



Pronúncia Nº 3/AMT/Reg.Mob.Transp./2016

Regulação da Mobilidade e Transportes

Lisboa, em 23 de março de 2016



PRONÚNCIA

Regulação da Mobilidade e Transportes

Objeto: Projeto de Decreto-Lei que estabelece as regras específicas aplicáveis ao «Serviço Público de Transporte de Passageiros Flexível» (TPF).

Contexto: Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), que consagrou o conceito de «Serviço Público de Transporte de Passageiros Flexível» (TPF).

Destinatário: Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente.



I. ENQUADRAMENTO

I.1. Objeto

1. O objeto da presente Pronúncia da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) centra-se no Projeto de Decreto-Lei nº que regulamenta o serviço público de transporte de passageiros flexível, consagrado na Lei nº 52/2015, de 9 de Junho, submetido a consulta direta da AMT, nos termos e para os efeitos do Decreto-Lei nº 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta formal de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, no âmbito da fase de elaboração e instrução dos atos e diplomas sujeitos a aprovação do Conselho de Ministros ou dos membros do Governo.
2. Esta Pronúncia é elaborada em cumprimento da Missão que a lei confere à AMT, enquanto **regulador económico independente**, o que significa procurar suprir falhas do mercado, sem gerar falhas do Estado, construindo um paradigma de concorrência inclusiva¹, sem restrições nem distorções, protegendo o **bem público da mobilidade** e promovendo os equilíbrios dinâmico e resiliente de três racionalidades: a dos (1) investidores; a dos (2) profissionais / utilizadores / condutores / consumidores e/ou cidadãos; e a dos (3) contribuintes.
3. Esses equilíbrios são hoje manifestamente influenciados pelas regras da **União Europeia** (UE), quer nas suas competências exclusivas, quer naquelas que são partilhadas com os Estados-Membros, e, em conjunto, acabam por determinar a **sustentabilidade financeira e ambiental, a competitividade, a qualidade, e a coesão económica, territorial e social** do *Ecossistema Português de Mobilidade e dos Transportes*, daí advindo manifestas repercussões para a Sociedade e para a Economia, em Portugal.
4. A facilidade de mobilidade e a acessibilidade, bem como a utilização de vários modos de transporte, são parâmetros aferidores do desenvolvimento dos

¹Correspondendo ao descrito nos Tratados Fundacionais da Construção Europeia pela expressão "Concorrência Não Falseada".



transportes, pressupondo uma boa organização e coordenação da rede de transportes públicos.

A essência da utilização dos transportes públicos, visando contribuir para a otimização da qualidade de vida dos utilizadores, assenta em dois vetores fundamentais:

- A conveniência e a satisfação dos cidadãos, permitindo transpor distâncias de uma forma rápida e cómoda; e
- A excelência, viabilizando soluções de “**mobilidade eficiente**”, a partir das quais é possível retirar o máximo de utilidade líquida com o menor dos custos, durante o maior período de tempo exequível.

É sabido que o transporte público tradicional está concebido segundo um modelo repetitivo, de utilização em “massa” e sempre com o mesmo itinerário.

Contudo, a sofisticação e a variação da “**procura**” tem cada vez mais um papel determinante, sendo que a organização dos transportes públicos tradicionais não consegue abranger todos os pedidos, pelo que são necessárias soluções inovadoras mesmo nas zonas densas e nos grandes eixos, que representam uma parte significativa da população.

Em zonas rurais e de baixa densidade populacional, torna-se necessário ajustar o tipo de serviço à realidade regional ou local, de forma a tornar sustentável a exploração comercial das concessões, ou não sendo viável, a introdução de mecanismos compensatórios para assegurar a realização do serviço público, acrescentando à organização do transporte tradicional, regular ou individual, novas formas de acessibilidade, que passam pelo transporte flexível, indo de encontro a necessidades específicas de grupos populacionais de determinadas zonas territoriais, com vista ao reforço da coesão social e territorial, e à promoção da “**mobilidade eficiente**”, cujo paradigma constitui o **elemento orientador basilar da AMT**, enquanto **regulador económico independente** no *Ecossistema Português da Mobilidade e dos Transportes*.

A implementação de novas “*soluções de mobilidade*”, e de “*soluções inovadoras de transportes públicos*”, integradas numa oferta sistémica de “***mobilidade combinada***” a que se refere o preâmbulo de Projeto de Diploma em apreço são excelentes sugestões para concretizar o referido objetivo de “*mobilidade eficiente*”, enquanto elemento orientador da atuação da AMT no eco sistema da mobilidade e dos transportes.

5. Procurando ir ao encontro desta realidade, em concreto, a AMT, nesta Pronúncia, desenvolve um pensamento específico, em linha com a Missão que a lei lhe confere, propondo-se aprofundar as **quatro questões regulatórias**, suscitadas pela análise do projeto de Decreto-Lei *sub judice*:

- 5.1. *Compliance* com o previsto na Lei nº 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP)

- 5.2. Racionalidade dos Investidores

- 5.3. Racionalidade dos Profissionais/Utilizadores/Consumidores

- 5.4. Racionalidade dos Contribuintes

I.2. Contexto

6. O Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) foi estabelecido pela **Lei n.º 52/2015, de 9 de junho**, que determina, no seu artigo 15.º, que:

“O serviço público de transporte de passageiros apenas pode ser explorado por pessoas singulares ou coletivas que cumpram os requisitos de acesso à atividade nos termos da legislação aplicável, sem prejuízo do disposto no presente RJSPTP quanto à exploração do serviço público de transporte de passageiros flexível.”.

Dispõe igualmente no artigo 34º que:

“1- A exploração do serviço público de transporte de passageiros pode ocorrer em regime de exploração regular, flexível ou mista, em função das necessidades de transportes a satisfazer na área geográfica a servir.

2- A exploração do serviço público de transporte de passageiros flexível pode ser efetuada numa ou várias das seguintes modalidades:

- a) Flexibilidade, total ou parcial, na determinação das paragens, dos itinerários, das frequências e dos horários dos serviços;*
- b) Flexibilidade na capacidade e características dos veículos a afetar a cada serviço;*
- c) Existência de sistemas de solicitação ou reserva de serviço pelo passageiro;*
- d) Regime tarifário especial;*
- e) Exploração do serviço através da utilização de meios e recursos enquadráveis no disposto no nº 2 do artigo seguinte;*
- f) Exploração do serviço através da utilização de meios e recursos afetos ao transporte escolar;*
- g) Exploração do serviço através da utilização do transporte em táxi; ou*
- h) Exploração do serviço através da utilização do serviço de aluguer de veículos de passageiros com ou sem condutor, nos termos da respetiva legislação.*

3- A exploração do serviço público de transporte de passageiros flexível é atribuída tendo em conta o serviço público de transporte de passageiros já existente na mesma área territorial, podendo a referida exploração, caso aplicável, ser integrada ou articulada com o serviço público de transporte de passageiros regular já explorado no âmbito do mesmo modo ou de outros modos de transporte.

4- A exploração do serviço público de transporte de passageiros flexível pode ser atribuída em áreas geográficas nas quais tenham sido atribuídos direitos exclusivos de exploração, nos termos previstos nos n.ºs 5 e 6 do artigo 27.º.”

Estabelece ainda no n.º 2 do artigo 35.º que “*Sem prejuízo do disposto no número anterior (A exploração do serviço público de transporte de passageiros flexível é atribuída pela autoridade de transportes competente, de acordo com as regras do capítulo IV) e no artigo 15.º, podem ser fixadas, por portaria do membro do Governo responsável pela área dos transportes, regras específicas e simplificadas relativas ao acesso à atividade, à organização do mercado, aos condutores e veículos, aplicáveis ao serviço público de transporte de passageiros flexível.*” (sublinhado nosso)

Por último, o artigo 36º prescreve que:

“1- A exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros regular pode ser convolada em exploração de serviço público de transporte de passageiros flexível ou misto, mediante autorização da autoridade de transportes competente, a requerimento do interessado, sem prejuízo das regras estabelecidas para o efeito em contrato de serviço público celebrado previamente e das regras relativas à modificação do contrato previstas no Código dos Contratos Públicos.

2- Para efeitos do disposto no número anterior, entende-se por convolação a conversão de uma autorização para a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros regular em autorização para a exploração de serviço público de transporte de passageiros flexível ou misto, bem como a situação inversa.”

7. O RJSPTP, ao consagrar o princípio de acesso universal ao serviço público de transportes e da satisfação das necessidades dos cidadãos, aposta claramente numa abordagem inclusiva, visando o objetivo fundamental de democratizar o acesso aos transportes públicos a todos os cidadãos, sejam do litoral ou do interior, sejam dos grandes meios urbanos ou das regiões menos povoadas.

8. Sem regras estritas e fixas, o transporte flexível, que pode assumir diversas formas, desempenha papéis diferentes nos perímetros urbanos e nas áreas rurais, mas sempre com o objetivo comum de garantir a coesão, a igualdade no acesso aos direitos e a integração de todos de igual forma na sociedade. Consubstancia, pois, a resposta para uma questão social, de saúde e economia.
9. A implementação efetiva do novo “serviço público de transporte de passageiros flexível” carece de adequada regulamentação legislativa, reconhecida no nº 2 do artigo 35º do RJSPTP, citado no ponto 6.

Embora o RJSPTP preveja a regulamentação, por portaria, das regras específicas aplicáveis ao serviço público de transporte de passageiros flexível, a verdade é que de harmonia com o artigo 198º, nº 1, alínea c), da Constituição da República Portuguesa (CRP) compete ao Governo, no exercício de funções legislativas, “*Fazer decretos-leis de desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevam.*”

Acresce que, na hierarquia das normas jurídicas portuguesas, a portaria, sendo um ato do poder administrativo que a CRP atribui exclusivamente ao Governo, tem um valor inferior às leis e aos decretos-lei, não os podendo contrariar.

Nestes termos, revela-se **adequado o ato legislativo** adotado para o desenvolvimento do regime jurídico aplicável à **prestação de serviços de transporte público de passageiros flexível (TPF)**.

10. A orientação política para este eco sistema aponta no sentido da adaptação do enquadramento nacional, desatualizado e desajustado face às necessidades atuais, às diretrizes europeias² que estabelecem as condições em que as autoridades competentes podem impor obrigações de serviço público, no âmbito de um contrato de serviço público de transporte de passageiros, concretizando a descentralização administrativa de competências de acordo com o Regime Jurídico e Financeiro das

² Regulamento (CE) nº 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, e Comunicação 2014/C92/01 da Comissão Europeia – Orientações interpretativas do Regulamento.



Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais³, em linha com as competências da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) e do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT).

11. Para conferir um rosto credível pela economia e pela sociedade de todos estes objetivos, nomeadamente os que relevam da capacitação das **Autoridades de Transportes**, entendidas no quadro do Regulamento (CE) 1370/2007 e da Lei nº 52/2015, é **verdadeiramente crucial e decisivo** assegurar o respetivo **financiamento**.

Assim sendo, importa dar o devido relevo ao artigo 174º do Orçamento do Estado para 2016, aprovado em 16 de março, que vem alterar o artigo 4º da Lei nº 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, estabelecendo que:

«1. Durante o ano de 2016, de forma a assegurar o desempenho das novas competências articuladas pelo regime jurídico aprovado pela presente lei, as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto recebem as transferências previstas, para o efeito, no Orçamento do Estado para 2016.

*2. Durante o ano de 2016, de forma a apoiar o desempenho das novas competências das comunidades intermunicipais e dos municípios não integrados nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, designadamente, capacitação organizativa e técnica, estudos de planeamento ou desenvolvimento de sistemas de transportes flexíveis ou a pedido, **será transferida**, nos termos do número seguinte, para aquelas entidades a verba de **3.000.000 EUR**, inscrita no orçamento do **Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP**.*

3. As regras e procedimentos relativos ao acesso ao mecanismo de financiamento previsto no número anterior, bem como os que se referem à distribuição de montantes por cada uma das entidades, são fixados por portaria conjunta dos

³ Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico e Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.



membros do governo que tutelam a área dos transportes urbanos e suburbanos de passageiros e das autarquias locais.»



II. PRONÚNCIA DA AMT

12. Como elemento transversal às quatro questões da presente Pronúncia, a AMT considera que se deve privilegiar tudo o que favoreça o **crescimento sustentado da competitividade do sistema de transporte público de passageiros** no quadro da formação, do desenvolvimento e da consolidação do **Mercado Interno de Transportes**, enquanto mercado concorrencial, sem restrições nem distorções, balanceando os interesses económicos dos investidores, dos profissionais / utilizadores / consumidores e/ou cidadãos, e dos contribuintes.
13. Cumulativamente, potencia-se a participação da **economia portuguesa** nos **mercados internacionais**, garantindo o desenvolvimento e a prosperidade das **empresas competitivas**, promovendo o **emprego**, a **mobilidade** e o **bem-estar** dos cidadãos.
14. É ainda oportuno referir, desde já, que quaisquer apoios financeiros, independentemente do formato que venha a ser assumido na prática, são avaliados, tendo em conta as normas dos Tratados fundacionais da União Europeia, nomeadamente sobre concorrência não falseada.

Para a AMT poder avaliar o cumprimento dessa hipotética situação futura, tem que, contudo, ter elementos quantitativos muito concretos quanto a todas as variáveis relevantes que estão subjacentes a essa situação.

II.1. Compliance com a Lei nº 52/2015, de 9 de junho

15. Desde o Plano Estratégico de Transportes (PET), Mobilidade Sustentável, Horizonte 2011-2015, que estabeleceu um conjunto de reformas estruturais a implementar no setor das infraestruturas e transportes, resultado da limitação de recursos públicos disponibilizados pelos contribuintes Portugueses, que foi introduzido o conceito de transporte público flexível.
16. O RJSPTP, aprovado pela Lei nº 52/2015, de 9 de junho - na sequência da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que consagrou a atribuição plena de competências de planeamento e gestão do sistema de transportes local e regional às autarquias e

às comunidades intermunicipais (CIM) - estabeleceu o princípio do acesso universal ao transporte, segundo o qual todos os cidadãos dispõem de condições que lhes proporcionem o acesso ao sistema de transportes, quando dele necessitem, a custos sustentáveis, tendo consagrado, no plano legislativo, o conceito de «serviço público de transporte de passageiros flexível».

17. Assegurar que este serviço tenha uma cobertura territorial abrangente, constituindo um fator determinante na coesão social e territorial, obriga à imposição de serviço público em zonas territoriais cuja rendibilidade para o operador privado está abaixo do necessário, para que este tome a iniciativa de os prestar.
18. Historicamente o transporte público tem sido visto como uma opção de um serviço pouco flexível, principalmente quando comparado com a utilização do carro privado.
19. O transporte público flexível constitui um serviço público de transporte coletivo com características variáveis que se efetua, em parte ou na totalidade, mediante a solicitação expressa do utilizador e que pode incluir o recurso a tecnologias de informação e comunicação.
20. Os principais aspetos que caracterizam o tipo de serviço de Transporte Público Flexível (TPF) são os seguintes:
 - ✓ Conceito de "itinerário, paragens e horário";
 - ✓ Conceito de sistema de solicitação de serviço/reserva;
 - ✓ Conceito de integração modal;
 - ✓ Conceito de afetação dos veículos.
21. O TPF permite ultrapassar algumas das limitações do transporte público convencional, podendo desempenhar as seguintes funções:
 - ✓ Oferecer um serviço de transporte nas zonas rurais isoladas e dispersas;

- ✓ Garantir um serviço de transporte nos espaços periurbanos, onde a densidade populacional não justifica a implementação de uma oferta de transporte público, complementando a rede existente e efetuando rebatimento sobre a rede de transporte público regular;
 - ✓ Responder às necessidades específicas da população mais envelhecida e em idade escolar, nas zonas urbanas;
 - ✓ Servir equipamentos ou zonas específicas que não geram uma procura que justifique um serviço clássico;
 - ✓ Assegurar as necessidades de mobilidade das pessoas com mobilidade condicionada, que necessitam de um serviço específico e de proximidade;
 - ✓ Responder às necessidades noturnas específicas mediante um serviço que assegure o rebatimento nas interfaces de transporte ou ligações ao domicílio.
- 22.** O serviço tem como principais funções, por um lado, responder às necessidades de mobilidade das pessoas e, por outro, constituir uma alternativa eficiente ao veículo privado.
- 23.** A operacionalização do serviço pode estar a cargo de diferentes entidades, individualmente ou em parcerias, como operadores de transporte, empresas de táxis, empresas de aluguer de carros ou administração local. Os serviços podem, ainda, estar integrados no sistema de transportes, enquanto rebatimento nas redes de transporte público regular.
- 24.** A sua implementação pode não se limitar a territórios de baixa densidade, mas sim dar uma resposta adequada às necessidades crescentes de flexibilidade de mobilidade nas áreas urbanas e periurbanas e de urbanização dispersa ou difusa, em que as dificuldades de resposta às necessidades de deslocação resultam da baixa procura.
- 25.** A organização de um serviço de TPF envolve procedimentos que só são possíveis quando suportados por um sistema convenientemente estruturado capaz de

garantir um desempenho eficiente do serviço assente em dois pressupostos fundamentais: a eficácia de reserva e a otimização em tempo real do serviço.

26. Existem razões que têm contribuído para o gradual interesse pelos serviços de TPF, entre elas, a dificuldade de adaptação dos serviços convencionais de transporte público rodoviário e de táxis, em conjugação com a evolução dos serviços de informação tecnológicos na área dos transportes, nomeadamente as novas tecnologias de comunicação e referenciação (ITS)⁴.
27. Por sua vez, a implementação desta solução com sucesso, há vários anos, noutros países Europeus, permite responder às necessidades de mobilidade de procura em territórios específicos.
28. Em face do exposto, **a AMT considera que:**

28.1. O projeto de Decreto-Lei que estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviços de transporte público de passageiros flexível **está em compliance com o RJSPTP**, aprovado pela Lei nº 52/2015, de 9 de junho, pelas razões a seguir enunciadas:

- Embora nos últimos anos tenham sido registadas claras melhorias, em termos de infraestruturas, cobertura geográfica e horária, o transporte público convencional, regular ou individual, não tem alcançado uma resposta satisfatória às particularidades da baixa procura associada a povoamentos rarefeitos ou disseminados, a períodos específicos e à baixa procura decorrente da diversidade de deslocações no tempo e no espaço que correspondem a situações que reclamam, cada vez mais, soluções específicas de transporte;
- As soluções de TPF constituem soluções complementares ao sistema de transportes e integram-se numa “oferta sistémica de mobilidade combinada”, tal como preconizado no preâmbulo do Projeto de diploma em análise;

⁴ Sistemas e Serviços Inteligentes de Transportes

- Nas empresas, do ponto de vista individual, a ligação com os agentes envolventes e a criação de parcerias permitirá o alargamento das áreas de operação e a criação de novas formas de prestação do serviço;
- É importante ter em atenção que para cada tipo de serviço existem diferentes esquemas de operação, resultando em quadros financeiros distintos (ex. existência ou não de compensações de serviço público), pois representam diferentes tipos de intervenções junto da comunidade;
- Para zonas com pouca procura, como é o caso das zonas rurais, é uma mais-valia, tanto a nível financeiro, como a nível social, em alternativa aos transportes convencionais, hoje a operar.

28.2. As tecnologias de informação, comunicação e localização (TICL) trouxeram novas opções tecnológicas aplicáveis ao serviço:

- A informação está atualmente disponível em tempo real em várias plataformas, com cada vez maior preponderância nos telemóveis, quer tenham acesso à internet quer não, e não unicamente nos terminais e em pontos específicos, o que possibilita a qualquer momento alterar a escolha inicial, não precisando para isso de estar no terminal.
- No caso de haver quebras na cadeia modal, é possível disponibilizar recomendações e alternativas para solucionar essa quebra, no momento.
- Representam um facto determinante no número crescente de serviços disponíveis, trazendo acréscimo de competitividade e induzindo novas formas na organização dos transportes, contribuindo para a transformação do sistema das mobilidades urbanas, de bens e pessoas, dando origem a novas estruturas espaciais.

29. Os fundamentos para a Pronúncia substantiva constante do ponto anterior são os seguintes:

- O grau de flexibilidade de cada serviço permite a utilização deste tipo de serviço em diferentes ambientes e com diferentes objetivos, sendo o tipo de

mercado ao qual está direcionado um elemento determinante no nível de flexibilidade do serviço, assim como os níveis de procura e a geografia do local.

- Os itinerários são um dos principais elementos que podem tornar o sistema mais ou menos flexível.
- O horário está associado ao tipo de itinerário e dessa forma poderão existir paragens com horários pré-definidos e paragens unicamente servidas sob requisito dos utilizadores.
- A opção pela utilização de um destes tipos de esquemas de serviço é feita de acordo com vários fatores, entre eles, a orografia da área, o tipo de residentes e serviços da área, a procura e os serviços de transporte já existentes, podendo, no limite, ser um serviço que combina diferentes tipos de itinerário.
- Ao aumentar o nível de flexibilidade de cada um dos respetivos elementos constituintes, está a aumentar-se a capacidade de resposta do serviço à procura existente, sendo esta a principal vantagem dos transportes flexíveis, nomeadamente dos Transportes a Pedido.
- Esta variação dos componentes permite posicioná-lo entre um serviço de transporte público fixo e um serviço de táxi (que constitui o transporte público mais flexível).
- Promove a intermodalidade de passageiros, enquanto política de planeamento de transportes, que tem como objetivo providenciar ao passageiro uma utilização de diferentes modos de transportes, numa cadeia combinada, sem qualquer constrangimento, podendo estar completamente integrado num serviço intermodal ou fazer parte unicamente de uma cadeia multimodal (sem integração institucional).
- A integração das redes modais, associada aos serviços de informação e sistemas eletrónicos de reserva, que englobem todos os meios de transporte, facilitam a mobilidade porta-a-porta sem grandes descontinuidades. Acresce ainda a fiabilidade dos serviços e a disponibilização de informações acerca do serviço e das suas alternativas.
- As diferentes características entre TPF e os serviços que liga torna-os complementares, podendo num primeiro caso o TPF ligar uma estação

intermodal intercidades à zona urbana mais próxima, ou complementar a própria rede urbana de um transporte (ex.: metropolitano e rodoviário).

- A integração dos TPF na estrutura já existente e no planeamento futuro do transporte público, tendo por base todo o tipo de serviços que pode prestar (ex.: transporte escolar, e transporte de população idosa), pode trazer benefícios em termos da rentabilização de infraestruturas.

30. Para se materializar a implementação do serviço público de transporte flexível, através da publicação do Projeto de Decreto-Lei sob análise, torna-se necessário:

31. Capacitar as novas autoridades de transportes, nos termos da Lei nº 52/2015, de 9 de junho, e do Regulamento (CE) 1370/2007, de modo a garantir que possuem a estrutura organizativa e as competências técnicas necessárias ao planeamento e à gestão das redes e serviços de transportes e mobilidade intermodal, fundamentais à implementação com sucesso do projeto de Decreto-Lei *sub judice*.

Só com um processo de capacitação institucional apropriado ao exercício das competências das autoridades de transportes será possível:

- Aperfeiçoar o sistema de transportes coletivo de passageiros através da conjugação das linhas, melhorando a eficiência global da rede;
- Alterar percursos e ajustar horários com a participação das empresas envolvidas;
- Melhorar as interfaces com criação de serviços de apoio, quer públicos, quer privados, de soluções de inclusão social e acessibilidade universal;
- Estabelecer uma integração bilhética simplificada dos vários segmentos de procura;
- Negociar e harmonizar os diferentes modelos tarifários bem como os mecanismos de repartição da receita entre os diferentes operadores, com vista à integração modal plena, em que o utilizador não é penalizado pelos transbordos, evitando perdas de tempo e descontinuidades na viagem;
- Otimizar a eficiência global do *ecossistema*.

A posição da AMT quanto ao *design* concreto de uma “*solução de mobilidade*” ou de uma “*solução inovadora de transporte público*” no âmbito do perímetro de jurisdição de uma determinada autoridade de transportes está obviamente dependente do conhecimento e da avaliação dos parâmetros económicos dessa solução, a que se refere o enquadramento jurídico aplicável em termos de montante de indemnizações compensatórias e de auxílios de Estado, tal como decorre do referido no ponto **14.** da presente Pronúncia.

32. A flexibilidade do serviço pode comprometer a correta perceção do serviço pelos clientes, pelo que a informação é fundamental para uma boa ligação aos serviços de transporte regulares:

- Quanto mais clara e compreensível for a informação maior é a probabilidade de opção pela melhor solução;
- É a informação que permite aos passageiros fazer as suas escolhas e optar pela forma como se deslocam;
- Quanto mais integrada e coordenada for a informação entre os meios de transportes, mais opções de escolha efetivas o passageiro possui, podendo optar pela alternativa que mais se adequa à sua situação, com menores tempos de espera e de viagem.

33. É igualmente importante a compatibilização entre os veículos, de forma a responderem às necessidades de grupos heterogéneos de utilizadores, sendo que no caso dos TPF normalmente estão preparados para pessoas com mobilidade reduzida, enquanto nos convencionais ainda não é um aspeto generalizado.

II.2. Racionalidade dos Investidores

34. Conforme mencionado no ponto 5, supra, a avaliação da AMT inclui necessariamente uma componente na perspetiva dos investidores, em que se poderão identificar diversas categorias, cada qual com matrizes de risco



diferentes, i) investidores diretos em serviços de transporte de passageiros, e, ii) investidores numa perspetiva global.

35. Atento o objetivo do projeto de diploma, a regulamentação de uma atividade de transporte de passageiros, o maior impacto será naturalmente nos investidores diretos em serviços de transporte, identificados nomeadamente como as:

i) empresas licenciadas para a atividade de transporte público de passageiros, nos termos do Regulamento (CE)1071/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho;

ii) as empresas licenciadas para o transporte em táxi , nos termos do Decreto-Lei 251/98, de 11 de agosto⁵, e,

iii) desde que os seus estatutos prevejam a realização de serviços de transporte, as Instituições Particulares de Solidariedade Social, abrangidas pelo Decreto-Lei 119/83, de 25 de fevereiro⁶.

36. A criação de um serviço público de transporte flexível, com as características definidas na Lei nº 52/2015, alarga o mercado do transporte público a uma área anteriormente muito condicionada em termos económicos e de rígidas soluções disponíveis, colocando agora lado a lado modelos de exploração de serviços que, se não convenientemente regulamentados, poderão potenciar condicionamentos ou distorções à livre concorrência entre os diversos tipos de serviço de transporte público de passageiros e consequentemente dos diversos operadores.

37. Com efeito, nas situações de baixa procura em que ou não existe oferta de transporte público de passageiros em autocarro ou a sua frequência não satisfaz as necessidades dos cidadãos, a solução atual passa para além do transporte privado pelo serviço de táxi, em que ambos apresentam, no entanto, limitações em termos económicos e logísticos.

⁵ Alterado sucessivamente pela Lei 156/99, de 19.09, pela Lei 106/2001, de 31.08, pelo Decreto-Lei 41/2003, de 11.03, pelo Decreto-Lei 4/2004, de 06.01 e pela Lei 5/2013, de 22.01

⁶ Alterado sucessivamente pelos Decretos-Leis nº 9/85, de 09.01, nº 89/85, de 01.04, nº 402/85, de 11.10, nº 29/86, 19.02, nº 172-A/2014, de 14.11 pela Lei 76/2015, de 28.07.

- 38.** O alargamento do mercado, por via de novas soluções de organização do transporte, cria oportunidades, mas também ameaças para os operadores no mercado do transporte público de passageiros. Espera-se, contudo, que todos saibam ultrapassá-las com estratégias mais eficientes e inovadoras.
- 39.** Atentas as competências da AMT e em face do exposto, considera-se que, o projeto de Decreto-Lei em apreço vai no sentido de enquadrar os aspetos anteriormente referidos, contribuindo assim para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, pelo que nesta perspetiva a AMT emite pronúncia favorável, pelas razões a seguir enunciadas:
- Para os investidores diretos no mercado de transporte de passageiros, as disposições que derivam do presente projeto de diploma, criam um mercado concorrencial alargado, para todos os operadores identificados;
 - Potenciam a valorização de investimentos em equipamento e tecnologia, permitindo articular de forma coerente a utilização de diversos tipos de equipamento e conseqüente racionalização do investimento;
 - A regulamentação do transporte flexível, nesta perspetiva, permitirá ainda acautelar eventuais situações de concorrência falseada, em particular com serviços de transporte individual em táxi ou similar, permitindo ainda estes últimos manterem inalteradas as expetativas essenciais à sua atividade.
 - Para investidores numa perspetiva global, a regulação do TPF, permitindo integrar estes serviços de modo harmonioso numa rede global de transportes, deverá servir como catalisador para uma valorização e desenvolvimento mais integrado do território, potenciando novas áreas de investimento.
 - Com efeito ao permitir, de um modo estável, melhorar a cobertura do território, nomeadamente nas áreas de baixa densidade, e eventualmente também de menores rendimentos, garantindo adequadas soluções de mobilidade a camadas populacionais e/ou em áreas que de outro modo estariam desfavorecidos, permitindo perspetivar de um modo diferente o seu desenvolvimento.

II.3. Racionalidade dos Profissionais/Utilizadores/Consumidores

40. No âmbito desta racionalidade, que por si agrega vários segmentos sociológicos de cidadãos, importa valorizar aqueles utilizadores/consumidores que procuram determinadas “soluções de mobilidade” para enfrentar situações em que nem o transporte público regular, nem os serviços tradicionais de táxi proporcionam soluções de “**mobilidade eficiente**”, o que acontece com maior frequência em regiões de baixa densidade populacional, em períodos noturnos ou aos fins-de-semana.
41. Assim sendo, esta será talvez a racionalidade onde será exequível num período mais exíguo, identificar o efeito das soluções agora propostas, nomeadamente pelo desenvolvimento e eventual aceitação dos serviços que com este enquadramento legal venham a ser criados.
42. Os potenciais utilizadores deste serviço de transporte são todos os cidadãos, enquanto indivíduos com necessidade de mobilidade, para quem em última instância todos os serviços transporte de passageiros se destinam, e, em particular todos aqueles que, por razões objetivas, não encontram resposta nos serviços regulares de transporte.
43. Com efeito, os regimes de transporte regulares de passageiros estão estabilizados em termos de conceção geral do sistema, considerando ainda as tipologias de serviço, de equipamento e de abrangência territorial, tendo em conta, fundamentalmente, fatores de volume de procura e de organização territorial e urbanística, apresentando fortes limitações de adaptabilidade.
44. Mesmo o serviço em táxi, apesar da sua maior adaptabilidade, apresenta algumas condicionantes técnicas e económicas que impedem que se constitua como solução para todas as situações de procura reduzida.
45. Deste modo, a concretização da mobilidade deve ser realizada de modo diverso, em que a flexibilidade permita novos serviços a um conjunto mais alargado de utilizadores, constituindo assim uma significativa mais valia em termos de mobilidade para esses cidadãos.

46. Há que ter presente que, em geral, nos sistemas de transporte, o utilizador não avalia o enquadramento regulamentar do serviço, focando-se fundamentalmente na sua qualidade, fiabilidade e preço, sendo a elasticidade destes parâmetros relativamente à procura por demais conhecida.
47. Assim a flexibilidade de um *Serviço de Transportes Flexível* ao permitir novos serviços a um conjunto mais alargado de utilizadores, constituirá uma significativa mais-valia em termos de mobilidade para esses cidadãos, mas não pode deixar de atender adequadamente àqueles parâmetros, sob pena de invalidade.
48. Adicionalmente, deve ainda perspetivar-se que o acréscimo dessa mobilidade possa também induzir novas ofertas que se repercutirão na qualidade dos serviços oferecidos em regime regular, contribuindo deste modo para uma mobilidade mais eficiente.
49. Em face do exposto, **considera-se** que, cabendo ao Regulador avaliar, na perspetiva dos utilizadores, da capacidade do enquadramento regulamentar em potenciar o desenvolvimento da mobilidade e, também, do modo como o projeto de diploma permite atingir um regime de mobilidade eficiente enquadrando as adequadas soluções, **a AMT emite pronúncia favorável**, pelas razões a seguir enunciadas:
- O presente projeto de Decreto-Lei ao regulamentar a Lei nº 52/2015, de 9 de junho, envolve um conjunto abrangente de soluções que se perspetivam responder aos objetivos centrais desta racionalidade.
 - No que tange à racionalidade centrada nos utilizadores, a disponibilidade de meios que lhe permitam a mobilidade em condições de qualidade, fiabilidade e economia, este projeto apresenta um enquadramento normativo suficientemente abrangente em termos de soluções, nomeadamente pelas modalidades de TPF - artigo 10º-, tipo de serviço, de substituição ou complemento de serviço regular – artigo 11º - e tipo de percurso Predefinido ou Flexível – artigo 12º.

- Adicionalmente o projeto inclui ainda no seu articulado disposições que respondem positivamente aos direitos e necessidades de informação a que os potenciais utentes têm direito, definindo o modo como o serviço deve ser oferecido pelo operador e solicitado pelos passageiros.
- Nesta perspetiva entende-se ainda importante salientar o facto de que o TPF pode funcionar - situação devidamente prevista - como alimentador de outros serviços regulares, podendo então constituir-se como catalisador da melhoria desses serviços regulares, com as consequentes vantagens para os utilizadores.

II.4. Racionalidade dos Contribuintes

- 50.** Relativamente a esta racionalidade, importa avaliar da resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal e da perceção dos cidadãos quanto às escolhas públicas relativas à utilização do valor dos impostos, em particular face à adequação dos serviços proporcionados e como percebidos.
- 51.** Neste caso particular importa enquadrar a dependência dos diversos sistemas de transporte do financiamento público, independentemente da forma que tal financiamento se possa revestir.
- 52.** Acresce ainda, nesta perspetiva, as limitações decorrentes do Tratado e demais regulamentos da União Europeia sobre ajudas de estado, matéria já anteriormente focada, que não podem deixar de ser tidos em consideração na avaliação que o Regulador aqui realiza.
- 53.** Os diversos sistemas de transporte público regular de passageiros apresentaram ao longo de diversos anos resultados negativos significativos, condicionando não só a sua atividade corrente, mas também impedindo algumas melhorias que aumentassem a sua atratividade e que permitissem responder a outro tipo de solicitações.
- 54.** Aliás e como já aludido, a situação de desequilíbrio financeiro das principais empresas públicas de serviço de transporte de passageiros, em conjunto com a

situação económica do país, induziram o estabelecimento dum conjunto de reformas estruturais a implementar no setor das infraestruturas e transportes, em que foi introduzido o conceito de transporte público flexível.

- 55.** Finalmente, a própria Lei nº 52/2015, que este projeto de diploma legal pretende regulamentar, resulta também ela própria do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, no qual são estabelecidas obrigações de contratualização dos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
- 56.** Em face do exposto, considera-se que, cabendo ao Regulador avaliar e valorar os contributos reais ou potenciais das diferentes opções regulamentares que o Estado e as restantes Entidades envolvidas nos serviços de transporte desenvolvem face à sua dependência para com os contribuintes, a aplicação desta racionalidade conduz a AMT a emitir uma pronúncia globalmente positiva ao projeto de decreto-lei que estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviços de transporte público de passageiros flexível, com o fundamento de que:
- No caso do presente projeto de decreto-Lei é possível identificar disposições concordantes com o disposto no normativo legal atrás mencionado, Lei nº 52/2005, de 9 de junho, e Regulamento (CE) 1370/2007, impondo a contratualização dos serviços de transporte de passageiros flexível;
 - A eventual imposição de obrigações de serviço público que conduzam à inclusão de uma compensação, obriga a que o contrato obedeça às condições previstas no artigo 6º do Regulamento (CE) 1370/2007 – “Compensações pelo Serviço Público” – conforme estatui o ponto 3 do artigo 16º.
 - As soluções de TPF foram identificadas e objetivadas como soluções enquadráveis nos objetivos de sustentabilidade económica, financeira e social do setor dos transportes.

III. CONCLUSÕES

57. Importa recordar que o paradigma de “**mobilidade eficiente**” no sentido de procurar sempre soluções com o máximo de utilidade líquida e com o menor dos custos, durante o maior período de tempo exequível é o elemento orientador basilar com que a AMT, nas suas funções de **regulador económico independente** se posiciona perante o ecossistema português de mobilidade e dos transportes.

58. Assim sendo, os elementos estruturantes deste processo são:

58.1. A consolidação do Mercado Interno de Transportes, enquanto mercado concorrencial e fortemente globalizado, sem restrições nem distorções, balanceando os interesses económicos dos investidores, dos profissionais / utilizadores / consumidores e/ou cidadãos, e dos contribuintes, é um fator determinante para o desenvolvimento da economia, prosperidade e competitividade das empresas, promoção do emprego, e para a mobilidade e o bem-estar dos cidadãos.

58.2. Efetivamente, para o desenvolvimento da cidadania europeia, é determinante um sistema de transportes transnacional e multimodal que favoreça uma mobilidade sustentável de elevada qualidade e que suporte a coesão territorial, social e económica.

59. A posição da AMT quanto ao *design* concreto de uma “*solução de mobilidade*” ou de uma “*solução inovadora de transporte público*” no âmbito do perímetro de jurisdição de uma determinada autoridade de transportes está obviamente dependente do conhecimento e da avaliação dos parâmetros económicos dessa solução, a que se refere o enquadramento jurídico aplicável em termos de concorrência não falseada, montante de indemnizações compensatórias e de auxílios de Estado, presentemente constantes dos artigos 106º e 107º do Tratado sobre o Funcionamento da UE.



60. Para a AMT poder avaliar o cumprimento dessa hipotética situação futura, tem que, contudo, ter elementos quantitativos muito concretos quanto a todas as variáveis relevantes que estão subjacentes à consulta efetuada.

61. No que concerne ao objeto específico desta **Pronúncia**, solicitada pelo ofício nº 280, de 14.03.2016, do Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, a AMT entende **pronunciar-se favoravelmente**, visto que o referido projeto de diploma:

61.1. Está em **compliance** com a Lei nº 52/2015, de 9 de junho;

61.2. **Dá resposta favorável à racionalidade fundamental:**

- Dos **Investidores**;
- Dos **Profissionais/Utilizadores/Consumidores**;
- Dos **Contribuintes**.

62. O **projeto de diploma** que estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviços de **transporte público de passageiros flexível** (TPF) garante as condições de mobilidade de pessoas e bens, em linha com o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei 52/2015, de 9 de junho, razão pela qual o **parecer da AMT é favorável**.

É o que se oferece dizer sobre o tema.

Lisboa, em 23 de março de 2016

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho