantes do anexo I, que constituem os fatores de distribuição das verbas do PART pelas autoridades de transportes, podem ser “alterados por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da administração pública, do ambiente e da ação climática e das infraestruturas e habitação”. Ora, salvo melhor opinião, não se afigura que um despacho possa alterar um decreto-lei, tendo em conta a hierarquia de atos legislativos e regulamentares, pelo que sugerimos que os fatores de distribuição acima referidos sejam estabelecidos num despacho do Governo (ou portaria), subsequente à publicação do decreto-lei, o qual poderá ser alterado quando necessário. Neste sentido, o presente diploma remeteria para aquele despacho (ou portaria).
24. Aliás, de referir que no projeto de diploma mencionado, quanto à distribuição dos montantes, é tido em conta o volume de pessoas que utilizam transportes públicos, ponderado pelo tempo médio de deslocação em transportes públicos, de acordo com os dados apurados nos Censos 2011, e por um fator de complexidade dos sistemas de transporte nas áreas metropolitanas.
25. Ora, na sequência da implementação do PART em 2019, já se verificou um acentuado aumento da procura, pelo que os fatores “volume de pessoas que utilizam os transportes públicos” ou “tempo médio de deslocação dos transportes públicos” já se encontrarão ultrapassados.
26. Do mesmo modo, na sequência do lançamento de concursos, pelas CIM/AM, ao abrigo do Regulamento (CE) 1370/2007, também se esperam alterações à complexidade das redes e, por outro lado, os dados do Instituto Nacional Estatística já permitem ter dados mais atualizados do que os constantes do Censos 2011.
27. Neste sentido, ainda que aqueles dados possam ter sido utilizados para definir estimativas de base para o desenho e implementação do PART, afigura-se que poderia ser desde já ponderada a sua atualização no próximo ano.
28. Acresce que, segundo os dados preliminares de que dispomos, decorrentes da recolha efetuada junto das autoridades de transportes e dos operadores de serviço público de transporte rodoviário de passageiros, parece resultar que as reduções tarifárias foram muito mais significativas nas áreas metropolitanas e regiões adjacentes, e, também por isso, o crescimento da procura foi muito relevante nestas áreas. Do mesmo passo, são estas as regiões que têm uma maior capacidade financeira para somar financiamento àquele que já decorre do orçamento de Estado e, também por este motivo, por comparação, o efeito do PART nas outras regiões afigura-se ser bastante menos expressivo.
29. Por outro lado, se avaliarmos as dotações atribuídas a cada CIM/AM, por habitante daquelas regiões, afigura-se poder constatar a existência de uma diferença relevante

⁹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

de valores entre as Áreas Metropolitanas por comparação com a generalidade das CIM, que apresentam valores de dotação muito mais baixos¹⁰.

30. É certo que a complexidade das áreas metropolitanas deve ser ponderada (maior número de habitantes, de utilizadores de transporte público e maior complexidade da rede), mas consideramos ser de avaliar se os fatores escolhidos podem conduzir a uma distribuição desigual entre regiões e que, ao contrário de promover a coesão territorial, terá porventura o efeito contrário.
31. Nesta linha de raciocínio, não obstante dever ser tido em conta o peso das áreas urbanas do país, deve também ser tido em consideração que a menor procura de transportes nas zonas do interior pode resultar da inexistência de adequados níveis de serviço às populações, pelo que se não existirem serviços, dificilmente existirá procura. Nesse sentido, será de confirmar se o financiamento incide sobretudo sobre regiões que já têm maior cobertura e maior capacidade de investimento, acentuando as assimetrias regionais quanto ao nível (de oferta, cobertura, etc.) da rede de transportes.
32. Aliás, o preâmbulo do diploma foca-se sobretudo nas regiões metropolitanas, sendo que se afigura que o PART também se destina a potenciar a utilização e desenvolvimento de redes de transporte público de passageiros, regular e flexível, em outras regiões de cariz menos urbano ou de menor densidade, numa perspetiva de reforço da coesão territorial, social e ambiental de todo o país e promoção de uma mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável.
33. Além do mais, o aumento muito significativo na comparticipação mínima dos municípios poderá contribuir para agravar estas assimetrias regionais, na medida em que esta progressão penaliza sobretudo os municípios com menor capacidade financeira¹¹.
34. Acresce ao sobredito que o artigo 4.º do projeto de diploma estabelece que o financiamento das receitas resulta do adicionamento sobre as emissões de CO², previsto no artigo 92.º-A do Código dos Impostos Especiais de Consumo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho.
35. Uma vez que a consignação de receitas pressupõe uma relação sinalagmática entre a contribuição e o benefício recebido (princípio da equivalência, emanação dos princípios da legalidade tributária e da capacidade contributiva), seria de confirmar a existência dessa relação sinalagmática, através do consumo de combustíveis em cada região, eventualmente aplicando as taxas previstas na Portaria n.º 6-A/2019, de 4 de janeiro, de forma a obter uma estimativa das receitas globais geradas com a parcela das emissões de CO².
36. Ora, para conferir um efeito útil aos relatórios elaborados pelo IMT e pelo Fundo Ambiental, mas também quanto aos dados a transmitir à IGF e à AMT, julgamos que poderia ser prevista uma avaliação anual destes fatores e ponderação de outros, de forma a que o fator de distribuição da dotação do PART assente em dados atualizados e em ponderadores relevantes em cada momento.
37. Propomos, assim, na sequência do referido, a introdução de uma norma - tal como preconiza o preâmbulo - no artigo 9.º que estabeleça que os mecanismos de financiamento e distribuição da dotação do PART são avaliados anualmente, no sentido de determinar o ajustamento do fator de distribuição daquela dotação pelas autoridades de transportes, com base em dados atualizados e com produção de efeitos no ano seguinte, assegurando-se também o cumprimento do artigo 81.º da Constituição da República Portuguesa quanto à promoção da coesão económica e social em todo o

¹⁰ Aliás, neste sentido, informação transmitida à AMT por uma Comunidade Intermunicipal.

¹¹ Nesse sentido, talvez fosse de equacionar uma progressão mais lenta da comparticipação mínima dos municípios a qual poderia ser, p.e., 5% em 2020, 10% em 2021, 15% em 2022 e 20% em 2023.

território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os setores e regiões e eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo e entre o litoral e o interior.

38. De sublinhar que não está subjacente a estas considerações uma proposta de aumento de despesa pública associada ao PART, mas sim a necessidade de ponderação e avaliação de uma equitativa distribuição dos recursos financeiros disponíveis.
39. Até porque se verifica ser ainda necessário avaliar todos os impactos da implementação deste programa, não apenas em sede de procura, mas também nas receitas e na efetiva atratividade do sistema, bem como numa avaliação do custo-benefício da mesma, numa série mais longa de recolha de dados. Em reforço do referido, note-se, desde logo, o facto de o preâmbulo referir que o PART tem por objetivo *“combater as externalidades negativas associadas à mobilidade, nomeadamente exclusão social, a emissão de gases de efeito de estufa, poluição atmosférica, o congestionamento, o ruído e o consumo de energia”*, ainda que estes diversos fatores não sejam todos considerados na distribuição das verbas disponíveis. Ademais, está em causa o objetivo nacional de redução de 40% das emissões até 2030, sendo de avaliar o contributo deste programa para esse objetivo, tendo em conta as verbas alocadas para o efeito.
40. Cremos ser ainda relevante que no n.º 4 do artigo 7.º, onde se estabelece que *“nos anos em que a lei que aprova o orçamento do Estado não entre em vigor no dia 1 janeiro do ano civil correspondente, aplica-se o regime de duodécimos, tendo por base o orçamento do ano anterior, sendo as verbas transferidas no início de cada mês, até à entrada em vigor do orçamento do Estado desse ano”*, se garanta que é transferido o valor necessário aos pagamentos assumidos para um mês, tendo em conta a totalidade do valor anual, e tendo em conta que, em 2019, o PART não abrangeu todo o ano
41. Finalmente, e por uma questão de clareza, sugerimos a ponderação das seguintes alterações:
 - Que se altere, em todo o diploma, a referência *“transportes coletivos de passageiros”*, uma vez que o RJSPTP estabelece que o conceito é o de *“serviço público de transporte de passageiros”*, podendo este assumir diversas formas;
 - No n.º 4 do artigo 2.º, julgamos que se pretende referir que as verbas do PART destinadas a apoiar a redução tarifária não podem ser utilizadas para compensar os descontos existentes que sejam anteriores à publicação do Despacho n.º 1234-A/2019 e não anteriores a 2019, uma vez que o PART foi regulamentado por aquele despacho em fevereiro deste ano;
 - No n.º 3 do artigo 6.º (e com efeitos no n.º 4 do artigo 5.º) será de esclarecer que as autoridades de transportes contíguas podem articular-se no sentido de estender os apoios a serviços de transporte coletivo de passageiros que abrangem os respetivos territórios, designadamente através de contratos interadministrativos, por ser esta a forma prevista na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, uma vez que estes contratos dão enquadramento aos instrumentos regulamentares e contratuais que forem emitidos, tudo de forma a garantir a total transparência e objetividade no relacionamento entre autoridades de transportes.
 - Na alínea g) do artigo 8.º, reformular a mesma no seguinte sentido: *“g) Avaliação do impacto das medidas realizadas nos serviços de transporte, nomeadamente em termos de volume de passageiros.kilometro transportado versus os lugares.kilometro produzidos”*;

- Quanto ao n.º 3 e n.º 4 do artigo 8.º, julga-se que o n.º 4 será uma exceção à regra geral do n.º 3, sendo de tornar tal condição mais clara e/ou expressa;
- No conteúdo do anexo I (mantendo-se este em anexo ao diploma ou vindo a constar em portaria e/ou despacho tal como sugerido), deveriam constar as fórmulas e as respetivas variáveis que levam ao resultado final, tal como já constava do Despacho n.º 1234-A/2019.

Aliás, este anexo contém apenas 3 colunas, sendo que o despacho continha 7 colunas. Ainda que as colunas referentes às dotações anuais do orçamento do Estado variem e só sejam conhecidas no respetivo ano, as fórmulas deveriam referir variáveis “x”, “y” ou “z”, esclarecendo que montantes as mesmas consubstanciarão e de que forma serão ponderadas em conjunto com as restantes variáveis;

- Por último, no anexo, será de ponderar a designação “fator metropolitano”, uma vez que não se aplica apenas a áreas metropolitanas, sendo que o mesmo será aplicável quanto à designação “Fator de distribuição das verbas do PART”, porquanto não se trata de um fator/variável, mas de um resultado final.

É o que nos cumpre considerar e recomendar.

Lisboa, 10 de dezembro de 2019.

O Presidente do Conselho de Administração,

João Carvalho