

PARECER N.º 57/AMT/2022

[versão não confidencial]

I – DO OBJETO

1. Através do ofício n.º 319, de 6 de maio de 2022, a Comunidade Intermunicipal do Algarve (AMAL) veio, nos termos do ponto 4 do artigo 10.º do Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 57, de 23 de março (Regulamento AMT), e do disposto no n.º 4 do artigo 8.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, solicitar a apreciação da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) quanto à aprovação de uma taxa de atualização tarifária extraordinária de 2% a vigorar com caráter temporário até dezembro de 2022.
2. O presente parecer é emitido, assim, nos termos do:
 - Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece como atribuições da AMT, entre outras: (i) 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 dos operadores económicos, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional, de acordo com os respetivos estatutos e demais legislação aplicável; (ii) Definir regras e princípios gerais relativos à estrutura de custeio e formação de preços e tarifas nos setores regulados, emitindo parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público; (iii) Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade; (iv) Participar na elaboração das regras gerais e dos princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos e das infraestruturas rodoviárias; (v) Proceder ao controlo sistémico dos fatores de formação de preços, auscultando as entidades relevantes nos diferentes modos;
 - Regulamento AMT, no que se refere à supervisão prévia da decisão de atualização extraordinária de tarifas pelas autoridades de transportes.

II – DO ENQUADRAMENTO

Requerimento

3. Refere a AMAL que o operador VIZUR Transportes solicitou um aumento extraordinário da taxa de atualização tarifária (TAT) para 2022, com fundamento no aumento extraordinário dos custos de operação, originado essencialmente pelos aumentos do custo de combustível e dos custos com pessoal, que têm, respetivamente, um peso de 30% e 40% nos referidos custos.
4. Relativamente ao aumento extraordinário dos custos do combustível refere a AMAL que *“importa ter presente que o operador tem vindo a ser apoiado diretamente pelo Fundo Ambiental desde novembro de 2021, encontrando-se estes apoios a ser revistos para mais 3 meses, perspetivando-se que face à evolução do conflito entre a Ucrânia e a Rússia possam vir a ser atualizados.”*

Quadro 1 – Incentivos do mecanismo de mitigação do aumento do preço dos combustíveis

[confidencial]

Informação recolhida a 07 de março de 2022 – Fonte AMAL

5. No que se refere ao aumento dos custos de pessoal, a AMAL remete, em anexo ao email de fundamentação do pedido agora em análise, o modelo económico-financeiro da concessão atualizado.
6. [confidencial]
7. Relativamente aos custos de pessoal, e de acordo com o definido no contrato de concessão, refere a AMAL que:
[confidencial]
8. No que se refere ao combustível, refere a AMAL que, de acordo com os dados oficiais publicados no site da DGEG, o aumento do custo de combustível no período compreendido entre janeiro e março de 2022 foi de cerca de [confidencial] %, que, repercutidos para o ano inteiro de 2022, corresponderia a um aumento de custos de [confidencial] %.
9. Verificando-se a manutenção do acréscimo de custos do combustível para além do primeiro trimestre de 2022, perspetiva-se a manutenção dos apoios concedidos pelo Fundo Ambiental, através do mecanismo de mitigação do aumento do preço dos combustíveis.

Quadro 3 – Impactos do peso do aumento dos custos com combustível na sustentabilidade da operação – Fonte AMAL

[confidencial]

10. Mais refere a AMAL que, ainda que o risco da procura seja da concessionária, e apesar da tendência de recuperação que se tem vindo a verificar no primeiro trimestre de 2022, os valores registados são ainda inferiores aos verificados no período pré-pandemia (cerca de 20%), com reflexos nos níveis de receitas obtidos pelo operador que, no ano de referência (2019), registava uma quebra de receitas de [confidencial] % (de acordo com as estimativas da concessionária para 2022).

Quadro 4 – Impactos do peso do aumento dos custos com combustível na sustentabilidade da operação – fonte AMAL

[confidencial]

11. Refere ainda que, no modelo remetido, é considerado ainda um crescimento da procura de 1,5% para 2022, contudo, com a crise dos combustíveis, perspetiva-se que a procura do serviço público de transporte de passageiros possa aumentar, para valores ainda não estimáveis à data.
12. Mais considera a AMAL que os valores de procura são ainda inferiores aos valores de base considerados aquando da elaboração do modelo económico-financeiro de suporte ao concurso (valores pré-pandemia).
13. Por outro lado, acrescenta a AMAL que a situação de instabilidade gerada pelo contexto internacional, a imprevisibilidade da sua evolução e das suas repercussões no preço dos combustíveis dificultam a elaboração de estimativas, admitindo-se que, caso a situação internacional estabilize, o preço retorne aos preços anteriores.
14. Mais considera relevante que, num cenário de retoma económica e de aumento dos custos com os combustíveis, se aplique uma taxa de atualização tarifária que não penalize excessivamente o preço dos títulos de transporte e potencie a retoma de procura que se tem vindo a verificar.
15. Nesse sentido, a AMAL propõe-se aprovar uma taxa de atualização tarifária extraordinária de 2%, a vigorar com carácter temporário até dezembro de 2022.

Enquadramento legal

16. Anteriormente, a AMT já se pronunciou sobre a matéria da atualização tarifária, nomeadamente:

- Através do Parecer 02/AMT/2017¹, de 2 de fevereiro, a AMT efetuou o enquadramento nacional e europeu no que se refere à fixação de tarifas no serviço público de transporte de passageiros, considerando ser necessária a definição de regras claras do exercício de competências de âmbito tarifário, por parte das entidades competentes para o efeito, nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) e do Regulamento n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro (Regulamento), ou seja, as autoridades de transportes.
- Através do Parecer 24/AMT/2018², de 6 de novembro, a AMT veio emitir parecer favorável sobre o projeto de Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro.

17. A Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, veio estabelecer que:

- Artigo 3.º: *“Compete às autoridades de transportes, o planeamento, definição e aprovação, por instrumento legal, regulamentar, administrativo e contratual, dos títulos e tarifas de transportes e das regras específicas relativas ao sistema tarifário, incluindo a respetiva atualização, critérios de distribuição de receitas e de bilhética a vigorar nos serviços de transporte público de passageiros sob sua jurisdição, bem como o pagamento de compensações de âmbito tarifário, quando a elas haja lugar”.*
- Artigo 7.º: *“1 - A atualização regular das tarifas dos títulos de transporte é efetuada anualmente, no início de cada ano civil, tendo em conta a Taxa de Atualização Tarifária (TAT), sem prejuízo de outras atualizações tarifárias previstas nos termos do artigo 8.º e “2 - A TAT a estabelecer por cada Autoridade de Transporte para vigorar no ano n, terá como valor máximo a taxa de variação média do Índice de Preços no Consumidor (IPC), exceto habitação, nos 12 meses que decorrem entre outubro do ano n-2 e setembro do ano n-1, ou 0, quando aquela taxa de variação média do IPC, exceto habitação, for negativa.”.*
- Artigo 8.º: *“1 - Podem ser determinadas atualizações tarifárias extraordinárias, pelas autoridades de transportes competentes, nas seguintes situações: a) Causas imprevisíveis, variações anormais das componentes integrantes dos custos de exploração e/ou ponderação de componentes dos custos do transporte público, e imperativos de sustentabilidade económica e financeira; b) Necessidades de reestruturação, simplificação, transparência, harmonização e convergência tarifárias,*

¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/1317/parecer-n%C2%BA-02_amt_2017_atualiza%C3%A7%C3%B5es-tarif%C3%A1rias-regulares-servi%C3%A7os-p%C3%BAbli.pdf.

² https://www.amt-autoridade.pt/media/1830/parecer_n_24_2018_regras_gerais_titulos_transporte.pdf.

sem prejuízo de fixação de tarifas transitórias de adaptação. 2 - Os contratos de prestação de serviço público de transportes de passageiros, celebrados antes da entrada em vigor da presente portaria, podem estabelecer regras específicas de fixação e atualização de tarifas. 3 - Aos contratos de prestação de serviço público de transportes de passageiros celebrados a partir da data de entrada em vigor da presente portaria, são aplicáveis as regras de fixação e atualização de tarifas previstas no artigo 6.º, sem prejuízo da possibilidade de atualizações tarifárias extraordinárias, a realizar nos termos dos n. os 1 e 4 do presente artigo.”.

18. A AMT considerou, no seu Parecer 24/AMT/2018, que:

- A imposição de “teto máximo” deverá ser lida com diferentes abrangências, ou seja, quando existam ou não instrumentos regulamentares ou contratuais (contratos de serviço público) aprovados por autoridades de transportes, para determinado território ou serviços de transportes. No primeiro caso, conclui-se poder existir uma taxa de atualização superior - uma taxa inferior poderá existir em qualquer circunstância -, uma vez que cada autoridade é responsável por definir as regras específicas e financiar o respetivo sistema;
- Os contratos de prestação de serviço público de transportes podem estabelecer regras específicas de fixação e atualização de tarifas;
- As autoridades de transportes poderão recorrer ao artigo 8.º, que estabelece que os contratos de prestação de serviço público de transportes podem definir regras específicas de fixação e atualização de tarifas e que podem ser determinadas atualizações tarifárias extraordinárias;
- Desta forma, considerou-se que se encontravam salvaguardadas as competências atribuídas às autoridades de transportes, nos termos do artigo 5.º a 8.º do RJSPTP, não se impedindo, à partida, a sustentabilidade económica ou financeira de futuros contratos de serviço público, através da aplicação de uma regra geral a circunstancialismos locais.

