

Autoridade da Mobilidade e dos Transportes
Exmo. Senhor Presidente do
Conselho de Administração
Dr. João Carvalho
Palácio Coimbra
Rua de Santa Apolónia, 53
1100-468 Lisboa

Por e-mail (geral@amt-autoridade.pt)

Porto, 5 de fevereiro de 2021

Assunto: **Projeto de Regulamento “Análise Económica Simplificada Serviços Expresso”
Pronúncia em sede de Consulta Pública**

Exmo. Senhor Presidente,

A ANTROP (Associação Nacional de Transportes de Passageiros) tendo recebido o Projeto de Regulamento “Análise Económica Simplificada Serviços Expresso” (“Projeto”) vem, em sede de Consulta Pública, apresentar os seguintes contributos:

1 Nota prévia.

Antes de se apresentarem os contributos relativos ao clausulado do Projeto, importa dar nota de uma realidade que está a suceder em vários processos de contratualização já fechados ou ainda em curso em Portugal, nos quais as respetivas autoridades de transportes, quando elaboraram o modelo financeiro do contrato de serviço público, sabendo que a receita tarifária era insuficiente para equilibrar economicamente o mesmo, assumiram como pressuposto que o operador de serviço público poderia fazer, no território que ocupa ao abrigo do contrato, serviços de outra natureza, designadamente serviços “Expresso”.

Ou seja, nesses territórios, a realização do serviço “Expresso” consubstancia um meio de receita que irá contribuir para o equilíbrio económico do contrato de serviço público, na medida em que a receita tarifária não cobre os custos da operação e a autoridade de transporte não assume a necessária compensação financeira.

O Projeto é totalmente omissivo no modo como será feita a “análise económica simplificada” se, num território que esteja na situação referida, um outro operador venha a solicitar a

realização de serviços “Expresso”, pois, neste caso, a concorrência de um outro operador gerará um desequilíbrio financeiro ao contrato de serviço público não por via da concorrência com os serviços que integram o mesmo e que corresponderão a direitos exclusivos, mas por via da afetação da receita gerada pelos serviços “Expresso” que o operador de serviço público possa estar a realizar enquanto serviços complementares no quadro do seu contrato de serviço público.

Importa, assim, em sede de revisão do Projeto considerar a situação acima indicada, bem como o modo como será realizada a “análise económica simplificada”.

Uma segunda nota prévia que não está igualmente tratada no Projeto de Regulamento respeita à possibilidade de, num determinado território estar a ser realizado um determinado serviço Expresso e a autoridade de transportes, aquando do lançamento do seu processo de contratualização, desenhar uma rede que vá coincidir, no todo ou em parte, com esse serviço Expresso, “canibalizando”, no todo ou em parte, o mesmo. Neste caso, em que a sobreposição, total ou parcial, do serviço público contratualizado com o serviço Expresso foi gerada pela própria autoridade de transportes, a mesma deveria assumir as consequências financeiras da sua opção, não lhe devendo ser reconhecida legitimidade procedimental para requerer, junto da AMT, a “análise económica simplificada” prevista no Projeto de Regulamento.

Afigura-se, assim, necessário introduzir no Regulamento uma norma específica que regule a situação descrita no parágrafo anterior.

2 **Artigo 1º (Objeto)**

Refere-se neste artigo que o Projeto se destina a estabelecer os procedimentos e os critérios adotados pela AMT para realizar a análise económica simplificada quando um serviço “Expresso” possa comprometer “o equilíbrio económico de um serviço público de transporte de passageiros abrangido por um Contrato de Serviço Público existente, em processo de contratualização ou **em estudo**”.

Cabe fazer notar que, a norma da alínea a) do n.º 1 do Artigo 7º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro (“DL 140/2019”) apenas se refere a “equilíbrio económico de um contrato de serviço público existente ou em processo de adjudicação”. A norma legal não prevê que se proceda à “análise económica simplificada” relativamente a contratos de serviço público “em estudo”, o que faz sentido na medida em que um processo em estudo é ainda um processo em aberto e desconhecido do mercado e dos operadores pois está apenas na esfera interna da autoridade de transportes que o esteja a preparar.

Assim, sugere-se a correção da redação da norma do Artigo 1º do Projeto, sob pena de ilegalidade do futuro regulamento.

3 Artigo 4º (Requerimento)

Faz-se notar que esta norma não prevê nenhum prazo para as entidades requerentes do processo de “análise económica simplificada” pela AMT apresentarem o seu requerimento após terem tido conhecimento da pretensão de um determinado operador realizar um serviço “Expresso” no seu território.

Nesta perspetiva, sugere-se a fixação de um prazo não superior a 15 dias para os interessados requererem junto da AMT a respetiva “análise económica simplificada”.

4 Artigo 5º, n.º 2 (Análise económica simplificada)

Na segunda parte da redação do n.º 2 do Artigo 5º sugere-se que onde se lê “bem como os impactes potenciais deste serviço sobre o Serviço Público”, se passe a ler “bem como sobre os impactes financeiros evidenciados sobre o Serviço Público”.

Faz-se também notar que a alusão à referência “Serviço Público” como serviço potencialmente impactado pelo serviço “Expresso” não parece feliz porque, como expressamente resulta da definição prevista na alínea q) do Artigo 3º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, o serviço “Expresso” tem também a natureza de serviço público. Sugere-se, assim, que a expressão “Serviço Público” neste artigo, assim como nos demais do Projeto de Regulamento, seja substituída pela expressão “Serviço Contratualizado”.

5 Artigo 6º, n.º 4 (Exploração do mesmo itinerário por múltiplos Serviços Expresso”)

Tal como no parágrafo anterior deste Artigo 6º, a que corresponde o n.º 3, se refere “exceto se as circunstâncias que estiveram na origem do parecer prévio original da AMT se alterarem”, afigura-se que esta exceção também se deverá aplicar na situação indicada no número 4 do mesmo Artigo relativamente às situações de renovação de um serviço “Expresso”, sob pena de violação do princípio da igualdade por parte da norma regulamentar.

6 Artigo 7º (Tramitação)

Atento o volume de informação que caracteriza o requerimento a apresentar junto da AMT e cujos elementos estão detalhados no Anexo I ao Projeto de Regulamento, assim como a complexidade associada à metodologia de análise definida no Anexo II ao Projeto de Regulamento, todos os prazos indicados neste Artigo, sobretudo o prazo para pronúncia em sede de audiência prévia, parecem, em termos realistas, manifestamente curtos, pelo que se sugere à AMT a ampliação dos mesmos, para evitar futuros incumprimentos formais de qualquer uma das partes envolvidas.

Ainda neste Artigo, e no que toca às entidades que participam no procedimento, se num determinado território já estiver a operar um operador de serviço Expresso, o mesmo também tem legitimidade para se poder pronunciar no âmbito do procedimento de “análise económica simplificada” e essa situação não está prevista, designadamente no n.º 2 do Artigo 7º, o que poderá gerar a ilegalidade da cláusula por não assegurar a participação procedimental de todos os interessados.

7 Anexo II – Ponto 2.1

Refere-se neste ponto que “Considera-se que 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, caso a redução do volume médio anual de receitas do Operador de Serviço Público daí resultante seja superior a 1,50%”.

A fixação prévia de uma percentagem fixa – cujos pressupostos se desconhecem – pode não se afigurar adequada, na medida em que o modelo económico-financeiro de cada contrato de serviço público varia, ou seja, para certos contratos de serviço público 1,50% pode não causar desequilíbrio financeiro e noutros pode dar causa a tal desequilíbrio.

Afigura-se assim, que a previsão de uma percentagem rígida – 1,50% - pode dar azo a soluções díspares e, nessa medida, gerar conflitos. Sugere-se, a este respeito, que seja fixada uma percentagem em banda, por exemplo, de 1% a 3%, de modo a acomodar a variabilidade e a especificidade do modelo financeiro de cada contrato de serviço público.

Por outro lado, quando se afere a avaliação do equilíbrio financeiro de um determinado contrato deve analisar-se o comportamento financeiro do contrato ao longo da sua duração e não apenas num determinado momento temporal, aspeto este que não parece estar assegurado na metodologia fixada no Ponto 2.1 do Anexo II do Projeto de Regulamento.

8 Anexo II – Ponto 2.2

Refere-se neste ponto que “Considera-se que a exploração do Serviço Expresso é suscetível de colocar em causa a viabilidade económico-financeira do Serviço Público na ótica da Autoridade de Transportes, caso o aumento dos encargos líquidos médios anuais para a Autoridade de Transportes, daí resultante, seja superior a 5,0%”.

Salvo melhor opinião, e de acordo com todos os modelos de contratualização conhecidos até à data, se num determinado território um operador iniciar um serviço expresso que afete o contrato de serviço público existente, os riscos ou os impactos financeiros daí decorrentes projetam-se, via de regra, na esfera do operador não da autoridade de transportes, pois esta não assume por isso novos encargos, nem fica adstrita a qualquer compensação financeira ao

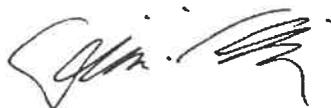
operador (designadamente a título de reposição do equilíbrio económico-financeiro) do respetivo contrato de serviço público.

Em face desta realidade, não se alcança muito bem a metodologia inerente à medição dos impactos na Autoridade de Transportes indicada no ponto 2.2. do Anexo II do Projeto de Regulamento, cujos pressupostos também se desconhecem.

A ANTROP agradece a oportunidade de se pronunciar em sede de Consulta Pública e agradece que lhe seja dado a conhecer a revisão que vier a ser feita do Projeto de Regulamento.

Gratos pela atenção de V. Exa., apresentamos os nossos melhores cumprimentos,

Luís Cabaço Martins

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Luís Cabaço Martins', with a stylized flourish at the end.

Presidente do Conselho Directivo