Controlo das compensações financeiras – 2019

Serviço público de transporte de passageiros regular

Janeiro de 2021



A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), no âmbito da competência prevista no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, deve proceder ao controlo anual das compensações financeiras concedidas aos servicos de interesse económico geral nos setores regulados, pelo que elabora o terceiro relatório, reportado ao ano de 2019.

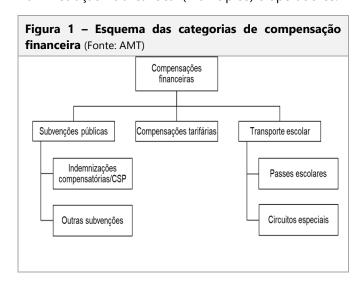
Neste documento reúne-se um conjunto de indicadores referentes a compensações financeiras, de especial relevância para a atividade da AMT no âmbito das suas atribuições de regulador económico independente tendo por base informação recolhida anualmente junto da Administração Pública (AP), central e local, e junto dos operadores de transporte de passageiros. Foi efetuada uma análise ás principais categorias de compensações financeiras atribuídas em 2019, as quais já refletem o efeito do primeiro ano de implementação do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART), e uma análise comparativa da informação enviada pelos municípios e pelos operadores de serviço público transporte, de forma a avaliar a coerência da informação recebida daquelas duas fontes.

INFORMAÇÃO SOBRE COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS

A Figura 1 apresenta as diversas categorias de compensações financeiras atribuídas anualmente. Uma explicação detalhada sobre cada categoria consta do relatório sobre este tema publicado pela AMT¹.

Não obstante a informação apresentada sobre compensações financeiras se referir ao ano de 2019, é apresentada informação para o período 2009-2019, com o objetivo de se poderem observar as tendências. A despesa de nível local (municípios) é apresentada para o ano de 2019.

Para obter informação sobre os montantes pagos para financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular, foram questionados diversos organismos pagadores da Administração Pública central (Direção-Geral do Tesouro e das Finanças (DGTF), Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) Secretaria-Geral do Ministério da Economia, SecretariaGeral do Ministério do Ambiente e Ação Climática), da Administração Pública local (municípios) e operadores.



COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS ATRIBUÍDAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CENTRAL

Importa referir que as Leis do Orcamento de Estado estabelecem а indemnizações dotação para compensatórias e compensações tarifárias a atribuir pelo Estado aos operadores que prestam serviço público, sendo a sua distribuição determinada por Resolução do

Conselho de Ministros (RCM)², a qual estabelece os montantes máximos. As entidades já referidas (DGTF, IMT Secretaria-Geral do Ministério da Economia, Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e Ação

autoridade.pt/media/1945/relatorio_compensacoesfinanceiras_servico publico transporte passageiros regular.pdf.

¹ http://www.amt-

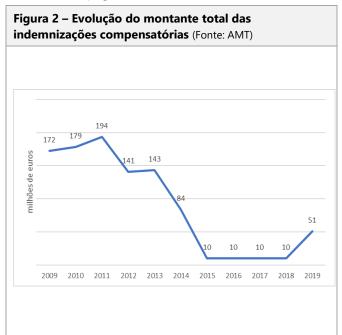
² Foram consideradas a Resolução do Conselho de Ministros n.º 156/2019, de 16 de setembro, e a Resolução de Conselho de Ministros n.º 145/2019, de 4 de setembro.



Climática) são as fontes de informação sobre os montantes autorizados naquele âmbito.

O montante de indemnizações compensatórias³ da responsabilidade da AP central ascendeu a 51 milhões de euros (Figura 2), o que representa uma redução de cerca de 71,4% face ao montante de 2009 (que ascendeu a 172,2 milhões de euros) e um aumento de 419,6% em relação ao ano anterior (9,8 milhões de euros). Este devese à previsão de pagamento de indemnizações compensatórias à Transtejo/Soflusa e, pela primeira vez desde 2014, à CP (Figura 4). Importa também referir que a RCM n.º 156/2019, de 16 de setembro, autorizou ainda o pagamento de indemnizações compensatórias ao Metropolitano de Lisboa e Metro do Porto, ainda que da informação prestada resulte que tais pagamentos não se efetivaram em 2019.

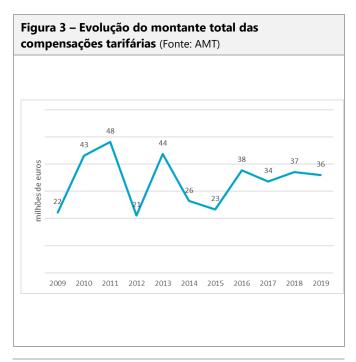
O montante total de compensações tarifárias⁴ efetivamente pagas em 2019 é de cerca de 36 milhões



de euros, o que representa uma redução de cerca de 2,7% face ao montante efetivamente pago em 2018 (Figura 3). Ainda que o PART beneficie de financiamento substancial por parte do Estado, uma vez que os pagamentos são efetivados pelas autoridades locais (CIM/AM e/ou municípios), o seu efeito será refletido na secção seguinte.

O montante de compensações tarifárias reparte-se em proporções semelhantes entre empresas públicas e empresas privadas, situação que se mantém desde 2018 (Figura 5). Relativamente à repartição daquele montante por modos, é possível verificar, na Figura 6, que o modo rodoviário tem um peso superior, embora este tenha diminuído entre 2018 e 2019, devido às compensações tarifárias previstas ao abrigo do PART.

A informação relativa ao transporte escolar também se encontra na secção seguinte.



³ **Indemnização compensatória:** qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida (in)diretamente a entidades públicas e privadas, que se destinem a compensar os custos de exploração resultantes da prestação de serviços de transporte ou gestão de infraestruturas de transporte considerados de interesse geral, de acordo com obrigações contratuais específicas, no âmbito de contrato de serviço público específico, seja de concessão, seja de prestação de serviços.

⁴ **Compensação tarifária:** qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida (in)diretamente a entidades públicas e privadas, que se destinem a compensar os custos decorrentes da prática de tarifas máximas dirigidas a um conjunto de passageiros ou para determinadas categorias de passageiros no âmbito de contrato de serviço público, prestação de serviço de interesse económico geral ou de regras gerais de âmbito tarifário.



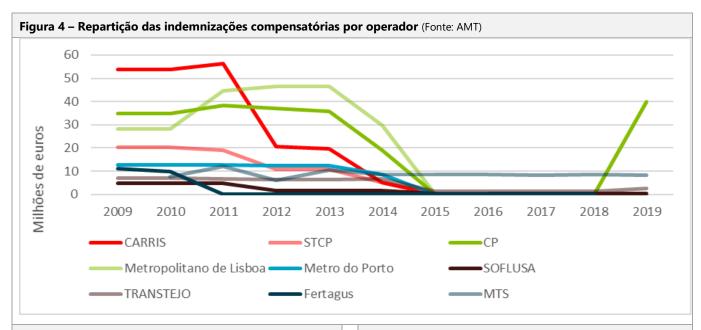


Figura 5 - Repartição das compensações tarifárias entre empresas públicas e empresas privadas (Fonte: AMT)

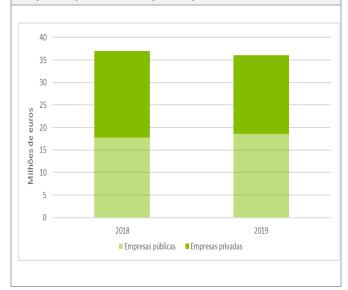
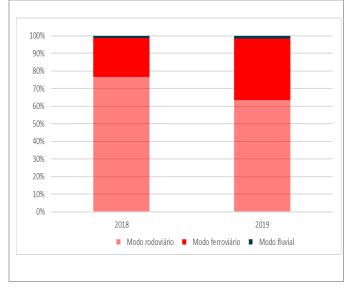
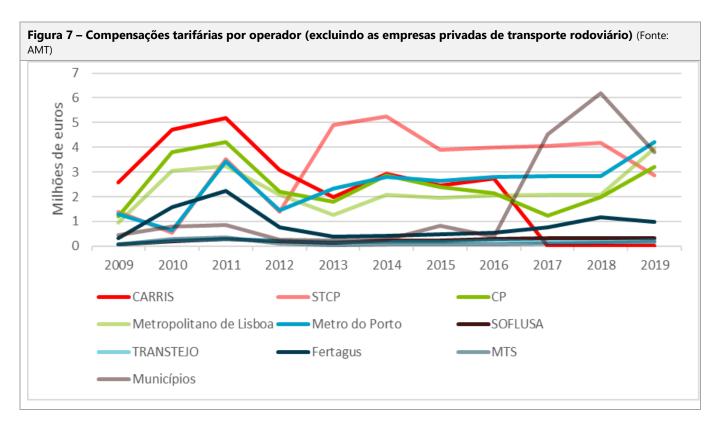


Figura 6 - Repartição das compensações tarifárias por modos⁵ (Fonte: AMT)



⁵ As compensações tarifárias referentes às empresas Metropolitano de Lisboa, Metro do Porto e MTS encontram-se incluídas no modo ferroviário.





COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS ATRIBUÍDAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL

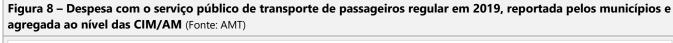
Foi solicitada informação aos 278 municípios de Portugal continental e foi obtida resposta por parte de 261 municípios, ou seja, uma taxa de resposta de 93,9%. Além disso, foi também solicitada informação à Inspeção-Geral das Finanças, a qual reportou os pagamentos efetuados pelas Comunidades Intermunicipais (CIM)/Áreas Metropolitanas (AM), no âmbito do PART.

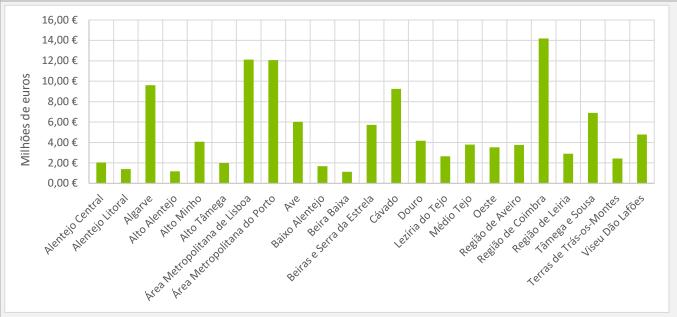
O PART foi criado no início de 2019 enquanto "programa de financiamento das autoridades de transporte para o desenvolvimento de ações que promovam a redução tarifária nos sistemas de transporte público coletivo, bem como o aumento da oferta de serviço e a expansão da rede".

A dotação afeta ao PART, para 2019, foi de 104 milhões de euros, distribuída pelas CIM/AM, de acordo com a tabela anexa ao diploma acima referido, montante a ser complementado pelos municípios com uma percentagem mínima de 2,5% do montante transferido pelo Estado.

Importa referir que uma proporção não inferior a 60% das verbas do PART deveria financiar medidas de apoio à redução tarifária, que fossem transversais a todos os utentes, ou endereçadas a grupos alvos específicos ou ainda para a criação de passes família.

A análise da informação recolhida junto dos municípios permite concluir que, em 2019, foram efetuados pagamentos num total de cerca de 170 milhões de euros para financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular. O transporte escolar - passes escolares e circuitos especiais - e as compensações tarifárias assumem a maior proporção daquele montante (69,1 milhões de euros; 40,7% e 66,8 milhões de euros; 39,4%, respetivamente). A Figura 8 apresenta a repartição dos montantes reportados pelos municípios, agregados ao nível das CIM/AM. É possível concluir que a distribuição das verbas é algo desigual, sendo de assinalar que 17 municípios não deram resposta ao pedido de informação da AMT.





Importa referir que o significativo aumento no montante das compensações tarifárias (+1928% face a 2018) está essencialmente associado ao PART, o qual deu origem a pagamentos efetuados pelas CIM/AM a operadores de serviço público que rondaram, em 2019, os 96,3 milhões de euros, de acordo com os dados do IMT, recolhidos junto do Fundo Ambiental (organismo responsável pelas transferências do Orçamento de Estado para as autoridades de transportes para este efeito) e publicados no seu relatório de avaliação do impacto do PART - 20196, e cuja repartição consta da Figura 9.

Figura 9 - Despesa executada das CIM/AM com o PART em 2019 (Fonte: Fundo Ambiental)

Alentejo Central	199 469,00 €
Alentejo Litoral	122 423,00 €
Algarve	797 835,00 €
Alto Alentejo	101 169,00 €
Alto Minho	192 956,00 €
Alto Tâmega	13 268,00 €
Área Metropolitana de Lisboa	69 154 954,00 €
Área Metropolitana do Porto	15 082 245,00 €
Ave	802 346,00 €
Baixo Alentejo	123 813,00 €
Beira Baixa	64 813,00 €
Beiras e Serra da Estrela	348 086,00 €
Cávado	1 275 895,00 €
Douro	131 744,00 €
Lezíria do Tejo	1 039 750,00 €
Médio Tejo	738 747,00€
Oeste	1 298 993,00 €
Região de Aveiro	476 649,00€
Região de Coimbra	1 629 386,00 €
Região de Leiria	527 036,00 €
Tâmega e Sousa	1 421 672,00 €
Terras de Trás-os-Montes	171 663,00 €
Viseu Dão Lafões	613 571,00 €
TOTAL	96 328 483,00€

20Impacto%20do%20PART%202019/Relat%C3%B3rio%20Avalia% C3%A7%C3%A3o%20Impacto%20do%20PART%20-%20Set2020.pdf).

⁶ Relatório de avaliação do impacto do PART – 2019 do IMT, pg.: 28 (http://www.imt-

ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2020/Noticia%20-%20Relat%C3%B3rio%20de%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%



Importa referir, relativamente aos montantes apresentados nas Figuras 8 e 9, que os mesmos não podem ser somados. Com efeito, a despesa com o PART não foi efetuada de forma uniforme no País, tendo havido CIM/AM que optaram por efetuar, diretamente, a despesa, enquanto outras distribuíram as verbas pelos respetivos municípios tendo sido estes a efetuar a despesa. Assim sendo, a referida soma poderia resultar numa sobrestimação da despesa global da Administração Pública local com o financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular.

O montante de financiamento do PART reportado pelo Fundo Ambiental (96,3 milhões de euros) é significativamente diferente do montante que resulta dos dados reportados pela IGF, relativos às verbas despendidas no âmbito do PART7 (51 milhões de euros).

Sem prejuízo de outros constrangimentos, a diferença apurada poderá encontrar fundamento na não transmissão à IGF das verbas pagas pelas CIM/AM aos operadores de serviço público no âmbito do PART. Com efeito, não obstante o referido relatório de avaliação do IMT apresentar montantes pagos por todas as CIM/AM8 - tendo em conta que o Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro e o Despacho n.º estabelecem 1234-A/2019. obrigações comunicação ao Fundo Ambiental -, da informação reportada pela IGF apenas constam montantes pagos por 5 CIM/AM (21,7%). A AMT tem desenvolvido diligências com o objetivo de contribuir para a supressão destas diferenças.

Quanto à não utilização da dotação total em 2019 (a taxa de execução das verbas é de 93%), as razões poderão estar relacionadas, nomeadamente, com os prazos necessários para implementar as medidas financiadas pelo PART, sobretudo quanto a medidas de aumento da oferta de serviço e de expansão da rede, e com o facto de diversas medidas se terem iniciado ao longo do ano.

Em próximo relatório, será reforçada a recolha de informação junto das CIM/AM, que, devido ao PART, passaram a assumir um papel relevante em termos de pagamentos a operadores de serviço público.

A Figura 10 apresenta a evolução da despesa dos municípios entre 2018 e 2019, por objeto da mesma. O transporte escolar⁹ manteve-se, entre estes dois anos, como um dos principais objetos de despesa, mas, devido ao PART, as compensações tarifárias assumem em 2019 a proporção mais relevante da despesa para financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular.

Foi também solicitada informação a 103 operadores, tendo sido obtida resposta da parte de 90 deles (87,4%). De acordo com a plataforma de informação (SIGGESC¹⁰), estes nacional operadores responsáveis por mais de 92,5% da totalidade de carreiras existentes em Portugal continental.

A análise da informação recebida dos operadores permite concluir que, em 2019, os operadores que efetuaram transporte coletivo de passageiros receberam, dos organismos públicos, cerca de 243 milhões de euros para financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular. Destes 243 milhões de euros, as compensações tarifárias 11 assumem a maior proporção (105,5 milhões de euros; 43,5%), seguido do transporte escolar (61,6 milhões de euros; 25,4%) e das indemnizações compensatórias (55,3 milhões de euros; 22,8%) (Figura 11). O aumento significativo que se observa nas compensações tarifárias está relacionado com o PART, em linha com o aumento nos pagamentos a este título pelas autoridades de transportes.

Importa relevar a diferença significativa – registada nos valores declarados - entre o montante total pago

⁷ É reportada informação à IGF nos termos do disposto no artigo 4.º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, que disponibiliza instruções efeito: https://www.iqf.gov.pt/deveres-de-0 comunicacao/subvencoes-publicas7.aspx.

⁸ *Idem*, pg.: 29.

⁹ Ver análise sobre o transporte escolar, constante do relatório da de 2018 https://www.amtautoridade.pt/media/2593/compensacoes_financeiras.pdf

¹⁰ Passou a denominar-se, em 2020, Portal STePP (Sistema de Informação de Transporte Público de Passageiros), abrangendo todos os modos de transporte http://www.imtip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Paginas/DeliberacoesIMTnopo rtalSTePP.aspx.

¹¹ O montante de compensações tarifárias apresentado inclui os montantes recebidos da DGTF pelos operadores privados de transporte rodoviário de passageiros.

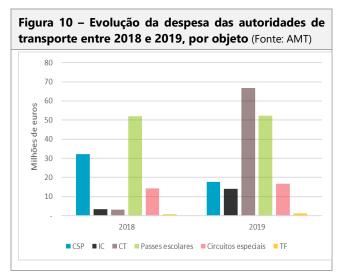


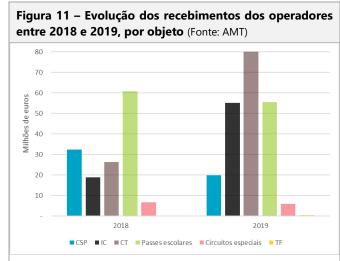
pelas autoridades de transportes (170 milhões de euros) e o montante total recebido pelos operadores de serviço público de transporte (243 milhões de euros).

Esta diferença é menor (211 milhões de euros) se não forem considerados os montantes recebidos pelos operadores de serviço público de transporte dos organismos da Administração Pública central (DGTF e IMT) e fica ainda mais atenuada se compararmos os montantes que os municípios declaram pagar aos operadores de serviço público (103 milhões de euros)

com os montantes que estes declaram ter recebido de municípios (117 milhões de euros).

Não obstante, mantem-se uma diferença de cerca de 14 milhões de euros e, como tal, a AMT efetuou a comparação dos montantes reportados simultaneamente por pares de municípios/operadores, cujos resultados constam da secção seguinte.





COMPARAÇÃO DOS MONTANTES REPORTADOS

A AMT tem vindo a insistir na necessidade de se introduzirem ajustamentos no enquadramento legal no sentido da clarificação dos conceitos e na criação de procedimentos, contabilísticos e administrativos, eficazes e operacionais de recolha e transmissão de informação sobre compensações financeiras, a nível nacional.

No que se refere à transmissão de dados, tal como exposto anteriormente, constata-se uma diferença relevante quanto a valores declarados, o que implica uma constante necessidade de cruzamento de informação de várias entidades.

Por outro lado. tem sido constatado, consistentemente, que os vários interlocutores (autoridades de transportes, operadores de serviço público, organismos da Administração Pública central) têm entendimentos diversos sobre o alcance de cada conceito. Nesse sentido, a AMT procedeu à informações comparação das enviadas autoridades de transporte e operadores de serviço público, nomeadamente à comparação dos montantes que as primeiras declaram ter pago e a que título, com os montantes que os segundos declaram ter recebido e a que título.

Assim, a AMT selecionou uma amostra de 10% das autoridades de transporte (28) questionadas. Para cada uma destas, foram listados os operadores a favor dos quais foram feitos pagamentos de compensações financeiras e foi analisada a informação enviada por esses mesmos operadores, de forma a fazer o cruzamento da informação.



O mesmo procedimento foi efetuado para a amostra de 10% dos operadores de serviço público questionados (11 operadores).

Uma primeira conclusão é que, em 4 situações, das 39 analisadas (10%), os operadores de serviço público não reportam ter recebido montantes de autoridades de transporte que reportam tê-los pago e vice-versa.

Uma segunda conclusão é que apenas em cerca de metade dos pares analisados, tanto a autoridade de transportes como o operador de serviço público classificam da mesma forma o objeto do montante pago/recebido. Esta conclusão confirma, de facto, a necessidade de clarificar os conceitos utilizados no âmbito de procedimentos de pagamentos de compensações financeiras.

Por fim, a análise dos montantes reportados pelos pares autoridade de transportes/operador de serviço público permite concluir que, em cerca de 50% dos casos, ambos reportam o mesmo número de transações (pagamentos/recebimentos) e o mesmo montante. Não obstante este valor médio, existem casos em que nem o número de transações, nem os montantes são idênticos, tal como existem casos em que a autoridade de transportes e o operador de serviço público reportam exatamente a mesma informação.

Além do mais, não parece haver diferenças assinaláveis entre os resultados obtidos para a amostra das autoridades de transportes ou para a amostra dos operadores públicos, como, aliás, seria de esperar.

Na sequência desta análise, será preparado, durante o ano de 2021, novo pedido de informação às autoridades de transportes e aos operadores de serviço público de transporte abrangidos, de forma a averiguar com maior detalhe as razões das disparidades observadas.

CONCLUSÕES

- 1. Em 2019, foram pagas, pela Administração Pública indemnizações central. compensatórias compensações tarifárias nos montantes de, respetivamente, 51 e 36 milhões de euros, num total de 87 milhões de euros. O montante das compensações tarifárias manteve-se relativamente estável face ao ano anterior, mas o montante das indemnizações compensatórias apresenta um aumento muito relevante, se tivermos em conta a previsão de pagamento de indemnizações compensatórias à CP;
- 2. Os municípios reportam terem pago 170 milhões de euros para financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular, dos quais o transporte escolar representa 40,7% e as compensações tarifárias cerca de 39,4%. É de destacar o significativo aumento no montante das compensações tarifárias (+1928% face a 2018), explicado fundamentalmente pelo PART, o qual deu origem a pagamentos efetuados pelas CIM/AM a operadores de serviço público de transporte que rondaram, em 2019, os 51 milhões de euros;

- 3. Foi identificado um aumento dos montantes pagos/recebidos ao abrigo de contratos de serviço público e/ou indemnizações compensatórias;
- também, identificada uma significativa entre valores declarados quanto ao montante total pago pelas autoridades de transportes (170 milhões de euros) e valores declarados quanto ao montante total recebido pelos operadores de serviço público de transporte (243 milhões de euros), a qual poderá ser menor, na ordem dos 211 milhões de euros, se não forem considerados os montantes que os operadores de serviço público de transporte receberam dos organismos da Administração Pública central (DGTF e IMT).
- 5. No contexto da análise, por amostragem concluise que a diferença de valores assenta, essencialmente em dois motivos: (i) falta ou insuficiente reporte (ii) diversa interpretação sobre conceitos procedimentos legais е administrativos.



AÇÕES IMPLEMENTADAS PELA AMT

Implementação de regulamento administrativo de eficácia externa

Foi submetida consulta pública¹² uma proposta de regulamento, que altera o Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.º série, n.º 94, de 16 de maio, a qual visa, entre outros pontos, disciplinar de forma mais objetiva e sistemática os procedimentos de transmissão de informação relativos às compensações financeiras, procurando mitigar as incongruências ou insuficiências já supra explanadas.

Tal iniciativa não obsta, naturalmente, ao reforço e aprofundamento da colaboração e de implementação de procedimentos de troca de informação entre as diversas entidades públicas competentes.

De qualquer modo, considera-se que são necessárias alterações mais significativas, num esforço aproximação à necessidade de clareza e objetividade que se exige ao controlo do esforço financeiro público associado à disponibilização do serviço público de transporte de passageiros, decorrente do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento) e do enquadramento europeu relativo a auxílios de Estado. Aliás, aquele regulamento impõe claramente a necessidade de introdução de contabilidade analítica, sendo que algumas das necessidades específicas do setor dos transportes poderão não estar cobertas pelo regime legal aplicável a outras atividades económicas.

Avaliação da implementação do PART

A AMT desenvolveu uma ação de monitorização relativa à implementação do PART, com o objetivo de, por um lado, sustentar uma avaliação da conformidade das medidas de redução tarifária, quanto ao enquadramento legal e europeu aplicável a obrigações de serviço público

nos transportes públicos de passageiros, seja na sua formulação, seja na sua aplicação, e, por outro lado, proceder à avaliação de impactos de políticas públicas no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, tendo, para tal, promovido a recolha de informação relevante junto de autoridades de transportes e operadores de serviço público. As principais conclusões desta ação podem ser consultadas em: https://www.amtautoridade.pt/media/2270/implementacao part 2019.p df.

A AMT apresentou ainda contributos para o já referido estudo de avaliação do PART efetuado pelo IMT.

Publicitação das obrigações de serviço público a cargo das autoridades de transportes

Importa também que as autoridades de transportes divulguem as decisões de atribuição de compensações, tal como determinado pelo n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e do artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, seguindo orientações emitidas pela AMT, às quais se espera que seja dado total cumprimento durante o ano de 2020¹³.

Tal afigura-se essencial para assegurar a transparência quanto ao esforço financeiro público associado à disponibilização de serviços públicos de transporte de passageiros.

No seguimento da elaboração, por parte das autoridades de transporte, de relatórios públicos de divulgação das obrigações de serviço público, a AMT, tal como estipulado no Regulamento, disponibiliza¹⁴, no respetivo sítio da internet, o acesso aos referidos relatórios à medida que estes forem publicados pelas respetivas autoridades.

Naturalmente, a informação obtida ao abrigo da avaliação prevista no artigo 6.º do Decreto-lei n.º 14-

autoridade.pt/media/2755/consulta publica projeto alteracao regula mento 430 2019 16maio.pdf

orios_publicos.pdf https://www.amtautoridade.pt/media/2452/covid-

19 obrigacoes reporte publicitacao osp.pdf.

https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-doconhecimento/conhecimento-

transversal/relatorioobrigacoesservicopublico.

¹² https://www.amt-

¹³ Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007: https://www.amtautoridade.pt/media/2129/orientacoes amt_obrigacoes reporte_relat



C/2020, de 14 de abril, será relevante para a consolidação de informação e deteção de incongruências 15 16.

AMT – Autoridade da Mobilidade e dos Transportes Janeiro de 2021

¹⁵ Linhas de Orientação, para a Avaliação, da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, Prevista no Decreto-Lei N.º 14-C/2020, de 7 de Abril https://www.amt-

autoridade.pt/media/2641/linhas orientacao poscp.pdf -

¹⁶ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - https://www.amt- autoridade.pt/media/2710/obrigacoes transmissao inf operadores tr ansportes.pdf