

PARECER N.º 18/AMT/2023

I – DO OBJETO

1. Através de email de 9 de dezembro de 2022, veio a Transportes Metropolitanos de Lisboa (TML), submeter a parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a proposta de bonificação tarifária nos títulos de bordo de carreiras locais (carreiras dos serviços “Rodinhas” e “Voltas”) da Carris Metropolitana nos Municípios de Loures e Odivelas.
2. O presente parecer é emitido, assim, nos termos do:
 - Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece como atribuições da AMT, entre outras: (i) Zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional, de acordo com os respetivos estatutos e demais legislação aplicável; (ii) 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; (iii) Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade; (iv) Participar na elaboração das regras gerais e dos princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos e das infraestruturas rodoviárias; (v) Proceder ao controlo sistémico dos fatores de formação de preços, auscultando as entidades relevantes nos diferentes modos;
 - Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 57, de 23 de março (Regulamento AMT), no que se refere à supervisão prévia das decisões de atualização extraordinária de tarifas pelas autoridades de transportes.

II – DO ENQUADRAMENTO

Relatório

3. No relatório TML-I02133-20221202-REL-00012-EP, a TML refere que:

- “15 (quinze) dos 18 (dezoito) Municípios que integram a AML (a saber: Alcochete, Almada, Amadora, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Seixal, Setúbal Sesimbra, Sintra, Vila Franca de Xira) delegaram-lhe as suas competências de autoridade de transportes para os serviços municipais.
- A AML iniciou em 2019 um procedimento de contratação pública, na modalidade de concurso público com publicidade internacional, tendo por objeto a celebração de contratos de aquisição do serviço público de transporte rodoviário de passageiros na área metropolitana de Lisboa.
- Os contratos resultantes daquele procedimento, identificados como Contratos n.º 24/2020, n.º 25/2020, n.º 26/2020 e n.º 27/2020 (“Contratos Carris Metropolitana”), e que correspondem, respetivamente, aos Lotes 1, 2, 3 e 4, (doravante também designados Contratos Carris Metropolitana) foram outorgados em dezembro de 2020, tendo o Tribunal de Contas concedido os respetivos vistos prévios em 18 de agosto de 2021.
- Posteriormente, através do Contrato Interadministrativo de Delegação e Subdelegação de Competências celebrado em 3 de março de 2021 entre a AML e a TML (...), a AML delegou e subdelegou na TML um conjunto de competências próprias e delegadas, enquanto autoridade de transportes (...).
- Importa ainda referir que o procedimento de contratação pública para os Contratos Carris Metropolitana foi sujeito à obtenção de parecer prévio vinculativo por parte da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), incluindo o relatório enviado para fundamentar o parecer prévio da AMT (Relatório n.º 27/AML/2019) um capítulo relacionado com o tarifário a aplicar à rede a concurso (...).
- Nos termos da subsequente decisão tomada, relativamente às carreiras “locais” ali identificadas, foi determinada uma tarifa plana pré-comprada e uma tarifa plana de bordo, nos montantes de 0,85 € e 1,25 €, respetivamente.
- Qualquer destes valores representará uma subida do preço de venda ao público dos títulos ocasionais de transporte praticados pelos atuais operadores - que apenas

podem ser adquiridos a bordo -, nas carreiras dos serviços “Rodinhas” e “Voltas”, cuja exploração se manterá até ao início da operação da Carris Metropolitana.

- No Parecer Prévio emitido pela (...) AMT sobre o novo sistema tarifário aplicável à Carris Metropolitana, é recomendada a ponderação da implementação de medidas de mitigação dos acréscimos tarifários que afetem os utilizadores dos serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros, designadamente, pela fixação de tarifas transitórias de adaptação, por um período de tempo considerado razoável.*
- Neste sentido, apesar de a tarifa pré-comprada permitir mitigar o acréscimo tarifário referido no parágrafo anterior, os Municípios de Loures e Odivelas pretendem implementar, numa fase transitória de adaptação dos passageiros, medidas de redução das tarifas de bordo em vigor, fazendo-as convergir progressivamente, ao longo de um período razoável, com as dos restantes serviços rodoviários dos Contratos Carris Metropolitana.”*

4. Acrescenta a TML ainda que:

- “os serviços explorados pela Rodoviária de Lisboa, S.S. (...) com contrato com os municípios de Loures e Odivelas, “Rodinhas” e “Voltas”, respetivamente, correspondentes às carreiras n.º 303, 710, 711, 237, 240 e 241. Nas carreiras referidas, os títulos de transporte de utilização ocasional são exclusivamente adquiridos a bordo dos veículos, não havendo, pois, a possibilidade de adquirir títulos pré-carregados.*
- No caso das carreiras 303, 710 e 711, no Município de Loures, o valor da tarifa de bordo encontra-se fixada entre 0,55 € e 0,60 €.*
- No caso das carreiras 237, 240 e 241, no Município de Odivelas, o valor da tarifa de bordo encontra-se fixada em 0,70 €.*
- A atual exploração dos serviços de transporte rodoviário operados pela Rodoviária de Lisboa nos Municípios de Loures e Odivelas será substituída pelos serviços prestados ao abrigo do contrato n.º 25/2020 da Carris Metropolitana.*
- No caso de os passageiros manterem o comportamento de adquirir títulos a bordo dos veículos da Carris Metropolitana, a tarifa em vigor será de 1,25 €. Sem prejuízo de se pretender dissuadir a aquisição de títulos de bordo, como forma de promover o aumento da velocidade comercial e da regularidade, os Municípios de Loures e Odivelas pretendem, num período transitório, limitar o impacte financeiro nos passageiros que adquiram títulos ocasionais de bordo naquelas carreiras.*

- *Nesse sentido, os Municípios determinaram que as tarifas dos títulos ocasionais adquiridos a bordo dos veículos sejam disponibilizados, numa fase transitória de adaptação dos passageiros ao mesmo preço de venda ao público dos títulos pré-comprados, isto é, 0,85 €.*
 - *Nos termos do Acordo a celebrar, pretende-se que o valor das tarifas dos títulos ocasionais adquiridos a bordo dos veículos, por determinação dos Município, possa progressivamente convergir com as tarifas dos restantes serviços da Carris Metropolitana, que continuarão a manter o valor de 1,25 €.*
 - *A redução tarifária proposta pelos Municípios é universal e não carece de qualquer procedimento ou requisito de adesão prévios, abrangendo, por isso, todos os segmentos de utilizadores que pretendam adquirir títulos de bordo.”*
5. Em termos de compensações tarifárias, refere a TML que:
- *“Pelo cumprimento da obrigação de redução tarifária prevista, os Município obrigam-se a pagar mensalmente à TML as verbas que resultam da multiplicação do número de títulos de transporte abrangidos pelo presente Acordo, adquiridos no mês correspondente, pelo montante da redução tarifária.*
 - *Entende-se que o método de compensação previsto, título a título, inclui o efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas e negativas, da medida no conjunto das receitas tarifárias que seriam arrecadadas na ausência da medida. Considera-se, assim, que será nulo o impacte das medidas de redução tarifária nas receitas do sistema tarifário da área metropolitana de Lisboa.*
 - *Competirá à TML proceder ao cálculo do valor das compensações financeiras (...) Como fundamentação dos montantes a pagar pelos Municípios, bem como para efeitos de acompanhamento e monitorização do nível de execução e impactes da medida, compete à TML entregar aos municípios relatórios periódicos de gestão onde sejam identificados as circulações programadas e efetuadas, o número de títulos com tarifa plana de bordo vendidos e o total de validações com títulos ocasionais e passes.*
 - *A duração do Acordo é a mesma do contrato n.º 25/2020, isto é, até 31 de dezembro de 2029, sem prejuízo de as compensações só serem pagas enquanto se mantiver a determinação de redução tarifária e sem prejuízo da possibilidade de modificação ou cessação, a todo o tempo, do Acordo a celebrar.”*
6. A TML enviou também à AML propostas de acordos, a assinar com os municípios de Loures e de Odivelas, o texto dos quais traduz a implementação da medida.

III – DO PARECER

Autoridade de transportes

7. O RJSPTP estabelece no seu artigo 3.º que “Autoridade de transportes”, é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridade.
8. Por outro lado, nos termos do artigo 4.º do mesmo diploma, “*constituem atribuições das autoridades de transportes a definição dos objetivos estratégicos do sistema de mobilidade, o planeamento, a organização, a operação, a atribuição, a fiscalização, o investimento, o financiamento, a divulgação e o desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros*”, sendo que, para a prossecução das suas atribuições, detêm diversas atribuições, entre elas a determinação e aprovação dos regimes tarifários a vigorar no âmbito do respetivo serviço público de transporte de passageiros.
9. Nos termos do artigo 3.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, que regulamenta o RJSPTP, também é estabelecido que compete às autoridades de transportes o planeamento, definição e aprovação, por instrumento legal, regulamentar, administrativo e contratual, dos títulos e tarifas de transportes e das regras específicas relativas ao sistema tarifário, incluindo as referentes à atualização, critérios de distribuição de receitas e de bilhética a vigorar nos serviços de transporte público de passageiros sob sua jurisdição, bem como o pagamento de compensações de âmbito tarifário, quando a elas haja lugar.
10. Tal como decorre do Parecer AMT/2018/24¹, sobre o projeto de Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e do Parecer AMT/2017/02², sobre enquadramento nacional e europeu no que se refere à fixação de tarifas nos transportes públicos, considerando ser necessária a definição de regras claras de exercício de competências de âmbito tarifário, por parte das entidades competentes para o efeito, ou seja, as autoridades de transportes,

¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/1830/parecer_n_24_2018_regras_gerais_titulos_transporte.pdf.

² https://www.amt-autoridade.pt/media/1317/parecer-n%C2%BA-02_amt_2017_atualiza%C3%A7%C3%B5es-tarif%C3%A1rias-regulares-servi%C3%A7os-p%C3%BAbli.pdf.

nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) e do Regulamento n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro (Regulamento), existe *compliance* legal quanto à possibilidade de elaboração da atual proposta, tendo em conta também o prévio acordo entre a TML e os Municípios de Loures e Odivelas.

Compensações

11. O Regulamento estabelece que a obrigação de serviço público corresponde à imposição definida ou determinada por uma autoridade competente, com vista a assegurar serviços públicos de transporte de passageiros de interesse geral que um, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições sem contrapartidas.
12. Do quadro jurídico vigente resulta que as autoridades de transportes devem compensar os operadores pelo cumprimento de obrigações de serviço público, de acordo com as regras previstas no Regulamento e no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, bem como pelo artigo 24.º do RJSPTP, em que:
 - A compensação a atribuir não pode, de modo a evitar a sobrecompensação, exceder um montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido, positivo ou negativo, sobre os custos e as receitas decorrentes do cumprimento das obrigações tarifárias (cf. artigos 3.º do Regulamento e 24.º do RJSPTP);
 - O método de compensação adotado deve incentivar a manutenção e desenvolvimento de uma gestão eficiente e eficaz por parte do operador, que possa ser apreciada objetivamente, bem como incentivar uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado (cf. anexo do Regulamento).
13. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática dos auxílios de Estado, se ao longo da execução contratual forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações (se a elas houver lugar), face às circunstâncias concretas da prestação do serviço ou cumprimento da obrigação que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes, mas também da AMT, designadamente na

sequência do envio, por parte daquela, dos relatórios públicos previsto no artigo 7.º do Regulamento e do Regulamento AMT.

14. O Regulamento AMT, publicado na sequência de estudo e sujeito a consulta pública³, especificou adicionalmente aquela portaria. Foi defendido sumariamente que:

- Numa lógica de extensão progressiva, entendeu-se dever ser mais equilibrado exigir, quando possível, obrigações ou ónus de fundamentação especial das opções tarifárias;
- 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.
- 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. Uma estrutura de custos de referência deve ser adequada para aferir a receita tarifária cobre os custos da exploração do serviço e um nível adequado de remuneração acionista do capital investido.

15. Do estudo que serviu de base àquele regulamento decorre:

- A AMT tem o poder de autoridade para estabelecer políticas e regras gerais, não devendo, assim, fixar as tarifas em concreto, competência essa legalmente atribuída às autoridades de transportes, nos termos da alínea f) do n.º 2 do artigo 4.º e do artigo 40.º do RJSPTP;
- A AMT não deve fixar regras excessivamente rígidas e detalhadas que impeçam as autoridades de transportes de estipular regras e modelos tarifários ajustados às circunstâncias específicas reais das populações e regiões das respetivas jurisdições;
- Os contratos de serviço público formalizados ao abrigo do novo paradigma jurídico estabelecem, regra geral, o pagamento de indemnizações compensatórias, cuja regra de cálculo incorpora os custos operacionais, os proveitos operacionais, um lucro razoável e incentivos de eficiência (redução de custos) e de produtividade (diferencial entre proveitos e custos). Esta utilização de incentivos à eficiência e à produtividade no mecanismo de compensação deve ser considerada uma boa prática. Modelos

³ <https://www.amt-autoridade.pt/consultas-p%C3%BAblicas/consultas-p%C3%BAblicas/projeto-de-regulamento-de-defini%C3%A7%C3%A3o-de-regras-e-princ%C3%ADpios-gerais-tarif%C3%A1rios-no-%C3%A2mbito-do-regime-jur%C3%ADdico-do-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico-de-transporte-de-passageiros/>.

económico-financeiros que apresentam custos totais associados à oferta de serviço público de transporte de passageiros e os confrontam com cenários de inexistência desse mesmo serviço, incorporando externalidades negativas e positivas, devem ser considerados/discutidos na definição de regras e princípios gerais de âmbito tarifário, no sentido em que representam tetos máximos referenciais ou limiares que as autoridades de transportes podem adotar para o cálculo das tarifas;

- O ponto de equilíbrio que permite a cobertura integral de custos é atingido pelo agregado de receitas do operador, sendo que o lucro razoável permite compensar o operador na justa medida do risco associado ao modelo de negócio⁴;
- As duas grandes rubricas de custos são representadas pelos recursos humanos e pelos fatores energéticos, sendo complementadas por outros custos relacionados com a amortização do material circulante e com a renovação dos sistemas tecnológicos de apoio à exploração e de bilhética, apenas para elencar alguns dos mais recorrentes;
- Do lado da receita, as indemnizações compensatórias devem incluir ganhos de eficiência, fazendo refletir incidências positivas da procura de passageiros e a compensação tarifária é devida por perda de receita resultante da oferta de títulos majorados para determinados segmentos de utilizadores. Considerando que as obrigações de serviço público, na aceção do n.º 3 do artigo 24.º do RJSPTP, não podem ser dissociadas de uma previsão de receitas e constituindo as receitas tarifárias a principal fonte de remuneração dos operadores de serviço público de transporte de passageiros, torna-se clara a interdependência mútua entre estas componentes, não se podendo considerá-las em separado.

16. Segundo o artigo 4.º do Regulamento AMT já citado, sem prejuízo do cumprimento das regras e princípios gerais estabelecidos na legislação aplicável, na fixação de tarifas do serviço público de transporte de passageiros, devem observar-se os seguintes princípios:

- *“Orientação para os custos, no contexto dos artigos 106.º e 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);*
- *Garantia do cumprimento dos parâmetros de qualidade do serviço nos termos do RJSPTP e promoção da sustentabilidade, designadamente nas vertentes económica*

⁴ O valor médio da taxa de rendibilidade do ativo em 2019, do setor (H) das empresas de transportes e armazenagem, publicada pelo Banco de Portugal, nas estatísticas dos quadros do setor, disponível no site do BP (<https://www.bportugal.pt/QS/qswweb/Dashboards>) é de 10%. A AMT tem entendido que esta taxa de remuneração, por se tratar do valor de referência do setor em Portugal, acautela o risco incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública e, por isso, considera-a como a taxa de lucro razoável associada à execução do serviço público de transporte de passageiros.

e ambiental, no contexto da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas, e na perspetiva do cumprimento dos objetivos das Conferências das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas (COP);

- *Eficiência, razoabilidade e garantia da legalidade na utilização dos recursos públicos;*
- *Igualdade de oportunidades no acesso ao serviço, procurando nomeadamente a tendencial eliminação de assimetrias no grau de coesão e acessibilidade territorial, social e económica ao serviço público de transporte de passageiros;*
- *Intermodalidade e integração tarifária, sempre que esta se afirme como uma solução de maior eficiência e eficácia para o funcionamento e acesso à rede de transportes; e*
- *Transparência na fixação das tarifas e clareza e facilidade de compreensão das opções de diferenciação tarifária pelos utilizadores do serviço público de transporte de passageiros.”*

17. Por outro lado, nos termos do artigo 5.º do mesmo diploma, a fixação de tarifas deve ser sustentada em estudo demonstrativo do cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis, incluindo do presente regulamento, e dos princípios gerais mencionados no artigo 4.º, devendo proceder à demonstração dos seguintes elementos mínimos, tendo em conta as circunstâncias concretas e as condições do mercado relevante:

- *“Cobertura anual, pelo conjunto da receita tarifária e outras receitas associadas à exploração do serviço público de transporte de passageiros em causa, dos custos previsionais inerentes e de um nível adequado de remuneração do capital investido, sem prejuízo da introdução de medidas de âmbito social e do regime legal de compensações por obrigação de serviço público e de outras subvenções públicas;*
- *Racionalidade e objetivos subjacentes às opções de modulação tarifária;*
- *Ponderação de um rácio adequado entre a tarifa do título ocasional de valor mais baixo e a do título de utilização mensal;*
- *Ponderação da possibilidade de estabelecer tarifas integradas com o serviço de transporte público adjacente, cuja conexão prática com o serviço em causa seja evidenciada pela procura dos utilizadores;*

- *Articulação adequada com as tarifas fixadas por outras autoridades de transportes, para o mesmo modo de serviço público de transporte de passageiros e para as áreas geográficas com características semelhantes;*
 - *Ponderação da estrutura demográfica, do desenvolvimento social e económico do território, bem como dos níveis e perfis da procura e da respetiva elasticidade;*
 - *Ponderação adequada do nível de acessibilidade financeira refletido na relação entre as tarifas propostas e os rendimentos médios e/ou os índices de poder de compra da área servida;*
 - *Análise do impacto da introdução de novas tarifas propostas no modelo de procura do serviço, caso se trate de tarifas criadas durante a exploração do serviço público de transporte de passageiros em causa;*
 - *Adequação e harmonização do preço a aplicar ao suporte dos títulos de transporte;*
 - *Racionalidade subjacente à integração da tarifa com os preços dos serviços previstos no n.º 6 do presente artigo, quando legalmente admitida, e às tarifas do serviço público de transporte de passageiros integrado; e*
 - *Limitação das compensações por obrigações de serviço público, caso existam, aos custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, deduzidos das receitas geradas, e acrescidos de um lucro razoável, tendo em conta as disposições constantes dos artigos 106.º e 107.º do TFUE, bem como do demais direito da União Europeia relativo a compensações financeiras e auxílios de Estado.”*
18. O sistema tarifário a aplicar ao serviço público de transporte de passageiros no modo rodoviário abrangido pelos contratos Carris Metropolitana foi aprovado pela Comissão Executiva Metropolitana de Lisboa, na sua reunião ordinária de 22 de março de 2022⁵.
19. Relativamente aos títulos ocasionais, foi determinado que existiriam dois tipos de títulos no território da área metropolitana de Lisboa:
- (i) Tarifa plana zapping, com pré-carregamento de unidades de transporte em cartão Navegante;
 - (ii) Tarifa de bordo, adquirida no veículo.

⁵ Sobre este tema foi elaborado o Parecer AMT/2022/34.

20. Foram ainda identificadas três tipologias de carreiras com tarifários distintos, considerando as características territoriais, de serviço, de tarifário, as vias utilizadas e a população servida:
- (i) Carreiras locais: linhas que servem as deslocações locais e de bairro da população com características de serviço local;
 - (ii) Carreiras normais: classificação por defeito das linhas constantes do plano de oferta, abrangendo todo o território da área metropolitana, independentemente da extensão do percurso, da viagem realizada ou dos município e áreas servidas, com exceção das carreiras abrangidas pelas outras duas tipologias;
 - (iii) Carreiras rápidas: linhas intermunicipais, de longa distância com extensão superior a 25 km, com percursos predominantes em autoestrada.
21. As carreiras de que é questão no presente parecer enquadram-se na tipologia de carreiras locais e o tarifário para estas carreiras é o seguinte: 0,85 euros para títulos pré-comprados e 1,25 euros para bilhetes comprados a bordo.
22. Atualmente os títulos de transporte disponíveis a bordo – não existe a possibilidade de adquirir títulos pré-comprados para utilização nas carreiras em causa – têm um preço de venda ao público inferior a 0,85 euros, pelo que os Municípios de Loures e Odivelas pretendem impor o preço máximo de 0,85 euros, incluindo quando os mesmos sejam adquiridos a bordo. É esta obrigação de serviço público de âmbito tarifário de que é questão no presente parecer.
23. [confidencial]
24. [confidencial].
25. [confidencial]
26. [confidencial]
27. A proposta de acordo entre a TML e os Municípios de Loures e Odivelas estabelece que o preço máximo [confidencial]
28. A TML entende que este método de compensação inclui o efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas e negativas, e tem um efeito nas receitas do sistema tarifário da área metropolitana de Lisboa.

29. Na verdade, os operadores não são prejudicados, uma vez que já recebem a remuneração pela prestação do serviço⁶, cobrindo-lhe os custos e o respetivo lucro razoável, sendo a receita tarifária da titularidade da autoridade de transportes.
30. Por outro lado, o montante dos pagamentos dos Municípios à TML resulta do cálculo simples do valor não cobrado aos passageiros em cada título de transportes, não estando relacionado com o custo efetivo da prestação do serviço.
31. Acresce que a AMT⁷, sobre o novo sistema tarifário aplicável à Carris Metropolitana, recomendou a ponderação da implementação de medidas de mitigação dos acréscimos tarifários que afetem os utilizadores dos serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros, designadamente, pela fixação de tarifas transitórias de adaptação, por um período de tempo considerado razoável, o que está em causa com esta proposta apresentada pela TML.
32. Tal como já referido no anterior parecer sobre o tarifário da Carris Metropolitana, parece resultar claro que o modelo tarifário da área metropolitana de Lisboa está sustentado em diversos estudos, realizados sucessivamente e de forma integrada, na implementação do Programa PART, em 2019, bem como na fundamentação do procedimento concursal para a região metropolitana. A saber:
- Foi tida em conta a “*Orientação para os custos*” na medida em que as receitas tarifárias devem remunerar adequadamente a autoridade de transportes, permitindo-lhe remunerar o operador pelos serviços prestados;
 - Pela mesma razão, foi tido em conta a “*Eficiência, razoabilidade e garantia da legalidade na utilização dos recursos públicos*” uma vez que, da atuação conjugada do modelo tarifário e do modelo concursal, se pretende assegurar a sustentabilidade do sistema de transportes, o que implica a maximização dos recursos públicos a afetar a estes contratos;
 - Foi tida em conta a “*Garantia do cumprimento dos parâmetros de qualidade do serviço nos termos do RJSPTP e promoção da sustentabilidade, designadamente nas vertentes económica e ambiental*”, uma vez que o sistema tarifário está orientado para uma melhor facilidade de utilização e um menor preço de entrada, o que motivou

⁶ Concurso público para a aquisição do serviço público de transporte rodoviário de passageiros na Área Metropolitana de Lisboa (Parecer AMT/2020/11, de 3 de fevereiro): https://www.amt-autoridade.pt/media/2272/ppv_covilha_aml_quimaraes_vendasnovas.pdf.

⁷ Parecer AMT/2022/34, sobre o tarifário a aplicar na Carris Metropolitana.

aumentos muito significativos da procura⁸ e, conseqüentemente, uma diminuição relevante dos gases com efeito estufa^{9 10};

- Foi tida em conta a “*Igualdade de oportunidades no acesso ao serviço*” uma vez que o aumento da procura, a introdução de gratuidade para jovens, os descontos tarifários mais substanciais para idosos e a introdução de tarifários únicos para toda a região atingiram objetivos de maior acessibilidade e coesão social e territorial;
- Foram atingidos, de forma quase plena, os objetivos “*Intermodalidade e integração tarifária*” e “*Transparência na fixação das tarifas e clareza e facilidade de compreensão*”, com a eliminação de milhares de títulos próprios, o estabelecimento de tarifas em linha com as tarifas praticadas nos serviços rodoviários municipais e a possibilidade de carregamento dos títulos pré-comprados nos atuais cartões de suporte de carregamento de títulos, objetivos esses que serão agora ainda mais plenamente alcançados com as alterações que ora são propostas.

33. Por outro lado, julgou-se demonstrado, que:

- Se garante a “*cobertura anual, pelo conjunto da receita tarifária e outras receitas associadas à exploração do serviço público de transporte de passageiros em causa, dos custos previsionais inerentes e de um nível adequado de remuneração do capital investido*” tendo em conta que foram considerados vários cenários de receita tarifária, associada à produção quilométrica, variações da procura, custos da disponibilização do serviço e remuneração associada a essa prestação de serviços e níveis de financiamento próprio e cofinanciamento do Estado de medidas de redução tarifária;
- A “*racionalidade e objetivos subjacentes às opções de modulação tarifária*” encontra-se bastamente explicitada nos documentos citados, assim, como a “*ponderação da possibilidade de estabelecer tarifas integradas com o serviço de transporte público adjacente*”, a “*articulação adequada com as tarifas fixadas por outras autoridades de transportes*”, a “*ponderação da estrutura demográfica, do desenvolvimento social e económico do território, bem como dos níveis e perfis da procura e da respetiva*”

⁸ Dados preliminares PART 2019 (AMT) https://www.amt-autoridade.pt/media/2270/implementacao_part_2019.pdf.

⁹ Relatório de implementação PART 2019 (IMT) <https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2020/Noticia%20-%20Relat%C3%B3rio%20de%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%20Impacto%20do%20PART%202019/Relat%C3%B3rio%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20Impacto%20do%20PART%20-%20Set2020.pdf>.

¹⁰ Relatório de implementação PART 2020 (IMT) https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2021/Noticia%20PART%20e%20PROTransP/Relat%C3%B3rio%202020%20PART_PROTransP_FINAL_dez2021.pdf.

elasticidade”, bem como a “*ponderação adequada do nível de acessibilidade financeira*”;

- Foi também efetuada a “*análise do impacto da introdução de novas tarifas propostas no modelo de procura do serviço*”, uma vez que a variação das receitas e da procura é crítica para a sustentabilidade do modelo tarifário e de transportes;
- No que se refere à “*ponderação de um rácio adequado entre a tarifa do título ocasional de valor mais baixo e a do título de utilização mensal*”, resulta que foram ponderadas as alterações na procura, desde 2019, demonstrando-se que se verificou uma transferência de utilizadores de títulos ocasionais para títulos mensais, dadas as reduzidas tarifas destes e a maior abrangência geográfica e mobilidade oferecida pelos novos títulos mensais.

34. No caso concreto, a fixação de tarifas nestes serviços em particular, motivando o pagamento dos montantes correspondentes de dois municípios à TML, não alteram tais conclusões.

IV – CONCLUSÕES

35. Face ao exposto, conclui-se que a proposta apresentada pela TML de bonificação tarifária nos títulos de bordo de carreiras locais da Carris Metropolitana nos Municípios de Loures e Odivelas, assegurada que esteja a sua comportabilidade orçamental e o cumprimento das regras legais relativas à autorização, cabimentação e validação de despesa pública, está em linha com o enquadramento legal citado.

36. O parecer é, assim, favorável.

37. Recomenda-se que:

- Seja equacionada a possibilidade de, ao longo do prazo de vigência de 7 anos dos acordos da TML com os Municípios de Loures e Odivelas, o preço de venda ao público dos títulos adquiridos a bordo das carreiras 710, 711, 237, 240 e 241 possa progressivamente harmonizar-se com o restante sistema tarifário, de forma a evitar a sua fragmentação e lógica global;
- Os relatórios previstos no artigo 18.º do Regulamento AMT incluam análise específica sobre esta medida, sem prejuízo da descrição global da execução dos contratos de serviço público e medidas de âmbito tarifário na região metropolitana de Lisboa.



Lisboa, 10 de abril de 2023.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino