

PARECER N.º 53/AMT/2024

[versão não confidencial]

I - INTRODUÇÃO

1. A 28 de agosto de 2024, veio o Gabinete de Sua Excelência o Ministro das Infraestruturas e Habitação solicitar à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a emissão de parecer sobre a criação do “Passe Ferroviário Verde”.
2. Refere-se que, no âmbito da apresentação pública do pacote de medidas da mobilidade verde, a anunciar brevemente, e atentas as atribuições da AMT, tendo em consideração o disposto no Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março de 2021, é remetido um documento explicativo da criação do “Passe Ferroviário Verde”, título válido por 30 dias consecutivos, que permitirá o acesso a diversos serviços públicos ferroviários, explorados pela CP – Comboios de Portugal. E.P.E (CP) ao abrigo de Contrato de Serviço Público celebrado entre o Estado e esta entidade.
3. A AMT tem como atribuições, entre outras, nos termos do n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (estatutos da AMT):
 - 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 presentes estatutos e demais legislação aplicável;
 - Emitir parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público;
 - Definir os requisitos gerais base para a caracterização das situações em que se justifica a previsão ou imposição de obrigações de serviço público, e a contratualização de serviços de transporte público de passageiros, no quadro da legislação nacional e da União Europeia aplicável;

- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.
4. Nos termos do artigo 34.º do mesmo diploma, a AMT possui os poderes de regulação, supervisão, regulamentação, fiscalização e sancionatórios, tais como:
- Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos e infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e portuárias, no quadro legislativo e contratual em vigor nos setores regulados;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;
Proceder ao controlo sistémico dos fatores de formação de preços, auscultando as entidades relevantes nos diferentes modos;
 - Fiscalizar e auditar a aplicação de leis e regulamentos e demais normas aplicáveis às atividades sujeitas à sua jurisdição
5. Finalmente, segundo o n.º 9 do artigo 7.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, *“as autoridades de transportes comunicam à AMT os instrumentos legais, regulamentares, contratuais e administrativos que disciplinam regras de âmbito tarifário, para efeitos de exercício das competências de regulação e supervisão, nos termos dos Estatutos da AMT, incluindo emissão de parecer, tendo em conta as obrigações de informação e reporte estabelecidas ao abrigo do presente regulamento”*.
6. Assim, o presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

II – ENQUADRAMENTO

Fundamentação

7. Como considerandos iniciais, refere o documento de fundamentação que:
- *“Portugal assumiu o compromisso de alcançar a neutralidade carbónica até 2050, em linha com a estratégia ambiental e climática das Nações Unidas e da União Europeia, vertidas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), na Agenda 2030, no Pacto Ecológico Europeu e, mais recentemente, no Pacote Fit-for-55, também designado por Objetivo 55, e na Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente, no quadro da UE, para a mobilidade urbana;*
 - *As atuais metas nacionais, vertidas no Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, no Plano Nacional de Energia e Clima 2030 e na Lei de Bases do Clima, definem para o setor dos transportes, a meta de redução de 40% as emissões de CO2 até 2030 (face a 2005), e a introdução de pelo menos 20% da utilização de energias renováveis neste setor;*
 - *Para alcançar estas metas, no setor dos transportes e da mobilidade, é fundamental adotar medidas que promovam uma efetiva transferência modal de passageiros para modos de transporte energeticamente mais eficientes e ambientalmente sustentáveis, designadamente para o transporte público ferroviário;*
 - *Em 2023, foi criado o Passe Ferroviário Nacional, título de transporte mensal, com o valor único de 49€, que permite viajar exclusivamente em comboios de Serviço Regional de toda a rede CP. A adesão a este passe ficou aquém do desejado, registando número residual de utilizadores (cerca de 3000 títulos mensais vendidos até abril de 2024) e evidenciando a necessidade de se rever esta medida para a tornar mais atrativa e eficaz na captação de novos utilizadores para o transporte público ferroviário;*
 - *Assim, com vista a tornar incontestável a opção pela ferrovia para todo o tipo de deslocações a nível nacional, assegurando através de um tarifário simplificado e inclusivo, foram desenvolvidos, juntamente com a CP, os estudos necessários para a substituição do Passe Ferroviário Nacional,*

por um novo título de transporte que permitisse uma maior abrangência de serviços CP e um valor mais reduzido, capaz de acelerar a desejada transferência modal, a inclusão e o combate à pobreza de mobilidade, e com maior simplicidade, o Passe Ferroviário Verde, que a seguir se descreve mais detalhadamente.”

8. Assim, pretende-se criar o “Passe Ferroviário Verde” (PFV), um título de transporte válido por 30 dias consecutivos, com um valor de 20€ e que dá acesso aos seguintes serviços ferroviários:
 - Serviço Regional;
 - Serviço InterRegional;
 - Serviço Urbano de Coimbra, Lisboa e Porto, nos troços não abrangidos pelos passes intermodais metropolitanos;
 - Serviço Intercidades (2.^a classe).
9. Refere-se que, *“pese embora as condições de operacionalização ainda estejam a ser trabalhadas pela CP”* é de destacar que:
 - Para garantir a qualidade e segurança do serviço, no caso do Serviço Intercidades, a utilização do PFV requer a reserva antecipada e obrigatória de lugar, no valor de 1€, de acordo com regras de utilização definidas para o efeito;
 - A não aplicação do PFV aos troços dos serviços urbanos abrangidos pelos passes intermodais metropolitanos, nomeadamente Andante e Navegante, visa salvaguardar a integridade destes títulos intermodais existentes, ou outros a criar, que já disponibilizam uma elevada multimodalidade nos territórios metropolitanos.
10. É esclarecido que as condições de disponibilização do título, (modelo de requisição, cartão de suporte, etc.) são análogas às implementadas para o Passe Ferroviário Nacional que se encontra em vigor que é substituído pelo PFV, sendo que para assegurar a clareza e objetividade das regras de acesso e utilização, a CP divulgará, pelos meios adequados, as condições de acesso e operacionalização, prestando todo o apoio aos utilizadores, para que possam estes possam usufruir a melhor experiência de viagem.

11. No que se refere aos impactos da medida, o documento refere que tendo em consideração a procura e os preços praticados nos diversos serviços e títulos oferecidos atualmente pela CP, bem como o conhecimento do que ocorreu com a implementação de outros títulos, nomeadamente com o Passe Ferroviário Nacional, no Serviços Regional, é expectável que:

[confidencial]

12. Na tabela seguinte, o documento sintetiza os principais pressupostos das estimativas de alteração da procura, atrás descritos.

Tabela 1 - Síntese dos pressupostos de projeção da procura e rendimentos

[confidencial]

13. Mais refere que aplicando estes pressupostos à procura e receitas base que seriam expectáveis num cenário base para 2024 sem implementação do PFV, cujos valores constam da tabela 2, obtém-se as estimativas de impacto da implementação do PFV, que apontam para uma redução dos rendimentos do operador em cerca de [confidencial] M€/ano, para a existência de cerca de [confidencial] milhões de passageiros que beneficiarão de redução do preço do título de transporte e de cerca de [confidencial] milhões de novos clientes. A medida abrange cerca de [confidencial] milhões de passageiros, conforme se apresenta na tabela 3.

Tabela 2 - Cenário Base de Passageiros e Rendimentos em 2024 (milhares)

[confidencial]

Tabela 3 - Resumo dos impactos da implementação do PFV (milhares)

[confidencial]

14. Mais refere o documento que, de acordo com as projeções, espera-se que a atual oferta da CP responda ao potencial aumento de procura, beneficiando no futuro da introdução de material circulante adicional.
15. Mais sublinha que os impactos financeiros da implementação do PFV nos rendimentos da CP, decorrem, essencialmente, de:

- Perda de receita de bilhetes ocasionais transferidos para PFV, da redução do valor face aos passes atuais, bem como dos acordos PART que são absorvidos¹;
- Receita gerada, surge da transferência de bilhetes ocasionais para o PFV e do valor resultante dos passes de novos utilizadores. Esta receita deve ser deduzida à compensação por obrigação de serviço público devida à CP pela implementação do PFV.

16. É também junta uma tabela 4, onde são apresentados mais detalhadamente os impactos da implementação do PFV nos rendimentos da CP.

Tabela 4 - Resumo dos impactos da implementação do PFV nos rendimentos da CP (milhares)

[confidencial]

17. Nesta sequência é referido que:

- A devida compensação pela implementação do PFV será assegurada, por via do contrato de serviço público celebrado entre o Estado e a CP através de uma compensação adicional que assegure a reposição do défice operacional gerado;
- Competirá à CP, em conjunto com o gestor do contrato, o Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), efetuar os cálculos da compensação adicional, a liquidar anualmente, em função dos dados reais de implementação do novo tarifário;
- Tal sucederá, sem prejuízo da supervisão das entidades competentes, como sejam a Inspeção geral de Finanças e a AMT, tal como já se verificava, para efeitos da conformidade contratual e legal com o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e do Regulamento n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro.

¹ Segundo o documento, “as CIM, no âmbito das suas competências e através de contratos interadministrativos, têm vindo a assegurar reduções tarifárias aos títulos da CP. Com a universalidade e preço previsto para o PFV, deixará de ser interessante a promoção de reduções de descontos por parte das CIM, assumindo-se assim esta perda de rendimento para a CP.”

18. Refere-se ainda que *“se considera que esta iniciativa dá cumprimento e atinge objetivos subjacentes à formação de tarifas no transporte público de passageiros, como sejam:*

- *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;*
- *Garantia do cumprimento dos parâmetros de qualidade do serviço público e promoção da sustentabilidade, designadamente nas vertentes económica e ambiental,*
- *Eficiência, razoabilidade e garantia da legalidade na utilização dos recursos públicos;*
- *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;*
- *Ponderação de gastos e rendimentos associados à prestação de serviço público;*
- *Integração tarifária e resposta às necessidades dos utilizadores.”*

19. Finalmente, refere-se que a criação do PFV será definida e aprovada através de resolução de conselho de ministros que determinará:

“1 – Aprovar o primeiro pacote de mobilidade verde, o qual:

[...]

b) Implementa o Passe Ferroviário Verde, no transporte público ferroviário de passageiros, nos seguintes termos:

i) O passe, válido por 30 dias consecutivos e disponibilizado pela CP - Comboios de Portugal, E. P. E., tem o valor de 20 euros, dando acesso aos seguintes serviços ferroviários:

i) Serviço Regional;

ii) Serviço InterRegional;

iii) Serviços Urbanos de Coimbra, Lisboa e Porto, nos troços não abrangidos por passe intermodal metropolitano;

iv) Serviço Intercidades (2.^a classe).

- ii) *Esta medida vem substituir o atual Passe Ferroviário Nacional, só disponível no Serviço Regional e com valor de 49 euros/mês;*
- iii) *No caso do Serviço Intercidades, a utilização do Passe Ferroviário Verde requer a reserva antecipada e obrigatória de lugar, de acordo com regras de utilização definidas para o efeito;*
- iv) *A medida entra em vigor no terceiro trimestre de 2024.*

[...]

5 - Atribuir, nos termos do contrato de serviço público celebrado entre o Estado e a CP – Comboios de Portugal, E.P.E. (CP, E.P.E.), como compensação adicional, em virtude da introdução do Passe Ferroviário Verde, previsto na alínea b) do n.º 1, um montante até 9,5 milhões de euros em 2024 e até 19 milhões de euros em 2025, devido pelo cumprimento de obrigações de serviço público de transporte ferroviário de passageiros;

6 - Ficam mandatados o Senhor Ministro de Estado e das Finanças e o Senhor Ministro das Infraestruturas e Habitação a proceder às alterações do Contrato de Obrigações de Serviço Público celebrado entre o Estado e a CP, E.P.E. necessárias a ajustar os parâmetros de serviço público contratados à criação do Passe Ferroviário Verde.

7 - Estabelecer que a partir da data de entrada em vigor do Passe Ferroviário Verde, deixa de ser devida compensação pelo Passe Ferroviário Nacional, sem prejuízo dos acertos devidos.

8 - Determinar que o pagamento do montante referido no n.º 5, deve ser previamente validado pelo IMT, I.P., e certificado pela Inspeção-Geral de Finanças.”

III – PARECER

Autoridade de Transportes

20. O RJSPTP 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 autoridades”*.
21. 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, por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados”,* sendo que, para a

prossecação das suas atribuições, têm diversas competências, entre elas a determinação e aprovação dos regimes tarifários a vigorar no âmbito do respetivo serviço público de transporte de passageiros.

22. Por seu turno, decorre dos artigos 38.º a 41.º do RJSPTP que as regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte e aos sistemas de transportes inteligentes, bem como as relativas à fixação de valores máximos de preços e atualização das tarifas, são definidas por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes, sem prejuízo de regras específicas fixadas por autoridades de transportes, no âmbito daquelas regras gerais.
23. Nos termos do artigo 3.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, que regulamenta o RJSPTP, 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 no serviço público de transporte de passageiros sob sua jurisdição, bem como o pagamento de compensações de âmbito tarifário, quando a elas haja lugar.
24. Sendo Estado a autoridade de transportes competente quanto ao modo de transporte ferroviário pesado e ao abrigo das relações concessórias entre com o operador interno CP existe *compliance* legal quanto à iniciativa de aprovação deste título de transporte de abrangência parcialmente nacional.

Compensações

25. O Regulamento 1370/2007 estabelece que uma obrigação de serviço público corresponde à imposição definida ou determinada por uma autoridade competente, com vista a assegurar o serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições sem contrapartidas.
26. As obrigações de serviço público de âmbito tarifário podem ser estabelecidas por regras gerais ou disposições contratuais que definam claramente as obrigações a cumprir e as zonas geográficas abrangidas, bem como, antecipadamente e de

modo objetivo e transparente, os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, as modalidades de repartição dos custos ligados à prestação de serviços e das receitas ligadas à venda de títulos de transporte, podendo estas últimas ser conservadas pelos operadores, transferidas para as autoridades competentes ou partilhadas entre ambos.

27. 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 1370/2007 e no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, bem como pelo artigo 24.º do RJSPTP, sendo que:
- A compensação a atribuir não pode, de modo a evitar a existência de sobrecompensação, exceder o 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 1370/2007 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 a prestação do serviço público de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado (cf. anexo do Regulamento 1370/2007).
28. Assim, a implementação da presente medida configura uma obrigação de serviço público de natureza tarifária, inerente à exploração do serviço público de transporte de passageiros, nos termos estabelecidos na Lei n.º 10/90, de 17 de março, e no RJSPTP, no qual são definidas as condições de disponibilização dos títulos de transporte com desconto, assim como as regras relativas à atribuição da respetiva compensação financeira aos operadores de serviço público de transporte de passageiros.
29. 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 esses factos devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes e pela AMT, designadamente na sequência do envio, por parte daquela, dos relatórios públicos previsto no artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 e no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio (Regulamento AMT).

30. De acordo com o Regulamento n.º 430/2019, de 16 de março, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, 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 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.”*

31. Por outro lado, nos termos do artigo 5.º do mesmo Regulamento, a fixação de tarifas deve ser sustentada em estudo demonstrativo do cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis, incluindo do 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.”*
32. Tal Regulamento, bem como todas as exigências de fundamentação, estão sobretudo ligadas a obrigações de serviço público tarifárias que devam ser compensadas ou exijam compensações públicas para o seu prosseguimento.
33. Ou seja, é pressuposto o cumprimento das diversas obrigações de fundamentação para garantir que o cálculo de compensações públicas cumpre o enquadramento legal e jurisprudencial nacional e europeu em matéria de Auxílios de Estado.²
34. Na generalidade, as compensações tarifárias são calculadas com base em regras de âmbito geral, que se aplicam da mesma forma a todas as entidades públicas e a todos os operadores que disponibilizam os títulos e tarifas de transporte que são compensados por essa via, designadamente quando estão em causa bonificações tarifárias.
35. Ao contrário, as indemnizações compensatórias são, por definição, calculadas para cada operador individualmente, considerando a obrigação de serviço público em causa e a estrutura de custos e receitas específica daquele operador e do serviço de transportes específico por ele explorado. Se este disponibilizar títulos relativos aos quais sejam fixadas tarifas máximas, as compensações tarifárias

² Ver documento da AMT sobre auxílios de Estado e compensações financeiras no transporte público de passageiros: https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf.

devem ser tidas em conta no cálculo da sua receita, como aliás decorre do Regulamento 1370/2007.

36. No entanto, nada impede, como no caso, que os efeitos da disponibilização de novo tarifário sejam considerados no pagamento de compensações pela totalidade de obrigações de serviço público prosseguidas no âmbito do respetivo contrato.
37. Por outro lado, segundo o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, as subvenções públicas que não revistam a natureza de indemnização compensatória são concedidas nos termos e pelas entidades definidas na norma, legal ou regulamentar, que preveja a subvenção, podendo revestir a forma de ato ou contrato administrativo.
38. Segundo as orientações da Comissão Europeia sobre a implementação do Regulamento 1370/2007, as regras gerais são medidas aplicáveis *“sem discriminação a todos os serviços de transporte público de passageiros de um mesmo tipo numa determinada zona geográfica da responsabilidade de uma autoridade competente”*. As regras gerais são, *“por conseguinte, medidas estabelecidas para um ou vários tipos de serviço público de transporte rodoviário ou ferroviário, impostas unilateralmente, de forma não discriminatória, por autoridades públicas aos operadores de serviços públicos ou incluídas em contratos celebrados por autoridades competentes com operadores de serviços públicos.”*.
39. Acrescenta ainda que o n.º 3 do artigo 3.º do Regulamento 1370/2007 autoriza as entidades competentes dos Estados-Membros a *“excluírem do âmbito de aplicação do regulamento as regras gerais aplicáveis à compensação financeira pelas obrigações de serviço público e que fixem tarifas máximas para o transporte de estudantes, formandos e pessoas com mobilidade reduzida. Se um Estado-Membro decidir fazê-lo, as autoridades nacionais devem avaliar as disposições de compensação à luz das regras do Tratado, em especial as relativas aos auxílios estatais”*³.

³ Se constituírem auxílio estatal, as regras gerais devem ser notificadas à Comissão, em conformidade com o artigo 108.º do TFUE, sendo que o artigo 25.º do RJSPTP refere expressamente que *“são proibidas quaisquer outras compensações, auxílios ou ajudas de entidades públicas a operadores de serviço público que não se enquadrem nos termos constantes do presente RJSPTP ou da legislação aplicável, designadamente o Regulamento e a legislação em matéria de concorrência”*. Importa referir que a União Europeia impôs regras específicas para as indemnizações compensatórias, i.e., para apoios que visam compensar as empresas pelos custos de exploração decorrentes da prestação de serviços

40. Da comunicação da Comissão e do acórdão Altmark⁴ ⁵. resulta, que as compensações financeiras concedidas no âmbito da execução de obrigações de serviço público, que compensem os custos ocasionados pelo cumprimento dessas mesmas obrigações e que cumpram os quatro critérios acima listados, não configuram um auxílio estatal.
41. Por outro lado, será sempre de garantir a aplicação e articulação de todos os instrumentos tarifários com instrumentos contratuais e regulamentares, no estrito cumprimento do Regulamento 1370/2007 e do RJSPTP, designadamente no que se refere ao correto cálculo de compensações financeiras pela prossecução de obrigações de serviço público de âmbito tarifário, dirigidas aos passageiros, mas que, naturalmente, impactam nas receitas da exploração⁶.

de interesse económico geral. A necessidade destas regras específicas prende-se com a importância de garantir que estes apoios são compatíveis com o mercado interno e que não são prejudiciais à concorrência. Enquanto regulador económico do Ecossistema da Mobilidade e Transportes, compete à AMT, em estreita articulação com a Autoridade da Concorrência, zelar pela promoção e defesa da concorrência no setor, através, entre outros, da aplicação das normas europeias e do controlo das indemnizações compensatórias. Assim, o n.º 2 do artigo 106.º do TFUE estabelece que *“as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral ou que tenham a natureza de monopólio fiscal ficam submetidas ao disposto nos Tratados, designadamente às regras de concorrência, na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada. O desenvolvimento das trocas comerciais não deve ser afetado de maneira que contrarie os interesses da União.”* Por outro lado, o artigo 93.º do mesmo Tratado determina que *“São compatíveis com os Tratados os auxílios que vão ao encontro das necessidades de coordenação dos transportes ou correspondam ao reembolso de certas prestações inerentes à noção de serviço público.”* A Comissão Europeia, na sua comunicação de orientação para a interpretação do Regulamento 1370/2007 elucida que *“Contrariamente ao que acontece noutras setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. (...) Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”* A Comissão Europeia acrescenta ainda que *“A presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark.”*

⁴ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747).

⁵ Estas quatro condições são as seguintes: *“(i) Em primeiro lugar, a empresa beneficiária deve efetivamente ser incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público e essas obrigações devem estar claramente definidas. (...) (ii) Em segundo lugar, os parâmetros com base nos quais será calculada a compensação devem ser previamente estabelecidos de forma objectiva e transparente, a fim de evitar que aquela implique uma vantagem económica susceptível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes. (...) (iii) Em terceiro lugar, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (...) (iv) Em quarto lugar, quando a escolha da empresa a encarregar do cumprimento de obrigações de serviço público, num caso concreto, não seja efectuada através de um processo de concurso público que permita seleccionar o candidato capaz de fornecer esses serviços ao menor custo para a coletividade, o nível da compensação necessária deve ser determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas, teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.”*

⁶ De acordo com o artigo 5.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, que regulamenta o RJSPTP estabelece variáveis/princípios gerais que podem ser tidos em conta em conta na criação de títulos de transporte e fixação das respetivas tarifas designadamente: (i) *“Igualdade de tratamento e de oportunidades para operadores e passageiros; (ii) Transparência e objetividade na aprovação e atualização de tarifas de transportes; (iii) Eficiência na afetação de recursos e a equidade das tarifas praticadas; (iv) Viabilidade económica, financeira, ambiental e social, das atividades dos operadores e de incentivos ao desempenho eficiente; (v) Qualidade e segurança do serviço, a distância e o tempo de percurso e outros fatores relevantes, internos ou externos aos operadores e à operação de serviços de transportes; (vi)*

42. No caso concreto, afigura-se que foi efetuado um exercício sustentado de cálculo do impacto da medida tarifária nas receitas da empresa, tendo em conta que este indicador é determinante no cálculo de compensações, conforme a fórmula constante da Cláusula 5.^a do Contrato de Serviço Público.
43. Tal como já exposto, parece resultar que, na generalidade, o medidaa tarifária tarifário está sustentada. A saber:
- Foi tida em conta a *“Orientação para os custos”* na medida em que as receitas tarifárias devem remunerar adequadamente o operador pelos serviços prestados e devem ser comportáveis pela autoridade de transportes (Estado);
 - Pela mesma razão, foi tido em conta a *“Eficiência, razoabilidade e garantia da legalidade na utilização dos recursos públicos”* uma vez que se pretende assegurar a sustentabilidade do sistema de transportes e da empresa, o que implica a maximização dos recursos públicos a afetar a este contrato, em função do benefício atribuído;
 - 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 pode

Objetivos de política tarifária concorrencial, social, ambiental, de ordenamento do território e coesão, bem como de financiamento do sistema de transportes e de mobilidade; (vii) 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.” Considera-se que esta norma é programática e de vinculatividade e exequibilidade relativa, carecendo atos administrativos, regulamentares e contratuais subsequentes de posterior e adequada fundamentação e objetivação, afigurando-se que ainda assim é bastante positiva, por estabelecer uma ligação com princípios gerais subjacentes à gestão do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*, designadamente, transporte público de passageiros, constante do RJSPTP e do Regulamento. Aliás, a alínea c) do n.º 4 do artigo 13.º da Lei n.º 10/90, de 17 de março, que aprova Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres estabelece que *“os preços a cobrar dos utentes deverão ter em conta os custos de produção da concessionária e a situação do mercado de transportes, sendo estabelecidos pela concessionária, com exceção daqueles que o Governo entenda dever fixar”*. O mesmo diploma refere que a *“organização e funcionamento do sistema de transportes terrestres tem por objetivos fundamentais assegurar a máxima contribuição para o desenvolvimento económico e promover o maior bem-estar da população”* e pugna por adequação permanente da oferta dos serviços de transporte às necessidades dos utentes, sob os aspetos quantitativos e qualitativos e progressiva redução dos custos sociais e económicos do transporte. Por outro lado, o prosseguimento dos objetivos enunciados deve obedecer aos diversos princípios básicos orientadores, tais como: assegurar aos utentes, em paridade de condições, igualdade de tratamento no acesso e fruição dos serviços de transporte; assegurar às empresas, públicas ou privadas, de serviços de transporte um regime de ampla e sã concorrência, liberdade de estabelecimento, autonomia de gestão, justa rentabilidade dos investimentos efetuados, justa igualdade de tratamento, equiparando, quanto possível, as suas condições concorrenciais de base, sem prejuízo das suas diferenças estruturais e das exigências do interesse público.

motivar aumentos da procura e, conseqüentemente, uma diminuição relevante dos gases com efeito estufa ⁷;

- Foi tida em conta a *“Igualdade de oportunidades no acesso ao serviço”* uma vez que o aumento da procura, a introdução de reduções tarifárias ou gratuidade permitem atingir objetivos de maior acessibilidade e coesão social e territorial;
- Os objetivos *“Intermodalidade e integração tarifária”* e *“Transparência na fixação das tarifas e clareza e facilidade de compreensão”*, podem ser atingidos com a medida e com a referência expressa á necessidade de comunicação entre a empresa e os utilizadores.

44. Por outro lado, julga-se demonstrado na documentação já citada, que:

- A *“racionalidade e objetivos subjacentes às opções de modulação tarifária”* 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”*, uma vez que se os descontos têm em conta a realidade territorial e social do país, sublinhando-se positivamente a discriminação positiva efetuada entre os territórios metropolitanos e os territórios não metropolitanos, sobretudo de baixa densidade e ocupação dispersa;
- 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 serviço prestado pela empresa.

45. Também foi tida em conta a *“Limitação das compensações por obrigações de serviço público, caso existam, aos custos ocasionados pelo cumprimento das*

⁷ Relatório de implementação PART 2020 e 2023 (IMT) https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2021/Noticia%20PART%20e%20PROTransP/Relat%C3%B3rio%202020%20PART_PROTransP_FINAL_dez2021.pdf e <https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Paginas/RELATORIO2022avaliacaodoimpactodoPARTePROTransP.aspx>

obrigações de serviço público, deduzidos das receitas geradas, e acrescidos de um lucro razoável” tendo em conta que o contrato de serviço público remetem para as regras previstas no Regulamento (CE) 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, e Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, quanto aos critérios relativos ao cálculo das compensações.

Resumo dos impactos da implementação do PFV (milhares)

[confidencial]

46. Assim, tendo em conta os elementos de fundamentação, considera-se que no caso concreto, afigura-se possível a atribuição de compensações tarifárias por parte do Estado, por intermédio da definição de obrigações de serviço público objetivas, claras e transparentes, procurando que seja atribuída a remuneração adequada ao operador pela prestação de um serviço em determinadas condições e procurando maximizar os recursos públicos em função do benefício social que se pretende atribuir.
47. Nos termos do n.º 3 e do n.º 4 da Cláusula 4.ª do Contrato de Serviço Público é estabelecido que o Estado pode determinar alterações nos parâmetros do serviço público, incluindo tarifários, mediante notificação à CP, sendo que esta entrega ao Estado e à Autoridade, um estudo de viabilidade operacional e impacto na compensação.
48. Nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 5.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, a fixação de tarifas é sustentada em estudo contendo a demonstração dos seguintes elementos mínimos, incluindo 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.
49. No caso concreto foram apenas apresentados dados relativos a receitas e procura. No entanto, considera-se 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

a fórmula de cálculo de compensações prevista no Contrato de Serviço Público estipula que o operador deve ser remunerado por via da diferença entre gastos e rendimentos, ou seja, pelo défice operacional gerado pelo cumprimento de obrigações de serviço público.

50. Assim sendo, julga-se garantido o pagamento ao operador de todo o efeito gerado por esta obrigação de serviço público.
51. Ainda assim, considera-se que deverá ser junto ao procedimento instrutor a demonstração referida no ponto 49, incluindo o modelo financeiro inerente à prestação do serviço público, atualizado e contemplando os efeitos das obrigações de serviço público a cumprir pelo operador. A AMT deverá ser notificada de tal documentação, pelo gestor do contrato, no âmbito das obrigações de reporte previstas no contrato de serviço público.
52. Releva também a efetiva prossecução de ações de fiscalização, monitorização e auditoria a serem desenvolvidas pela CP e gestor do contrato, num acompanhamento próximo da execução contratual, do ponto de vista financeiro e operacional, no sentido de obter dados, por eixo de mobilidade e por linha, com base em dados reais.
53. Tal releva não só para maximizar a utilização de recursos públicos, como para responder às necessidades da procura, incluindo com a adaptação da oferta da melhor maneira possível (tendo em atenção o ponto 6 da Cláusula 4.^a do Contrato de Serviço Público, quanto à gestão de meios - humanos e material circulante).
54. Por outro lado, considera-se que este acompanhamento é essencial para apurar, em ambiente real, as incidências positivas e negativas da prossecução desta obrigação de serviço público, como sejam o impacto positivo na CP e no sistema do aumento de procura ou as reduções de emissões de Gases com Efeitos de Estufa ou os impactos negativos que se venham a verificar.
55. Também não será de excluir efeitos positivos no serviço prestado, o que no limite pode levar à partilha de benefícios adicionais e induzidos por via da imposição de uma obrigação de serviço público por parte da CP (nos termos da Cláusula 5.^a do Contrato de Serviço Público).
56. Por isso, considera-se ser relevante sublinhar a necessidade de garantir a obrigação de reporte de informação contabilística analítica com desagregação

suficiente para permitir conferir os dados recebidos, bem como de informação desagregada por eixos de mobilidade/linhas, uma vez que decorre do Regulamento 1370/2007 que a contabilidade utilizada pelos operadores de serviço público deve permitir a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa por área de negócio⁸, pois tal permite introduzir transparência e objetividade no dispêndio de dinheiros públicos e permite sindicar a *compliance* legal, nacional e europeia do cumprimento de regras relativas a compensações financeiras, tal como a AMT tem defendido⁹.

57. Nesse sentido, considera-se que o n.º 6 da Cláusula 5.ª do Contrato de Serviço Público deveria ser alterada no sentido de os indicadores de desempenho operacional e financeiro (incluindo gastos e rendimentos) deverem ser apurados por linha e por eixo de mobilidade, de forma a dar completo cumprimento Regulamento 1370/2007.¹⁰

Considerações operacionais

58. Parece-nos claro que a medida proposta pode ter impactos positivos ao nível da promoção da igualdade de tratamento e de oportunidades para passageiros, objetivos de política tarifária social, ambiental, de ordenamento do território e coesão, e ao nível da mobilidade, intermodalidade e integração tarifária e maior acesso à rede de transportes, podendo alterar os padrões de mobilidade da população, e combatendo as externalidades negativas associadas à mobilidade, nomeadamente o congestionamento, a emissão de gases de efeito de estufa, a poluição atmosférica, o ruído, o consumo de energia e a exclusão social.

⁸ Decorre do Regulamento 1370/2007 a necessidade de adequado tratamento contabilístico das atividades de um operador de transportes públicos “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Ainda que o Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, tenha incorporado diversas disposições daquele regulamento, apesar de prever a possibilidade de “exame da contabilidade e registos organizados”, não estabelece regras que permitam um adequado reporte contabilístico ao nível das empresas, designadamente em relatórios e contas de caráter público ou de transmissão obrigatória às entidades públicas competentes. Sem prejuízo considera-se ser possível, num período transitório, a introdução de regras de separação e alocação de gastos e rendimentos por linha e indexação a cada uma delas dos fluxos financeiros associados a cada uma das atividades da empresa.

⁹ Ver Informação às autoridades de transportes - Indicadores de monitorização e supervisão - Lei n.º 52/2015, de 9 de junho https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf.

¹⁰ Tal como recomendado no Parecer N.º 58/2019, de 21 de novembro - <https://www.amt-autoridade.pt/pareceres-e-pron%C3%Bancias/pareceres/parecer-n%C2%BA-582019-parecer-pr%C3%A9vio-vinculativo-da-amt-sobre-o-contrato-de-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico-de-transporte-de-passageiros-entre-o-estado-e-a-cp-comboios-de-portugal-epe/>

59. Também se afigura da maior relevância que o sistema tarifário esteja baseado na recolha de dados reais, designadamente do sistema de bilhética sem contacto, o que traduz maior certeza e fiabilidade na monitorização e fiscalização do sistema de transportes, bem como confere maior rigor ao pagamento de compensações financeiras que esteja baseado nas vendas de títulos e/ou em passageiros efetivamente transportados.
60. Deve existir especial atenção nesta matéria uma vez que apenas algumas estações da rede ferroviária têm controlo de acesso, pelo que deverá mitigar-se a possibilidade de pagamento de descontos tarifários por viagens não realizadas. E sobretudo quando se calcula o pagamento de compensações em função da redução de receitas da empresa.
61. Mais se recomenda que a CP transmita - e o gestor do contrato valide - os dados necessários à elaboração, de acordo com o n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, um relatório público anual circunstanciado sobre as respetivas obrigações de serviço público (incluindo as tarifárias) o qual deverá incluir a informação que consta da tabela que se encontra no anexo 1 do Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março.
62. Tal relatório deve ser publicado, sendo de recomendar que do mesmo, e dos relatórios de execução contratual do gestor do contrato, resulte demonstrado o cumprimento do previsto nos artigos 4.º e 5.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio.
63. Não podemos deixar de referir que em 2023 foram solicitados dados à CP quanto à implementação do anterior Passe Ferroviário, tendo apenas sido prestados algumas estimativas iniciais, mas nunca reportados dados detalhados e consolidado.
64. Importa recordar que referir que em 2019 a AMT¹¹ emitiu parecer quanto ao contrato de serviço público, tendo emitido diversas recomendações. Importa também recordar as considerações recentemente efetuadas, no âmbito da “Ação de Supervisão aos Sistemas Tecnológicos de recolha e tratamento de informação e indicadores de desempenho de Empresas de Serviço Público de Transporte de

¹¹ Parecer N.º 58/2019, de 21 de novembro - <https://www.amt-autoridade.pt/pareceres-e-pron%C3%B4ncias/pareceres/parecer-n%C2%BA-582019-parecer-pr%C3%A9vio-vinculativo-da-amt-sobre-o-contrato-de-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico-de-transporte-de-passageiros-entre-o-estado-e-a-cp-comboios-de-portugal-epe/>

Passageiros e Infraestruturas” que abrangeu a CP¹² onde se concluir existir a necessidade de proceder a alterações ao contrato de serviço público, de forma a que existam indicadores mais extensos de desempenho e de qualidade, e que os mesmos sejam adequadamente contabilizados e divulgados às entidades de supervisão e ao público, bem como sejam adequadamente desagregados nos instrumentos de prestação de contas e relatórios de atividade.

65. São recomendações daquele relatório:

- Todas as obrigações contratuais, sobretudo de desempenho operacional e de qualidade, devem ser objetivas, claras e mensuráveis e estar associados a penalidades e/ou bonificações contratuais;
- A contratualização ou compromisso, quando se trata da prestação de serviço público de passageiros, perante indicadores ou conceitos indeterminados, tais como “continuidade e regularidade”, “condições de operabilidade”, “disponibilidade,” “permanência”, “qualidade”, “comodidade”, “acessibilidade”, “inclusividade,” “rapidez”, “segurança”, “satisfação do interesse social”, “equilíbrio, eficiência, transparência e rigor”, “adequados padrões de qualidade”, “bom estado de funcionamento e conservação em condições adequadas”, sem serem objetivados ou mensuráveis ou sem estarem associados a penalidades contratuais, são desprovidos de efeito útil e não constituem um incentivo à qualidade do serviço, devendo, sim, tal contratualização ou compromisso permitir a monitorização e fiscalização do contrato e a aferição do seu (in)cumprimento, bem como permitir o estabelecimento de métricas objetivas para atingir metas;
- Deve existir previsão e vinculatividade para diversos indicadores, para além dos tradicionais indicadores de regularidade e pontualidade, mas incluir também os supracitados, com enfoque na qualidade do serviço efetivamente prestado e não apenas na produção de serviços, como sejam conforto, limpeza, comodidade, atendimento, acessibilidade, inclusividade, rapidez, segurança e comunicação;
- Deve existir aferição periódica e sistemática de toda as obrigações contratuais, sobretudo de desempenho operacional e de qualidade, de

¹² Relatório disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/4552/a%C3%A7%C3%A3o-de-supervis%C3%A3o-aos-sistemas-tecnol%C3%B3gicos-de-recolha-e-tratamento-de-informa%C3%A7%C3%A3o-e-indicadores-de-desempenho-de-empresas-de-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico-de-transporte-de-passageiros-e-infraestruturas.pdf>

forma a permitir isolar disrupções do serviço aos passageiros (seja ou não incumprimento imputável à empresa) e encontrar com maior facilidade as causas e eventualmente ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Esta aferição, que é possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração permite comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, bem como desagregar, de forma objetiva, as medições anuais do cumprimento de horários e frequências;

- Assim, não devem ser utilizadas fórmulas de cálculo anual médio de indicadores, pois podem potenciar a diluição de disrupções efetivas em serviços e que são compensadas por cumprimentos de outras;
- Deve sim ser possível apurar efetivamente os incumprimentos de horários específicos (diários, mensais, trimestrais, por linha, conjunto de linhas) e de que forma é tida em conta alguma margem de tolerância, e sancionar esses incumprimentos;
- Deve garantir-se a transparência da comunicação com os passageiros, pois poder-se-á verificar uma disrupção objetiva e prolongada de diversos horários e frequências e ainda assim a empresa comunicar que não se verifica qualquer incumprimento e tal não se refletir, em nenhum modo, na compensação a receber. Deve ser internalizado que, na perspetiva do passageiro, bastará a simples constatação de sucessivas não realizações de horários, frequências ou serviços para considerar que existe incumprimento (ainda que possa não ser imputável à empresa). Comunicar altas taxas de regularidade ou pontualidade ao mesmo tempo que existem disrupções sucessivas, não é aceitável ou compreensível na perspetiva do passageiro;
- Deve existir certeza na efetividade dos mecanismos de aplicação de sanções pecuniárias, e não resultar a dúvida sobre se efetivamente existiram incumprimentos ou se não existiu monitorização para apurar os mesmos ou se estamos perante um bom desempenho da empresa que levou à desnecessidade de aplicação de sanções;

- É recomendável o apuramento de dados de desempenho de cada linha pelos diversos dias (designadamente semana e fim de semana), tendo em conta o programado e o realizado;
- Deve ser claro o nexos entre todas as obrigações contratuais da empresa e objetivos de curto e médio prazo, sem prejuízo da introdução de margens de execução adaptáveis à evolução e circunstâncias diversas,
- Independentemente da existência de causas de força maior ou outros fatores não imputáveis ou externos às empresas, devem ser divulgados os serviços programados e os serviços realizados e as causas de não realização, imputáveis ou não à empresa. A publicitação de indicadores de pontualidade e regularidade deve ser feita por referência aos serviços realizados, sem deixar de mencionar o seu peso face ao programado, por serviços ou conjunto de serviços, perfeitamente identificáveis;
- As sanções pecuniárias por incumprimento contratual devem reportar-se a todas as obrigações, devendo ser possível graduar o incumprimento por referência à gravidade de cada uma das possíveis infrações, sem amplitudes vastas no que se refere ao valor de multas. Se por um lado um valor alto de multas contratuais pode ser desmotivador do incumprimento, por outro, a aplicação indistinta de sanções a uma multiplicidade de obrigações ou a não existência de critérios ou parâmetros objetivos para calcular e aplicar um montante pecuniário intermédio para uma infração em concreto poderá significar a não aplicação de qualquer sanção;
- Deve ser assegurada a maior objetividade na execução contratual, sobretudo no que se refere à mensurabilidade e clareza de indicadores e parâmetros operacionais e estratégicos, de âmbito operacional, financeiro e económico do serviço, não deixando, obviamente, de ter em conta o Plano de Atividades e Orçamento ou Instrumentos Previsionais de Gestão, devendo todos os instrumentos ser coerentes;
- Devem existir relatórios de gestão e monitorização com uma periodicidade mensal ou trimestral, relativamente aos indicadores constantes do contrato e dos outros instrumentos operacionais e estratégicos, de forma a permitir o acompanhamento do contrato por parte de outras entidades fiscalizadoras ou de supervisão e para efeitos de divulgação ao público do desempenho do serviço;

- A divulgação deve ser clara, acessível e compreensível, por uma questão de transparência da atividade quanto a passageiros, potenciais passageiros, contribuintes, profissionais e entidades de fiscalização;
- A informação sobre cálculo e cumprimento de indicadores que conste de documentos da empresa (relatórios de gestão e contas) deve referenciar a avaliação do gestor do contrato;
- O Relatório e Contas, bem como os relatórios de acompanhamento da concessão, devem conter informação estruturada e específica relativa às compensações por obrigações de serviço público para garantir o cumprimento de obrigações legais de reporte e de fiscalização por parte das entidades competentes e tendo em conta uma expressa e clara enunciação das obrigações contratuais;
- Independentemente da existência de relatórios sumários de obrigações de serviço público, devem ser publicitados, salvaguardados elementos confidenciais ou de segredo de negócio, os relatórios de avaliação de desempenho operacional por parte dos gestores de contratos. Não se considera informação confidencial, mas antes de interesse público, a divulgação de serviços programados, realizados e indicadores de cumprimento de desempenho, ou o número de utilizadores de serviços e infraestruturas, estando em causa um serviço público compensado por entidades públicas;
- Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão e gestão contratual que constam da Informação AMT de 27 de setembro de 2018, bem como os previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, não apenas para monitorização, mas para avaliação de desempenho contratual;
- Deve efetivar-se a verificação periódica, objetiva e transparente da aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras, tendo por base os indicadores operacionais constantes da programação e realização de oferta, uma vez que as obrigações de serviço público (e/ou seus indicadores de base) poder-se-ão alterar, de ano para ano, seja quanto à incidência sobre mais ou menos serviços ou horários;
- A definição clara, objetiva e mensurável de obrigações, indicadores e pressupostos constitui condição essencial para se considerar aceitável o

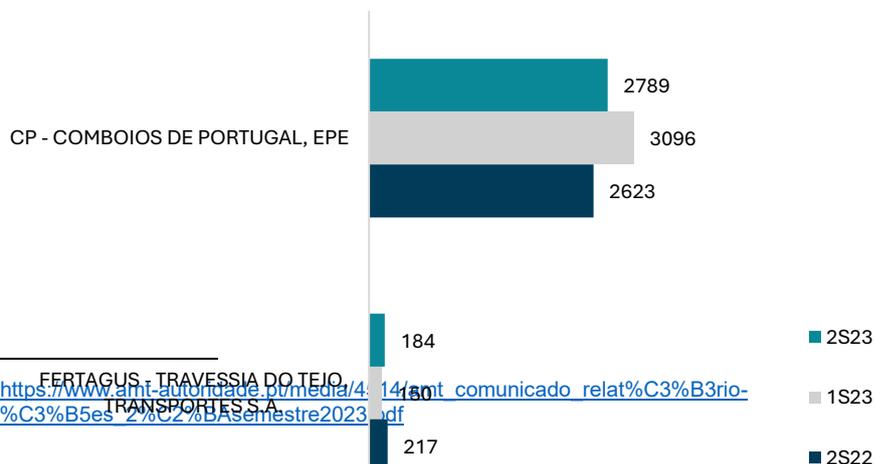
pagamento de compensações pelo cumprimento de obrigações de serviço público;

- A compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciado objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado, e de acordo com os dados disponíveis na fundamentação do contrato afigurava-se não ser possível monitorizar e aferir o seu cumprimento;
- Deve existir relação direta entre o pagamento de compensações financeiras e o integral cumprimento dos termos do contrato de serviço público, com evidentes vantagens para a execução contratual, representando também um incentivo à qualidade, para assegurar a sustentabilidade económica, financeira e social do contrato, operador e serviço;

66. Apenas com o cumprimento destas recomendações, com reflexo em contratos de serviço público existirá um verdadeiro incentivo ao cumprimento contratual, e apenas assim se permitirá uma efetiva aferição e sancionamento de eventuais incumprimentos contratuais e se potenciará um melhor serviço aos passageiros e, do mesmo passo, uma melhor defesa do superior interesse público, também na garantia da sustentabilidade económica da empresa e sustentabilidade do serviço.

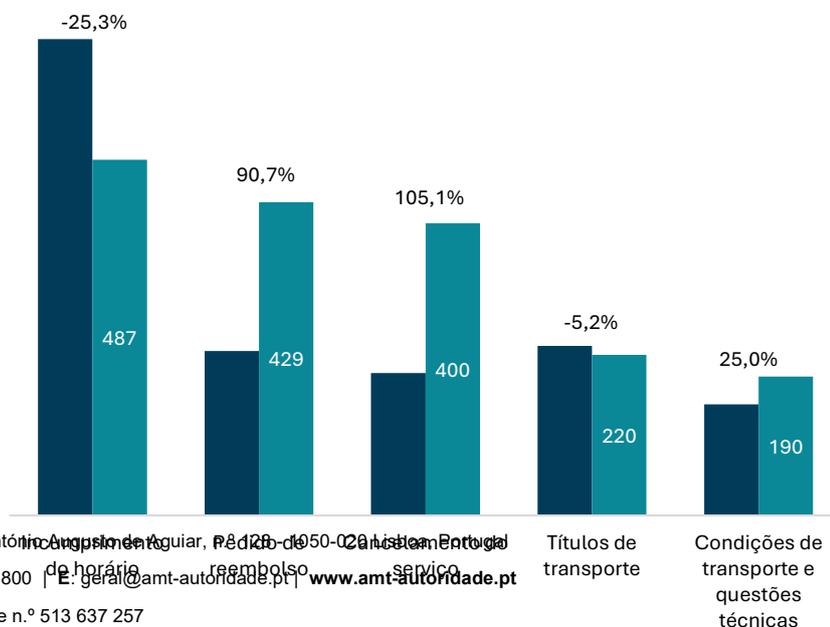
Direitos dos Passageiros

67. Importa também recordar o “*Relatório das reclamações no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*”¹³, onde resulta que o modo ferroviário foi o segundo mais reclamado, sendo responsável por 4.208 reclamações (29,7% do total de reclamações). Ver figura infra.



¹³ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/414/amt_comunicado_relato%C3%B3rio-reclama%C3%A7%C3%B5es_2022-2023_18Set2023.pdf

68. A figura infra apresenta os cinco principais motivos de reclamação relativamente ao transporte ferroviário de passageiros, representando 58,1% do total das reclamações da categoria registadas durante o 2ºS 2023.
69. O motivo que mais reclamações originou foi o relacionado com o incumprimento de horário com 487 reclamações (-25,3%) representando neste semestre 16,4% do total do transporte ferroviário.
70. O segundo motivo está relacionado com pedidos de reembolso, representando 14,4% do total das reclamações (+90,7%). Estes pedidos estão relacionados com a supressão ou atraso nos serviços decorrentes da existência de greves. Seguem-se as reclamações motivadas por cancelamentos/supressões de serviço com 400 reclamações (+105,1%) representando agora 13,5% da totalidade das reclamações. Seguem-se reclamações relacionadas com os títulos de transporte, nomeadamente as respeitantes à aplicação de coimas por falta de validação dos mesmos com 220 reclamações (-5,2% que no mesmo período de 2022), por último, as relacionadas com as condições de transporte, que correspondem a 6,4% das reclamações, ou seja, mais 25% em comparação homóloga.



71. Ou seja, a maior parte das reclamações estão relacionadas com questões cruciais que serão impactadas medida tarifária e em conjugação com outras medidas em execução ou planeadas (reduções para jovens e estudantes), isto é, com o desempenho do serviço ferroviário, com os títulos de transportes e as condições de utilização dos mesmos e do serviço.
72. Quanto ao primeiro semestre de 2024, cujos dados ainda não são públicos, podemos adiantar que, de um total de cerca de 2500 reclamações, os principais motivos de reclamação são os seguintes:

Motivos

Títulos de transporte

Incumprimento do horário do transporte

Crítica a conduta de funcionário / colaborador

Máquinas de venda de títulos / compras on-line e multibanco/ validadores/ outros

Pedido de reembolso/ Indemnização

Cancelamento do serviço

Falta/erro na informação afixada

73. Também em outro elaborado pela AMT são apresentados os principais resultados da quarta consulta ferroviária¹⁴, relativa aos anos de 2021 e 2022 e realizada pela AMT no segundo trimestre de 2023 aos utilizadores e seus representantes quanto às condições do mercado ferroviário, designadamente ao nível do transporte de passageiros.
- Em geral, verifica-se que os resultados obtidos nesta consulta são manifestamente piores do que os das consultas anteriores. Relativamente aos serviços ferroviários de transporte de passageiros, urbanos e suburbanos, constata-se que a grande maioria dos

¹⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/4100/comunicacao-social_consulta-ferrovi%C3%A1ria-2023.pdf

respondentes classificou os serviços urbanos e suburbanos como insatisfatórios (41%) ou muito insatisfatórios (42%) e os restantes como satisfatórios (17%).

- A avaliação global destes serviços resultou (na escala [1,4]) em 2,01. Em relação às temáticas analisadas, os níveis mais elevados de satisfação nos serviços urbanos e suburbanos são observados na temática de preços e procedimentos de aquisição de títulos de transporte (2,53), verificando-se uma insatisfação por parte dos respondentes nas restantes temáticas, com destaque para a acessibilidade e assistência a passageiros com mobilidade reduzida, onde se verificam maiores níveis de insatisfação (2,00), seguida do tratamento de situações de atraso ou perturbações nos serviços (2,13).
- A maioria dos respondentes considera-se satisfeito (44%) ou muito satisfeito (10%) com a qualidade global dos serviços ferroviários de transporte de passageiros de longo curso, regionais e internacional, e 72% considera que a mesma se tem mantido sem evoluções nos últimos dois anos. À semelhança do que se verifica nos serviços urbanos e suburbanos, a temática acessibilidade e assistência a passageiros com mobilidade reduzida é a que apresenta maiores níveis de insatisfação (2,01), seguida do tratamento de situações de atraso ou perturbações nos serviços (2,04), sendo a temática relativa a estações de passageiros e outras infraestruturas de apoio a que regista melhor avaliação (2,37).
- Em termos de satisfação global com os principais serviços de longo curso, regionais e internacionais, os resultados mais elevados registam-se no serviço alfa pendular (2,75), que constitui o único serviço com o qual os respondentes estão satisfeitos. Na consulta anterior, efetuada em 2021, era o serviço internacional o que registava maiores níveis de satisfação. Quer os serviços intercity, com uma avaliação de 2,44 (ligeiramente melhor que na consulta em 2021), quer os serviços regionais com uma avaliação de 2,11 (inferior à consulta anterior) apresentam um nível insatisfatório (abaixo de 2,5).
- Os respondentes identificam um conjunto de situações que justificam a sua insatisfação no serviço de longo curso: i) o elevado preço dos bilhetes, ii) o mau funcionamento da rede Wi-Fi, iii) a ausência / má qualidade do serviço de bar e iv) a falta de higiene das casas de banho,

destacando ainda a inexistência de acessibilidade para cadeiras de rodas, bem como de plataforma elevatória em algumas estações, no serviço intercidades.

74. Antecipando-se a entrada em vigor de novas regras bem como o aumento da procura sem a implementação, no mesmo prazo, de medidas de aumento de oferta, será expectável que as reclamações possam aumentar. Tal impõe especiais cuidados nas comunicações e no atendimento às necessidades dos atuais e futuros utilizadores, bem como publicação e divulgação das condições de acesso, claras e objetivas.
75. Tendo em conta a oferta existente e o aumento de taxas de ocupação, poderá ser inevitável, em alguns segmentos, a degradação da qualidade do serviço prestado, pelo que será expectável que o “benefício da redução tarifária” possa vir a ser “desvalorizado” pelos utilizadores.
76. Mais se considera que a CP e o gestor do contrato se deverão articular com as diversas autoridades de transportes locais – não apenas com aqueles com quem a CP tem protocolos assinados – no sentido de monitorizar o comportamento da procura, para que possam ser identificados pontos críticos de pressão, no interface com outros modos de transportes, com o objetivo de os poder antecipar e mitigar.
77. Nos termos da Cláusula 17.^a do contrato, constitui obrigação da CP recolher, tratar e apresentar ao Gestor do Contrato, à Autoridade de Transportes e à AMT, os dados de tráfego e de exploração, conforme o Anexo XI, com periodicidade trimestral.
78. Neste âmbito, a CP e o gestor do contrato devem considerar recolher e divulgar, com periodicidade trimestral, os dados de ocupação dos diversos serviços ferroviários, uma vez que para os atuais e utilizadores, este indicador assumirá tanta relevância como a pontualidade e a regularidade.
79. Considera-se por isso recomendável que o indicador de ocupação dos vários tipos de serviços prestados seja aditado aos indicadores contratuais, como medida de monitorização e medição da qualidade do serviço público prestado, por eixo de mobilidade e por linha, de acordo com diversos tipos de horários.
80. O documento de fundamentação refere que:

[confidencial]

81. Do Relatório e Contas de 2023 da CP¹⁵ constam as seguintes taxas de ocupação:

Taxa de Ocupação	2023	2022	Δ 23-22
Serv. Urbano Lisboa	38,7%	29,3%	9,4 p.p.
Serv. Urbano Porto	24,2%	24,0%	0,2 p.p.
Serv. Urbano Coimbra	19,0%	18,5%	0,5 p.p.
Serv. Longo Curso	55,9%	56,4%	-0,5 p.p.
Serv. Regional	23,6%	21,4%	2,2 p.p.
Serv. Internacional	37,5%	34,0%	3,5 p.p.
TOTAL	38,5%	31,9%	4,6 p.p.

82. Como se verifica a desagregação por eixos de mobilidade e linhas é insuficiente, desde logo por comparação com a desagregação efetuada para efeitos de medição da pontualidade.

Pontualidade Diária	2023	2022	Δ 2023-2022
Serv. Urbano Lisboa (1)			
Sintra / Azambuja	79,2%	84,7%	-5,5 p.p.
Cascais	78,5%	91,4%	-12,9 p.p.
Sado	67,1%	74,9%	-7,8 p.p.
Serv. Urbano Porto (1)			
Aveiro	81,8%	79,5%	2,3 p.p.
Braga	79,4%	81,7%	-2,4 p.p.
Caide	75,7%	79,4%	-3,8 p.p.
Guimarães	65,2%	72,4%	-7,1 p.p.
Serv. Urbano Coimbra (1)			
Coimbra-Fig.Foz	75,5%	97,6%	-22,1 p.p.
Serv. Longo Curso (2)			
Alfas	45,3%	47,8%	-2,5 p.p.
Intercidades	54,4%	55,3%	-0,9 p.p.
Internacional	17,7%	34,9%	-17,1 p.p.
Serv. Regional (2)			
Serv. Regional	68,8%	79,2%	-10,4 p.p.
Global CP	73,9%	80,7%	-6,8 p.p.

Notas: (1) Atrasos superiores a 3 minutos

(2) Atrasos superiores a 5 minutos

83. Além disso, não se encontram estimados os eventuais impactos nas transferências de passageiros entre tipologias de serviços. Com a prática dos mesmos preços, os passageiros tenderão a utilizar os comboios mais rápidos em

¹⁵ https://www.cp.pt/StaticFiles/Institucional/1_a_empresa/3_Relatorio_Contas/2023/relatorio-contas-2023.pdf

detrimento dos comboios mais lentos e com mais paragens. Ou seja, poderá colocar-se maior pressão nos serviços intercity, por exemplo.

84. Contudo, afigura-se fácil de concluir que o efeito da captação de pelo menos 25% de procura induzida por esta medida, em conjugação com o efeito de outras medidas de redução ou gratuidade para jovens e estudantes, terão um efeito transformador da utilização e ocupação da oferta. Poderão representar um desafio à gestão operacional dos meios existentes.
85. Por outro lado, no documento é referido que *“pese embora as condições de operacionalização ainda estejam a ser trabalhadas pela CP.”* Recorde-se que o sistema tarifário não se resume apenas às tarifas cobradas ao passageiro mas sim, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 1.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, ao conjunto de regras¹⁶ em vigor em determinado território que, de acordo com diversas dimensões, condicionam e disciplinam: (i) o nível de acessibilidade ao sistema, (ii) os resultados do contrato de serviço público; (iii) os níveis de recursos públicos necessários à manutenção e desenvolvimento do sistema. Nas dimensões referidas incluem-se: (i) títulos de transporte; (ii) tarifas e bonificações; (iii) cartões de suporte; (iv) sistemas de bilhética e de suporte à mobilidade; (v) regras de utilização e divulgação; (vi) zonamento e abrangência; e (vii) recursos, compensações e repartição de receitas.
86. No que se refere à relação com o passageiro, deve dar-se especial atenção ao cumprimento da legislação aplicável ao tratamento de reclamações, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, importando frisar que o livro físico e eletrónico de reclamações deve sempre existir e de forma a não ser confundido com os meios de reclamação próprios.¹⁷
87. Para o efeito, é essencial¹⁸, igualmente, que o operador proceda à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de

¹⁶ Ver Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf.

¹⁷ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoole.pdf>

¹⁸ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da *internet* ou em ações de divulgação e *marketing*.¹⁹

88. Sublinha-se positivamente que o documento de fundamentação salvaguarde que *“que para assegurar a clareza e objetividade das regras de acesso e utilização, a CP divulgará, pelos meios adequados, as condições de acesso e operacionalização, prestando todo o apoio aos utilizadores, para que possam estes possam usufruir a melhor experiência de viagem”*
89. Deve, portanto, ser impressa uma exigência reforçada de deveres de informação, uma vez que a complexidade e dinâmica de um sistema tarifário obrigam a que exista comunicação permanente entre as autoridades de transportes e os operadores, bem como com os passageiros, permitindo uma mais eficiente e eficaz supervisão e fiscalização do sistema tarifário e uma efetiva defesa dos direitos e interesses dos passageiros²⁰.
90. Será de ter em especial atenção todos os pontos de acesso ao sistema, sobretudo as estações que estejam desguarnecidas de pessoal de apoio, onde deve ser

¹⁹ Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador-passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

²⁰ Por outro lado, a Lei n.º 24/96, de 31 de julho, com a última alteração pela Lei n.º 47/2014, de 28 de julho, que estabelece o regime legal aplicável à defesa dos consumidores, inclui extensas regras relativas à necessidade de informação detalhada, clara, objetiva e adequada ao consumidor quanto ao serviço adquirido, suas características e condições de utilização, bem como quanto às consequências legais da falta de informação, informação insuficiente, ilegível ou ambígua que comprometa a utilização adequada do bem ou do serviço. Também o RJSPTP, sem prejuízo das disposições constantes em contratos de serviço público quanto a direitos dos passageiros e qualidade do serviço, prevê, no seu anexo, como um nível mínimo de serviço público de transporte de passageiros a prestação de informação clara e adequada sobre as tarifas e títulos de transportes disponibilizados no percurso em causa e ou na área geográfica em que se insere, incluindo de outros modos de transporte com o qual seja efetuado interface, bem como as condições de acesso a bonificações e descontos. Devem também ser tidas em conta a Lei n.º 28/2006, de 4 de julho, alterada pelos Decretos-Leis n.ºs 14/2009, de 14 de janeiro, 114/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 117/2017 de 12 de setembro, que fixa o regime contraordenacional aplicável ao passageiro sem título e ainda as regras relativas ao incumprimento de obrigações previstas na demais legislação aplicável, designadamente no Código dos Contratos Públicos e o Regime Geral das Contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.

dada especial importância à informação mais clara e acessível que deve ser prestada aos passageiros.

91. Recorde-se que o RJSPTP estabelece como “obrigação mínima” para todos os modos de transportes, no que se refere à informação ao público:

“1 - Os critérios de informação ao público estão relacionados com o nível de informação prestada sobre o serviço público de transporte de passageiros disponível.

2 - Para efeitos de divulgação e configuração do nível mínimo de serviço público de transporte de passageiros e do próprio serviço de transportes existente, devem ser disponibilizados diagramas em todos os pontos de acesso à rede, incluindo:

a) Informação clara e adequada sobre o serviço público de transporte de passageiros, percurso, paragens com identificação dos interfaces e horários, com identificação do ponto de acesso em que se encontra;

b) Informação clara e adequada que permita, quando aplicável, uma fácil leitura da rota e horários para acesso à sede de concelho e à cidade de referência, incluindo transbordos e modos de transporte a utilizar para o efeito;

c) Informação clara e adequada sobre as tarifas e títulos de transportes disponibilizados no percurso em causa e ou na área geográfica em que se insere, incluindo de outros modos de transporte com o qual seja efetuado interface, bem como as condições de acesso a bonificações e descontos;

d) Informação clara e adequada sobre os direitos dos passageiros nos vários modos de transporte, bem como dos deveres a observar e as cláusulas contratuais gerais aplicáveis ao contrato de transporte entre o operador de transportes e o passageiro.”

92. Deve ainda dar-se integral cumprimento ao Regulamento (UE) n.º 2021/782 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril, relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários, que veio aumentar a proteção aos passageiros e incentivar uma maior utilização dos serviços

ferroviários, mesmo que o mesmo não tenha ainda sido adaptado à ordem jurídica nacional em alguns aspetos²¹.

93. Mais se considera importante promover a formação de profissionais quanto a mobilidade sustentável e relacionamento com o público e, em matéria de acessibilidade e inclusividade, promover a informação digital e física sobre a disponibilidade de meios de acesso a veículos e estações a pessoas com mobilidade reduzida ou portadoras de deficiência e a avaliação de serviços e infraestruturas de mobilidade em função dos níveis de acessibilidade e inclusividade a pessoas com mobilidade reduzida e portadoras de deficiência.

Outras considerações

94. Por outro lado, recomenda-se especial atenção para o cumprimento da legislação que regula os requisitos de tratamento de dados pessoais para a constituição de ficheiros de âmbito nacional, com recurso a tecnologias de informação, sendo necessário ter em especial conta o Regulamento Geral de Proteção de Dados (Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016), relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.
95. Estando em causa categorias especiais de dados ou de dados sensíveis, pelo que dever-se-á ter em conta Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd), entidade que assume como atribuição controlar e fiscalizar o cumprimento das disposições legais e regulamentares em matéria de proteção de dados pessoais, nos termos da Lei n.º 58/2019, de 8 de junho²².

IV – RECOMENDAÇÕES

96. Tendo em conta o exposto, recomenda-se:

²¹ Tal como recomendado anteriormente pela AMT, e conforme proposta legislativa já apresentada, no sentido de reforçar os direitos dos consumidores e utilizadores de serviços de mobilidade, deve proceder-se à revisão e atualização dos diplomas relativos aos direitos dos passageiros, nos seus diversos modos, a saber: Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro, respeitante aos direitos dos passageiros no transporte de autocarro; Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, que dá execução ao Regulamento (CE) n.º 1371/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários, entretanto revogado e substituído pelo Regulamento (UE) n.º 2021/782 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril; Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 1177/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, relativo aos direitos dos passageiros do transporte marítimo e por vias navegáveis interiores.

²² Assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento Geral de Proteção de Dados.

- Com a introdução deste novo Passe e de outras medidas tarifárias, com regras de acesso específicas, e antecipando-se o aumento da procura sem a implementação, no mesmo prazo, de medidas de aumento de oferta, será expectável que as reclamações possam aumentar. Tal impõe especiais cuidados na comunicação e no atendimento às necessidades dos atuais e futuros utilizadores, bem como publicação e divulgação das condições de acesso, claras e objetivas;
- A CP e o gestor do contrato devem articular-se com as diversas autoridades de transportes locais no sentido de monitorizar o comportamento da procura, para que possam ser identificados pontos críticos de pressão na oferta, bem como no interface com outros modos de transportes, com o objetivo de os poder antecipar e mitigar;
- Assegurar a que aplicação da medida tarifária é efetuada no estrito cumprimento do Regulamento 1370/2007 e do RJSPTP, designadamente no que se refere ao correto cálculo de compensações financeiras pela prossecução de obrigações de serviço público de âmbito tarifário;
- Garantir que para efeitos de implementação, gestão e fiscalização das medidas tarifárias, a CP deve fornecer toda a informação pertinente, incluindo informação operacional e contabilística, para a monitorização, fiscalização e cálculo rigoroso das compensações financeiras;
- A CP deve transmitir ao gestor do contrato, os dados necessários à elaboração do relatório público anual circunstanciado sobre as respetivas obrigações de serviço público (incluindo as tarifárias) o qual deverá incluir a informação que consta da tabela que se encontra no anexo 1 do Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março;
- O gestor do contrato do contrato deve garantir que se efetuam as ações de fiscalização, monitorização e auditoria ao cálculo e pagamento de compensações, sem prejuízo dos ajustes a que houver lugar, bem como que se assegura uma monitorização próxima da execução contratual e desta medida, elaborando os competentes relatórios de execução²³, tal

²³ Nos termos da Cláusula 17.ª do contrato, constitui obrigação da CP recolher, tratar e apresentar ao Gestor do Contrato, à Autoridade de Transportes e à AMT, os dados de tráfego e de exploração, conforme o Anexo XI, com periodicidade trimestral.

como decorre do Contrato de Serviço Público e do Código dos Contratos Públicos;

- A CP e o gestor do contrato devem considerar recolher e divulgar, com periodicidade trimestral, os dados de ocupação dos diversos serviços ferroviários, por eixo de mobilidade e linha²⁴, uma vez que para os atuais e utilizadores, este indicador assumirá tanta relevância como a pontualidade e a regularidade²⁵;
- Deve ser junto ao procedimento instrutor o estudo contendo a demonstração 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, bem como de modelo financeiro inerente à prestação do serviço público, atualizado e contemplando os efeitos das obrigações de serviço público a cumprir pelo operador. A AMT deverá ser notificada de tal documentação, pelo gestor do contrato, no âmbito das obrigações de reporte previstas no contrato de serviço público.

97. No que se refere ao Contrato de Serviço Público, e tendo em conta que a resolução do Conselho de Ministros de aprovação do PFV já refere a necessidade de adaptação daquele contrato, considera-se recomendável:

- Ponderar as conclusões e recomendações já efetuadas pela AMT no âmbito da emissão de parecer prévio vinculativo em 2019 e das ações de supervisão em 2019 e 2023, designadamente de mais próximo acompanhamento da gestão do contrato, no que se refere a indicadores de desempenho operacionais e financeiro;
- Incluir no contrato, além de indicadores de desempenho, como regularidade e pontualidade, indicadores de qualidade como sejam de reclamações e satisfação dos passageiros, bem como de conforto/ocupação de comboios, limpeza,

²⁴ Nos dados públicos existentes, a desagregação por eixos de mobilidade e linhas é insuficiente, desde logo por comparação com a desagregação efetuada para efeitos de medição da pontualidade.

²⁵ De acordo com a ação de supervisão da AMT de 2023 constatou-se que existem evidências de reporte da empresa ao gestor do contrato, mas não existe evidência de relatórios de acompanhamento por parte da autoridade de transportes e do gestor do contrato, o que deverá ser suprido.

comunicação/atendimento/informação, de forma vinculativa e contabilizados de forma periódica e sistemática, em períodos mensais e/ou trimestrais, e com impacto direto na remuneração e penalidades;

- No que refere a indicadores operacionais indicadores como o de ocupação/utilização dos vários tipos de serviços seja aditado aos indicadores contratuais obrigatórios, deveria ser efetuada por eixo de mobilidade e por linha, de acordo com diversos tipos de horários, não só para efeitos de medição da qualidade, mas para permitir agir sobre impactos ou pressões na oferta resultantes de uma medida tarifária que pode ter importantes impactos na procura²⁶;
- Ponderar as recomendações efetuadas pela AMT no estudo “Obrigações de Serviço Público Verdes”, designadamente as que se refere à internalização do método de cálculo dos custos ambientais e definição de indicadores e metas de desempenho em relação a serviços e infraestruturas, não apenas quanto à sua performance, mas também quanto ao seu impacto intermodal e contributo para os objetivos nacionais e internacionais em termos de transição energética, ambiental, nas dimensões do desenvolvimento económico sustentável, com especial atenção para a coesão ambiental, social e territorial.

98. Estas recomendações são efetuadas no sentido de garantir a exequibilidade, certeza e fiabilidade coerência da integralidade do modelo e em ordem a assegurar a promoção do bem público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável²⁷, que é o foco central de atuação desta entidade reguladora.

V - CONCLUSÕES

99. Face ao exposto, considera-se que a proposta de medida tarifária - criação de um “Passe Ferroviário Verde” - que se estima implicar o pagamento de compensações

²⁶O n.º 6 da Cláusula 5.ª do Contrato de Serviço Público deveria ser alterado no sentido de os indicadores de desempenho operacional e financeiro (incluindo gastos e rendimentos) deverem ser apurados por linha e por eixo de mobilidade, de forma a dar completo cumprimento Regulamento 1370/2007.

²⁷ Mobilidade mais inclusiva (que inclui elevados padrões de segurança individual e coletiva, contribuindo para reduzir a sinistralidade e respetivas consequências, bem como a abrangência e coesão territorial e social, numa perspetiva transgeracional e de acessibilidade inclusiva a todas as pessoas, incluindo as com mobilidade reduzida e cidadão mais vulneráveis), mais eficiente (incorporando as exigências de competitividade e de combate ao desperdício, tudo integrado numa perspetiva de *benchmarking* nas diferentes dinâmicas de globalização) e mais sustentável (agregando as exigências ambientais, económicas, financeiras e sociais, incluindo os efeitos das alterações climáticas, em sintonia com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas, e da resposta da UE à referida Agenda 2030, nomeadamente através das Conclusões do Conselho de 20 de junho de 2017).

de cerca de 19 milhões de euros anuais, se encontra em conformidade com o Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio²⁸, bem como com o RJSPTP e com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, pelo que o Parecer da AMT é favorável.

100. Mais se considera que esta medida:

- Vai ao encontro do quadro internacional e europeu de ação para a redução das emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE), no qual Portugal assumiu o compromisso de alcançar a neutralidade carbónica até 2050 e reforça a determinação na adoção de medidas de descarbonização dos transportes, setor que em Portugal representa 28%²⁹ do valor total das emissões de GEE;
- Pode alterar padrões de mobilidade e combater as externalidades negativas dos mercados da mobilidade e dos transportes;
- Pode dar um contributo relevante para promoção e defesa do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, que constitui efetivamente também um direito de cidadania, catalisador do investimento sustentado, produtivo e estruturante, público e privado, mas também um garante de uma esfera alargada e mais bem protegida dos direitos dos diversos segmentos sociológicos em presença, na perspetiva das dinâmicas da digitalização, da descarbonização, da neutralidade climática e da resiliência da economia e da sociedade, fortalecendo, a coesão socioeconómica e territorial;
- Vai ao encontro de recomendações da AMT efetuadas no estudo “Obrigações de Serviço Público Verdes”³⁰, sobretudo no que se refere à consagração do conceito de “pobreza da mobilidade”, uma vez que a redução tarifária pode efetivamente acelerar a transferência modal, a

²⁸ Segundo artigo 13.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio “*O presente regulamento não prejudica a aplicação pelas autoridades de transportes e pelos operadores de serviço público dos regimes legais e regulamentares de redução ou isenção tarifária que estejam em vigor, designadamente os relacionados com as políticas de educação, de coesão territorial e económica e de solidariedade social*”.

²⁹ De acordo com dados do Inventário Nacional de Emissões 2023, da Agência Portuguesa do Ambiente, o setor da energia, que inclui os transportes, representou em 2021 cerca de 66% das emissões nacionais. Neste setor, a produção de energia e os transportes são as fontes mais importantes representando respetivamente cerca de 15% e 28% do total das emissões nacionais.

³⁰ Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/teses-e-estudos/>

inclusão e o combate à pobreza de mobilidade, sobretudo fora das áreas metropolitanas onde existe menor densidade de oferta de serviço público.

101. Contudo, considera-se que deverão ser ponderadas as recomendações efetuadas no capítulo anterior, exigindo-se da CP e do gestor do contrato de serviço público uma especial atenção na implementação e monitorização da execução desta medida tarifária, do ponto de vista operacional e financeiro.

Lisboa, 30 de agosto 2024.

A Presidente do Conselho de Administração,

Ana Paula Vitorino