



**Nota técnica de enquadramento do regulamento tarifário da
AMT, elaborado no âmbito do Regime Jurídico do Serviço Público
de Transporte de Passageiros**

Abril, 2019



1. Introdução e contextualização

A criação de um mercado interno para a prestação de serviços de transporte público de passageiros tem sido uma das missões mais importantes registadas na agenda da União Europeia. Com efeito, como a Comissão Europeia constata nas suas *Orientações para a Interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos Serviços Públicos de Transporte Ferroviário e Rodoviário de Passageiros*, “...um setor de transportes públicos que funcione bem é um elemento essencial de uma política social, económica e ambiental eficaz”.

Com vista a concretizar esta missão, a União Europeia tem emitido atos normativos que impõem um conjunto de regras e políticas inovadoras que acautelam, simultaneamente, as preocupações com a regulação de concorrência no setor de transportes públicos de passageiros e as necessidades de assegurar à população um sistema de transporte público de passageiros com nível elevado de qualidade. Neste quadro, destaca-se essencialmente, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de outubro de 2007 e o Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

Estes atos, porém, nem sempre são imediatamente executáveis, carecendo antes das medidas de execução a adotar, sobretudo, pelos Estados-Membros. Em Portugal, esta tarefa encontra-se assegurada, antes de tudo, pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (doravante, RJSPTP), complementado por múltipla legislação avulsa, tal como o Decreto-Lei n.º 16/2016, de 8 de setembro, relativamente ao transporte de passageiros flexível.

Estes atos legislativos não esgotam, contudo, a regulação subjacente. O próprio legislador relega um conjunto de matérias (total ou parcialmente) para regulação infralegal, pela própria Administração Pública.

A regulação tarifária constitui um caso paradigmático deste fenómeno da deslegalização da regulação.

Com efeito, e desde logo, como consta do artigo 40.º do RJSPTP (e das outras normas que integram o Capítulo VII), a matéria tarifária é objeto de regulação através de contratos de serviço público e/ou de regras gerais das autoridades de transportes.

Além disso, tendo em conta a natureza fundamental da matéria tarifária na edificação de qualquer sistema de transporte público de passageiros – com repercussão em matéria de direitos fundamentais (tal como a igualdade dos cidadãos no acesso ao transporte público), de concorrência, de auxílio do Estado e de finanças públicas –, o legislador consigna a regulação tarifária também a uma entidade administrativa independente reguladora do setor, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (doravante, AMT), de acordo designadamente com o artigo 5.º, n.º 1, alínea f), n.º 2, alínea b), e n.º 4, alíneas e), f) e g), e o artigo 34.º, n.º 2, alínea a), dos respetivos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

De acordo com os Estatutos da AMT, as regras ou princípios a emitir pela AMT para efeitos da regulação tarifária são necessariamente de carácter geral, o que significa que, de entre as formas de atuação administrativa sedimentadas no Direito Administrativo português, o instrumento jurídico mais adequado ao dispor da AMT para alcançar essa regulação será o “regulamento”, na aceção do artigo 135.º do Código do Procedimento Administrativo. Este modelo convive, porém, com a



relevância paralela das recomendações a emitir pela AMT. Não obstante a sua não vinculatividade (ou, em certos casos, vinculatividade atenuada), a recomendação consubstancia uma fonte de “*soft law*” apta a orientar a conduta das entidades reguladas, promovendo uma adesão voluntária a condutas meritórias do ponto de vista do interesse público, não raramente com menores custos e maior eficácia em comparação com o mecanismo de intervenção vinculativo.

É neste contexto que a AMT elaborou o regulamento que se submeteu a consulta pública e que tem como objetivo regular (regulamentar) a matéria tarifária no setor de transporte público de passageiros, de acordo com o novo paradigma introduzido, designadamente pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e pelo RJSPTP.

Com vista a facilitar a compreensão pelo público das várias opções regulatórias constantes do regulamento, foi preparada a presente Nota Técnica Justificativa que explicita (embora não exaustivamente) as principais opções tomadas.



2. Conteúdo do regulamento

2.1. Características gerais

O regulamento da AMT em matéria tarifária caracteriza-se, em geral, pelas seguintes três notas:

a) Generalidade e abstração

Como qualquer regulamento, as normas constantes do regulamento em matéria tarifária da AMT são gerais e abstratas. Por conseguinte, não incidem diretamente sobre um concreto contrato de serviço público ou um caso individual de exploração do serviço público de transporte de passageiros – cuja regulação continua a ser da competência das autoridades de transportes, nos termos do RJSPTP.

Além disso, não se pretende que o regulamento fixe as tarifas concretas a vigorar na prática, posicionando-se sobretudo ao nível de consagração de princípios gerais e de fixação das regras relativas ao reporte sistemático de informação relevante para aferição da política tarifária prosseguida pelas autoridades de transporte.

b) Flexibilidade

Com vista a garantir uma adequada compreensão pelo setor de normas de conteúdo inovador em matéria tarifária, sobretudo quando este vive também uma fase de transição, e com vista a facilitar o seu cumprimento pelas entidades reguladas, considera-se importante, pelo menos durante um primeiro período de regulação tarifária pela AMT, adotar graus diferenciados de vinculatividade das regras criadas.

Deste modo, privilegia-se, sempre que possível, a adoção da técnica regulatória de “*comply or explain*”, que consiste, essencialmente, na definição de normas de conduta não vinculativas (ou com vinculatividade enfraquecida), cujo afastamento em concreto pelas entidades reguladas fica, em regra, condicionado ao cumprimento de certo “ónus” de fundamentação.

Concomitantemente, mesmo no plano de normas vinculativas, procura-se atenuar a rigidez normativa associada, nomeadamente através da aceitação, ainda que excecional, de uma justificação para o não cumprimento da regra prevista no regulamento, sobretudo com fundamento na inadequação da sua aplicação integral em face das circunstâncias concretas.

c) Revisibilidade

Tendo em conta que o setor do transporte público de passageiros carece atualmente de informação estruturada essencial para uma regulação mais avançada do setor, a previsão da disponibilização regular das informações pelos *stakeholders* do setor à AMT apresenta



relevância decisiva, assim se justificando a importância que o regulamento confere às obrigações de informação e de reporte nele consagradas.

Paralelamente, é inevitável que as soluções constantes do regulamento sejam revistas ou reapreciadas pela AMT periodicamente, de modo a serem progressivamente melhoradas e ajustadas em face da desejável e expectável evolução do setor, particularmente em termos de tratamento de informação.

2.2. Âmbito de aplicação

Como consta dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT tem competência para “*definir regras e princípios gerais relativos à estrutura de custeio e formação de preços e tarifas nos setores regulados, emitindo parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público*” (cfr. a alínea f) do n.º 1 do artigo 5.º). A lei não delimita o âmbito de aplicação destas “eventuais regras e princípios” tarifários. Por isso, logo a este nível, a AMT tem discricionariedade de escolha do modo de exercício da sua competência.

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

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

Em conformidade, é racional que o âmbito de aplicação desse regulamento especial abranja exclusivamente o transporte público de passageiros e coincida, pelo menos na sua primeira versão, com o âmbito de aplicação do RJSPTP. Com efeito, para o momento presente, não se justifica um âmbito de regulação mais extenso do que esse último, tendo em conta que o RJSPTP já está dotado de uma vocação aplicativa suficientemente abrangente (que engloba, entre outros, os modos de transporte rodoviário, ferroviário, fluvial e por sistema guiado, quer regular quer flexível), com exclusão apenas daqueles que são objeto de regulação especial constante já de legislação avulsa – cfr. o artigo 2.º, n.º 2, do RJSPTP.

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



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

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

2.3. Princípios gerais

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

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

Para além desses valores e interesses, reconhece-se que, tal como em qualquer caso de concretização de direitos fundamentais, é necessária a ponderação de outros valores envolvidos. Com efeito, a garantia e a promoção do acesso dos cidadãos ao sistema de transporte público de passageiros não pode ser alcançada a todo o custo. Efetivamente, não é despreciable a consideração dos impactos que a concretização avançada do direito à mobilidade possa causar, entre outros, no meio ambiental e no equilíbrio financeiro do Estado. Deste modo, considera-se pertinente consagrar, como princípios na fixação de tarifas, a garantia da (auto)sustentabilidade económica, social e ambiental do serviço de transporte público de passageiros e a eficiência e razoabilidade na utilização dos recursos públicos.

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



2.4. Fixação de novas tarifas

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

Reconhece-se que o setor vivencia uma fase de transição relevante e de adaptação às alterações legais introduzidas, não devendo as novas regras gerais em matéria tarifária da AMT criar disrupções vincadas, agudizando as dificuldades sentidas pelos diversos *stakeholders* e gerando instabilidade no setor. Aliás, reconhece-se que os *stakeholders* do setor ainda não estão totalmente preparados para uma mudança radical do paradigma em matéria tarifária.

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

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

Esta submissão, porém, é dispensada se o projeto tarifário já constar das peças procedimentais do contrato de serviço público que foram objeto do parecer prévio vinculativo da AMT nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT, evitando assim burocracia desnecessária. Na mesma linha de desburocratização, quando o projeto tarifário objeto de parecer prévio vinculativo da AMT nos termos suprarreferidos contenha apenas limites máximos de tarifas – pressupondo assim que a fixação de tarifas concretas seja decidida *a posteriori* pelas autoridades de transportes –, dispensa-se a sujeição dessa fixação de tarifas a parecer prévio da AMT, sendo suficiente a comunicação prévia à AMT das tarifas fixadas em conformidade com os termos consagrados nas peças procedimentais já apreciadas pela AMT.

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

Para tornar o ecossistema menos dependente de subsídios públicos (designadamente, de compensação por obrigação de serviço público), promovendo assim a autossustentabilidade económico-financeira do serviço público de transporte de passageiros, advoga-se que a fixação de tarifas, enquanto a receita principal da exploração desse serviço, deve ser orientada para a cobertura dos custos previsionais inerentes à exploração e de um nível adequado de remuneração do capital investido. Essa cobertura, porém, não constitui um dever rígido e absoluto. Com efeito, não se ignora que, sobretudo tendo em conta a necessidade de garantir simultaneamente a acessibilidade económica e social da população ao serviço, as tarifas devem ser proporcionalmente ajustadas/reduzidas. Por isso, não está proibido que as autoridades de transportes possam estabelecer diferentes graus de



autossustentabilidade económica dos serviços, desde que suficientemente justificados e tenham os custos previsionais devidamente contabilizados.

b) Opções de modulação tarifária

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

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

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

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

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

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

Neste quadro, assumindo que as tarifas devem respeitar o princípio da equivalência económica, ou seja, ser proporcionais aos encargos específicos relativos à exploração do serviço (os quais podem ser apurados/estimados através da adoção de uma metodologia simples, como o rácio de custos totais pelo número de passageiros transportados), é pertinente que esta situação seja corrigida.

No momento atual, tendo em conta o problema transversal do setor relativo à falta da informação necessária a uma regulação avançada, considera-se que não é conveniente impor aos *stakeholders*,



logo na primeira versão do regulamento, alguns valores referenciais e/ou de baliza rígida que condicionem o exercício deste juízo de adequação. No entanto, sobretudo para efeito de futuras revisões/reapreciações do regulamento, é importante recordar que, no estudo técnico sobre a matéria em causa, fica demonstrado que, no caso de um operador “bem gerido e razoavelmente equipado para a satisfação das exigências de serviço público”, o ponto ótimo do rácio adequado entre as tarifas em causa poderá situar-se em 36%.

d) Ponderação sobre a possibilidade de implementar políticas tarifárias integradas

Hoje em dia, verifica-se ainda uma grande “desagregação” dos serviços de transporte de passageiros, no sentido de que, não raramente, os serviços de transporte de passageiros interligados *na prática* (tendo em conta a sua procura pelos utilizadores) são atribuídos a operadores diferentes, mas que não constituem formalmente qualquer serviço público de transporte integrado.

Esse fenómeno pode dar origem a uma situação pouco desejável para os utilizadores, na medida em que estão assim obrigados a adquirir vários títulos de transporte a diferentes operadores, com sistemas tarifários distintos, de modo a conseguirem concluir as suas viagens.

Deste modo, tendo em conta as mais-valias que um sistema tarifário integrado – *i.e.* um sistema tarifário que permite aos utilizadores, mediante pagamento de uma “tarifa única”, viajarem nas redes/serviços explorados por diferentes operadores – pode apresentar aos utilizadores, promovendo consequentemente o uso do transporte público, considera-se relevante que as autoridades de transportes ponderem a possibilidade de implementar tarifas integradas, aquando da fixação de novas tarifas.

e) Ponderação adequada das tarifas aplicadas em áreas geográficas similares

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

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



f) Ponderação da estrutura demográfica, o desenvolvimento social e territorial e os níveis de procura e respetiva elasticidade em cada território

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

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

Deste modo, com vista a corrigir esta situação e a promover a sustentabilidade social dos serviços públicos de transporte de passageiros, considera-se relevante impor uma reflexão fundamentada sobre estes fatores pelas autoridades de transportes aquando da fixação de tarifas. Este exercício reflexivo requer que se analisem, entre outros, a oferta e a procura do serviço público de transporte de passageiros em causa, indagando-se a elasticidade da procura relativa a tarifas¹ e outros fatores e parâmetros localmente enraizados, como os rendimentos médios ou o padrão do uso de transporte individual, que possam efetivamente influenciar a escolha dos (potenciais) utilizadores do transporte público.

g) Ponderação adequada do nível de acessibilidade financeira

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

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

h) Análise do impacto da introdução das novas tarifas propostas sobre o modelo de procura do serviço

No estudo de suporte à elaboração do Regulamento, observou-se o recurso a mecanismos de criação e revogação de títulos de transporte durante a exploração do serviço público de transporte de

¹ Pese embora o RJSPTP defina um valor referencial para o cálculo da elasticidade da procura ao preço (*cf.* no n.º 5 do artigo 24.º), concluiu-se, no estudo de suporte à definição de regras e princípios de âmbito tarifário, que em Portugal (tal como na Espanha) a elasticidade preço-procura no transporte público é muito baixa, uma vez que existem fatores mais explicativos da opção modal. Esta observação está corroborada pelos dados recolhidos no inquérito recentemente conduzido à mobilidade das AMP e AML (2018).



passageiros, os quais originaram flutuações na procura e vieram a redundar em níveis de serviço de qualidade inferior e de custo acrescentado para o erário público. Considera-se, pois, relevante abordar esta temática e prever a necessidade de avaliar e fundamentar o impacto esperado da introdução de novas tarifas sobre as opções de mobilidade oferecidas aos cidadãos, prevendo a realocação esperada da procura, o que permitirá à AMT um maior controlo das implicações sobre a extinção e criação de qualquer título de transporte e da associada tarifa.

i) Grau de adequação e de harmonização do preço a aplicar ao suporte dos títulos de transporte

Não se revelou claro, no decurso do estudo que precedeu à elaboração do regulamento, o racional relativo ao preço dos suportes de títulos de transporte.

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

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

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

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

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

Quando o valor do produto integrado seja apresentado como um montante unitário ao público, exige-se, em qualquer caso, que a tarifa seja configurada como uma componente autonomizada, para efeitos



da aplicação das regras do regulamento, designadamente sobre fixação, atualização, e redução de tarifas.

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

A fixação de tarifas traduz-se numa tarefa que manifesta vários contactos práticos com a matéria de compensação por obrigação de serviço público. Com efeito, e por um lado, a imposição de regras tarifárias (pense-se sobretudo na imposição unilateral de limites máximos dos seus valores e/ou das respetivas atualizações) consubstancia-se, em regra, numa obrigação de serviço público, suscetível de compensação; por outro lado, a receita tarifária, sendo um rendimento proveniente da exploração do serviço público de transporte de passageiros, deve sempre entrar na conta do cálculo de compensação por obrigação de serviço público, nos termos e para efeitos do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 [sobretudo dos seus artigos 4.º e 6.º e anexo – que devem ser interpretados e aplicados em boa articulação com as disposições constantes do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia respeitantes à temática geral de auxílio estatal (em especial, os artigos 106.º a 108.º) e com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre a mesma matéria, designadamente o Acórdão *Altmark*].

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

2.5. Estrutura de custos

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

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

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

2.6. Atualização tarifária regular

A recente Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, veio fixar de modo geral os parâmetros e procedimento de atualização tarifária (anual) no setor de transporte público de passageiros. A AMT



já teve oportunidade de pronunciar-se sobre o mérito dessas soluções consagradas na Portaria. Considera-se assim pertinente reafirmar essas soluções no regulamento, não obstante a necessidade de introduzir algumas soluções complementares, que permitem aperfeiçoar esse mecanismo de atualização tarifária, a saber:

Regra de cálculo da TAT para uma carteira de títulos

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

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

A este propósito, é relevante recordar que o sistema tarifário é composto por um elevado número de títulos, sendo certo que uma significativa parcela dos quais, porém, não apresenta registo de vendas relevante. Ou seja, a prática evidencia que, em geral, a procura está concentrada num número relativamente reduzido de opções tarifárias.

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

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

Divulgação clara e adequada sobre atualizações tarifárias

Foi verificado em diagnóstico conduzido pela AMT que um número muito expressivo de operadores de transporte público não divulgam de forma suficientemente clara a informação sobre (i) as tarifas e títulos de transportes disponibilizados no percurso em causa e / ou na área geográfica em que se insere, bem como as condições de acesso a bonificações e descontos; e (ii) os direitos e deveres dos passageiros no uso de vários modos de transporte público, bem como as cláusulas contratuais gerais aplicáveis ao contrato de transporte entre o operador de transportes e o passageiro, designadamente em matéria tarifária e de bilhética.

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



2.7. Atualização tarifária extraordinária

O estudo de suporte à definição de regras e princípios gerais de âmbito tarifário analisou um conjunto de boas práticas internacionais de atualização tarifária. Um dos exemplos cujas soluções de base poderiam ser transpostas (seletivamente) para o regulamento refere-se ao caso de Singapura, onde se efetua, a cada cinco anos, uma alteração tarifária que não só incorpora fatores de eficiência e doseia a relação entre a procura e a oferta, mas também reflete as alterações na estrutura de custos do setor dos transportes públicos², com vista a assegurar a sustentabilidade económico-financeira deste, indexada aos fatores produtivos.

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

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

- Índices de custos energéticos³ e de recursos humanos⁴, apurados a partir da análise casuística das despesas com combustível e com pessoal que efetivamente estejam associadas ao cumprimento de serviços de transporte público;
- Fator que traduza a evolução da relação oferta/procura⁵, o qual pode ser configurado de molde a tornar-se sensível a ganhos de eficiência, na medida em que a necessidade de atualização tarifária será menor quanto mais eficiente o operador for; e
- Fator que contabilize os ganhos de produtividade⁶ que se espera que os operadores alcancem, seja por via da eficiência energética, seja pela adoção de novas tecnologias, seja ainda pela melhor adequação da oferta à procura ou por outro qualquer expediente gestonário que conduza à otimização dos recursos disponíveis.

2.8. Redução de tarifas

Com a consagração do princípio geral da tendencial sustentabilidade económica do sistema de serviço público de transporte de passageiros, torna-se relevante não só o aumento de tarifas aquando da atualização tarifária, mas também qualquer redução tarifária, tendo em conta que a sua admissão

² Conquanto existam diferenças relevantes entre operadores e entre modos – por exemplo, a ferrovia, devido à taxa de uso, apresenta custos com recursos humanos e combustível inferiores aos restantes modos –, em Portugal o peso agregado das rubricas de combustível e de recursos humanos representa, nas contas publicadas por todos os operadores nacionais rodoviários e outros sistemas guiados selecionados no estudo de suporte à definição de regras e princípios gerais tarifários, pelo menos 60% do total de custos operacionais, uma situação com paralelo em Singapura.

³ Por exemplo, através de um índice energético que relacione a variação média dos custos energéticos incorridos com a prestação do serviço de transporte público nos últimos 12 meses (ou período definido com lógica similar).

⁴ Por exemplo, através de um índice salarial, que relacione a variação salarial média por trabalhador associado ao serviço de transporte público nos últimos 12 meses (ou período definido com lógica similar).

⁵ Por exemplo, através de um índice de capacidade da rede, que relacione a oferta (medida em lugares.km produzidos) e a procura de todo o sistema de transporte público (medida em passageiros.km transportados).

⁶ Por exemplo, através de índice de produtividade, designadamente através de um fator mínimo que se espera que os operadores atinjam e que permitirá traduzir esses ganhos para os utilizadores do sistema de transporte público.



incontrolada possa consubstanciar um risco não despreciando que pode por em causa a (auto)sustentabilidade económica do sistema e também a utilização racional e eficiente dos recursos públicos (a diminuição da receita tarifária pode consubstanciar-se numa causa potencial do aumento da dependência do sistema das subvenções públicas).

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

Neste quadro, afigura-se racional exigir às autoridades de transportes a fundamentação de qualquer redução tarifária, cuja justificação reside, na prática, essencialmente na materialização prática da redução correspondente dos custos inerentes à exploração do sistema (mas sem prejuízo da possibilidade de redução tarifária por razões sociais, sobretudo com vista a promover a acessibilidade económica da população ao serviço de transporte público em causa).

Por fim, com vista a evitar que a prática seguida de reduções tarifárias e da sua cessação possa por indiretamente em causa o cumprimento de outras regras do regulamento, designadamente as respeitantes à atualização tarifária, é imprescindível estabelecer que a nova tarifa a praticar após a cessação de qualquer redução tarifária não pode, em qualquer caso, ultrapassar a tarifa que vigoraria (poderia vigorar) a essa data de acordo com a atualização regular aplicável, caso não tivesse ocorrido a redução tarifária.

2.9. Promoções sobre tarifas

A aplicação de promoções, por iniciativa dos próprios operadores de serviço público (distingue-se assim da “redução de tarifas” antes aludida, que é da iniciativa das autoridades de transportes), sobre tarifas do serviço público de transporte de passageiros tem sido uma prática comum em Portugal. Contudo, não se tratava de um exercício inequivocamente regulado no ordenamento jurídico. Com efeito, só com a entrada em vigor da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, é que fica claro que o regime aplicável a estes descontos deve ser o constante do Decreto-Lei n.º 70/2007, de 26 de março.

Assumindo que a implementação de promoções tarifárias constitua, em regra, uma prática benéfica para os utilizadores, que contribui para a promoção da acessibilidade económica da população ao transporte público, entende-se que a intervenção regulatória da AMT nesse domínio deverá ser minimalista e promotora da liberdade concorrencial, limitando-se a consagrar exigências de transparência e estabilidade, justificadas pela necessidade de proteção dos direitos dos utilizadores.

Neste quadro, considera-se pertinente exigir que *i)* todas as informações relevantes sobre as promoções implementadas pelos operadores de serviço público – designadamente a percentagem de redução sobre a tarifa, o valor das tarifas antes e depois da promoção, a data de início da promoção, o seu período de duração e as condições de aplicação – sejam claramente divulgadas ao público antes da sua aplicação, que pode ocorrer no dia imediatamente posterior à divulgação; e que *ii)* os operadores devam garantir a estabilidade das promoções cuja implementação já se encontra divulgada ao público, de modo a que, em regra, e entre outros, não podem cessar as promoções nem alterar as respetivas condições de acesso durante o seu período de vigência.



2.10. Política geral de bonificações tarifárias

Sendo a matéria tarifária estritamente relacionada com a temática da igualdade de acesso dos cidadãos ao transporte público e da justiça/equidade social, é frequente que o legislador e/ou a Administração pública consagram regimes especiais de redução ou isenção tarifária, nomeadamente como meios de concretização das políticas de coesão social e territorial.

O presente regulamento, tendo valor infralegal e nunca pretendendo ser um obstáculo à implementação das políticas de coesão social e territorial no domínio de transporte público de passageiros, naturalmente, não prejudica a aplicação e execução desses regimes legais ou administrativos.

Entretanto, não se pode ignorar que, materialmente, as alterações dos tarifários vigentes (antes aprovados pela AMT nos termos do presente regulamento) ao abrigo desses regimes especiais de redução e isenção de tarifas representam sempre uma “desatualização” (senão uma revogação) superveniente do estudo demonstrativo entregue à AMT que justificou os tarifários em vigor. Neste quadro, entende-se que será pertinente exigir que as ações que as autoridades de transportes propõem para concretizar esses regimes especiais sejam, no mínimo, comunicadas previamente à AMT, para que essa possa apreciar a coerência dessas medidas, *maxime*, com os princípios gerais listados no artigo 4.º do regulamento.

No entanto, importa destacar duas situações especiais que justificam uma apreciação mais detalhada pela AMT das ações propostas pelas autoridades de transportes para concretizar os regimes legais ou regulamentares de redução ou isenção tarifária:

- i) Quando essas ações se traduzam na fixação de novas tarifas, justifica-se que a submissão dessas ações à apreciação à AMT seja acompanhada por um estudo demonstrativo igual àquele previsto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 5.º do regulamento;
- ii) Quando a concretização dessas ações implique modificações dos contratos cujas peças procedimentais foram objeto de parecer prévio vinculativo da AMT nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT, por força do disposto na parte final dessa mesma norma legal, as ações de redução ou isenção tarifária em causa devem ser objeto de um parecer prévio vinculativo da AMT.

2.11. Suporte do título de transporte

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

Considera-se, assim, fundamental estabelecer um princípio de separação entre a tarifa e aquele preço, garantindo a aplicação efetiva, integral e regular do regime previsto no regulamento para a tarifa.

Por outro lado, pretende-se salvaguardar que não haja lugar a um aumento do valor do preço de venda das tarifas ao público por via de um acréscimo no valor dos suportes de títulos de transporte que, conjugado com a variação no valor da tarifa, represente um aumento superior ao valor de atualização



admitido por cada autoridade de transportes. Considera-se assim relevante inscrever no regulamento tarifário da AMT que, sempre que o aumento do preço dos suportes seja superior à TAT, este seja comunicado e justificado à AMT.

2.12. Atuação complementar – Conta pública de transportes

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

Trata-se, no fundo, de uma importante ferramenta de ação política, que proporciona uma visão global sobre o desempenho do sistema de mobilidade, garantindo assim uma reflexão suficientemente informada sobre todas as externalidades positivas e negativas inerentes – designadamente de ordem energética, ambiental e social –, que se afigura indispensável para assegurar a qualidade de quaisquer decisões a tomar em sede da política pública de mobilidade e, bem assim, um mais correto dimensionamento do investimento público no ecossistema da mobilidade e dos transportes.

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

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

2.13. Regras de reporte de informação periódica

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

Assim sendo, com vista a ultrapassar esta barreira, e sem prejuízo das atividades prosseguidas pelo Observatório dos Mercados da Mobilidade e da base de dados de conhecimento que este se encontra a elaborar, afigura-se relevante que se institua uma base de indicadores contabilísticos que deverão



ser reportados com periodicidade anual e em formato digital à AMT. No propósito de assegurar esta função pretendida, a estrutura base deste reporte deve ir além do modelo contabilístico de demonstração de resultados por empresa, devendo conter, no mínimo, e por referência a cada contrato de serviço público, as informações constantes da tabela abaixo anexada, que exige a apresentação das principais dimensões de análise exploradas no âmbito do estudo de suporte (consubstanciadas em indicadores quantitativos), que permitirão aferir com exatidão a estrutura de custos e receitas tarifárias e da sua relação direta com elementos operacionais (de procura e de oferta), e de outros elementos de natureza mais qualitativa e contextual, que permitirão conhecer outras importantes dinâmicas de incidência tarifária.

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

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

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

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

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

Tabela 1 – Estrutura base de reporte do serviço de transporte público por contrato

| | Oferta | Procura | Custos ⁷ | Receitas | Suportes do título de transporte e tarifário |
|---------------------------|--|---|--|---|--|
| Indicadores quantitativos | <ul style="list-style-type: none"> Total de V.Km percorridos por linha, tipo de dia e período do dia Total de Lugares. Quilómetros produzidos por linha, tipo de dia e período do dia | <ul style="list-style-type: none"> Passageiros transportados por título de transporte, linha, tipo de dia ou período do dia Passageiros.km transportados por título de transporte, linha, tipo de dia ou período do dia Número de títulos de transporte vendidos | Para além das rubricas normalizadas pelo SNC, exige-se a desagregação de custos por gasto total e aquele relacionado com prestação de serviço público para: i) pessoal (por categoria de atividade); ii) combustível, por linha e tipo de combustível; iii) manutenção e reparação do material circulante por tipo de viatura (tecnologia); iv) depreciação; v) bilhética, devendo esta rubrica identificar os custos específicos com os suportes de títulos de transporte; vi) assim como todas as rubricas de custos com expressão para a execução do contrato e que representem > de 5% do total de custos operacionais; vii) total de custos por OSP | Para além das rubricas normalizadas pelo SNC, exige-se a desagregação de receitas tarifárias em receitas totais e aquelas associadas à prestação de serviço de transporte público por: i) receitas tarifárias; ii) receitas com suportes de títulos de transporte; iii) fluxos financeiros de entidades públicas; iv) e outras receitas especificadas com expressão para a execução do contrato e que representem mais de 5% do total de ganhos do operador | Deverá ser demonstrada a listagem de suportes e tarifas, distinguindo os valores de base, o preço de venda ao público no ano anterior, as novas tarifas após aplicação da atualização tarifária e os novos preços de venda ao público. Esta listagem permitirá, a um só tempo, aferir da criação, extinção ou alteração de componentes do sistema tarifário. |
| | Sistema de gestão de bilhética | | | Legalidade de compensações | Compromisso ambiental |
| Indicadores qualitativos | Para avaliar o desempenho e adequado enquadramento de entidades gestoras de sistemas de bilhética e tarifário, solicita-se que as autoridades de transporte apresentem um relatório descritivo e crítico sobre o sistema utilizado. Sugere-se que este incida sobre: i) apresentação das componentes do sistema de gestão de bilhética; ii) apreciação da eficácia e da eficiência operacional da entidade responsável pela gestão do sistema de bilhética no ano em análise; iii) avaliação da clareza e da eficácia na divulgação das regras e condições gerais tarifárias; iv) outros contributos do sistema de gestão de bilhética para a exploração do serviço público de transporte; v) eventuais ações de intervenção e propostas de melhoria futura. | | | A autoridade de transporte deverá fundamentar a legalidade de eventuais compensações financeiras atribuídas. | A autoridade de transporte deverá ponderar o contributo específico da sua política tarifária para o atingimento de metas e compromissos ambientais internacionais. |

2.14. Disposições transitórias

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

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

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

⁷ No caso de o contrato de serviço público reunir características de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiro, deve ser considerado o preço a pagar pela autoridade de transportes ao operador de serviço público.



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

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

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