

PARECER n.º 81/AMT/2022

I - ENQUADRAMENTO

1. Por c.e. de 3 de novembro de 2022, veio o Gabinete de Sua Ex.^a o Ministro das Infraestruturas e da Habitação (MIH) solicitar a apreciação da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) sobre o projeto de decreto-lei que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) n.º 2019/520 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de março (**interoperabilidade dos sistemas eletrónicos de portagens rodoviárias**).
2. De referir que a AMT emitiu anteriormente o **Parecer n.º 46/AMT/2022, de 10 de maio** - que aqui se dá por integralmente reproduzido - que concluiu que o projeto de transposição apresentado pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) integrava, globalmente, as questões essenciais da Diretiva, contribuindo para a materialização de um sistema de portagens eletrónicas rodoviárias interoperável e seguro na União Europeia.
3. Considerava-se, no entanto, ser necessário ponderar e proceder a **ajustes e retificações ao projeto** então apresentado, o que não se veio a verificar na totalidade.

II – DO PARECER

4. Considera-se que é necessária uma delimitação clara das atribuições e papel de cada um dos organismos responsáveis pela operacionalização e monitorização do “sistema de portagens” (Serviço Eletrónico Europeu de Portagens / Serviço Eletrónico Nacional de Portagens) – IMT e AMT - nas suas várias vertentes (regulamentação técnica e regulação deste “mercado” da mobilidade, no contexto da transição digital).
5. Por outro lado, o projeto de diploma apresenta, no que respeita aos operadores, obrigações semelhantes àquelas que se encontram consagradas quanto ao serviço de cobrança de portagens no SENP, pelo que se considera necessário visitar o “catálogo” dessas obrigações, face ao novo modelo introduzido em razão da transposição da Diretiva.
6. A falta da referência às competências da AMT - “cruzada” com as competências do IMT, constantes dos seus Estatutos ou atribuídas por legislação setorial específica - poderá introduzir incerteza jurídica na aplicação do diploma e na gestão do sistema, pelo que se reitera a necessidade de clarificação desta matéria.

7. Adicionalmente, importa ter presente que, nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, cabe à AMT “**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”. Ora, o projeto de diploma não consagra qualquer mecanismo de transmissão de informação, necessária à AMT para compreensão dos elementos associados à formação dos preços dos serviços associados ao “sistema eletrónico de portagens rodoviárias”.
8. Em termos gerais, constata-se a ausência de referência às atribuições da AMT em matéria de **regulamentação** aplicável ao **sistema de identificação eletrónica de veículos**, conforme expresso na alínea h) do n.º 2 do artigo 5.º dos seus Estatutos¹.
9. Reafirma-se que deveria ser prevista a articulação expressa do IMT e a AMT, sempre que esteja em causa a **normalização de requisitos técnicos comuns a infraestrutura e sistema de portagens**, tendo em conta que a criação e aprovação de critérios comuns e não discriminatórios apresenta, para além de implicações ao nível da “regulamentação técnica”, claros reflexos “regulatórios”, tendo em conta o funcionamento do “sistema” de cobrança eletrónica e interoperável de portagens, que configura um verdadeiro “mercado”, sujeito a regras de concorrência, que devem ser justas e equitativas, removendo “barreiras à entrada”.
10. Em termos mais específicos considera-se que quanto às **definições** (artigo 3.º), que foram significativamente reduzidas face ao conteúdo da Diretiva e mesmo da versão preliminar do projeto, sobre a qual a AMT teve oportunidade de se pronunciar. Ou seja, o projeto de diploma não especifica termos constantes da Diretiva, como sejam:
 - Serviço de portagem” - Definição 1 da Diretiva;
 - “Fornecedor de serviços de portagem” - Definição 2 da Diretiva;
 - “Setor do SEEP” - Definição 8 da Diretiva (importando aqui referir que existe a definição de Setor do SENP, estando em falta a do SEEP);
 - “Equipamentos de bordo” - Definição 11 da Diretiva;
 - “Componente de interoperabilidade” - Definição 13 da Diretiva;
 - “Parâmetros de classificação do veículo” - Definição 17 da Diretiva;
 - “Acreditação” - Definição 20 da Diretiva.

¹ Aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2914, de 14 de maio, na sua redação atual.

11. Reafirma-se que no artigo 4.º, deveria ser prevista a disponibilização à AMT pelo IMT, da informação relativa ao acesso à atividade dos fornecedores de serviços de portagens, para que o organismo de regulamentação técnica e o regulador económico possam ter a mesma informação sobre os agentes económicos que atuam nos mercados. Tal deveria incluir a informação recebida e detida pelo IMT, ao abrigo do artigo 35.º.
12. O n.º 6 do Artigo 9.º (*fornecimento de equipamentos de bordo*) estabelece que “*Com exceção dos sistemas de pré-pagamento anónimos, aos equipamentos de bordo tem de ser associada uma matrícula*”; no entanto, o artigo 24.º (*pagamento de portagens com equipamento de bordo*) não prevê a possibilidade de utilização de equipamento de bordo anonimizado; também o Artigo 25.º (*pagamento de portagens sem equipamento de bordo*) não expressa essa possibilidade para veículos de matrícula estrangeira. Importa, pois, resolver estas incongruências.
13. O artigo 11.º (*reconhecimento de fornecedores do SENP, Serviço Eletrónico Nacional de Portagens*) aparenta estabelecer para o SENP diferentes exigências de cobertura face ao SEEP (*Serviço Eletrónico Europeu de Portagem*), sem que a que tal justificação seja perceptível das considerações expressas no preâmbulo do projeto de diploma, pelo que se sugere a ponderação desta matéria.
14. O artigo 15.º (*regulamento dos setores do SEEP e do SENP*), atentas as atribuições da AMT, deveria prever a comunicação prévia a esta Autoridade dos novos regulamentos ou de alterações a regulamentos existentes.
15. Reafirma-se o entendimento que devem ser sujeitos à apreciação pela AMT, atentos os poderes previstos nos seus Estatutos. De igual modo, a avaliação de condições equitativas e não discriminatórias de contratos referidos nos artigos 13.º, 14.º e 16.º devem ser da competência expressa da AMT, atentos os seus poderes de regulação e de promoção e defesa da concorrência.
16. O artigo 17.º (*contabilidade*) estabelece a necessidade de separação contabilística de atividades (serviços de portagens e outras), mas parece resultar do seu n.º 2 que a AMT apenas pode aceder a parte de informação sobre custos e receitas de cada uma dessas atividades (ou seja, acesso nos termos das suas competências). Ora, deve claro que a AMT pode aceder a todos os dados que sejam necessários para avaliar se existem (ou não) “subvenções cruzadas” (nos termos do n.º 3) entre os custos e receitas relacionados com a prestação de serviços de portagens e custos e receitas relacionados com outras atividades.

17. No artigo 19.º estabelece-se a possibilidade do **procedimento de mediação** tal como disposto na Diretiva, e remete para AMT essa atribuição de acordo com o previsto nos seus Estatutos, entendendo-se que deveria também ficar aqui exposto que para além das condições estabelecidas no diploma, o procedimento se desenvolverá nas condições definidas pela AMT, através de instrumentos regulamentar próprio.
18. O artigo 23.º (*condições gerais*) deveria referir que todas as **cláusulas de adesão** ao SEEP ou ao SENP, bem como eventuais alterações às mesmas, devem ser enviadas à AMT, incluindo quando envolvam outros serviços, tendo em conta que são muito frequentes os “pacotes de serviços”, incluindo vários produtos, com possíveis interconexões, incluindo cláusulas de adesão sobre disponibilização e/ou utilização de equipamentos de bordo.
19. O artigo 26.º (*publicitação das portagens em dívida e das vias portajadas*) estabelece no seu n.º 1, que o utilizador tem a oportunidade de realizar o respetivo pagamento de **modo digital**, “*por meio de cartão de crédito ou solução similar*” não se entendendo a referência expressa a cartão de crédito (o sistema deve considerar todas as formas possíveis de pagamento voluntário das portagens em dívida).
20. Já o n.º 2 do mesmo artigo estabelece que “*as concessionárias ou subconcessionárias divulgam, nas condições necessárias ao seu adequado conhecimento, nomeadamente através de painéis informativos na via (...)*”. Ora, sem prejuízo da necessária divulgação a colocação de painéis adicionais nas vias deve estar subordinada às disposições do Código da Estrada e do Regulamento de Sinalização do Trânsito (RST), por razão de coerência e, sobretudo, por razões de **segurança rodoviária**, pelo que esta reserva deve ficar expressa no diploma. Não será aceitável que cada operador defina e coloque um painel informativo na via, por sua iniciativa, sem critérios que garantam a sua uniformização.
21. Mais se considera dever ser incluído um artigo sobre o **livro de reclamações**, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, afigurando-se que a AMT, atentas as suas competências em matéria de direitos dos utilizadores, ser a entidade competente para o tratamento de reclamações de utilizadores de serviços de portagem. Neste projeto mantém-se a ausência de clarificação da entidade competente para receber e tratar as reclamações de utilizadores que deve ser da AMT.
22. O artigo 27.º (*veículos de aluguer sem condutor*), parece estabelecer uma obrigação que implica que as empresas de aluguer de veículos sem condutor (*rent a car*) equipem todos os seus veículos com um equipamento de bordo, o que levanta dúvidas quanto à sua legitimidade, julgando-se de rever esta obrigação.

23. O artigo 37.º (*informações necessárias sobre o não pagamento de taxas de portagem*) estabelece no seu n.º 4 que “*Em caso de incumprimento dos prazos estabelecidos no número anterior, a portageira dá conhecimento ao IMT, I.P.*”, mas tal determinação parece ser inconsequente.
24. Havia sido referido anteriormente que relativamente às matérias de **contraordenações e regime sancionatório (artigo 46.º)**, deveria ser identificado qual das entidades fiscalizadoras² é responsável por cada contraordenação em concreto, incluindo a identificação clara da competência para o respetivo processamento. Mantém-se esta posição, essencial no âmbito do princípio da legalidade, que pauta todo o procedimento sancionatório.
25. Será de sublinhar que são previstas novas atribuições da AMT constantes do artigo 10.º (*reconhecimento de fornecedores do Serviço Eletrónico Europeu de Portagem, SEEP*), do artigo 17.º (*contabilidade*), do artigo 18.º (*órgão de conciliação*), do artigo 19.º (*procedimento de mediação*), o artigo 23.º (*condições gerais*) e do artigo 45.º (*entidades fiscalizadoras e com competência para processamento de contraordenações*).
26. Neste contexto, e ainda assim, o projeto de diploma procede à revogação³ da alínea f) do n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos da AMT) que estabelece que constitui receita própria do regulador “*Uma percentagem de 30% da receita do IMT, I.P., proveniente da tarifa de transação eletrónica, a ser suportada pelas concessionárias, pelas subconcessionárias ou por outras entidades que, para pagamento dos seus serviços por parte dos utentes ou clientes, aceitem o dispositivo eletrónico como meio de cobrança, por cada transação eletrónica agregada ou não, consoante o caso, desde que não associada a uma isenção do pagamento de taxas de portagem, nos termos do artigo 18.º-A da Portaria 314-B/2010, de 14 de junho (...)*”. Do artigo 55.º resulta a revogação de todas as Tarifas da SIEV, S.A (sistema de identificação eletrónica de veículos), por revogação do artigo 22.º da Portaria n.º 314-B/2010, de 14 de junho.
27. Não se vislumbra o racional de tal revogação, que coloca em causa o **modelo de financiamento da AMT**⁴, ainda mais porque o projeto de diploma estabelece novas

² IMT, AMT, ASAE, CNPD.

³ Cf. Artigo 55.º norma revogatória.

⁴ As referências a taxas resultam do n.º 11 do Artigo 4.º do projeto, bem como pelo Artigo 44.º, ambos os normativos remetendo para o Anexo III, que faz referência a taxas a cobrar pelo IMT no que se refere ao acesso e permanência na atividade, bem como

atribuições para o regulador em matéria de cobrança de portagens eletrónicas, para além das atualmente previstas nos seus Estatutos.

28. De facto, nem o preâmbulo do diploma faz referência à revogação⁵, nem o IMT, na sequência da emissão do **parecer n.º 46/AMT/2022, de 10 de maio**, prestou à AMT esclarecimentos sobre a proposta;
29. Representando a receita⁶ da comparticipação sobre a tarifa de transação eletrónica de portagem cerca de 525 000 euros em 2022, deveriam ser introduzidas normas expressas no diploma sobre a forma de manter a remuneração do exercício das competências da AMT.
30. Desde logo, o diploma estabelece um Anexo com identificação de taxas por serviços prestados pelo IMT, pelo que seria expeável a introdução de taxas por serviços prestados pela AMT (o que se aplicaria à realização de processos de mediação, à análise de minutas de contratos de adesão ao SEEP ou ao SENP e à aprovação de regulamentos), ainda que se afigure que a eventual receita a obter - e dependendo do valor da taxa - poderia não igualar a receita referenciada no ponto 29⁷.
31. Ora, ainda que eliminada a tarifa de transação eletrónica (como outras tarifas SIEV), as transações eletrónicas continuam a existir, bem como as empresas de prestação do serviço de cobrança de portagens em regime exclusivamente eletrónico devem continuar a ser remuneradas pelos serviços prestados.
32. De referir que o n.º 11 do artigo 55.º garante a “neutralidade económica com a eliminação das Tarifas da SIEV, S.A.”, estabelecendo que a remuneração pela prestação do serviço de cobrança de portagens, em sistema exclusivamente eletrónico, é objeto de acerto de contas após o final de cada ano civil, segundo o Modelo de Tarifa Aditiva, estabelecido pela Deliberação n.º 287/2020 da AMT, de 27 de fevereiro de 2020.

autorização para novos sistemas de portagens, nos termos da Diretiva. Ora não parece existir qualquer equivalência entre essas taxas e as antes referidas na al. f) do n.º 1 do Artigo 32.º dos Estatutos da AMT.

⁵ A nota justificativa que acompanha o projeto de diploma também não identifica se se mantêm ou não os meios financeiros envolvidos, isto é, não especifica quais os efeitos na receita e na despesa.

⁶ Segundo o Plano de Atividades de 2022

- https://www.amt-autoridade.pt/media/3454/plano_de_atividades_2022_amt.pdf

⁷ Haveria, aliás, interesse em saber se o IMT efetuou a análise do impacto da eliminação da receita, e quais as medidas propostas para mitigar esse impacto.

33. No pressuposto de que este “acerto” afeta apenas a remuneração dos operadores, conclui-se que o diploma pretende evitar que exista um acréscimo “indevido” dessa remuneração, resultante da revogação da tarifa, mas não acautela a perda de receita da AMT, apesar de, simultaneamente, alargar o âmbito da sua intervenção, o que não pode ser aceite.
34. Em suma, considera-se que, dada a sua relevância, as disposições supra referenciadas devem ser reponderadas, quanto ao seu alcance e clareza.

III. DAS CONCLUSÕES

35. Não obstante a AMT já se ter pronunciado sobre a versão preliminar do projeto de transposição da Diretiva, permanecem questões que continuam a merecer ponderação e revisão cuidada, salientando-se:
- **A proposta de revogação** da alínea f) do n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos da AMT) que estabelece que constitui **receita própria** do regulador *“Uma percentagem de 30% da receita do IMT, I.P., proveniente da tarifa de transação eletrónica, a ser suportada pelas concessionárias, pelas subconcessionárias ou por outras entidades que, para pagamento dos seus serviços por parte dos utentes ou clientes, aceitem o dispositivo eletrónico como meio de cobrança, por cada transação eletrónica agregada ou não, consoante o caso, desde que não associada a uma isenção do pagamento de taxas de portagem, (...)”* Não se vislumbra o racional de tal revogação, que coloca em causa o **modelo de financiamento da AMT**, tanto mais que o projeto de diploma estabelece novas atribuições para o regulador em matéria de cobrança de portagens eletrónicas – e que devem, efetivamente, ser atribuídas ao regulador - para além das atualmente previstas nos seus Estatutos;
 - A este propósito, salienta-se o referido nos pontos 32 e ss ou seja: ainda que o n.º 11 do artigo 55.º do projeto procure garantir a “neutralidade económica” do novo modelo com a eliminação das “Tarifas da SIEV, S.A.” - *estabelecendo que a remuneração pela prestação do serviço de cobrança de portagens, em sistema exclusivamente eletrónico, é objeto de acerto de contas após o final de cada ano civil⁸ e no pressuposto de que este “acerto” afeta apenas a remuneração dos operadores, concluindo-se que o diploma pretende evitar que exista um acréscimo*

⁸ Segundo o Modelo de Tarifa Aditiva, estabelecido pela Deliberação n.º 287/2020 da AMT, de 27 de fevereiro de 2020.

“indevido” dessa remuneração, resultante da revogação da tarifa - o mesmo não acautela a perda de receitas próprias da AMT, apesar de, simultaneamente, alargar o âmbito da sua intervenção, o que não pode ser aceite.

- A necessidade de **clarificação das atribuições da AMT** em matéria de regulamentação aplicável ao sistema de identificação eletrónica de veículos, conforme expresso na alínea h) do n.º 2 do artigo 5.º dos seus Estatutos, bem como,
- **A consagração expressa:**
 - i. Dos poderes da AMT para aceder aos **dados contabilísticos** que sejam necessários para avaliar se existem (ou não) “subvenções cruzadas”;
 - ii. Da obrigação de envio à AMT das **cláusulas de adesão** ao SEEP ou ao SENP, bem como eventuais alterações às mesmas;
 - iii. Da necessidade de **articulação do IMT com a AMT**, sempre que esteja em causa a normalização de requisitos técnicos comuns a infraestrutura e sistema de portagens;
 - iv. Da **apreciação, pela AMT**, dos regulamentos previstos no artigo 15.º e das condições equitativas e não discriminatórias de contratos referidos nos artigos 13.º, 14.º e 16.º; e, ainda,
 - v. De um artigo sobre o **livro de reclamações**, no formato físico e eletrónico, afigurando-se que a AMT, atentas as suas competências em matéria de direitos dos utilizadores, é a entidade competente para o tratamento de reclamações de utilizadores de serviços de portagem.

Lisboa, 16 de novembro de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino