

PARECER N.º 19/AMT/2025

[versão não confidencial]

I - DO OBJETO

1. A [confidencial] requereu uma alteração ao serviço expresso internacional que realiza entre a Corunha (Espanha) e Vila Real de Santo António, sendo sua pretensão realizar serviços de cabotagem em Portugal entre diversos pontos origem/destino na área de jurisdição da Comunidade Intermunicipal do Algarve (AMAL), nomeadamente Albufeira, Faro, Loulé, Olhão, Tavira e Vila Real de Santo António.
2. A AMAL solicitou, nos termos do n.º 6 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a realização de uma Análise Económica Simplificada (AES), por forma a demonstrar que o equilíbrio económico do contrato concessão de serviço público já existente, será comprometido com a realização dos serviços de cabotagem requeridos e que conformam a alteração requerida para o Serviço Expresso.
3. O pedido de alteração foi apresentado, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1073/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de Outubro de 2009, que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado internacional dos serviços de transporte em autocarro (Regulamento) , através do *Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible* de Espanha, que o reencaminhou para o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT), onde teve o seguimento previsto no Regulamento e no referido Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.
4. É neste contexto que a AMAL solicitou à AMT em 14.02.2025, uma AES sobre o impacto que poderá ter no equilíbrio económico do serviço público prestado pelo operador [confidencial, tendo remetido o formulário e as tabelas definidas no Regulamento AMT n.º 973/2021, de 16 de novembro¹.
5. Efetivamente a AMAL, enquanto autoridade de transportes, considerou que a alteração pretendida ao Serviço Expresso em causa, concretamente a realização de serviços de cabotagem na sua área de abrangência, pode comprometer o equilíbrio financeiro do

¹ Ver em: https://www.amt-autoridade.pt/media/3235/regulamento_n973_2021_de_16_de_novembro.pdf

Contrato de Concessão do Serviço Público de transporte de passageiros por si outorgado e que compreende serviços sobre os pares origem/destino agora também pretendidos realizar pela [confidencial]

6. De referir que a AMAL outorgou em 8 de abril de 2020, com o operador [confidencial], o Contrato de [confidencial].
7. Analisada a documentação recebida, é possível considerar estar a AMT na posse de todos os elementos relevantes para a análise da questão em apreço e consequente elaboração da Análise Económica Simplificada e emissão do respetivo Parecer Prévio Vinculativo, pelo que cumpre proceder em conformidade, nos termos do disposto no n.º 7 do já citado artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.
8. A emissão deste parecer prévio vinculativo inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e é efetuada 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.
9. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, designadamente: 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 a defesa do interesse dos operadores económicos; monitorizar e acompanhar as atividades do mercado da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais e; avaliar as políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.
10. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se, também, no âmbito da reforma estrutural consubstanciada no Decreto-Lei 140/2019, de 18 de setembro², que veio colmatar “falhas de regulamentação”³ no que se refere aos serviços designados por “Expresso”, uma vez que a legislação em vigor até a data não oferecia um referencial claro de

² https://www.amt-autoridade.pt/media/2138/comunicado_de-imprensa_18set2019.pdf

³ Do Novo Paradigma Regulação-Regulamentação no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes - Melhor Legislação para uma Melhor Regulação - Da Legislação complementar do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - <https://www.amt-autoridade.pt/media/1770/melhor-legislacao-para-uma-melhor-regulacao.pdf>

atuação, especialmente para novos operadores que quisessem aceder ao mercado nacional.⁴

11. Considerando o antedito, cabe à AMT, entre outras competências, a realização de uma AES⁵ para aferir se o equilíbrio económico de um contrato de serviço público pode ser comprometido pelo Serviço Expresso e a emissão do respetivo parecer prévio vinculativo, o qual pode indicar o deferimento, indeferimento ou deferimento com restrições ao modelo de exploração⁶.
12. Neste contexto, foi aprovado o Regulamento n.º 973/2021, de 16 de novembro^{7 8}, que estabelece os procedimentos e os critérios adotados pela AMT para realizar a AES destinada a determinar se um serviço público de transporte rodoviário de passageiros Expresso ou um serviço público de transporte rodoviário de passageiros de cabotagem, complementar a um serviço internacional, compromete o equilíbrio económico de um serviço público de transporte de passageiros abrangido por um Contrato de Serviço Público existente ou em processo de contratualização, nos termos previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.

II - DO ENQUADRAMENTO

13. O serviço expresso internacional entre Corunha e Vila Real de Santo António, é atualmente realizado ao abrigo da Autorização [confidencial], tendo, desde o seu início, sido objeto de diversas alterações, incluindo no que concerne aos serviços de cabotagem, que, contudo, não abrangeram a região da AMAL.
14. No âmbito do presente procedimento, a [confidencial] apresentou, em Espanha, país sede da empresa e origem do serviço expresso em causa, o pedido de alteração ao serviço agora em apreciação, o qual foi remetido pela autoridade espanhola ao IMT

⁴ Bem como algumas questões relativas ao acesso equitativo e não discriminatório, por parte dos operadores do transporte rodoviário de passageiros, aos Interfaces de Transporte Público de Passageiros, incluindo Terminais Rodoviários.

⁵ Cfr. artigo 4.º, n.º 7 do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.

⁶ Bem como: (i) Supervisionar as regras de formação de preços; (ii) Ser instância de recurso quanto a decisões dos operadores de interfaces/terminais rodoviários que não garantam o acesso em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes - aos operadores de serviços de transporte público de transporte de passageiros; (iii) Verificar a legalidade e transparência de cláusulas contratuais gerais e transparência de informação, no sentido da proteção dos direitos dos passageiros.

⁷ https://www.amt-autoridade.pt/media/3235/regulamento_n973_2021_de_16_de_novembro.pdf

⁸ <https://www.amt-autoridade.pt/consultas-públicas/consultas-públicas/projeto-de-regulamento-sobre-análise-económica-simplificada-serviços-expresso/>

(10.12.2024) que, por sua vez, o remeteu às autoridades de transporte nacionais competentes, entre as quais a AMAL (09.01.2025).

15. Até à presente data, apenas a AMAL apresentou à AMT o seu parecer e respetivo pedido de AES, conforme correio eletrónico de 12.02.2024, nos termos já mencionados.
16. Estabelecem os números 7 e 8 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019 que: *“No prazo de 15 dias após receção de todos os elementos relevantes, a AMT emite parecer prévio vinculativo, incluindo a análise económica simplificada, podendo este parecer indicar o deferimento, indeferimento ou deferimento com restrições ao modelo de exploração.” e que “Os prazos referidos nos n.ºs 3 e 7 suspendem-se sempre que sejam solicitadas informações ou esclarecimentos essenciais à verificação dos requisitos previstos para a exploração do serviço público de transporte de passageiros expresso ou à avaliação do funcionamento do mercado, e até que tais elementos sejam prestados”*
 - 16.1. Refira-se ainda que, nos termos do artigo 7.º do Regulamento n.º 973/2021, de 16 de novembro, a AMT pode solicitar todas as informações ou esclarecimentos que considere essenciais ou relevantes para a realização da AES.
 - 16.2. Tendo em conta o carácter dos documentos apresentados, que identificam os horários e as paragens já efetuadas e a efetuar, que impactam diretamente na análise e que o serviço já é hoje operado, embora sem realização dos serviços de cabotagem requeridos, considera-se possível proceder à elaboração do presente parecer.
17. Nos termos do artigo 5.º do Regulamento n.º 973/2021, de 16 de novembro, compete à AMT avaliar se o equilíbrio económico de um ou mais contratos de serviço público é suscetível de ser comprometido pela exploração de serviços expresso num determinado itinerário, tendo por referência a metodologia de AES constante do Anexo 2 ao referido diploma.
18. A AES analisa a existência de direitos exclusivos suscetíveis de violação pela exploração do Serviço Expresso, bem como os impactos potenciais deste serviço sobre o serviço público, na ótica do Operador de Serviço Público e na ótica da Autoridade de Transportes.

19. De acordo com o “*Modelo de requerimento de análise económica simplificada*” devem ser apresentados todos os elementos relevantes relativos ao Serviço Expresso e ao serviço público abrangido por contrato, por forma a permitir a análise de (i) direitos exclusivos, concorrência e substituíbilidade e (ii) Estimativa simplificada de impactos no serviço público.

III - DO PARECER

20. A AES segue as seguintes fases:
- Fase 1 - Direitos Exclusivos, Concorrência e Substituíbilidade;
 - Fase 2 – Estimativa Simplificada de Impactos no Serviço Público.
21. O resultado da primeira fase determina o prosseguimento para a fase subsequente ou, em alternativa, a conclusão da AES.

Fase 1 – Direitos Exclusivos, Concorrência e Substituíbilidade

22. Na Fase 1, a AMT pode concluir por uma das seguintes hipóteses:
- a) Não existem direitos exclusivos atribuídos ao Operador de Serviço Público que impeçam a exploração do Serviço Expresso;
 - b) Existem direitos exclusivos atribuídos ao Operador de Serviço Público que abrangem os itinerários a explorar pelo Serviço Expresso. Porém, o parecer da AMT poderá indicar o deferimento com restrições do modelo de exploração do Serviço Expresso (designadamente, a não comercialização de títulos de transporte relativos ao transporte de passageiros entre determinadas origens e destinos, a não exploração em determinados períodos horários e/ou dias-tipo, a não comercialização de determinados segmentos de títulos de transporte e/ou outras restrições), por forma a não colocar em causa os direitos exclusivos atribuídos ao Operador de Serviço Público;
 - c) A exploração pelo Serviço Expresso violaria os direitos exclusivos atribuídos ao Operador de Serviço Público, não sendo passível de determinação de restrições que permitam a sua viabilização.

23. Caso a AMT conclua pela hipótese c), o parecer indicará o indeferimento do modelo de exploração do Serviço Expresso, dando-se por concluída a AES.
24. Nas restantes hipóteses, a AES prossegue para a Fase 2.
25. A alteração ao serviço solicitada consiste no pedido de cabotagem a realizar na ida e volta, para 2 circulações, nomeadamente, Corunha - Vila Real de Santo António, nas circulações das 08h00 e 14h30 e Vila Real de Santo António - Corunha, nas circulações das 22h00 e 07h30.
- 25.1. As referidas circulações, em requerimento de cabotagem, apresentam horários e frequências exatamente iguais às respetivas circulações da linha de serviço internacional constante da autorização de serviço internacional, [confidencial] emitida pela autoridade espanhola.
- 25.2. A citada autorização de serviço apresenta 12 circulações [confidencial].⁹
26. De acordo com a análise efetuada pela AMAL, a realização dos serviços de cabotagem requeridos interfere com o serviço público objeto do contrato [confidencial], podendo afetar 6 linhas, nomeadamente: [confidencial]
- 26.1. De entre aquelas linhas, a AMAL identifica os horários que entende que serão afetados pelas operações de cabotagem do serviço expresso, tal como constam do quadro seguinte:
- [confidencial]
- 26.2. De acordo com aquele quadro os serviços propostos [confidencial] - que não têm paragens intermédias entre os pares origem/destino em causa, enquanto o operador de serviço público efetua paragens intermédias - têm um tempo de percurso significativamente mais baixo, que em alguns pares é mesmo menos de metade, o que pode ter um impacto significativo na atratividade do percurso e estabelece uma clara diferença de serviços no fator tempo.

⁹ Deliberação IMT n.º 1322- B/2019 de 19/12.

26.3. Aquelas linhas são exploradas em regime de exclusividade, num contrato em que o operador é remunerado pela bilhética, tratando-se de serviços prestados ao abrigo de um Contrato de [confidencial] para deslocações de interesse geral e necessidades quotidianas da população, enquanto o Serviço Expresso se destina a assegurar ligações diretas e semidiretas interurbanas, pelo que importa passar para a fase 2 da análise.

Fase 2 - Estimativa simplificada de impactes no Serviço Público

Considerações prévias

27. Como anteriormente referido, [confidencial] já opera o serviço expresso internacional Corunha – Vila Real de Santo António, ao abrigo da Autorização [confidencial], estando agora em causa apenas a eventual autorização da realização de serviço de cabotagem na região da AMAL, ou seja, passam a existir paragens nesta região, com tomada e largada de passageiros.
28. A análise prévia realizada pelo IMT concluiu pela legalidade da possibilidade da realização de serviços de cabotagem, nos termos requeridos, uma vez que são respeitadas as condições impostas pelo Regulamento e pelo Decreto-Lei 140/2019, de 18 de setembro, designadamente no que se refere ao número de paragens face à totalidade de percurso, ficando deste modo apenas condicionada à avaliação do impacto económico-financeiro nos contratos de serviço público existentes e que possam colocar em causa a sua viabilidade.

Cálculos de risco de perda de procura e receita

29. O cálculo de risco de perda de procura e de receita foi determinado a partir de alguns fatores que podem sugerir o risco que as linhas de transporte público e a rede com serviço público que as engloba, podem correr, tendo a AMAL considerado o itinerário e horários que o serviço público de transporte de passageiros serve e que o Serviço Expresso também pretende explorar em cabotagem, bem como a frequência, o conforto e a localização das paragens.

30. Para além daqueles, considerou outros dois fatores que influenciam fortemente a decisão do passageiro para a escolha dos serviços oferecidos, sendo estes fatores o custo e o tempo da viagem.

Análise Económica Simplificada (AES)

31. Procedeu-se à AES com base nos dados apresentados pela AMAL, no pedido em questão, relativamente ao Serviço Expresso entre a Corunha (Espanha) e Vila Real de Santo António com operação de cabotagem na região da AMAL (Faro – Albufeira; Faro – Loulé; Tavira – Faro; Tavira – Albufeira; VRSA – Faro; VRSA – Tavira), nomeadamente nas tabelas 7 e 8 do anexo ao Regulamento 973/2021:

[confidencial]

32. Realizada a AES com base nos referidos dados verifica-se o seguinte:

- 32.1. Impactes no Operador de Serviço Público (Ponto 2.1 do Anexo 2 do Regulamento n.º 937/2021, de 16 de novembro)

[confidencial]

- 32.2. Encargos líquidos para a AT (Ponto 2.2 do Anexo 2 do Regulamento n.º 937/2021, de 16 de novembro): não são identificados impactes quantificáveis nos encargos líquidos para a AT.

33. Em síntese, tendo por base a informação fornecida pela AMAL e documentação referente ao serviço expresso que, reforça-se, já é realizado pela [confidencial] sem operação de cabotagem na região da AMAL, sob a autorização [confidencial], e no que se refere a percursos, horários, procura e receitas, admitindo-se como válidos e coerentes os pressupostos considerados pela AMAL na sua análise, pode concluir-se que:

- 33.1. O limiar de 2% indicado no ponto 2.1 do Anexo 2 do Regulamento n.º 973/2021, de 16 de novembro, não é atingido, pelo que, com base nos pressupostos considerados, a exploração das operações de cabotagem requeridas, não é suscetível de colocar em causa a viabilidade económico-financeira do Serviço Público, na ótica do Operador de Serviço Público, tal como definido na legislação e quadro regulamentar aplicável.

- 33.2. Também não é atingido o limiar indicado no ponto 2.2 do Anexo 2 do mesmo Regulamento da AMT, pelo que se considera que, com base nos pressupostos considerados, a exploração do Serviço Expresso não é suscetível de colocar em causa a viabilidade económico-financeira do Serviço Público, na ótica da Autoridade de Transportes.
34. Importa assinalar que as conclusões obtidas se referem exclusivamente à operação de cabotagem nos termos exatos em que foi agora requerida, sendo que qualquer alteração posterior tem de ser analisada individualmente à luz do Regulamento da AMT n.º 973/2021 e do Decreto-Lei 140/2019, de 18 de setembro, uma vez que sendo alteradas as condições de exploração, também os impactos na operação do serviço público serão alterados.
35. Ou seja, caso sejam efetuadas, no futuro, alterações ao serviço expresso, designadamente em termos de tarifários, horários ou paragens, terá de ser avaliado o seu efeito cumulativo quanto aos impactos no contrato de serviço público.
36. Uma vez que o limiar de 2%, considera-se não ser necessária uma avaliação de substituíbilidade dos serviços, ou seja, a capacidade efetiva de um utilizador optar pelo serviço expresso ao invés do serviço local, devido à proximidade ou atratividade do serviço expresso face ao serviço local.
37. Mesmo que tal opção se possa concretizar para os dois horários proposto, a mesma estará relacionada com utilizadores ocasionais e não utilizadores frequentes.
38. No que se refere à “exclusividade” atribuída ao contrato de serviço público, a mesma abrange não abrange serviços de transporte diversos, a menos que possuam características semelhantes.
39. Por outro lado, não é bastante a indicação de proposta da existência de paragens ou percursos próximos para se considerar, por si só, que existe um impacto negativo a ser acautelado.¹⁰

¹⁰ Ver parecer anterior: [https://www.amt-autoridade.pt/pareceres-e-pron%C3%Bancias/pareceres/parecer-n%C2%BA302024-
parecer-relativo-%C3%A0-interpreta%C3%A7%C3%A3o-de-normas-do-decreto-lei-n%C2%BA-1402019-de-18-de-setembro-
que-regula-as-condi%C3%A7%C3%B5es-de-acesso-e-de-explora%C3%A7%C3%A3o-de-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico-
de-transporte-de-passageiros-expresso/](https://www.amt-autoridade.pt/pareceres-e-pron%C3%Bancias/pareceres/parecer-n%C2%BA302024-
parecer-relativo-%C3%A0-interpreta%C3%A7%C3%A3o-de-normas-do-decreto-lei-n%C2%BA-1402019-de-18-de-setembro-
que-regula-as-condi%C3%A7%C3%B5es-de-acesso-e-de-explora%C3%A7%C3%A3o-de-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico-
de-transporte-de-passageiros-expresso/) n

IV - DAS CONCLUSÕES

40. Nos termos do artigo 5.º do amplamente citado Regulamento n.º 973/2021, de 16 de novembro, compete à AMT avaliar se o equilíbrio económico de um ou mais contratos de Serviço Público é suscetível de ser comprometido pela exploração de Serviços Expresso, incluindo as operações de cabotagem, num determinado itinerário, tendo por referência a metodologia de AES constante do Anexo 2 ao mesmo Regulamento.
41. A AES analisa a existência de direitos exclusivos suscetíveis de ser violados pela exploração do Serviço Expresso, bem como os impactes potenciais deste serviço sobre o Serviço Público, na ótica do Operador de Serviço Público e na ótica da Autoridade de Transportes.
42. À luz dos resultados da AES realizada, a AMT emite o parecer prévio vinculativo previsto no n.º 7 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, o qual pode indicar: (i) O deferimento do modelo de exploração do Serviço Expresso; (ii) O indeferimento do modelo de exploração do Serviço Expresso; (iii) O deferimento com restrições do modelo de exploração do Serviço Expresso.
43. Neste quadro, a realização das operações de cabotagem associadas ao Serviço Expresso Corunha – Vila Real de Santo António requeridas pela [confidencial] para a região da AMAL, não se afigura colocar em causa a viabilidade económica e financeira do serviço público, em razão de cumprir os limiares definidos para a AES, nos termos em que são estabelecidas no Regulamento n.º 973/2021, de 16 de novembro, pelo que, nesta perspetiva, o efeito dos seus impactos no serviço público titulado pela AMAL, reúne as condições para o deferimento do respetivo modelo de exploração.
44. Assim, nos termos do n.º 1 do artigo 5 do Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, do n.º 7 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro e do Regulamento n.º 973/2021, de 16 de novembro, o parecer da AMT relativamente à realização das operações de cabotagem requeridas pela Alsa para a região da AMAL, associadas ao Serviço Expresso Internacional, Corunha (Espanha) – VRSA com Autorização [confidencial], é favorável à operação nos termos exatos em que foi agora requerida, sendo que qualquer alteração posterior, terá de ser analisada à luz daquelas disposições legais e regulamentares.

Lisboa, em 13 de março de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino