

MEMORANDO N.º 03/AMT/2024

I - INTRODUÇÃO

Refere a introdução da consulta pública¹ que:

- O Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030) é o principal instrumento de política energética e climática no horizonte de curto-médio prazo.
- Foi desenvolvido em paralelo com o Roteiro para a Neutralidade Carbónica (RNC2050), também em processo de revisão, no sentido de garantir o alinhamento com os objetivos de longo prazo de redução de emissões de GEE e o compromisso de se atingir a neutralidade climática até 2045, conforme preconizado pela Lei de Bases do Clima.
- O PNEC 2030 estabelece as metas, objetivos, linhas de atuação e medidas de ação em matéria de energia e clima, devidamente relacionados com as 5 dimensões da União da Energia e da Ação Climática, a saber: Descarbonização; Eficiência Energética; Mercado Interno de Energia; Segurança Energética; e Investigação, Inovação e Competitividade.
- O Regulamento (UE) 2018/1999, de 11 de dezembro, prevê a obrigatoriedade de revisão periódica dos PNEC por parte dos Estados-Membro, refletindo um nível de ambição superior ao fixado na primeira versão.
- A versão preliminar desta revisão foi submetida à Comissão Europeia (CE) em junho/2023, considerando as contribuições da consulta pública prévia efetuada entre março e abril de 2023, num processo coordenado entre a Direção-Geral de Energia e Geologia e a Agência Portuguesa do Ambiente.

II – CONTRIBUTOS DA AMT

II.1 – Enquadramento Geral

A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), ao abrigo das atribuições legais, enquanto entidade reguladora independente, tem como um dos seus objetivos estratégicos contribuir para a conceção e implementação de políticas públicas nos mercados da mobilidade e dos transportes, tendo em vista a promoção e defesa do

¹ <https://participa.pt/pt/consulta/plano-nacional-energia-e-clima-2030-pnec-2030>

interesse público de uma mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável², em conformidade com um direito de cidadania.

Neste contexto, foram produzidos pela AMT diversos estudos:

- Regulação da Micromobilidade Urbana partilhada³;
- Orientações para a elaboração de um Programa Nacional de Mobilidade Sustentável⁴;
- Indicadores de avaliação de investimentos em infraestruturas e serviços de mobilidade e de transportes⁵;
- Tarifação da infraestrutura ferroviária e promoção do transporte intermodal⁶;
- Obrigações de Serviço Público Verdes⁷.

Em todos eles, a AMT elaborou diagnóstico e levantamento de obrigações nacionais e internacionais de descarbonização da economia e implementação de medidas diversas no âmbito das transições ambiental, digital e energética.

Efetuiu ainda diversas recomendações sobre a implementação de medidas de descarbonização da mobilidade e dos transportes.

II.2 - Obrigações de Serviço Público Verdes

De entre os diversos estudos supra referidos, destacamos o estudo “Obrigações de Serviço Público Verdes” (OSP Verdes), que identifica as OSP Verdes que é imprescindível implementar para que Portugal cumpra os objetivos e metas de desenvolvimento sustentável a que se vinculou, enunciando também as necessidades

² As dimensões do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, envolvem: Inclusão - Abrangência e coesão territorial e social, numa perspetiva transgeracional e de acessibilidade extensiva para todas as Pessoas, incluindo naturalmente também a mobilidade dos bens, sempre garantindo elevados padrões de segurança; - Incorpora as exigências de competitividade, de produtividade e de combate ao desperdício, integradas nas diferentes dinâmicas heterogêneas da globalização, incluindo a fragmentação dos mercados, por força de barreiras e de medidas de política da mais diversa natureza; Sustentabilidade - Agrega as exigências ambientais, económicas, financeiras e sociais, focada em superar a corrosão do tempo e os ciclos geodinâmicos da natureza, incluindo os efeitos das alterações climáticas, em sintonia com a Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas, para o Desenvolvimento Sustentável, bem como com o Pacto Ecológico Europeu.

³ <https://www.amt-autoridade.pt/eventos/linhas-de-orienta%C3%A7%C3%A3o-sobre-a-regula%C3%A7%C3%A3o-da-micromobilidade-partilhada/>

⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/4163/estudo_orientacoes_pnms_31-10-2023.pdf

⁵ https://www.amt-autoridade.pt/media/4162/estudo_indicadores_investimentos_31-10-2023_003.pdf

⁶ <https://www.amt-autoridade.pt/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/estudo-amt-tarifa%C3%A7%C3%A3o-da-infraestrutura-ferrovi%C3%A1ria-an%C3%A1lise-e-recomenda%C3%A7%C3%B5es/>

⁷ <https://www.amt-autoridade.pt/media/4308/estudoospverdesfinal.pdf>

de financiamento e as fontes de financiamento alternativas, formulando ainda um conjunto de recomendações para a sua implementação e desenvolvimento.

Cientes da necessidade de uma abordagem transversal e holística, o conceito de OSP Verdes, utilizado no estudo, é muito mais lato que o utilizado no Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, na sua redação atual). Para efeitos do estudo, consideraram-se OSP Verdes, todas as medidas que contribuam para melhorar o desempenho ambiental dos transportes, bem como as que contribuam para melhorar a oferta, na medida em que incentivam à transferência da utilização da viatura privada para a utilização do transporte público. Os serviços mínimos, a melhoria da cobertura territorial e o transporte flexível são as principais formas de o atingir.

No entanto, os primeiros resultados apontam para um grau reduzido de aplicação de critérios ambientais na contratação pública, sendo que os diplomas legais que estabelecem OSP Verdes concretas, em matéria de serviços públicos de transporte são escassos.

Ainda assim, têm sido adotadas medidas que, embora não tenham como objetivo único a descarbonização dos transportes, contribuem para a mobilidade sustentável, ao promover a utilização do transporte público coletivo como alternativa ao transporte individual.

No entanto, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) salientou recentemente que estas medidas não são suficientemente pormenorizadas e não distinguem as diferentes realidades existentes, denotando falta de coordenação na sua aplicação procedimentos rigorosos na avaliação da sua execução.

Acrescenta-se que **o impacto das medidas existentes e previstas não é quantificado e o seu financiamento continua a não ser claro.**

O estudo “Obrigações de Serviço Público Verdes – OSP Verdes”, foi apresentado pela primeira vez na Conferência das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (COP28), em dezembro de 2023.

Nele são definidas as grandes áreas prioritárias para a nova geração dos contratos de serviço público de transporte de passageiros, com o objetivo de implementar uma mobilidade verdadeiramente sustentável.

Assim, a AMT definiu Recomendações em sete áreas estratégicas, no sentido de promover uma progressiva adaptação do quadro legal das Obrigações de Serviço

Público e de adoção de boas práticas para se alcançar uma mobilidade sustentável, as quais assentam em sete áreas estratégicas:

- Implementação de indicadores comuns e rigorosos relativos a emissões de gases com efeito de estufa (GEE);
- Criação de um Programa Nacional de Mobilidade Sustentável;
- Implementação de indicadores da avaliação de investimentos e de desempenho de serviços e infraestruturas de transportes;
- Procedimentos de contratação pública;
- Fontes alternativas de financiamento;
- Incentivos à utilização de transporte público e utilização de veículos limpos;
- Literacia e inovação na mobilidade sustentável.

II.3 – Análise e Contributos no âmbito dos Mercados da Mobilidade e dos Transportes

As medidas apresentadas na revisão no PNEC2030 para os mercados da mobilidade e dos transportes estão alinhadas, na generalidade, com as recomendações apresentadas pela AMT.

Defende-se que as diversas medidas associadas ao objetivo de alcançar uma mobilidade com baixas emissões sejam integradas num Programa Nacional de Mobilidade Sustentável.

Mais consideramos que existem áreas que poderão ser melhor desenvolvidas, sugerindo a V. Exas a inclusão de medidas específicas recomendadas no mencionado estudo, da AMT, sobre as OSP Verdes.

Por outro lado, consideramos que a revisão, tal como proposta, não dará ainda todas as necessárias respostas conclusivas, sobretudo em matéria de financiamento e fontes alternativas de financiamento, à mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável.

O serviço público de transporte é, ainda, quase totalmente financiado com recurso a indemnizações compensatórias, compensações tarifárias ou outras compensações, suportadas essencialmente pelo Orçamento do Estado ou de autoridades locais.

Para além das infraestruturas, em que o financiamento por fundos públicos, nacionais ou da UE, ainda tem um peso muito significativo já em relação ao investimento em material circulante e equipamentos as opções mais comuns, são o recurso a empréstimos bancários, uma vez que o mesmo é, regra geral, financiado diretamente pelo operador, sem prejuízo de algumas operações poderem também contar com financiamento público ou da UE.

Estão em causa necessidades de investimento da maior relevância, que se afigura não ser possível suportar apenas com recurso ao Orçamento do Estado. A título de exemplo:

- Tendo por base a frota existente no serviço público de transporte rodoviário de passageiros (com exclusão dos veículos afetos a serviços expresso e a transporte especializado e turístico), estima-se no referido estudo das OSP Verdes que, para a sua substituição com o objetivo de cumprir as normas Euro V e Euro VI e as normas de emissões nulas, **é necessário um investimento que poderá ascender a 3 mil milhões de euros**, dependendo da opção concreta a tomar e do prazo necessário para a implementar esta mudança;
- Segundo a Mobi.e, empresa pública que gere a rede de carregamento de veículos elétricos, há necessidade de se investirem mais **1,5 mil milhões de euros para tornar a mobilidade elétrica uma opção viável para os automobilistas e para o sector do transporte rodoviário de mercadorias.**

Sem prejuízo dos instrumentos de financiamento mais tradicionais, existem instrumentos alternativos que poderiam ser usados para financiar as “OSP Verdes”.

Os beneficiários diretos não são os únicos beneficiários dos sistemas de transporte, e, assim, podem ser ponderados mecanismos financiamento que envolvam diretamente os beneficiários indiretos, nomeadamente através de taxas ou impostos que incidam sobre os seus benefícios marginais.

Não esgotando aqui todos os contextos em que se identificam beneficiários indiretos, há naturalmente algumas situações que sobressaem de modo natural, nomeadamente empresas, que dispõem de uma força de trabalho nas suas instalações sem suportarem o respetivo custo de disponibilidade de transportes, e, os proprietários de casas ou terrenos que beneficiam da valorização das mesmas, em resultado da implementação de um sistema de transportes públicos em locais próximos das suas propriedades, sem

que também contribuam diretamente para os respetivos custos de implementação e manutenção.

Por outro lado, o transporte individual privado induz um conjunto de externalidades negativas elevadas, nomeadamente, congestionamento urbano, utilização de espaço público, poluição, ruído, acidentes rodoviários, entre outros. Estas externalidades negativas têm um custo elevado.

Mesmo um sistema de transporte tradicional induz algumas externalidades negativas principalmente a poluição e o ruído, com custos associados.

Deve ser, assim, ponderado o **princípio da equivalência** na adoção de medidas (*máxime* de natureza fiscal) que possam contribuir para **preencher o gap de financiamento de OSP Verdes**.

Seja como for, o sucesso de instrumentos assentes no princípio do poluidor-pagador, depende do contexto institucional e, mais especificamente, do desenho da medida e da forma como esta é implementada. A aceitação pública é um dos principais obstáculos à existência de medidas restritivas, sobretudo de âmbito fiscal, devendo ser acutelados impactos que não possam ser assimilados, sobretudo pelos mais vulneráveis.

Por outro lado, usar a tributação com afetação específica, pode ser um mecanismo de alavancagem de financiamento privado, na medida em que a existência de uma fonte de financiamento pública estável pode permitir criar um enquadramento propício ao financiamento de projetos de transportes por via de parcerias público-privadas⁸.

De sublinhar que a **“fiscalidade verde” pode ser uma abordagem eficaz para promover a descarbonização do transporte rodoviário e por vias navegáveis interiores**, incentivando a adoção de tecnologias mais limpas e reduzindo as emissões de GEE, condicionar comportamento e constituir-se como uma fonte de financiamento alternativa.

A AMT recomenda, designadamente na linha do referido estudo das OSP Verdes:

- **Ponderar a aplicação do modelo francês *Versement Mobilité***, ou seja, uma contribuição paga pelas empresas que empregam mais de 10 trabalhadores à Segurança Social, que posteriormente a distribui pelas autoridades de transportes locais. Naturalmente, teria de ser ponderada a localização e o efetivo benefício atual

⁸ Importa naturalmente fazer uma abordagem cuidadosa desta matéria, desmistificando alguns preconceitos relativamente ao conceito de parcerias público-privadas, por via de uma avaliação ponderada, caso a caso das opções disponíveis

e potencial da medida face a uma rede de transportes existente ou planeada, bem como a taxa de esforço a alocar à empresa e aos cidadãos, de forma a evitar a não aceitação da medida de aumento do nível de contribuição fiscal;

- **Potenciar a aplicação das regras que permitem a flexibilização do princípio da não consignação de receitas fiscais**, estabelecendo, expressamente, que os **objetivos de mobilidade sustentável são uma razão especial e fundamentada** para afetar receitas a determinadas despesas para a prossecução de determinados fins, como seja a mobilidade sustentável e o cumprimento de compromissos nacionais e internacionais em termos de descarbonização;
- **Alocação de parte das receitas fiscais associadas à venda e localização de imóveis, concretamente ao Imposto sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) e ao Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)**, para financiamento e investimento na rede de transportes públicos, na generalidade, ou para projetos específicos nesse mesmo domínio;
- **Reafecção das reduções fiscais da receita proveniente do Imposto Sobre Produtos Petrolíferos**, a medidas e entidades públicas que promovam a mobilidade sustentável e a coesão territorial, e comprovadamente contribuam para o cumprimento das metas nacionais de descarbonização;
- Afetação das verbas do “excedente” de taxação da utilização de infraestruturas a veículos mais poluentes à **implementação de infraestruturas de abastecimento de combustíveis mais limpos**, em particular de estações de carregamento de veículos elétricos;
- Integração de todas as atividades de mobilidade e transportes no **mercados de carbono e Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE (CELE) e reinvestimento do aumento das receitas provenientes de instrumentos de tarifação do carbono**, para dar resposta às necessidades mais prementes das alterações climáticas e transição ambiental e privilegiando a investigação, inovação, competitividade e competências.

Contudo, importa ter em devida atenção que a poluição ambiental e, conseqüente, a necessidade da proteção dos ativos ambientais e saúde humana, designadamente de poluição atmosférica e de emissões de GEE, potencialmente aceleradoras das alterações climáticas, afetam a globalidade do planeta, e cujos efeitos se propagam muito além das fronteiras locais, regionais, nacionais, ou mesmo, de macro regiões

(ex: UE), pelo que a sua solução não poderá limitar-se a apenas alguns territórios, sob pena dos resultados obtidos serem limitados.

Assim, será também necessário garantir que a adoção das medidas de descarbonização em atividades de transporte globais, tais como no transporte marítimo, de formas e intensidades diversas, no contexto intra e extra europeu, não gerem distorções concorrenciais significativas num mercado globalizado, em que apenas alguns atores são onerados de forma acrescida, reduzindo a sua competitividade em relação a terceiros que não estão sujeitos aos mesmos requisitos.

Neste contexto, é recomendável que Portugal reforce, nos diversos *fora* internacional e da UE, uma posição que defenda:

- ✓ Uma célere adoção de um mecanismo de tarifação de emissões de GEE marítimas global bem definido, para acelerar a descarbonização do transporte marítimo, devendo a componente do atual sistema CELE ser alinhado com a futura medida global;
 - ✓ A implementação urgente de mecanismos de controlo, bem como a incorporação de uma avaliação de riscos no âmbito da monitorização constante, designadamente, da Diretiva relativa ao CELE, e, ainda, um eventual aceleração do seu processo de revisão e início da conceção de medidas que permitam antecipar uma ação imediata em caso de eventuais desvios de rotas.
- **A internalização do método de cálculo dos custos ambientais** de acordo com a metodologia da CE, no planeamento e gestão do sistema de transportes públicos.
 - **Criação de quadro legal favorável à utilização das ‘European Green Bonds’** para **financiamento do investimento** relacionado com as **tecnologias sustentáveis** do ponto de vista ambiental, a **eficiência energética** e os recursos, bem como com **infraestruturas de transportes** e **infraestruturas de investigação** sustentáveis do ponto de vista ambiental;
 - **Criação de quadro legal mais favorável ao crédito** a medidas que contribuem para o cumprimento de objetivos e compromissos nacionais e internacionais **em matéria de descarbonização da economia**;
 - **Promoção das competências financeiras dos profissionais e dirigentes de operadores de transportes públicos bem como das autoridades de**

transportes, que os habilitem a um desenho mais apropriado dos planos de financiamento de investimentos e serviços, como ainda o acesso a uma gama de instrumentos financeiros mais alargada;

- **Facilitação da integração das atividades de mobilidade e transporte e conexas nos requisitos da taxonomia da UE**, para considerar que se trata de atividade económica elegível, como sustentável do ponto de vista ambiental para efeitos de quaisquer medidas que estabeleçam requisitos aplicáveis aos intervenientes no mercado financeiro ou aos emitentes relativamente a produtos financeiros ou obrigações de empresas que sejam disponibilizados como sendo sustentáveis do ponto de vista ambiental.
- **Criação de um quadro legal favorável à utilização de financiamento social em matéria de Clima**, para apoiar as políticas que visem dar resposta aos impactos sociais da introdução do CELE, nos utilizadores vulneráveis de transportes, através da concessão de um melhor acesso à mobilidade e aos transportes com nível nulo ou baixo de emissões, para benefício das famílias vulneráveis, das microempresas vulneráveis e dos utilizadores vulneráveis de transportes;
- Alteração dos **mecanismos de distribuição de verbas do Orçamento do Estado, incluindo receitas fiscais**, pelas autoridades de transportes, para efeitos de gestão do sistema de transportes, privilegiando não a população ou a complexidade das redes existente, mas **discriminando positivamente** zonas de baixa densidade, interioridade e a rarefação de serviços e infraestruturas de mobilidade e de transportes de determinado território.

Por outro lado, é de referir que os tetos de Emissão Nacionais (TEN), são um dos principais instrumentos para combater a poluição do ar, definindo limites à quantidade de poluentes que os países podem emitir num determinado horizonte temporal. No entanto, **constata-se que não existe um quadro comum para o cálculo das emissões de GEE.**

A CE lançou uma consulta pública, quanto à implementação de um quadro de medição harmonizada das emissões dos transportes e da logística — «CountEmissions EU», precisamente para definir o quadro comum para o cálculo das emissões de GEE das operações de transporte de mercadorias e de passageiros, com o objetivo de melhor aplicar o Pacto Ecológico Europeu, e cumprir os objetivos e metas definidos no Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de junho,

que cria o regime para alcançar a neutralidade climática (também conhecido por “Lei Europeia do Clima”).

Para garantir o cumprimento de objetivos de descarbonização da economia e do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes da UE, é **necessária uma aplicação vinculativa e mais abrangente do regulamento e das suas metodologias.**

Recorde-se que o objetivo inicial do Estudo da OSP Verdes era:

- A definição de instrumentos regulatórios focados em novas obrigações de serviço público reforçadas em termos de sustentabilidade ambiental e climática (OSP Verdes) nos contratos de serviço de transporte de passageiros, em particular nos modos rodoviário e por vias navegáveis interiores; e, simultaneamente
- **A identificação dos défices de financiamento, bem como de fontes de financiamento alternativas, tendo em conta os objetivos nacionais e europeus de descarbonização e o financiamento disponível, otimizando a despesa relativa ao investimento para mitigação e minimização dos efeitos das alterações climáticas.**

Mas também se pode concluir que **não é possível, neste momento, apurar, com rigor:**

- O contributo de cada um dos investimentos, nem, tão pouco, da melhoria de desempenho de cada projeto ou atividade, para alcançar as metas nacionais e internacionais;
- Qual o financiamento necessário para alcançar tais metas e, conseqüentemente, o “*financial gap*” associado ao cumprimento de tais objetivos;
- A capacidade que os Estados e as empresas têm, face à sua estimada evolução, para suportar encargos necessários ao cumprimento de metas de descarbonização;
- Em que fase do caminho estamos, para cada modo, serviço e infraestrutura, para alcançar tais metas.

Por isso é essencial:

- **Aplicação obrigatória de quadro comum para o cálculo das emissões de GEE** das operações de transporte no setor do transporte a qualquer entidade

que disponibilize serviços ou infraestruturas de mobilidade e transportes, de mercadorias ou passageiros;

- **Implementação de plataformas e comunicação de indicadores e dados como uma “obrigação de serviço público verde”**, incluída, por exemplo, em contratos de serviço público;
- **Compatibilização deste quadro comum com indicadores já existentes e utilizados** por outras entidades (como a Agência Portuguesa do Ambiente), bem como com indicadores de avaliação de investimentos e desempenho de infraestruturas e serviços de mobilidade;
- Avaliação, com base em indicadores existentes, por via da ação de uma **rede de entidades responsáveis pelo ambiente e pela mobilidade**, e através da disponibilização de formulários simples e acessíveis, de forma a não impor custos desnecessários ou inoportunos, sobretudo às pequenas e médias empresas;
- Disponibilização, pelos **Estados-Membros e as entidades competentes, destes mecanismos**, sempre que não seja possível que uma qualquer entidade o possa garantir, de forma que a contabilização de emissões aconteça sempre e sem falhas.
- **Introdução, em vários instrumentos, de um mecanismo de “repartição de esforços”**, ou seja, repartir os esforços para cumprir os objetivos mínimos no âmbito de cada território, empresa ou modo, tendo em conta diferentes fatores – como as diferenças em termos de capacidade económica, a qualidade do ar, a densidade populacional, as características dos sistemas de transporte, as políticas em matéria de descarbonização dos transportes e redução da poluição atmosférica – ou quaisquer outros critérios pertinentes.

A título de exemplo, decorre da Diretiva (UE) 2019/1161 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, o estabelecimento de “critérios ecológicos” no que respeita a uma percentagem mínima de veículos pesados “limpos” em procedimentos de contratação pública de serviços de transporte público de passageiros.

Para efeito do cálculo dos “objetivos mínimos” o legislador nacional optou por uma solução diversa daquela que é estabelecida pela Diretiva, uma vez que nesta tais limiares são fixados ao nível nacional (Estado-Membro), não configurando, por isso, um limiar aplicável, individualmente, a cada contrato abrangido pelo âmbito do novo regime.

Por um lado, o artigo 5.º da Diretiva, estabelece que *“esses objetivos são expressos como percentagens mínimas de veículos não poluentes no número total de veículos de transporte rodoviário abrangidos pelo conjunto de todos os contratos.”*

Por outro, o Considerando n.º 19 da Diretiva, refere que *“[o]s Estados-Membros deverão ter a possibilidade de repartir os esforços para cumprir os objetivos mínimos no âmbito do seu território, de acordo com o respetivo quadro constitucional e com os seus objetivos em matéria de política de transportes. Na repartição de esforços no âmbito dum Estado-Membro podem ser tidos em conta diferentes fatores – como as diferenças em termos de capacidade económica, a qualidade do ar, a densidade populacional, as características dos sistemas de transporte, as políticas em matéria de descarbonização dos transportes e redução da poluição atmosférica – ou quaisquer outros critérios pertinentes”*.

Pelo contrário, o Decreto-Lei n.º 86/2021 não fixou critérios de “repartição de esforços” e não teve em conta possibilidades de diferenciação conferidas pela Diretiva e que contribuem para a exequibilidade do novo regime, que é exigente em termos de financiamento de obrigações de serviço público mais ecológicas.

As possibilidades previstas na Diretiva têm um racional subjacente: os contratos de serviço público não são, naturalmente, iguais, e os objetivos europeus de descarbonização no setor dos transportes podem ser alcançados de diversas formas, tendo em conta as características específicas de cada sistema de transportes e de cada território abrangido.

Considera-se que a opção do legislador nacional resulta na aplicação dos “limiares nacionais” a cada contrato individualmente considerado, e que tal representa uma limitação e um constrangimento às opções de cada autoridade de transportes.

São as autoridades de transportes/entidades adjudicantes que têm a competência para definir e contratualizar as obrigações de serviço público, bem como proceder ao pagamento das adequadas compensações ou remunerações pela prática de tais obrigações.

Significa isto que as autoridades locais, quando tenham de cumprir o limiar estabelecido para o país e não um limiar adaptado à sua dimensão relativa, podem não ter capacidade para incorporar as exigências do Decreto-Lei n.º 86/2021, porque tal implicará um encargo financeiro não suportável por si, nem transferível para o setor

privado, que não apresentará propostas a procedimentos, com alta probabilidade destes ficarem “desertos”.

Tal questão colocou-se em diversos procedimentos analisados pela AMT. Caso o Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro, fosse aplicado de forma estrita, aplicando-se o limiar nacional, *“a exigência de uma frota mais recente teria maiores implicações ao nível dos custos de exploração do sistema e, conseqüentemente, ao nível da despesa pública”*, num determinado concurso de uma comunidade intermunicipal, o custo acrescido em compensações, ao longo dos 5 anos, acresceria + de 13 milhões de euros ao valor inicial de 40M€.

Ainda, e não menos importante, é o papel que a literacia e inovação na mobilidade, e a comunicação com os cidadãos, desempenham na descarbonização deste setor, pelo que se afiguram da maior pertinência medidas dirigidas à capacitação dos cidadãos, por forma a que tomem opções devidamente informadas.

Neste âmbito, releva:

- Divulgação pública, de forma clara e acessível, dos **compromissos nacionais e internacionais** em termos de **descarbonização**, para os cidadãos e empresas;
- Introdução de **conteúdos de mobilidade sustentável em todos os níveis de ensino**, incluindo:
 - ✓ Promoção do envolvimento das comunidades, entidades públicas e privadas e a escola;
 - ✓ Promoção da alteração de preferências, nomeadamente na **redução da necessidade da posse de veículos** e na preferência por soluções personalizadas, como sistemas de mobilidade partilhada;
 - ✓ Promoção do **uso da bicicleta e outros modos ativos** tendo em vista um aumento dos modos suaves na repartição modal;
- Introdução de **conteúdos de mobilidade sustentável na formação de cargos superiores e técnicos de empresas de mobilidade e transportes**;
- Divulgação pública da **metodologia utilizada e os cálculos que demonstrem as externalidades positivas e negativas das infraestruturas e de mobilidade e transportes**, desagregando os meios e modos mais poluentes e os benefícios para a coesão, saúde, ambiente, etc., para cada projeto de mobilidade e transportes;

- Divulgação pelas empresas de **Reportes Corporativos de Sustentabilidade**, quanto à sua política e resultados ambientais, incluindo dados e conclusões comprováveis, para evitar uma ecomaquilhagem (também conhecida como *greenwashing*);
- Divulgação pública, por parte das autoridades de transportes e agentes económicos da mobilidade e dos transportes, de informação clara e acessível, que permita às empresas, aos clientes e aos passageiros **monitorizar e comparar de forma fácil e rigorosa diferentes opções de serviços de transporte** no que diz respeito às suas emissões de GEE;
- **Criação de sistema de avaliação e classificação do desempenho ambiental de empresas e frotas**, à semelhança do que existe para a eficiência energética de imóveis⁹, para classificar o desempenho da mobilidade eficiente;
- **Criação de sistema de avaliação de serviços e infraestruturas de mobilidade em função dos níveis de acessibilidade e inclusividade** a pessoas com mobilidade reduzida e portadoras de deficiência

A AMT recomenda ainda a criação, ao nível local, implementar um conceito de **governança climática baseada no envolvimento** da sociedade civil, políticos, empresas, jovens, trabalhadores, meios de comunicação e comunidades locais, com o objetivo de:

- Auscultar as necessidades dos interessados e as suas propostas em matéria ambiental, tendo por objetivo uma participação ativa dos utilizadores e cidadãos nas atividades de planeamento do território e mobilidade;
- Ter em conta os interesses das pessoas com mobilidade reduzida e portadoras de deficiência;
- Incluir propostas em orçamentos participativos, potenciando o seu papel na tomada de decisão através de processos participativos inovadores, métodos de cocriação, laboratórios vivos e centros de governação participativa inovadora;
- Divulgar dados relevantes quanto às alterações climáticas e a necessidade de as mesmas serem ultrapassadas.

⁹ Tendo também em conta a DIRETIVA (UE) 2023/1791 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de setembro de 2023 relativa à eficiência energética e que se aplica aos transportes.

Mais se recomenda **incentivar e focar o investimento em áreas de inovação e investigação**, na mobilidade e dos transportes, em áreas relevantes para a coesão ambiental, **facilitando o cofinanciamento privado para efeitos de atribuição de benefícios fiscais, designadamente:**

- **Flexibilizando as regras de contratação pública, na relação com a academia e centros de inovação e investigação**, no sentido de tornar mais rápida a internalização de avanços tecnológicos e resultados da investigação no ecossistema da mobilidade e dos transportes;
- **Aprovando um regime legal mais favorável à criação e integração de sistemas de transportes inteligentes¹⁰, de forma a acelerar e coordenar a implantação e utilização destes sistemas em todos os serviços e infraestruturas de transportes tendo em conta que:**
 - ✓ Deve basear-se em **arquiteturas tecnológicas com especificações abertas**, que promovam soluções integradas e inteligentes, num mercado concorrencial, que permitam a redução de custos para as empresas, sem o que não poderá ser alcançada a almejada interoperabilidade e difusão generalizada;
 - ✓ Deve potenciar uma melhor mobilidade urbana, que não só ofereça melhores serviços à população, mas que **contribua, efetivamente, para o aumento da eficiência energética e de transição para uma economia hipocarbónica**, que privilegie o investimento e a inovação na utilização das energias renováveis e das tecnologias mais limpas;
 - ✓ Deve **acautelar os impactes em largos segmentos da população** que tenderão a ficar excluídos desse desenvolvimento por razões de infoexclusão ou inaptidão, nomeadamente os mais idosos e classes de baixo nível de escolaridade.
- **Promovendo a integração de serviços de mobilidade em sistema “Mobilidade como um Serviço” (MaaS)**, que permitam a reserva e compra de serviços urbanos, regionais e de longo curso, por forma a fomentar a utilização do transporte público em detrimento do transporte individual;

¹⁰ Lei n.º 32/2013, de 10 de maio, que transpõe a Diretiva n.º [2010/40/UE](#), de 7 de julho, que estabelece um quadro para a implementação de sistemas de transporte inteligentes no transporte rodoviário, inclusive nas interfaces com outros modos de transporte.

- **Promovendo uma maior integração e participação da academia e centros de inovação e investigação em Zonas Livres Tecnológicas¹¹** para a realização de testes, experimentação e demonstração de tecnologias, produtos, serviços e modelos de negócio inovadores, em ambiente real ou quase-real, na área da mobilidade orientada para a neutralidade carbónica das cidades;
- **Priorizando áreas específicas de inovação, que permitam um avanço mais rápido no cumprimento de metas de descarbonização**, tais como:
 - ✓ Avaliação dos atuais desempenhos, mapeamento das necessidades, satisfação dos utilizadores e melhoria do planeamento;
 - ✓ Promoção de transporte público inclusivo, seguro, acessível e sustentável para todos os utilizadores de transporte, incluindo abordagens personalizadas para grupos vulneráveis e necessidades das populações da periferia urbana e também das áreas rurais;
 - ✓ Promover a integração com serviços de mobilidade novos e partilhados;
 - ✓ Implementar sistemas digitais de recolha, armazenamento e análise de dados de mobilidade e transportes, para sustentar quadro de planeamento, monitorização, comunicação e verificação, tomada de decisão e utilização de sistemas de mobilidade;
 - ✓ Promoção da tomada de decisão informada dos utilizadores;
 - ✓ Apoiar a implementação de aprendizagem, replicabilidade e ampliação de soluções, ajudando as cidades a aprender com outras experiências e adaptar a sua abordagem para desenvolver uma política de transporte público personalizado, usando o conceito e as diretrizes dos Planos de Mobilidade Urbana Sustentável.

No âmbito do setor marítimo-portuário, sugerem-se, ainda, as seguintes medidas:

- **Renovar a frota de navios de passageiros e carga:** No contexto desta medida poderia ser igualmente ponderada, sem prejuízo de ponderação ao abrigo dos instrumentos internacionais emitidos pela Organização Marítima Internacional e a União Europeia:
 - ✓ A elaboração de um plano específico para a descarbonização do transporte marítimo, integrando objetivos e metas claras, exequíveis e sindicáveis, visando uma facilitação, transparência e clareza das medidas a implementar,

¹¹ Decreto-Lei n.º 67/2021, de 30 de julho.

bem como a sua monitorização e a identificação dos vários financiamentos e apoios que possam estar disponíveis;

- ✓ Desenvolver um programa de formação e qualificação dos marítimos, alinhado com os requisitos internacionais (Organização Marítima Internacional e União Europeia (UE)), para apoiar a redução das emissões de GEE dos navios.
- **Introduzir formas de energia mais limpas nos ferries que operam entre as ilhas nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores:** Para além da sugestão anterior, importa também acompanhar a disponibilidade dos combustíveis alternativos e dos projetos inovadores de navios, bem como a sustentabilidade e escalabilidade das potenciais soluções e seus níveis de maturidade regulatória e de segurança.
- **Promover a transição energética das áreas portuárias:** Neste âmbito será também pertinente:
 - ✓ Rever o Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente (Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro, na sua redação atual), incentivando a adoção pelos utilizadores dos portos de soluções de baixas ou nulas emissões, através do reforço dos princípios do “utilizador-pagador” e do “poluidor-pagador”;
 - ✓ Disponibilizar aos portos o espaço necessário para desempenharem o seu papel de facilitadores de energias renováveis e da transição energética, num enquadramento de zonamento estratégico e planeamento do uso do solo na área portuária e ao seu redor, e a sua consignação em instrumentos de gestão territorial.
- **Promover o desenvolvimento de uma infraestrutura para o fornecimento de fontes de energia renováveis aos navios em porto:** Para esse efeito terá que ser assegurado o cumprimento efetivo do Regulamento (UE) 2023/1804, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de setembro de 2023, relativo à criação de uma infraestrutura para combustíveis alternativos, em particular da obrigação de os portos, quer marítimos, quer em vias navegáveis interiores, fornecerem alimentação elétrica aos navios atracados a partir da rede terrestre, bem como a designação dos portos marítimos portugueses da rede principal da Rede Transeuropeia de Transportes que deverão disponibilizar pontos de abastecimento de metano liquefeito.

Neste âmbito, torna-se mandatário o estabelecimento, no mais curto espaço de tempo possível, de um plano nacional, envolvendo todos os portos do Continente e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, e incluindo também a via navegável do rio Douro, integrando os elementos setoriais a incluir no quadro de ação nacional a apresentar à CE, até ao final do corrente ano de 2024, nos termos do referido Regulamento (UE) 2023/1804, incluindo, designadamente, metas e objetivos nacionais, bem como as políticas e medidas necessárias para o efeito.

Poderá justificar-se ainda a aplicação de uma taxa reduzida de tributação à eletricidade produzida em terra ao abrigo da diretiva relativa à tributação da energia, eliminando assim o maior obstáculo à utilização pelos navios da eletricidade produzida em terra.

- **Promoção da utilização de portos secos:** Releva também para esta medida, tirar proveito das potencialidades da Janela Única Logística para promover soluções de transporte com maior sustentabilidade ambiental, designadamente com a introdução de uma nova visão organizacional de funcionamento, mais abrangente e vinculativa, potenciando igualmente a intermodalidade e os modos mais eficientes ambientalmente (transportes marítimo e por vias navegáveis interiores e transporte ferroviário).
- **Reforço da conectividade marítima da rede de portos marítimos do continente:** Neste enquadramento importa, nomeadamente, a adoção de medidas de potenciação da competitividade do sistema portuário nacional, de entre as quais, e para além das referidas na Medidas 5.2.8., 5.6.3. e 5.8.4.:
 - ✓ Rever o Regime Jurídico da Operação Portuária, ainda vigente (Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto, com a redação atual), visando, designadamente a introdução de requisitos mais exigentes de sustentabilidade das operações, bem como promovendo a digitalização e inovação nos portos, numa progressão para o conceito de “porto inteligente”;
 - ✓ Ponderar a elaboração de um plano integrado de logística a nível nacional, em que os portos devem desempenhar um papel central e determinante, e contemplando igualmente o abastecimento de combustíveis alternativos mais ecológicos no âmbito dos transportes marítimos intercontinental e de curta distância, bem como do transporte por vias navegáveis interiores.

- ✓ Reforçar o apoio financeiro aos portos, através de instrumentos financeiros adequados, nos seus investimentos relacionados com a transição energética, ambiental e digital, bem como de desenvolvimento da economia circular;
- ✓ Fortalecer e consolidar a participação dos portos em projetos de investigação, demonstração e testes associados à descarbonização da mobilidade e transportes, com destaque para as áreas associadas aos transportes marítimo e por vias navegáveis interiores, bem como às atividades portuárias, e ainda no domínio da produção, distribuição e armazenamento de energias limpas.

III – CONCLUSÕES

As medidas apresentadas na revisão no PNEC2030 estão em linha, na generalidade, com as recomendações apresentadas pela AMT.

Contudo, consideramos que existem áreas que poderão ser mais bem desenvolvidas, sugerindo a inclusão de medidas específicas recomendadas naquele estudo ou na decorrência dos seus princípios.

Por outro lado, consideramos que a revisão não dará respostas conclusivas, sobretudo em matéria de financiamento e fontes alternativas de financiamento à mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável.

Sem que esta questão esteja cabalmente resolvida, a imposição de obrigações adicionais poderá ser inexecutável, não tendo efeito útil no cumprimento de metas nacionais e internacionais.

Lisboa, 20 de agosto de 2024.