

[versão não confidencial]

PARECER N.º 11/AMT/2024

I - DO OBJETO

1. A sociedade comercial [confidencial] apresentou junto do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT) um pedido de autorização de alteração do serviço de transporte de passageiros expresso entre Braga e Lagos, com paragens intermédias em Porto, Coimbra, Lisboa, Faro, Albufeira e Portimão. Considerando as paragens previstas em Faro, Albufeira e Portimão, a Comunidade Intermunicipal do Algarve (AMAL), nos termos do n.º 6, do artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, solicitou à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a realização de uma Análise Económica Simplificada (doravante designada por AES), por forma a demonstrar que o equilíbrio económico do contrato de serviço público já existente, será comprometido com o Serviço Expresso em análise.
2. Efetivamente, a AMAL considerou, enquanto autoridade de transportes, que a alteração pretendida ao horário e frequência do Serviço Expresso entre Braga e Lagos, que implicará, necessariamente, alterações nos horários das paragens em Faro, Albufeira, Portimão e Lagos, comprometerá o equilíbrio financeiro de um Contrato de Serviço Público de transporte de passageiros sobre a sua alçada, mais concretamente o contrato de concessão de serviço público de transporte rodoviário de passageiros celebrado com o operador [confidencial], através da sobreposição com as ligações Faro – Lagos e Faro – Portimão.
3. Após diligências efetuadas e tendo sido recebidos, de ambas as partes envolvidas, AMAL e [confidencial], esclarecimentos e documentação adicional, que permitem considerar estar a AMT na posse de todos os elementos relevantes para a análise da questão em apreço e conseqüente emissão do parecer, cumpre proceder em conformidade, nos termos do disposto no n.º 7 do já citado artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.
4. A emissão deste parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos), de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

5. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, designadamente: 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 a defesa do interesse dos operadores económicos; monitorizar e acompanhar as atividades do mercado da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais e; avaliar as políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
6. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se, também, no âmbito da reforma estrutural consubstanciada no Decreto-Lei 140/2019, 18 de setembro¹, que veio colmatar “falhas de regulamentação”² no que se refere aos serviços designados por “Expresso”, uma vez que a legislação em vigor até a data não oferecia um referencial claro de atuação, especialmente para novos operadores que quisessem aceder ao mercado nacional.³
7. À AMT cabe, entre outras competências, a realização de uma AES⁴ para aferir se o equilíbrio económico de um contrato de serviço público pode ser comprometido pelo Serviço Expresso, e emissão do respetivo parecer, o qual pode indicar o deferimento, indeferimento ou deferimento com restrições ao modelo de exploração⁵.
8. Neste contexto, foi aprovado o Regulamento n.º 973/2021, de 16 de novembro^{6 7}, que estabelece os procedimentos e os critérios adotados pela AMT para realizar a AES destinada a determinar se um serviço público de transporte rodoviário de passageiros Expresso ou um serviço público de transporte rodoviário de passageiros de cabotagem, complementar a um serviço internacional, compromete o equilíbrio económico de um

¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2138/comunicado_de-imprensa_18set2019.pdf

² Do Novo Paradigma Regulação-Regulamentação no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes - Melhor Legislação para uma Melhor Regulação - Da Legislação complementar do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - <https://www.amt-autoridade.pt/media/1770/melhor-legislação-para-uma-melhor-regulação.pdf>

³ Bem como algumas questões relativas ao acesso equitativo e não discriminatório, por parte dos operadores do transporte rodoviário de passageiros, aos Interfaces de Transporte Público de Passageiros, incluindo Terminais Rodoviários.

⁴ Cfr. artigo 4.º, n.º 7 do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.

⁵ Bem como: (i) Supervisionar as regras de formação de preços; (ii) Ser instância de recurso quanto a decisões dos operadores de interfaces/terminais rodoviários que não garantam o acesso em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes - aos operadores de serviços de transporte público de transporte de passageiros; (iii) Verificar a legalidade e transparência de cláusulas contratuais gerais e transparência de informação, no sentido da proteção dos direitos dos passageiros.

⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/3235/regulamento_n973_2021_de_16_de_novembro.pdf

⁷ <https://www.amt-autoridade.pt/consultas-públicas/consultas-públicas/projeto-de-regulamento-sobre-análise-económica-simplificada-serviços-expresso/>

serviço público de transporte de passageiros abrangido por um Contrato de Serviço Público existente ou em processo de contratualização, nos termos previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.

II - DO ENQUADRAMENTO

9. No âmbito do presente procedimento e na sequência da apresentação pela [confidencial] ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.(IMT), em agosto de 2023, do pedido de autorização para a alteração ao serviço de transporte de passageiros expresso entre Braga e Lagos, com paragens em Porto, Coimbra, Lisboa, Faro, Albufeira, e Portimão, foram desenvolvidas diversas diligências, sejam de carácter “regular” tal como definidas na legislação vigente, como outras já decorrentes da análise realizada pela AMT que, sinteticamente se indicam:

- 01.09.2023: O IMT notificou a AMAL, com conhecimento à AMT, do pedido da [confidencial] para alteração ao Serviço Expresso entre as cidades de Braga e Lagos, solicitando o parecer daquela entidade, uma vez que era seu entendimento estar em causa uma alteração substancial das condições de exploração que deram origem à emissão da autorização inicial, ao abrigo da qual a [confidencial] explora este serviço, e que é designadamente a modificação dos horários anteriormente aprovados;
- 02.10.2023: A AMAL solicitou à AMT a realização da AES, conforme disposto no Regulamento n.º 973/2021, de 16 de novembro, uma vez que era seu entendimento que o serviço em causa pode comprometer o equilíbrio económico-financeiro da Concessão de Serviço Público;
- 12.10.2023: A AMT, após análise da documentação apresentada, solicitou à AMAL a retificação da documentação de suporte ao pedido da AES, uma vez que a mesma apresentava deficiências e lacunas;
- 24.10.2023: A AMAL apresentou esclarecimentos adicionais colmatando ainda que de modo incompleto, algumas das lacunas identificadas;
- 10.11.2023: A AMAL remeteu informação complementar tendente a suprir as lacunas anteriormente identificadas.

- 14.11.2023: Após reapreciação de toda a documentação entregue, confirmou-se que subsistiam deficiências na informação prestada pela AMAL, nomeadamente quanto ao teor do seu parecer, pelo que se requereu a sua retificação;
 - 28.11.2023: A AMAL apresentou o respetivo parecer retificado, dando satisfação ao requerido pela AMT;
 - 20.12.2023: De modo a habilitar a correta análise das alterações ao serviço pretendidas pela [confidencial] e suas implicações no contrato de serviço público tutelado pela AMAL, foi solicitado à [confidencial] a apresentação de um conjunto de informações, nomeadamente: (i) Percursos e tarifários relativos ao referido serviço (que já são efetuados e que pretendem vir a efetuar); (ii) Preços promocionais a praticar no âmbito dos citados percursos, bem como o racional subjacente à formação dos mesmos (solicita-se o envio do detalhe destes preços promocionais, nomeadamente no que concerne aos preços praticados entre cada uma paragens); (iii) Período de duração dos citados preços promocionais (sem prejuízo de este período de duração ser variável, solicita-se indicação de um período máximo de aplicação de preços promocionais);
 - 01.03.2024: Após insistência da AMT, a [confidencial] procedeu ao envio da documentação que lhe havia sido requerida no dia 20 de dezembro.
10. Ora, estabelecem os números 7 e 8 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019 que:
- “7- No prazo de 15 dias após receção de todos os elementos relevantes, a AMT emite parecer prévio vinculativo, incluindo a análise económica simplificada, podendo este parecer indicar o deferimento, indeferimento ou deferimento com restrições ao modelo de exploração.*
- 8- Os prazos referidos nos n.ºs 3 e 7 suspendem-se sempre que sejam solicitadas informações ou esclarecimentos essenciais à verificação dos requisitos previstos para a exploração do serviço público de transporte de passageiros expresso ou à avaliação do funcionamento do mercado, e até que tais elementos sejam prestados”*
11. Nos termos do artigo 7.º do Regulamento n.º 973/2021, a AMT pode solicitar todas as informações ou esclarecimentos que considere essenciais ou relevantes para a realização da AES.
12. Tendo em conta o carácter fundamental dos documentos solicitados em sede de pedido de esclarecimentos, como sejam os horários e as paragens já efetuadas e a efetuar,

que impactam diretamente na análise, apenas depois de reunidos esses elementos foi possível proceder à elaboração do presente parecer.

13. Nos termos do artigo 5.º do Regulamento n.º 973/2021, compete à AMT avaliar se o equilíbrio económico de um ou mais contratos de serviço público é suscetível de ser comprometido pela exploração de Serviços Expresso num determinado itinerário, tendo por referência a metodologia de AES constante do Anexo 2 ao referido Regulamento.
14. A AES analisa a existência de direitos exclusivos suscetíveis de ser violados pela exploração do Serviço Expresso, bem como os impactos potenciais deste serviço sobre o serviço público, na ótica do Operador de Serviço Público e na ótica da Autoridade de Transportes.
15. De acordo com o “Modelo de requerimento de análise económica simplificada” devem ser apresentados todos os elementos relevantes relativos ao Serviço Expresso e ao serviço público abrangido por contrato, para permitir a análise de (i) direitos exclusivos, concorrência e substituibilidade e (ii) Estimativa simplificada de impactos no serviço público.

III - DO PARECER

16. A Análise Económica Simplificada segue as seguintes fases:
 - Fase 1 - Direitos Exclusivos, Concorrência e Substituibilidade
 - Fase 2 – Estimativa Simplificada de Impactos no Serviço Público
17. O resultado da primeira fase determina a prossecução para a fase subsequente ou, em alternativa, a conclusão da Análise Económica Simplificada.

Fase 1 – Direitos Exclusivos, Concorrência e Substituibilidade

18. Na Fase 1, a AMT pode concluir por uma das seguintes hipóteses:
 - a) Não existem direitos exclusivos atribuídos ao Operador de Serviço Público que impeçam a exploração do Serviço Expresso;
 - b) Existem direitos exclusivos atribuídos ao Operador de Serviço Público que abrangem os itinerários a explorar pelo Serviço Expresso. Porém, o parecer da AMT poderá indicar o deferimento com restrições do modelo de exploração do Serviço Expresso (designadamente a não comercialização de títulos de transporte relativos ao transporte

de passageiros entre determinadas origens e destinos, a não exploração em determinados períodos horários e/ou dias-tipo, a não comercialização de determinados segmentos de títulos de transporte e/ou outras restrições), por forma a não colocar em causa os direitos exclusivos atribuídos ao Operador de Serviço Público;

c) A exploração pelo Serviço Expresso violaria os direitos exclusivos atribuídos ao Operador de Serviço Público, não sendo passível de determinação de restrições que permitam a sua viabilização.

19. Caso a AMT conclua pela hipótese c), o parecer indicará o indeferimento do modelo de exploração do Serviço Expresso, dando-se por concluída a Análise Económica Simplificada.

20. Nas restantes hipóteses, a Análise Económica Simplificada prossegue para a Fase 2.

21. Ora, a [confidencial] no âmbito da sua concessão de serviço público de transporte de passageiros na AMAL, explora diversas linhas no corredor entre Faro e Lagos, nomeadamente as apresentadas na figura seguinte (fonte AMAL), com horários próximos dos agora requeridos pela [confidencial].

[confidencial]

22. Refere a AMAL que o *“contrato de serviço público não prevê o pagamento de compensações por obrigações de serviço público ao operador, sendo este remunerado apenas pelas receitas tarifárias dos serviços que explora ao abrigo do contrato de concessão, pelo que o equilíbrio económico-financeiro do contrato é um aspeto fulcral para a sua atividade”*.

23. Naquele quadro, relativamente à autorização dos novos horários requeridos, a AMAL comunicou à AMT um parecer, considerando:

- *“(4) A possibilidade de limitação da tomada e largada de passageiros entre paragens na região do Algarve”;*
- *(5) O pedido à AMT – Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, na qualidade regulador do setor, de análise ao abrigo do disposto no ponto 6 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, requerendo a realização de uma análise económica simplificada, por se considerar que o referido serviço pode comprometer o equilíbrio económico-financeiro do contrato de concessão de serviço público celebrado entre a AMAL e a [confidencial];*

- (6) *A emissão de parecer negativo às alterações às condições de exploração do serviço expresso n.º 911/2023 do operador [confidencial], condicionado às conclusões do estudo a solicitar à AMT”.*
24. Efetivamente, o Serviço Expresso atualmente autorizado permite uma circulação diária em cada sentido, com partida às 22:30 e 22:45, de Lagos e de Braga respetivamente, pretendendo-se agora, para além da antecipação daquelas partidas (1 hora em Lagos e 40 minutos em Braga), a criação de uma nova circulação diurna em cada sentido, com partidas às 10:30 e às 10:00, de Lagos e de Braga, respetivamente.
 25. Importa, assim, avaliar da viabilidade de conciliação dos novos horários pretendidos com os explorados pela [confidencial], tendo em consideração as implicações económicas daí resultantes.
 26. Analisada a informação da AMAL bem como os horários publicados, decorre que os novos horários requeridos pela [confidencial] apresentam alguma proximidade com os horários oferecidos pela [confidencial], conforme se pode constatar no quadro seguinte, podendo o novo serviço, desse modo, concorrer com os serviços objeto da concessão de serviço público.

[confidencial]

27. Nestes termos, tratando-se de serviços de âmbito diverso (o serviço efetuado ao abrigo de um Contrato de Serviço Público destina-se, sobretudo, a garantir ligações de âmbito local, municipal, intermunicipal ou inter-regional, para deslocações de interesse geral e necessidades quotidianas da população, enquanto que o Serviço Expresso se destina a assegurar ligações diretas e semidiretas interurbanas, complementares ao serviço público de transporte de passageiros intermunicipal e inter-regional), importa passar para a fase 2 da análise.

Fase 2 - Estimativa simplificada de impactes no Serviço Público

Cálculos de risco de perda de procura e receita

28. O cálculo de risco de perda de procura e de receita, foi determinado a partir de alguns fatores que podem sugerir o risco que a linha de transporte público, bem como a rede com serviço público que a engloba, pode correr.
29. De entre estes fatores, a AMAL considerou alguns que definem a quantidade de procura e de receita que poderão estar em risco, nomeadamente o itinerário e horários que o

serviço público de transporte de passageiros serve e que o novo Serviço Expresso também pretende explorar.

30. Além disso, considerou outros dois fatores que influenciam a decisão do passageiro para a escolha dos serviços oferecidos (o expresso e o público), nomeadamente, o custo e o tempo da viagem.
31. Para a determinação destes fatores, que condicionam o resultado final, foram considerados pela AMAL, alguns pressupostos que se admitem aceitáveis, não sendo, contudo, dados exatos. Por outras palavras, poderiam admitir-se outros pressupostos igualmente aceitáveis, que conduziram a resultados diferentes.

Análise Económica Simplificada (AES)

32. Realizada a AES com base nos dados apresentados pela AMAL, considerando as expectáveis consequências decorrentes do pedido de autorização em questão, verifica-se o seguinte:

Serviço Expresso Braga – Porto - Coimbra - Lisboa – Faro – Albufeira – Portimão - Lagos, percurso Faro – Lagos

[confidencial]

33. Resulta claro que o limiar de 2% indicado no ponto 2.1 do Anexo 2 do Regulamento da AMT n.º 973/2021, de 16 de novembro, é excedido, pelo que, com base nos pressupostos considerados, a exploração do Serviço Expresso, é suscetível de colocar em causa a viabilidade económico-financeira do Serviço Público, na ótica do Operador de Serviço Público.
34. Já o limiar indicado no ponto 2.2 do Anexo 2 do referido Regulamento, também de 2%, não é superado, pelo que se considera que, com base nos pressupostos considerados, a exploração do Serviço Expresso não é suscetível de colocar em causa a viabilidade económico-financeira do Serviço Público, na ótica da Autoridade de Transportes.

Análise do número de paragens propostas pelos Operadores

35. Procedeu-se, também, à análise do número de paragens previsto nos serviços propostos pelo operador de serviço público [confidencial] e pelo operador pretendente [confidencial], evidenciando o facto de os serviços propostos pela [confidencial] respeitarem o número máximo de paragens intermédias, considerando o percurso global do serviço, conforme decorre do disposto no artigo 13º do Decreto-Lei 140/2019, de 18 de

setembro, coincidindo as paragens a efetuar na área da AMAL nas mesmas localidades em que o operador de serviço público opera e nas linhas consideradas como potencialmente afetáveis - Faro, Albufeira, Portimão e Lagos.

36. Os tempos de percurso são similares no que respeita ao serviço Aerobus, linha 56, e ligeiramente inferiores face às durações previstas para as outras linhas, tendo em consideração ligeiras diferenças de percurso atendendo à tipologia do serviço o que, naturalmente, poderá, porventura, ter impacto na atratividade dos percursos na região.

Análise dos horários das linhas de serviço público e dos novos horários propostos pelo Operador [confidencial]

37. Conforme já mencionado e demonstrado no quadro incluído no ponto 26, procedeu-se igualmente à análise dos horários das linhas de serviço público e do Serviço Expresso proposto, assinalando-se os horários em que se identificaram potenciais interferências.
38. Em síntese, tendo por base a informação fornecida pela AMAL e pela [confidencial], nomeadamente no que se refere a percursos, horários, procura e receitas e admitindo-se como válidos e coerentes os pressupostos considerados pela AMAL na sua análise, pode concluir-se o seguinte:
 - 38.1. A exploração das alterações ao Serviço Expresso proposto, nomeadamente com a autorização de uma nova circulação e a alteração do horário da circulação atual, é suscetível de colocar em causa a viabilidade económico-financeira do Serviço Público, na ótica do Operador de Serviço Público, considerando que, conforme decorre da AES realizada e expressa no ponto 32., é ultrapassado o limiar indicado no ponto 2.1 do Anexo 2 do Regulamento da AMT n.º 973/2021, de 16 de novembro.
 - 38.2. Já na ótica da Autoridade de Transportes e conforme decorre da AES realizada, o mesmo Serviço Expresso não será suscetível de colocar em causa a viabilidade económico-financeira do Serviço Público, uma vez que não é atingido o limiar indicado no ponto 2.2 do Anexo 2 do Regulamento da AMT n.º 973/2021, de 16 de novembro.
39. Os limiares indicados nos pontos 2.1 e 2.2 do Anexo 2 do Regulamento da AMT n.º 973/2021, de 16 de novembro, não são cumulativos, resultando que a exploração do Serviço Expresso é considerada como sendo suscetível de colocar em causa a viabilidade económico-financeira do Serviço Público sempre que um daqueles limiares é excedido.

40. Contudo, decorre também da análise realizada que nem todos os horários propostos podem colidir com a operação do Serviço Público, constatando-se, aliás, que apenas alguns dos horários programados coincidem, ou são muito próximos, dos horários requeridos pela [confidencial] e, como tal, suscetíveis de interferir negativamente no equilíbrio da concessão do serviço público.

IV - DAS CONCLUSÕES

41. Nos termos do artigo 5.º do Regulamento n.º 973/202, compete à AMT avaliar se o equilíbrio económico de um ou mais contratos de Serviço Público é suscetível de ser comprometido pela exploração de Serviços Expresso num determinado itinerário, tendo por referência a metodologia de AES constante do Anexo 2 ao Regulamento.
42. A AES analisa a existência de direitos exclusivos suscetíveis de serem violados pela exploração do Serviço Expresso, bem como os impactos potenciais deste serviço sobre o Serviço Público, na ótica do Operador de Serviço Público e na ótica da Autoridade de Transportes.
43. À luz dos resultados da AES realizada, a AMT emite o parecer previsto no n.º 7 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, o qual pode indicar: (i) O deferimento do modelo de exploração do Serviço Expresso; (ii) O indeferimento do modelo de exploração do Serviço Expresso; (ii) O deferimento com restrições do modelo de exploração do Serviço Expresso.
44. Assim, nos termos do n.º 1 do artigo 5 do Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, do n.º 7 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, e do Regulamento n.º 973/2021, de 16 de novembro, o parecer da AMT relativamente ao Serviço Expresso Braga – Porto – Lisboa – Faro - Albufeira – Portimão – Lagos nas condições operacionais propostas pela [confidencial],
- 44.1. Defere o Modelo de Exploração do Serviço Expresso, com restrições quanto às condições operacionais propostas para o percurso Faro - Albufeira – Portimão – Lagos, no horário proposto com saída de Braga às 10:00h e paragens intermédias⁸ às 18:15 h em Faro, 19:00h em Albufeira e 19:35 em Portimão e

⁸ As horas indicadas correspondem, salvo indicação em contrário, às horas de partida. O horário da FlixBus considera 5 minutos como tempo de paragem nos pontos intermédios.

retorno com partida de Lagos à 10:30 h e com paragens às 11:00h em Portimão, 11:30h em Albufeira e chegada a Faro pelas 12:10h;

- 44.2. Em conformidade, e de modo a garantir o não desequilíbrio da concessão do serviço público de transporte de passageiros na AMAL, outorgado à [confidencial] e, simultaneamente, não impedindo o desenvolvimento de Serviços Expresso, com cariz mais amplo permitindo, assim, proporcionar melhores acessibilidades por transporte coletivo à região do Algarve, o parecer da AMT é favorável ao deferimento da autorização, exceto quanto à realização de serviços de cabotagem na região da AMAL.
- 44.3. Neste quadro, a [confidencial] poderá realizar o Serviço Expresso requerido sem que, contudo, seja autorizado o embarque de passageiros com origem/destino nos diversos pares formados por Faro/Albufeira/Portimão/Lagos na operação requerida, com os horários de partida de Faro às 18:15h e Lagos 10:30h.
45. Reitera-se que, uma vez que o Serviço Expresso em análise⁹ ultrapassa a área de abrangência da AMAL e que apenas esta autoridade de transportes requereu a realização da AES, o presente parecer incide apenas sobre o percurso e as paragens e horários nesta região, identificados no requerimento da [confidencial] e eventuais alterações de horário carecem de nova análise.

Lisboa, 20 de março de 2024.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino

⁹ Braga – Porto – Lisboa – Faro - Portimão - Lagos