19. O Regulamento AMT, publicado na sequência de estudo e sujeito a consulta pública³, especificou adicionalmente aquela portaria. Foi defendido sumariamente que:

³ <https://www.amt-autoridade.pt/consultas-p%C3%BAblicas/consultas-p%C3%BAblicas/projeto-de-regulamento-de-defini%C3%A7%C3%A3o-de-regras-e-princ%C3%ADpios-gerais-tarif%C3%A1rios-no-%C3%A2mbito-do-regime-jur%C3%ADdico-do-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico-de-transporte-de-passageiros>.

- Numa lógica de extensão progressiva, entendeu-se dever ser mais equilibrado exigir, quando possível, obrigações ou ónus de fundamentação especial das opções tarifárias;
- Para tornar o ecossistema da mobilidade e dos transportes menos dependente de subsídios públicos (designadamente, de compensação por obrigação de serviço público), promovendo assim a autossustentabilidade económico-financeira do serviço público de transporte de passageiros, advogou-se que a fixação de tarifas, enquanto receita principal da exploração desse serviço, deve ser orientada para a cobertura dos custos previsionais inerentes à exploração e de um nível adequado de remuneração do capital investido. Essa cobertura, porém, não constitui um dever;
- A receita tarifária, sendo um rendimento proveniente da exploração do serviço público de transporte de passageiros, deve sempre entrar na conta do cálculo de compensação por obrigação de serviço público, nos termos e para efeitos do Regulamento;
- Os custos a considerar para efeitos de fixação tarifária devem resultar do cálculo dos fatores produtivos que estejam realmente associados à produção do serviço público de transporte de passageiros. A utilização de uma estrutura de custos de referência pode ser adequada para aferir se a receita tarifária cobre os custos da exploração do serviço e um nível adequado de remuneração acionista do capital investido;
- Para efeitos de atualização tarifária extraordinária, plasmada no n.º 1 do artigo 8.º da Portaria n.º 298/2018, podem ser considerados, designadamente os seguintes fatores:
 - I. Índices energético⁴;
 - II. Índice salarial⁵;
 - III. Fator de capacidade de rede⁶; e
 - IV. Índice de produtividade⁷.

20. Do estudo que serviu de base àquele regulamento decorre:

⁴ Variação dos custos energéticos médios incorridos com o serviço público de transporte de passageiros em causa no ano anterior (ou período definido com lógica similar).

⁵ Variação de custos salariais médios por trabalhador associado ao serviço público de transporte de passageiros em causa no ano anterior (ou período definido com lógica similar)..

⁶ Relaciona a oferta e procura de todo o serviço público de transporte de passageiros em causa.

⁷ Evolução do diferencial de proveitos e custos com o serviço público de transporte de passageiros em causa no ano anterior.

- A AMT tem o poder de autoridade para estabelecer políticas e regras gerais, não devendo, assim, fixar as tarifas em concreto, competência essa legalmente atribuída às autoridades de transportes, nos termos da alínea f) do n.º 2 do artigo 4.º e do artigo 40.º do RJSPTP;
- A AMT não deve fixar regras excessivamente rígidas e detalhadas que impeçam as autoridades de transportes de estipular regras e modelos tarifários ajustados às circunstâncias específicas reais das populações e regiões das respetivas jurisdições;
- Os contratos de serviço público formalizados ao abrigo do novo paradigma jurídico podem prever o pagamento de indemnizações compensatórias, cuja regra de cálculo incorpora os custos operacionais, os proveitos operacionais, um lucro razoável e incentivos de eficiência (redução de custos) e de produtividade (diferencial entre proveitos e custos). Esta utilização de incentivos à eficiência e à produtividade no mecanismo de compensação deve ser considerada uma boa prática. Modelos económico-financeiros que apresentam custos totais associados à oferta de serviço público de transporte de passageiros e os confrontam com cenários de inexistência desse serviço, incorporando externalidades negativas e positivas, devem ser considerados/discutidos na definição de regras e princípios gerais de âmbito tarifário, no sentido em que representam tetos máximos referenciais ou limiares que as autoridades de transportes podem adotar para o cálculo das tarifas;
- O ponto de equilíbrio que permite a cobertura integral de custos é atingido pelo agregado de rendimentos do operador; sendo que o lucro razoável permite compensar o operador na justa medida do risco associado ao modelo de negócio⁸;
- As duas grandes rubricas de custos são representadas pelos recursos humanos e pelos fatores energéticos, sendo complementadas por outros custos relacionados com a amortização do material circulante e com a renovação dos sistemas tecnológicos de apoio à exploração e de bilhética, apenas para elencar alguns dos mais recorrentes;
- Do lado da receita, as indemnizações compensatórias devem incluir ganhos de eficiência, fazendo refletir incidências positivas da procura de passageiros, e as compensações tarifárias são devidas por perda de receita resultante da oferta de

⁸ Sem prejuízo de um lucro razoável: o valor médio da taxa de rendibilidade do ativo em 2019, do setor (H) das empresas de transportes e armazenagem, publicada pelo Banco de Portugal, nas estatísticas dos quadros do setor, disponível no site do BP (<https://www.bportugal.pt/QS/qswb/Dashboards>) é de 10%. A AMT tem entendido que esta taxa de remuneração, por se tratar do valor de referência do setor em Portugal, acautela o risco incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública e, por isso, a considera como a taxa de lucro razoável associada à execução do serviço público de transporte de passageiros. De acordo com aquele estudo, é possível assumir-se que os níveis de lucro razoável rondam os 6-7% de TIR, podendo ser alargados por defeito até aos 3,5% em contextos urbanos densos e até 11% em contextos urbanos mais recuados e com menor densidade populacional.

títulos com preço (máximo) fixado para determinados segmentos de utilizadores. Considerando que as obrigações de serviço público, na aceção do n.º 3 do artigo 24.º do RJSPTP, não podem ser dissociadas de uma previsão de receitas e constituindo as receitas tarifárias a principal fonte de remuneração dos operadores de serviço público de transporte de passageiros, torna-se clara a interdependência mútua entre estas componentes, não se podendo considerá-las em separado;

- A atualização do montante médio das tarifas à taxa de inflação prevista (medida pelo Índice de Preços no Consumidor (IPC), sustentada em aumento dos custos de produção (sobretudo relacionados com custos energéticos e com recursos humanos) pode ser um valor referencial, podendo, no entanto, ser insuficiente como único critério de atualização tarifária, pois não tem em conta as diversas especificidades a ponderar;
- Os relatórios disponibilizados por operadores do setor rodoviário são, principalmente, do universo de operadores de capitais públicos, havendo poucas informações sobre operadores privados que, na maior parte dos casos, não têm publicamente disponível o reporte contabilístico e operacional;
- A análise de relatórios e contas recolhidos de operadores públicos e privados demonstra que a estrutura de rendimentos e de custos se encontra, em muitos casos, sobretudo no setor rodoviário, distorcida pela grande variedade de serviços que estes prestam, tornando difícil o desafio de compreender efetivamente a realidade subjacente, por forma a efetuar uma ligação direta entre a matéria tarifária e a de compensação pela produção efetiva de serviço público de transporte de passageiros;
- De qualquer modo, pode concluir-se que o peso agregado das rubricas de combustível e de recursos humanos representa, nas contas publicadas por todos os operadores de serviço público de transporte de passageiros nacionais é relevante e pode fundamentar a inclusão da evolução média destas rubricas no cálculo da atualização tarifária;
- A análise dos dados reportados permite concluir que diversos dados sofrem de falta de informação e de inconsistências várias, tendo em conta as diferentes interpretações assumidas pelos diferentes operadores dos indicadores de performance operacional e financeira, o que demonstra, concomitantemente, a necessidade de um reforço da capacidade de recolha e tratamento de informação⁹.

⁹ Relatórios de obrigações de serviço público enviadas anualmente pelas autoridades de transportes e pagamentos recebidos e efetuados anualmente, recebido de operadores e autoridades de transportes - [Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007](https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf) - https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf.

21. O que prevê o Regulamento AMT:

- (artigo 4.º) *“Sem prejuízo do cumprimento das regras e princípios gerais estabelecidos na legislação aplicável, na fixação de tarifas do serviço público de transporte de passageiros devem observar-se os seguintes princípios:*
 - a) *Orientação para os custos, no contexto dos artigos 106.º e 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);*
 - b) *Garantia do cumprimento dos parâmetros de qualidade do serviço nos termos do RJSPTP e promoção da sustentabilidade, designadamente nas vertentes económica e ambiental, no contexto da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas, e na perspetiva do cumprimento dos objetivos das Conferências das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas (COP);*
 - c) *Eficiência, razoabilidade e garantia da legalidade na utilização dos recursos públicos;*
 - d) *Igualdade de oportunidades no acesso ao serviço, procurando nomeadamente a tendencial eliminação de assimetrias no grau de coesão e acessibilidade territorial, social e económica ao serviço público de transporte de passageiros;*
 - e) *Intermodalidade e integração tarifária, sempre que esta se afirme como uma solução de maior eficiência e eficácia para o funcionamento e acesso à rede de transportes; e*
 - f) *Transparência na fixação das tarifas e clareza e facilidade de compreensão das opções de diferenciação tarifária pelos utilizadores do serviço público de transporte de passageiros.”*
- (artigo 5.º) *“O estudo¹⁰ referido no número anterior contém a demonstração dos seguintes elementos mínimos, tendo em conta as circunstâncias concretas e as condições do mercado relevante:*
 - a) *Cobertura anual, pelo conjunto da receita tarifária e outras receitas associadas à exploração do serviço público de transporte de passageiros em causa, dos custos previsionais inerentes e de um nível adequado de remuneração do capital investido, sem prejuízo da introdução de medidas de âmbito social e do regime legal de compensações por obrigação de serviço público e de outras subvenções públicas;*

¹⁰ Determinado no n.º 2 deste artigo 5.º do Regulamento AMT.

- b) Racionalidade e objetivos subjacentes às opções de modulação tarifária;*
 - c) Ponderação de um rácio adequado entre a tarifa do título ocasional de valor mais baixo e a do título de utilização mensal;*
 - d) Ponderação da possibilidade de estabelecer tarifas integradas com o serviço de transporte público adjacente, cuja conexão prática com o serviço em causa seja evidenciada pela procura dos utilizadores;*
 - e) Articulação adequada com as tarifas fixadas por outras autoridades de transportes, para o mesmo modo de serviço público de transporte de passageiros e para as áreas geográficas com características semelhantes;*
 - f) Ponderação da estrutura demográfica, do desenvolvimento social e económico do território, bem como dos níveis e perfis da procura e da respetiva elasticidade;*
 - g) Ponderação adequada do nível de acessibilidade financeira refletido na relação entre as tarifas propostas e os rendimentos médios e/ou os índices de poder de compra da área servida;*
 - h) Análise do impacto da introdução de novas tarifas propostas no modelo de procura do serviço, caso se trate de tarifas criadas durante a exploração do serviço público de transporte de passageiros em causa;*
 - i) Adequação e harmonização do preço a aplicar ao suporte dos títulos de transporte;*
 - j) Racionalidade subjacente à integração da tarifa com os preços dos serviços previstos no n.º 6 do presente artigo, quando legalmente admitida, e às tarifas do serviço público de transporte de passageiros integrado;*
 - k) Limitação das compensações por obrigações de serviço público, caso existam, aos custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, deduzidos das receitas geradas, e acrescidos de um lucro razoável, tendo em conta as disposições constantes dos artigos 106.º e 107.º do TFUE, bem como do demais direito da União Europeia relativo a compensações financeiras e auxílios de Estado”.*
- *(artigo 6.º) “Os custos de operação a considerar para efeitos do disposto no artigo 5.º devem ser desagregados, por linha e/ou contrato de serviço público ou, no caso de exploração direta do serviço pela autoridade de transportes, por referência a esse serviço, de acordo com uma estrutura de custos que, salvo situações especiais devidamente justificadas, deve incluir:*

- a) *Gastos com pessoal, por categoria de funções (motoristas, pessoal de manutenção e oficinas, operadores de revisão e venda de bilhetes e outros);*
 - b) *Gastos com combustíveis, por tipo de combustível;*
 - c) *Gastos com a manutenção e a reparação do material circulante, por tipo de veículo e função da tecnologia, utilizado na exploração do serviço público de transporte de passageiros;*
 - d) *Gastos com depreciações e amortizações dos ativos tangíveis diretamente afetos à exploração do serviço;*
 - e) *Gastos com o sistema de bilhética, identificando todos os que respeitem a suportes de títulos de transporte; e*
 - f) *Outros gastos necessários à execução do contrato.*
- *2 - Para efeitos do disposto no número anterior, deve ser considerado o preço a pagar pela autoridade de transportes ao operador de serviço público no caso de o contrato de serviço público reunir características de contrato de prestação de serviços.*
 - *3 - Os gastos mencionados no n.º 1 são desagregados segundo as rubricas normalizadas pelo Sistema de Normalização Contabilística.*
 - *4 - Os operadores de serviço público devem adotar uma metodologia de contabilidade analítica clara, transparente e auditável, que permita autonomizar a estrutura de custos referida nos números anteriores, e uniformizar, quando possível, o método de elaboração dos reportes previstos no presente regulamento.”.*
- *(artigo 10.º) 1 - Sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 8.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, as autoridades de transportes podem, a todo o tempo, determinar atualizações tarifárias extraordinárias, com fundamento nas seguintes situações e na medida do necessário:*
 - a) *Causas imprevisíveis, variações anormais das componentes integrantes dos custos de exploração e/ou ponderação de componentes dos custos do transporte público, designadamente por variações na oferta e na procura, e imperativos de sustentabilidade económica e financeira;*
 - b) *Necessidade de reestruturação, simplificação, transparência, harmonização e convergência tarifárias, sem prejuízo da fixação de tarifas transitórias de adaptação quando adequado.*

- *(artigo 10.º) 2 - Para o efeito do número anterior, podem ser considerados, designadamente, os seguintes fatores, cuja relevância deve ser apurada em cada caso concreto:*
 - a) *Índice salarial (IS): variação de custos salariais médios por trabalhador associado ao serviço público de transporte de passageiros em causa no ano anterior;*
 - b) *Índice energético (IE): variação de custos energéticos médios incorridos com o serviço público de transporte de passageiros em causa ano anterior;*
 - c) *Índice de produtividade (IP): evolução do diferencial entre proveitos e custos com o serviço público de transporte de passageiros em causa no ano anterior; e*
 - d) *Fator de capacidade da rede (FCR), que relaciona oferta e procura de todo o serviço público de transporte de passageiros em causa.”.*

III – DO PARECER

Atualização extraordinária

22. Apesar da ausência generalizada de informação completa e verificável dos operadores de serviço público de transporte de passageiros – que tem vindo a ser colmata, sucessivamente – tem sido possível constatar que:
 - Os custos com combustíveis e com pessoal representam uma parte relevante dos custos de exploração;
 - A sustentabilidade da operação é assegurada seja por via das receitas das “atividades acessórias”, seja por via das receitas tarifárias e compensações tarifárias ou de financiamento da exploração propriamente dita;
 - Dado o peso daquelas componentes de custos, por vezes, o seu acréscimo isolado poderá ser superior, percentualmente, face ao IPC, tendo em consideração as diversas componentes, bens de consumo e serviços, que relevam para a formação deste índice.
23. Como também já foi referido, todas as componentes de custos e receitas são relevantes para aferir da sustentabilidade do serviço público de transporte de passageiros, bem como para a sua reposição, quando o mesmo não se verifique, comprovadamente, a dado momento.
24. Este aspeto está diretamente relacionado com o nível de compensações financeiras por obrigações de serviço público e aplica-se tanto a contratos de prestação de serviços, nos quais, tradicionalmente, o operador recebe uma remuneração destinada a cobrir os

custos, acrescida de um lucro razoável, ficando a autoridade de transportes com a receita tarifária, ou no caso dos contratos de concessão, nos quais o operador fica com a receita tarifária e o montante de compensações deve cobrir a diferença entre custos e rendimentos da exploração do serviço público de transporte de passageiros, acrescido de um lucro razoável.

25. É certo que uma atualização de tarifas, com base em acréscimo de custos é legítima, embora também seja legítimo fazer repercutir tal acréscimo no valor das compensações/remunerações.
26. E, em ambos os casos, a lei já prevê os mecanismos necessários, a saber:
 - Efetuar uma atualização tarifária extraordinária;
 - Renegociar o contrato, seja quanto a regras de atualização tarifária, seja quanto ao montante de compensações, caso o contrato não possua já mecanismos próprios de atualização de compensações ou tarifárias em função dos dados reais a cada momento.
27. No entanto é claro que não é possível conjugar (ou adicionar) estes mecanismos, considerando o risco de sobrecompensação, em razão de uma dupla renumeração, o que poderá implicar uma violação do RJSPTP e do Regulamento¹¹.
28. A avaliação de cada caso concreto é da responsabilidade das autoridades de transportes¹², que possuem (ou devem possuir, por via de instrumentos contratuais e/ou regulamentares) os dados associados à exploração, os quais lhes devem ser remetidos pelos operadores¹³, tendo em conta que são aquelas autoridades que devem fundamentar/realizar a despesa associada às compensações por obrigações de serviço público.
29. São também estas autoridades de transportes, por sua iniciativa e/ou tendo em conta a posição/iniciativa dos operadores, as responsáveis por assegurar a sustentabilidade de contratos que prosseguem obrigações de serviço público, através da adequada

¹¹ Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes: <https://www.amt-autoridade.pt/comunica%C3%A7%C3%A3o/comunicados/#:-:text=Enquadramento%20legal%20e%20jurisprudencial%20aplic%C3%A1vel%20a%20Aux%C3%ADlios%20de%20Estado%20e%20compensa%C3%A7%C3%B5es%20por%20obriga%C3%A7%C3%B5es%20servi%C3%A7o%20p%C3%ABlico%20no%20setor%20dos%20transportes>.

¹² https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf.

¹³ Obrigações legais de transmissão de informação por parte de operadores de transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos_contraordenacionais_incumprimento_obrigacoes_inf.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf.

remuneração, podendo optar pelos diversos instrumentos à sua disposição: atualização tarifária extraordinária e/ou atualização da remuneração contratual.

30. De referir, também, que a existência de contratos sem referência a valores ou fórmulas de atualização tarifária – aplicando ou remetendo diretamente para a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro - não obstam o recurso à atualização extraordinária ou à modificação de cláusulas contratuais quanto à atualização da remuneração/compensação, no âmbito do modelo contratual em causa, em cada caso concreto.
31. De referir que, na presente data, não obstante a consagração de diversas obrigações de reporte de informação, de origem legal e regulamentar, persiste, ainda, uma assimetria informativa sobre a estrutura económica e a correspondente *performance* económica dos operadores e a informação detidas pelas autoridades de transportes, no âmbito da prestação de serviço público de transporte de passageiros, situação que que importa mitigar e corrigir.
32. A presente fase do processo de contratualização e abertura à concorrência “pelo mercado” dos serviços públicos de transporte de passageiros implica a transição entre anteriores contratos-elaborados em outro contexto e que subsistem, até à sua efetiva substituição por outros contratos, celebrados na sequência de concursos públicos, existindo, ainda, contratos celebrados transitoriamente, no contexto pandémico, em condições excecionais, bem como contratos celebrados na sequência de concurso público. Existe assim uma multiplicidade de situações, não comparáveis.
33. Por outro lado, nem todos os operadores de serviço público de transporte de passageiros divulgam os seus relatórios e contas, e nem sempre é possível distinguir a atividade de serviço público de outras atividades (serviços acessórios e/ou complementares), o que torna difícil a obtenção e tratamento de dados segregados no que respeita ao serviço público de transporte de passageiros.
34. Acresce que ainda nem todos os operadores cumprem, na integralidade, as obrigações de prestação de informação legal, prevista no artigo 22.º do RJSPTP, no que respeita a indicadores operacionais, em matéria económica e financeira (custos diretos e indiretos da operação)¹⁴. Tal situação tem vindo a ser corrigida, de forma progressiva.
35. Nem todas as autoridades de transportes elaboraram, publicaram e remeteram à AMT os seus relatórios sobre obrigações de serviço público, tal como previsto no n.º 1 do artigo

¹⁴ Neste aspeto, encontram-se em curso diversos procedimentos contraordenacionais (https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos_contraordenacionais_incumprimento_obrigacoes_inf.pdf) na sequência da verificação anual do cumprimento daquelas obrigações.

- 7.º do Regulamento, bem como no artigo 18.º e 18.º-A do Regulamento AMT¹⁵. Tal tem vindo a ser corrigido, de forma progressiva.
36. Ou seja, a fixação de outros valores de referência, por parte da AMT, para a atualização das tarifas do serviço público de transporte de passageiros, não assentaria, nesta fase, em pressupostos analíticos rigorosos, que seriam incompletos, dada a multiplicidade de situações-base e a ainda existente assimetria de informação, seria, nesta fase. O mesmo se diga quanto à incorporação/objetivação dos índices salarial, energético, de produtividade e do fator de capacidade da rede¹⁶, uma vez que este exercício requer a consolidação de informação rigorosa, completa e credível.
37. Efetivamente, a adoção de tais valores de referência sem a respetiva sustentação objetiva e abrangente seria suscetível de provocar impactos não previsíveis, tendo em conta a diversidade dos modelos contratuais existentes.
38. Acresce que, não obstante a sua relevância, neste momento, a ponderação de “Índice de produtividade (IP): evolução do diferencial de proveitos e custos com o serviço público de passageiros em causa no ano anterior e Fator de capacidade de Rede (FRC): que relaciona a oferta e a procura de todo o serviço público de transporte de passageiros em causa” poderá ser prejudicada face aos impactos na rede de transportes nos últimos dois anos, em contexto de pandemia. Por outro lado, os restantes índices referem-se ao ano anterior, pelo que os dados de base relevantes seriam prévios à atual situação conjuntural.
39. Assim, caberá a cada autoridade de transportes optar (i) pela aplicação da taxa de atualização regular; ou (ii) pela aplicação de uma taxa de atualização extraordinária ou, então, não pretendendo refletir tais custos no passageiro; (iii) avaliar, com o operador, a remuneração/compensação em causa, com base em dados de exploração. Tal avaliação, nos termos legais aplicáveis, poderá resultar em modificações objetivas dos contratos, tendo em conta os respetivos mecanismos de reposição do equilíbrio económico e financeiros.
40. De qualquer modo é inquestionável que, de acordo com o RJSPTP e com o Regulamento, a imposição de obrigações de serviço público deve ser acompanhada das compensações adequadas, face à realidade da exploração e aos seus gastos e rendimentos, permitindo

¹⁵ Encontra-se em curso a avaliação dos relatórios enviados bem como daqueles que não o foram, ainda que as restrições impostas no âmbito da crise pandémica possam ter contribuído para o atraso.

¹⁶ Previstos no Regulamento AMT.

manter os serviços em funcionamento nos níveis desejados e/ou contratados pelas autoridades de transportes.

Aplicação ao caso concreto

41. No caso concreto, encontra-se em vigor um contrato de serviço público, que foi precedido de submissão à concorrência, e que é bastante rigoroso em termos de obrigações de transmissão de informação relevante por parte do operador à autoridade de transportes que, desde logo, tem acesso ao modelo financeiro subjacente ao serviço público.
42. Nesse sentido, considera-se que os dados de base que sustentam a projeção dos impactos da atualização tarifária extraordinária de 2% da TAT, adicional à atualização tarifária regular anteriormente implementada (0,57%), afiguram-se rigorosos.
43. Afigura-se pública e notória a atual alteração – de duração e amplitude não antecipável – dos preços da energia, tal como comprovado pelo Instituto Nacional de Estatística¹⁷ e pela Direção-Geral de Energia e Geologia¹⁸ – ainda que os impactos não se reflitam de igual modo em todos os operadores e respetivos serviços de transporte de passageiros.
44. De referir que, no que se refere a variações dos custos de produção, estas não têm, necessariamente, de se refletir inteiramente nos passageiros, pois é possível às autoridades de transportes e aos operadores visitar/renegociar instrumentos contratuais e/ou regulamentares em vigor, considerando uma possível atualização da remuneração/compensação do operador tendo em conta alterações, comprovadas e sindicáveis, na sua estruturas de gastos e de rendimentos.
45. No caso concreto, considerando os relevantes aumentos nos custos com combustíveis e pessoal, cujo efeito financeiro rondava um agravamento nos custos de cerca de [confidencial] euros, o operador solicitou, em fevereiro de 2022, “o aumento da TAT extraordinária 2022 deverá acompanhar o valor proposto pela ANTRON, designadamente junto do Governo e da AMT, de 4,16%”.
46. Após articulação entre a autoridade de transportes e o operador, a primeira argumenta que “[confidencial] pelo que, no pedido efetuada por esta à AMT, a taxa de atualização tarifária extraordinária proposta é de 2%.

¹⁷

https://ra09.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=472473707&DESTAQUESmodo=2.

¹⁸ <https://www.dgeg.gov.pt/pt/estatistica/energia/>.

47. O modelo económico-financeiro atualizado, remetido pelo operador à autoridade de transportes, já inclui as estimativas realizadas considerando a taxa de atualização tarifária extraordinária de 2%. [confidencial].
48. Importa acrescentar que o acréscimo de 2% nas tarifas implica que o preço de venda ao público dos títulos mensais assinaturas de linha – talvez os mais relevantes para as necessidades diárias de mobilidade – aumentará entre cerca de [confidencial] por mês, conforme os escalões quilométricos. Não obstante, isto pode não ter impactos negativos na procura destes títulos, uma vez que estes beneficiam de reduções relevantes financiadas com recurso ao PART e, conseqüentemente não ter impactos negativos na acessibilidade do sistema.
49. De acordo com o modelo económico-financeiro atualizado apresentado pelo operador, e mantendo-se os pressupostos que serviram de base à elaboração do mesmo, [confidencial]. Assim, se os custos com combustíveis se continuarem a agravar, será porventura necessário considerar outros cenários [confidencial]
50. Tendo em conta tais dados, bem como a avaliação conjugada do operador e da AMAL, ainda que com amplitudes diversas, julga-se que se encontra fundamentada a indispensabilidade e a mais-valia da medida para manter a sustentabilidade da operação, permitindo o cumprimento das obrigações de serviço público definidas.
51. Assim, considera-se estarem preenchidos os requisitos previstos no artigo 4.º, 5.º, 6.º e 10.º do Regulamento AMT, no que se refere à orientação para os custos e promoção da sustentabilidade, sem colocar em causa a acessibilidade ao sistema, num contexto de variações anormais das componentes integrantes dos custos de exploração.
52. De qualquer forma, considera-se relevante que a AMAL transmita, posteriormente, e tendo em conta os dados apurados no âmbito dos reportes previstos no Regulamento AMT e no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, na sua redação atual, o apuramento dos impactos das atualizações tarifárias efetuadas, de 2020 a 2022, no sentido de avaliar, com dados reais, a conformidade com as regras previstas nos instrumentos legais citados.
53. Mais deverá reportar, desde já e portado a janeiro de 2022, o cumprimento por parte do operador das suas obrigações legais de transmissão de informação, nos diplomas referidos no ponto anterior, acrescidas das do estabelecido no artigo 22.º do RJSPTP.

IV – CONCLUSÕES

54. O atual enquadramento legal e regulamentar, conforme referido ao longo do presente Parecer, não permite fixar outra taxa de atualização que não aquela que já foi divulgada pela AMT¹⁹, nos termos da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e que conforma a atualização regular.
55. Nos termos do artigo 8.º a 10.º do Regulamento AMT, qualquer autoridade de transportes pode submeter à AMT um pedido de atualização extraordinária de tarifas, comprovando a sua necessidade, nos termos previstos, tendo por base informação objetiva, comprovada e sindicável, designadamente fornecida pelo operador (via contrato, artigo 22.º do RJSPTP, Relatório e Contas e/ou outros suportes), sendo analisada, pelo regulador, a fundamentação técnica de tal opção da autoridade de transportes.
56. Em alternativa, será sempre possível às autoridades de transportes e aos operadores visitar/renegociar os instrumentos contratuais em vigor, considerando uma possível “atualização” da remuneração/compensação do operador (modificações objetivas do contrato) tendo em conta alterações, comprovadas e sindicáveis, na sua estruturas de gastos e rendimentos, sendo ainda necessário comprovar que a referida atualização é indispensável para manter a sustentabilidade da operação, permitindo o cumprimento das obrigações de serviço público definidas. Nestes casos é ainda essencial garantir que se não verifica qualquer “sobrecompensação” ao operador, nos termos do RJSPTP e do Regulamento.
57. No caso, considera-se ser de não obstar à fixação de uma taxa de atualização tarifária extraordinária para 2022 de 2%, por estarem preenchidos os requisitos previstos nos artigos 4.º, 5.º, 6.º e 10.º do Regulamento AMT, no que se refere à orientação para os custos e promoção da sustentabilidade, sem colocar em causa a acessibilidade ao sistema, num contexto de variações anormais (não existindo dados que comprovem que não se tratam de variações conjunturais) das componentes integrantes dos custos de exploração.

Lisboa, 08 de junho de 2022.

¹⁹ https://www.amt-autoridade.pt/media/3231/tat_2022.pdf.



A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino