

## PARECER N.º 19/AMT/2023

[versão não confidencial]

### I – DO OBJETO

1. Através de email de 9 de dezembro de 2022, veio a Transportes Metropolitanos de Lisboa (TML), submeter a parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a proposta de redução tarifária de todas as modalidades de passes navegantes municipais de Setúbal.
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 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), no que se refere à supervisão das decisões de fixação e atualização de tarifas pelas autoridades de transportes.

### II – DO ENQUADRAMENTO

#### Relatório

3. No relatório TML-I02167-20221207-REL-00013-EP, a TML refere que:

- “15 (quinze) dos 18 (dezoito) Municípios que integram a AML (a saber: Alcochete, Almada, Amadora, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Seixal, Setúbal, Sesimbra, Sintra, Vila Franca de Xira) delegaram-lhe as suas competências de autoridade de transportes para os serviços municipais.
- A AML iniciou em 2019 um procedimento de contratação pública, na modalidade de concurso público com publicidade internacional, tendo por objeto a celebração de contratos de aquisição do serviço público de transporte rodoviário de passageiros na área metropolitana de Lisboa.
- Os contratos resultantes daquele procedimento, identificados como Contratos n.º 24/2020, n.º 25/2020, n.º 26/2020 e n.º 27/2020 (“Contratos Carris Metropolitana”), e que correspondem, respetivamente, aos Lotes 1, 2, 3 e 4, (doravante também designados Contratos Carris Metropolitana) foram outorgados em dezembro de 2020, tendo o Tribunal de Contas concedido os respetivos vistos prévios em 18 de agosto de 2021.
- Posteriormente, através do Contrato Interadministrativo de Delegação e Subdelegação de Competências celebrado em 3 de março de 2021 entre a AML e a TML (...), a AML delegou e subdelegou na TML um conjunto de competências próprias e delegadas, enquanto autoridade de transportes (...).
- Importa ainda referir que o procedimento de contratação pública para os Contratos Carris Metropolitana foi sujeito à obtenção de parecer prévio vinculativo por parte da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), incluindo o relatório enviado para fundamentar o parecer prévio da AMT (Relatório n.º 27/AML/2019) um capítulo relacionado com o tarifário a aplicar à rede a concurso (...).
- Nos termos da subsequente decisão tomada, no referente aos títulos do tipo Passe, são aplicados os títulos constantes do Regulamento n.º 278-A/2019 da AML, a saber:
  - Passe Navegante Metropolitano (40€); - Passe Navegante Municipal (30€); - Passe Navegante Família, de âmbito metropolitano ou municipal (respetivamente 80€ e 60€);
  - Passe Navegante +65 (20€); - Passe Navegante 12 (Gratuito).
- Sobre os valores do passe Navegante Metropolitano e Municipal são aplicados os respetivos descontos previstos legalmente 4\_18, sub23, social+, além do passe antigo combatente.

- *No Parecer Prévio emitido pela (...) AMT sobre o novo sistema tarifário aplicável à Carris Metropolitana, é recomendada a 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.*
- *(...) o município de Setúbal tem vindo a desenvolver um conjunto de iniciativas e medidas excecionais de apoio e proteção às famílias, empresas e demais entidades da economia social, nomeadamente as que apresentam maior vulnerabilidade social, na tentativa de mitigar os efeitos do agravamento das condições de vida e da provável redução da atividade económica (...)*
- *(...) aprovada proposta que passa pela “Atribuição de um apoio de 10 € para a aquisição de qualquer passe Navegante Municipal”. Para esse efeito, o Município de Setúbal assegurará o financiamento do impacto das respetivas medidas de redução tarifária nas receitas tarifárias dos passes Navegante, mediante a entrega aos operadores destinatários da medida, através da TML, das compensações devidas pelo cumprimento da obrigação de disponibilização de tarifas a preço reduzido.*
- *No caso do Passe Navegante Municipal de Setúbal, para além da Carris Metropolitana e CP, assume particular importância o operador Fertagus que, apesar de não aceitar o título nos serviços por si operados, tendo pontos de venda e serviços com origem e destino naquele Município, apresenta histórico de vendas daquele título.”*

4. Acrescenta a TML ainda que:

- *“(...) o Município de Setúbal deliberou atribuir um apoio de 10 € (dez euros) para a aquisição de qualquer passe Navegante Municipal Setúbal.*
- *A medida traduz-se numa bonificação tarifária na aquisição de qualquer das modalidades do passe Navegante Municipal Setúbal, através de um apoio unitário de 10€ por cada título vendido, sobre o preço de venda ao público em vigor. A bonificação é aplicável a todas as modalidades daquele título, incluindo o Navegante Família Municipal., 4\_18, sub23 ou social+.*
- *A medida é universal e não requer qualquer tipo de adesão prévia ou condições de acesso, abrangendo, por isso, todos os segmentos de utilizadores que pretendam adquirir títulos de utilização frequente com esta característica.*

- *A redução tarifária referida, terá a duração de 1 (um) ano, e deverá arrancar a 1 de janeiro de 2023, aplicável às vendas que ocorrerão a partir de 26 de dezembro de 2022.*
  - *A redução tarifária determinada pelo Município de Setúbal não tem efeitos sobre a aplicação das regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte, nem sobre a fixação das respetivas tarifas ou correspondentes atualizações regulares ou extraordinárias a que haja lugar, nos termos previstos na Lei e Regulamentação aplicável.”*
5. Em termos de compensações tarifárias, refere a TML que:
- *“Pelo cumprimento da obrigação de redução tarifária prevista, o Município de Setúbal obriga-se a pagar mensalmente à TML as verbas que resultam da multiplicação do número de títulos de transporte abrangidos pelo presente Acordo, adquiridos no mês correspondente, pelo montante da redução tarifária.*
  - *Entende-se que o método de compensação previsto, título a título, inclui o efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas e negativas, da medida no conjunto das receitas tarifárias que seriam arrecadadas na ausência da medida. Considera-se, assim, que será nulo o impacte das medidas de redução tarifária nas receitas do sistema tarifário da área metropolitana de Lisboa.*
  - *Competirá à TML proceder ao cálculo do valor das compensações financeiras (...) Como fundamentação dos montantes a pagar pelo Município, bem como para efeitos de acompanhamento e monitorização do nível de execução e impactes da medida, compete à TML entregar aos municípios relatórios periódicos de gestão onde sejam identificados os títulos vendidos e os passageiros transportados com o passe Navegante Municipal Setúbal.*
  - *Recorde-se que nos termos dos contratos n.º 26/2020 e 27/2020 em vigor, a TML é titular das receitas tarifárias dos serviços da Carris Metropolitana, sendo o operador remunerado em função da oferta realizada.*
  - *A redução tarifária vigora até 31 de dezembro de 2023, sem prejuízo de as compensações serem pagas em data posterior e da possibilidade de modificação ou cessação, a todo o tempo, do Acordo a celebrar.”*
6. A TML enviou também à AML proposta de acordo, a assinar com o município de Setúbal, o texto do qual traduz a implementação da medida.

### III – DO PARECER

#### Autoridade de transportes

7. O Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, estabelece no seu artigo 3.º que “Autoridade de transportes”, é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridade.
8. Por outro lado, nos termos do artigo 4.º do mesmo diploma, “*constituem atribuições das autoridades de transportes a definição dos objetivos estratégicos do sistema de mobilidade, o planeamento, a organização, a operação, a atribuição, a fiscalização, o investimento, o financiamento, a divulgação e o desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros*”, sendo que, para a prossecução das suas atribuições, detêm diversas atribuições, entre elas a determinação e aprovação dos regimes tarifários a vigorar no âmbito do respetivo serviço público de transporte de passageiros.
9. Nos termos do artigo 3.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, que regulamenta o RJSPTP, também é estabelecido que 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 as referentes à 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.
10. Tal como decorre do Parecer AMT/2018/24<sup>1</sup>, sobre o projeto de Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e do Parecer AMT/2017/02<sup>2</sup>, sobre enquadramento nacional e europeu no que se refere à fixação de tarifas nos transportes públicos, considerando ser

---

<sup>1</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/1830/parecer\\_n\\_24\\_2018\\_regras\\_gerais\\_titulos\\_transporte.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1830/parecer_n_24_2018_regras_gerais_titulos_transporte.pdf).

<sup>2</sup> [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](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).

necessária a definição de regras claras de exercício de competências de âmbito tarifário, por parte das entidades competentes para o efeito (i.e., as autoridades de transportes), nos termos do RJSPTP e do Regulamento n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro (Regulamento), existe *compliance* legal quanto à possibilidade de elaboração da atual proposta, tendo em conta também o prévio acordo entre a TML e o Município de Setúbal.

## Compensações

11. O Regulamento estabelece que a obrigação de serviço público corresponde à imposição definida ou determinada por uma autoridade competente, com vista a assegurar serviços públicos de transporte de passageiros de interesse geral que um, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições sem contrapartidas.
12. Do quadro jurídico vigente resulta que as autoridades de transportes devem compensar os operadores pelo cumprimento de obrigações de serviço público, de acordo com as regras previstas no Regulamento e no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, bem como pelo artigo 24.º do RJSPTP, em que:
  - A compensação a atribuir não pode, de modo a evitar a sobrecompensação, exceder um montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido, positivo ou negativo, sobre os custos e as receitas decorrentes do cumprimento das obrigações tarifárias (cf. artigos 3.º do Regulamento e 24.º do RJSPTP);
  - O método de compensação adotado deve incentivar a manutenção e desenvolvimento de uma gestão eficiente e eficaz por parte do operador, que possa ser apreciada objetivamente, bem como incentivar uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado (cf. anexo do Regulamento).
13. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática dos auxílios de Estado, se ao longo da execução contratual forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações (se a elas houver lugar), face às circunstâncias concretas da prestação do serviço ou cumprimento da obrigação que as fundamentam, e são esses os factos que devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes, mas também da AMT, designadamente na



sequência do envio, por parte daquela, dos relatórios públicos previsto no artigo 7.º do Regulamento e do Regulamento AMT.

14. O Regulamento AMT, publicado na sequência de estudo e sujeito a consulta pública<sup>3</sup>, especificou adicionalmente aquela portaria. Foi defendido sumariamente que:

- Numa lógica de extensão progressiva, entendeu-se dever ser mais equilibrado exigir, quando possível, obrigações ou ónus de fundamentação especial das opções tarifárias;
- 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 de transporte público. Uma estrutura de custos de referência deve ser adequada para aferir a receita tarifária cobre os custos da exploração do serviço e um nível adequado de remuneração acionista do capital investido.

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

- 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 estabelecem, regra geral, 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

---

<sup>3</sup> <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/>.

económico-financeiros que apresentam custos totais associados à oferta de serviço público de transporte de passageiros e os confrontam com cenários de inexistência desse mesmo 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 receitas do operador, sendo que o lucro razoável permite compensar o operador na justa medida do risco associado ao modelo de negócio<sup>4</sup>;
- 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 a compensação tarifária é devida por perda de receita resultante da oferta de títulos majorados 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.

16. Segundo o artigo 4.º do Regulamento AMT já citado, 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:

- *“Orientação para os custos, no contexto dos artigos 106.º e 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);*
- *Garantia do cumprimento dos parâmetros de qualidade do serviço nos termos do RJSPTP e promoção da sustentabilidade, designadamente nas vertentes económica*

---

<sup>4</sup> O valor médio da taxa de rentabilidade 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, considera-a como a taxa de lucro razoável associada à execução do serviço público de transporte de passageiros.



*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);*

- *Eficiência, razoabilidade e garantia da legalidade na utilização dos recursos públicos;*
- *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;*
- *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*
- *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.”*

17. Por outro lado, nos termos do artigo 5.º do mesmo diploma, a fixação de tarifas deve ser sustentada em estudo demonstrativo do cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis, incluindo do presente regulamento, e dos princípios gerais mencionados no artigo 4.º, devendo proceder à demonstração dos seguintes elementos mínimos, tendo em conta as circunstâncias concretas e as condições do mercado relevante:

- *“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;*
- *Racionalidade e objetivos subjacentes às opções de modulação tarifária;*
- *Ponderação de um rácio adequado entre a tarifa do título ocasional de valor mais baixo e a do título de utilização mensal;*
- *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;*

- *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;*
  - *Ponderação da estrutura demográfica, do desenvolvimento social e económico do território, bem como dos níveis e perfis da procura e da respetiva elasticidade;*
  - *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;*
  - *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;*
  - *Adequação e harmonização do preço a aplicar ao suporte dos títulos de transporte;*
  - *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; e*
  - *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.”*
18. Relativamente aos títulos do tipo passe, são aplicados os títulos constantes do Regulamento n.º 278-A/2019 da AML, a saber: - Passe Navegante Metropolitano (40€); - Passe Navegante Municipal (30€); - Passe Navegante Família, de âmbito metropolitano ou municipal (respetivamente 80€ e 60€); - Passe Navegante +65 (20€); - Passe Navegante 12 (Gratuito), sobre os quais se aplicam os descontos 4\_18, sub23, social+ e passe antigo combatente, previstos legalmente.
19. O passe navegante municipal de Setúbal é válido nos serviços operados sob a insígnia Carris Metropolitana e CP, e é também vendido nos pontos de venda do operador Fertagus.
20. Nos termos do contrato n.º 26/2020, a TML é titular das receitas tarifárias dos serviços da Carris Metropolitana, sendo o operador remunerado em função da oferta realizada.

21. Nesse sentido, o município de Setúbal terá de pagar à TML as perdas de receitas decorrentes da imposição do referido preço máximo, montante esse que é calculado pela multiplicação do número de passes vendidos pela redução tarifária em vigor em cada momento (que, neste momento, é de 10 euros por título).
22. No caso de títulos que sejam vendidos e/ou utilizados em serviços dos operadores CP e Fertagus, a TML transfere para estes operadores a respetiva compensação correspondente à respetiva perda de receita tarifária, calculada da forma referida no ponto anterior.
23. Considerando que esta medida envolve operadores cuja autoridade de transportes é o Estado (CP e Fertagus), e considerando ainda que o n.º 2 do artigo 41.º do RJSPTP estabelece que “*As decisões respeitantes a títulos intermodais válidos em operadores de serviço público sob competência de mais do que uma autoridade de transporte carecem de acordo entre as autoridades de transporte envolvidas (...)*”, foi solicitado pela AMT, por email de dia 3 de janeiro de 2023, confirmação de que teria havido articulação da medida em causa com aquela autoridade de transportes, ou o seu representante, que é o Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT).
24. A TML respondeu à AMT, também por email no mesmo dia, que houve articulação, tendo reencaminhado um email de 22 de dezembro de 2022, do Gabinete do Ministro das Infraestruturas e da Habitação, do qual constava que “*(...), dando cumprimento ao disposto no RJSPTP, enquanto autoridade de transportes e Tutela da CP e Fertagus, não nos opomos à celebração do acordo apresentado sobre a implementação de redução tarifária de todas as modalidades de passes navegantes municipais de Setúbal, no pressuposto de efetiva articulação prévia e envolvimento dos operadores, atendendo que a aplicação do mesmo não representa perda financeira para os mesmos*”.
25. Relativamente a montantes, a TML fez estimativas de quanto esta medida poderia custar ao Município de Setúbal, com base nos seguintes pressupostos: i) a redução tarifária a compensar é de €10 por passe navegante municipal de Setúbal abrangido pela medida; ii) esta medida vai durar um ano, entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2023; iii) foram usados dados históricos de procura, relativos a 2019 (dados pré-pandemia) e 2022 (dados recentes).
26. De acordo com essas estimativas, esta medida de redução tarifária custará, pelo período em questão, [confidencial] euros ao Município de Setúbal.

27. A TML entende que este método de compensação inclui o efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas e negativas, e tem um efeito nulo nas receitas do sistema tarifário da área metropolitana de Lisboa.
28. Na verdade, os operadores não são prejudicados, uma vez que já recebem a remuneração pela prestação do serviço<sup>5</sup>, cobrindo-lhe os custos e o respetivo lucro razoável, sendo a receita tarifária da titularidade da autoridade de transportes.
29. Neste aspeto é necessário ter presente que a obrigação tarifária (redução/desconto) incide sobre outros contratos de serviço público (CP e Fertagus) que não seguem o mesmo modelo subjacente ao contrato “Carris Metropolitana”, devendo ser tido em conta a sua necessária e adequada compensação pela OSP em causa.
30. Por outro lado, o montante dos pagamentos do município à TML resulta do cálculo simples do valor não cobrado aos passageiros nos títulos de transportes abrangidos pela medida, não estando relacionado com o custo efetivo da prestação do serviço.
31. Acresce que a AMT<sup>6</sup>, sobre o novo sistema tarifário aplicável à Carris Metropolitana, recomendou anteriormente a ponderação da implementação de medidas de mitigação dos acréscimos tarifários que afetem os utilizadores dos serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros, designadamente, pela fixação de tarifas transitórias de adaptação, por um período de tempo considerado razoável, o que está em causa com esta proposta apresentada pela TML.
32. Tal como já referido no anterior parecer sobre o tarifário da Carris Metropolitana, parece resultar claro que o modelo tarifário da área metropolitana de Lisboa está sustentado em diversos estudos, realizados sucessivamente e de forma integrada, na implementação do Programa PART, em 2019, bem como na fundamentação do procedimento concursal para a região metropolitana. A saber:
- Foi tida em conta a “*Orientação para os custos*” na medida em que as receitas tarifárias devem remunerar adequadamente a autoridade de transportes, permitindo-lhe remunerar o operador pelos serviços prestados;
  - Pela mesma razão, foi tido em conta a “*Eficiência, razoabilidade e garantia da legalidade na utilização dos recursos públicos*” uma vez que, da atuação conjugada do modelo tarifário e do modelo concursal, se pretende assegurar a sustentabilidade do

<sup>5</sup> Concurso público para a aquisição do serviço público de transporte rodoviário de passageiros na Área Metropolitana de Lisboa (Parecer AMT/2020/11, de 3 de fevereiro): [https://www.amt-autoridade.pt/media/2272/ppv\\_covilha\\_aml\\_quimaraes\\_vendasnovas.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2272/ppv_covilha_aml_quimaraes_vendasnovas.pdf).

<sup>6</sup> Parecer AMT/2022/34, sobre o tarifário a aplicar na Carris Metropolitana.

sistema de transportes, o que implica a maximização dos recursos públicos a afetar a estes contratos;

- Foi tida em conta a “*Garantia do cumprimento dos parâmetros de qualidade do serviço nos termos do RJSPTP e promoção da sustentabilidade, designadamente nas vertentes económica e ambiental*”, uma vez que o sistema tarifário está orientado para uma melhor facilidade de utilização e um menor preço de entrada, o que motivou aumentos muito significativos da procura<sup>7</sup> e, conseqüentemente, uma diminuição relevante dos gases com efeito estufa<sup>8 9</sup>;
- Foi tida em conta a “*Igualdade de oportunidades no acesso ao serviço*” uma vez que o aumento da procura, a introdução de gratuidade para jovens, os descontos tarifários mais substanciais para idosos e a introdução de tarifários únicos para toda a região atingiram objetivos de maior acessibilidade e coesão social e territorial;
- Foram atingidos, de forma quase plena, os objetivos “*Intermodalidade e integração tarifária*” e “*Transparência na fixação das tarifas e clareza e facilidade de compreensão*”, com a eliminação de milhares de títulos próprios, o estabelecimento de tarifas em linha com as tarifas praticadas nos serviços rodoviários municipais e a possibilidade de carregamento dos títulos pré-comprados nos atuais cartões de suporte de carregamento de títulos, objetivos esses que serão agora ainda mais plenamente alcançados com as alterações que ora são propostas.

33. Por outro lado, julgou-se demonstrado, que:

- Se garante 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*” tendo em conta que foram considerados vários cenários de receita tarifária, associada à produção quilométrica, variações da procura, custos da disponibilização do serviço e remuneração associada a essa prestação de serviços e níveis de financiamento próprio e cofinanciamento do Estado de medidas de redução tarifária;

<sup>7</sup> Dados preliminares PART 2019 (AMT) [https://www.amt-autoridade.pt/media/2270/implementacao\\_part\\_2019.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2270/implementacao_part_2019.pdf).

<sup>8</sup> Relatório de implementação PART 2019 (IMT) <https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2020/Noticia%20-%20Relat%C3%B3rio%20de%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%20Impacto%20do%20PART%202019/Relat%C3%B3rio%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20Impacto%20do%20PART%20-%20Set2020.pdf>.

<sup>9</sup> Relatório de implementação PART 2020 (IMT) [https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2021/Noticia%20PART%20e%20PROTransP/Relat%C3%B3rio%202020%20ART\\_PROTransP\\_FINAL\\_dez2021.pdf](https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2021/Noticia%20PART%20e%20PROTransP/Relat%C3%B3rio%202020%20ART_PROTransP_FINAL_dez2021.pdf).

- A “*racionalidade e objetivos subjacentes às opções de modulação tarifária*” encontra-se bastamente explicitada nos documentos citados, assim, como a “*ponderação da possibilidade de estabelecer tarifas integradas com o serviço de transporte público adjacente*”, a “*articulação adequada com as tarifas fixadas por outras autoridades de transportes*”, a “*ponderação da estrutura demográfica, do desenvolvimento social e económico do território, bem como dos níveis e perfis da procura e da respetiva elasticidade*”, bem como a “*ponderação adequada do nível de acessibilidade financeira*”;
  - Foi também efetuada a “*análise do impacto da introdução de novas tarifas propostas no modelo de procura do serviço*”, uma vez que a variação das receitas e da procura é crítica para a sustentabilidade do modelo tarifário e de transportes;
  - No que se refere à “*ponderação de um rácio adequado entre a tarifa do título ocasional de valor mais baixo e a do título de utilização mensal*”, resulta que foram ponderadas as alterações na procura, desde 2019, demonstrando-se que se verificou uma transferência de utilizadores de títulos ocasionais para títulos mensais, dadas as reduzidas tarifas destes e a maior abrangência geográfica e mobilidade oferecida pelos novos títulos mensais.
34. No caso concreto, a fixação de reduções tarifárias nestes títulos em particular, motivando o pagamento dos montantes correspondentes à TML, não alteram tais conclusões.

#### **IV – CONCLUSÕES**

35. Face ao exposto, conclui-se que a proposta apresentada pela TML de redução tarifária de todas as modalidades de passes navegante municipais de Setúbal, assegurada que esteja a sua comportabilidade orçamental e o cumprimento das regras legais relativas à autorização, cabimentação e validação de despesa pública, está em linha com o enquadramento legal citado, sendo o parecer favorável.
36. Recomenda-se que os relatórios previstos no artigo 18.º do Regulamento AMT incluam análise específica sobre esta medida, sem prejuízo da descrição global da execução dos contratos de serviço público e medidas de âmbito tarifário na região metropolitana de Lisboa.





Lisboa, 10 de abril de 2023.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino