

PARECER N.º 34/AMT/2022

[versão não confidencial]

I - DO OBJETO

1. Através da comunicação com a Refª TML-S00297-20220404-OF-00245-CA, de 05-04-2022, a Transportes Metropolitanos de Lisboa (TML) veio, nos termos do Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 57, de 23 de março (Regulamento), requerer à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a emissão de parecer sobre o novo sistema tarifário a aplicar na área metropolitana de Lisboa (AML) a partir do dia 1 de junho de 2022, para algumas linhas, mas essencialmente a partir do dia 1 de julho de 2022.
2. Para o efeito refere a TML que foi lançado um procedimento concursal para o serviço público de transporte de passageiros rodoviário da região, tendo os respetivos contratos, para os 4 lotes, sido outorgados em dezembro de 2020, tendo o Tribunal de Contas concedido os respetivos vistos prévios em 18 de agosto de 2021.
3. Os contratos preveem que o início de exploração do serviço ocorra após uma fase de transição de 10 meses, *“que se iniciou a 1 de setembro de 2021 e terá o seu termo a 30 de junho de 2022. Deste modo, a operação do serviço público em causa iniciar-se-á, previsivelmente, a 1 de julho de 2022, com exceção do Contrato n.º 27/2020, referente ao Lote 4 Sudoeste, cuja operação inicia a 1 de junho”*.
4. O Regulamento determina, no n.º 2 do artigo 5.º, que *“a fixação de tarifas é sustentada em estudo demonstrativo do cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis, incluindo do presente regulamento, e dos princípios gerais, mencionados no artigo 4.º”*.
5. No âmbito da submissão do procedimento de contratação pública à obtenção de parecer prévio vinculativo por parte da AMT, foi produzido um relatório de fundamentação do respetivo parecer (Relatório n.º 27/AML/2019), no qual constava um capítulo relativo ao tarifário a aplicar à rede a concurso, indicando um conjunto de princípios gerais a considerar no sistema tarifário da futura rede de transportes.
6. Ainda assim, foi produzido novo relatório que procede à caracterização do sistema tarifário atualmente praticado, aprofundando e concretizando a proposta de novo sistema tarifário da Carris Metropolitana.

7. 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:
- 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 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;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.
8. 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;
 - Fiscalizar e auditar a aplicação de leis e regulamentos e demais normas aplicáveis às atividades sujeitas à sua jurisdição
9. Assim, o presente parecer 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, 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 – DO ENQUADRAMENTO

Relatório de 2021

10. Refere o relatório agora apresentado que, no procedimento de contratação pública *“Concurso público internacional para contratação da exploração de serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros na Área Metropolitana de Lisboa”*, incluindo o relatório enviado para fundamentar o parecer prévio da AMT (Relatório n.º 27/AML/2019), foram desde logo indicados os *“princípios gerais a considerar no sistema tarifário da futura rede de transportes, designadamente: i) garantir, no mínimo, a receita atual dos operadores rodoviários privados; ii) manter a lógica de simplificação do sistema tarifário da AML introduzida com os Passes Navegante; iii) privilegiar os títulos regulares do tipo passe, garantindo a fiabilidade dos utilizadores; iv) encontrar soluções para os títulos ocasionais em coerência com o atual sistema de passes; v) penalizar a aquisição de títulos a bordo, minimizando os atrasos no serviço; vi) encontrar soluções que garantam a simplificação das configurações do sistema de bilhética”*.
11. No Relatório n.º 27/AML/2019, é mencionado que, a nível dos passes, *“a AML pretende eliminar todos os passes próprios e combinados atualmente aceites nos serviços de transporte rodoviário da rede a concursar e manter apenas os Passes intermodais Navegante, nas atuais modalidades: Navegante Metropolitano, Municipal, 12, +65, Família Metropolitano e Família Municipal”*.
12. Por outro lado, *“quanto aos títulos ocasionais é indicada a eliminação de todos os atuais títulos ocasionais e a criação de duas novas tipologias válidas em qualquer lote: - Tarifa plana pré-comprada, cuja validade é uma viagem (unidades de transporte pré-compradas, do tipo zapping); - Tarifa plana de bordo, cuja validade é uma viagem, de valor mais elevado”*.
13. Segundo a TML, conclui-se *“que a adoção de diferentes níveis de tarifas ocasionais (pré-compradas e de bordo) consoante o serviço (linha ou percurso), distinguido as carreiras/linhas “normais” das que possuem características especiais, designadamente, diretas ou com circulação em autoestrada, circuitos urbanos de pequena dimensão/ de bairro, etc. permitiria providenciar um melhor ajuste aos preços atuais, minimizando as variações abruptas de preços, perda de passageiros e receita”*.

14. A implementação do novo sistema tarifário desde o dia 1 de abril de 2019, ao abrigo do Regulamento n.º 278-A/2019, de 19 de março, incidiu apenas nos títulos do tipo passe, conduzindo à redução de mais de 600 tarifas base destes títulos, substituindo pelas várias modalidades “Navegante”, estando ainda disponíveis passes combinados e passes próprios dos operadores de serviço público, de preço inferior a 40 euros, e as respetivas modalidades de desconto 4_18 e sub23. Estão ainda disponíveis títulos ocasionais, como sejam a tarifa pré-comprada do tipo unidades de transporte, a tarifa pré-comprada do tipo bilhete e a tarifa de bordo. Os preços variam consoante a sua tipologia, quilométrica ou plana, sendo esta ainda subdividida em plana associada a uma rede ou a uma carreira ou conjunto de carreiras.
15. A implementação do Regulamento Metropolitano das Regras Gerais para a Implementação do Sistema Tarifário na Área Metropolitana de Lisboa tinha como objetivos: *“- apoiar as famílias, promovendo a universalidade na igualdade de oportunidades no acesso ao serviço e a acessibilidade aos serviços públicos de transporte de passageiros; - eliminar as assimetrias existentes no território, fomentando, assim, a coesão social, territorial e económica da área metropolitana; - simplificar os tarifários disponibilizados neste território, com transparência nas tarifas fixadas e clareza das diferentes opções tarifárias apresentadas aos utilizadores do serviço público; - promover a intermodalidade, com a articulação intermodal entre todos os operadores, através da integração tarifária; - alterar os padrões de mobilidade da população da área metropolitana de Lisboa, tendo como objetivo combater 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; - definir um método de compensação justo, objetivo e claro, que incentive a manutenção e o desenvolvimento de uma gestão eficiente e eficaz por parte do operador, que possa incentivar uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade elevado; - compatibilidade com os atuais sistemas de bilhética dos operadores e da área metropolitana, minimizando os custos e a complexidade de alteração dos sistemas instalados, quer quanto ao sistema de vendas, de validações ou de cartões”*.
16. Mais refere a TML que, apesar da *“enorme simplificação introduzida com a implementação do Passe Navegante, em janeiro de 2022 os operadores que exploram nos serviços da competência da TML oferecem, ainda, 1.227 títulos no conjunto dos títulos ocasionais e do tipo passe (sem repetições), incluindo os 136 títulos intermodais*

Navegante, nas diferentes modalidades próprias e previstos legalmente como 4_18, Sub23, social+ e, mais recentemente, o Passe Antigo Combatente”.

17. Atualmente, para além dos passes Navegante, os operadores rodoviários, que serão substituídos pelos novos Contratos, disponibilizam cerca de 194 títulos do tipo passes próprios e combinados com outros operadores e, desde a implementação do novo sistema tarifário, os utilizadores de passes próprios e combinados têm migrado progressivamente para os novos passes Navegante, tendo por isso sido registada uma perda progressiva do peso destes títulos: nos operadores rodoviários privados, em outubro de 2021, representavam [confidencial]% das receitas devido ao preço e à utilização sem restrições (os passes Navegante assumem hoje 91% das vendas de títulos do tipo passe dos quais 60% são Navegantes Metropolitanos).
18. Por outro lado, desde abril de 2019 que se regista um decréscimo das vendas e de utilização de títulos ocasionais, devido à maior mobilidade disponibilizada pela integração de todos os operadores num único passe, combinada com um preço muito reduzido.
19. Em termos gerais, refere a TML que: i) no mês de outubro, os passageiros de títulos do tipo ocasional representam apenas [confidencial]% da totalidade dos passageiros, por comparação, em agosto (mês de férias), essa percentagem sobe para [confidencial] %; ii) em termos de receita, no mês de outubro, a receita de títulos ocasionais representa [confidencial]% das receitas dos operadores, enquanto, em agosto, o peso da receita destes títulos sobe para [confidencial]%; iii) os preços por viagem das tarifas pré-compradas do tipo unidades de transportes (como o *zapping* e outras) variam entre 0,54€ e 3,28€, enquanto as tarifas de bordo oscilam entre 0,60€ e 6,35€; iv) 30% dos passageiros de títulos ocasionais utilizam tarifas pré-compradas e 70% utilizam tarifas de bordo, porque vários operadores não disponibilizam tarifas do tipo unidades de transporte.
20. No que se refere a soluções de futuro, não existe uma relação direta entre a configuração dos futuros lotes e as redes dos atuais operadores, inviabilizando a hipótese de manutenção de alguns títulos válidos num conjunto de carreiras da rede atual de um dado operador. Reforça a TML que não é, assim, possível associar uma tarifa à rede de um operador, quando essa rede é agora apenas uma parte da rede de um lote, ou até de dois. Por outro lado, existem tarifas cuja definição do âmbito geográfico, para além da restrição ao operador em específico, está ainda assente nas coroas do antigo sistema intermodal, que não existe desde 2019.

21. Mantendo o espírito definido em 2019, segundo a TML, o “*novo sistema tarifário deve considerar as seguintes linhas orientadoras: simplificar os tarifários disponibilizados na Carris Metropolitana, com transparência nas tarifas fixadas e clareza das diferentes opções tarifárias apresentadas aos utilizadores do serviço público; eliminar as assimetrias existentes no território da área metropolitana em termos tarifários, fomentando, assim, a coesão social, territorial e económica da área metropolitana; promover uma melhor perceção e facilidade de utilização pelos passageiros; promover a intermodalidade, com a articulação tarifária entre todos os operadores que atuam neste território, utilizando o mesmo sistema de unidades de transporte pré-compradas, do tipo zapping; dificultar a fraude e facilitar a fiscalização do serviço de transportes; incentivar uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade elevado, penalizando a aquisição de títulos a bordo, minimizando os atrasos no serviço e o impacto na operação; alterar os padrões de mobilidade da população da área metropolitana de Lisboa, promovendo um aumento da utilização de transportes públicos, tendo como objetivo combater as externalidades negativas associadas à mobilidade, apoiada no automóvel particular, nomeadamente o congestionamento, a emissão de gases de efeito de estufa, a poluição atmosférica, o ruído, o consumo de energia e a exclusão social; garantir a receita atual do sistema, minimizando o impacto da alteração tarifária; facilitar e viabilizar a implementação tecnológica no sistema de bilhética; tendo em conta os sistemas de bilhética concebidos para a Carris Metropolitana, minimizando os custos e a complexidade de alteração de sistemas de vendas, de validações ou de cartões*”.
22. Atendendo aos princípios orientadores definidos e à caracterização da situação atual, para o tarifário a aplicar nos novos serviços da Carris Metropolitana deverão, assim, ser: “*adotados os títulos do tipo passe Navegante como solução tarifária do tipo passe; estabelecida uma tarifa plana para os títulos do tipo ocasional para todo o território da área metropolitana de Lisboa; criadas duas modalidades de comercialização dos títulos ocasionais: unidades de transporte do tipo zapping pré-carregadas em cartão Navegante e tarifa de bordo vendido no autocarro de valor superior, para desincentivar a sua utilização como primeira opção de acesso ao sistema de transportes; garantida a independência da tarifa ocasional da extensão do percurso realizado e dos territórios municipais atravessados dentro da área metropolitana; consideradas as características das linhas, em termos de percurso, vias utilizadas, áreas servidas, frequências ou objetivo do serviço, na definição da sua tipologia e consequente tarifa plana ocasional aplicável*”.

23. Refere a TML que, atendendo ao peso atual dos passes próprios e combinados dos operadores rodoviários que serão substituídos pelos novos Contratos e que se propõe descontinuar, *“entende-se que o impacto quer na receita, quer nos atuais utilizadores destes passes terá pouco significado. Estima-se um impacto nas receitas de aproximadamente [confidencial] euros ([confidencial] % do que era a receita desses passes) e um impacto na procura de passageiros ([confidencial] % dos atuais passageiros destes passes), considerando uma elasticidade da procura ao preço de -1/3 e uma estimativa de migração para os novos Passes Navegante concordante com a abrangência e modalidade dos passes atuais.”*
24. Mais refere que *“pelo seu preço inferior a 40€, os utilizadores que se vejam obrigados a migrar destes passes para o sistema Navegante, irão sofrer aumento de tarifa. Contudo, este incremento é acompanhado de uma maior abrangência de serviço e territorial, com acesso à rede de todos os operadores. A mudança também será acompanhada pela entrada em funcionamento da Carris Metropolitana, que oferecerá um serviço de melhor qualidade e um incremento da oferta de transporte público rodoviário”*.
25. Foram identificados os *“aumentos máximos associados a cada passe e o número máximo de pessoas afetado. Considerando os atuais utilizadores destes passes, excluindo os da Rodoviária do Alentejo dos quais não se dispõe de informação detalhada, e os pressupostos relativos à migração para os novos Passes Navegante, estima-se que, [confidencial]*
26. Propõe-se, assim, *“eliminar ou descontinuar todos os passes próprios e combinados atualmente aceites nos serviços de transporte rodoviário da competência da TML e manter apenas os Passes intermodais Navegante, nas atuais modalidades: Navegante Metropolitano, Municipal, 12, +65, Família Metropolitano e Família Municipal. Para o efeito de implementação desta proposta devem deixar de ser admitidos nos serviços que serão agora explorados ao abrigo dos novos contratos, os 192 títulos do tipo passe”*.
27. No que se refere a tarifas ocasionais, pretendem-se tarifas idênticas para todos os serviços da Carris Metropolitana, abrangendo a totalidade do território da área metropolitana de Lisboa, tendo por base duas tipologias: tarifa plana pré-comprada, do tipo *zapping* – unidades de transporte pré-carregadas em cartão Navegante; tarifa plana de bordo, adquirida no veículo optando-se por *“manter o consumo, ou desconto, do valor de um título por validação de entrada num veículo, modelo existente nos atuais serviços de transporte de que a TML é autoridade, situação que poderá vir a ser ajustada no futuro. Entende-se que após a entrada em funcionamento da Carris Metropolitana, que*

permitirá a recolha de dados detalhados necessários à avaliação do impacto de outras soluções., deve ser feita uma reavaliação e análise de outras opções para uma melhor adaptação às necessidades dos utilizadores.”

28. Mais refere a TML que *“dada a diversidade da rede da Carris Metropolitana, e conforme referido no relatório de fundamentação enviado à AMT sobre o novo concurso, houve a necessidade de definir tipologias de linhas distintas na área metropolitana de Lisboa, tendo em conta as características territoriais, do serviço, do histórico do tarifário atual, das vias utilizadas e da população servida, às quais fossem associados valores de tarifa diferenciados”,* ou seja, linhas “normais” que representam 80%; linhas locais de prioridade 1 (âmbito municipal com extensões pequenas, com cerca de 6 a 7 quilómetros (km) em média); linhas locais de prioridade 2, com percursos em áreas urbanas contínuas que ligam aglomerados; linhas rápidas prioridade 1 (âmbito intermunicipal, com extensão normalmente superior a 25 km, em autoestrada ou via rápida); linhas rápidas de prioridade 2 (semelhantes às anteriores e com percursos inferiores); linhas de praia de longa distância; e linhas inter-regionais.
29. Identificadas as tipologias de linhas, avaliou-se o impacto de novos tarifários ocasionais, com o objetivo de perceber qual a correspondência entre o percurso realizado pelos passageiros na oferta atual e a linha do plano de oferta que passará a corresponder-lhe. Para a estimação dos efeitos resultantes da aplicação de cada um dos cenários estudados, foram ainda considerados os seguintes pressupostos: *“utilização de tarifas pré-compradas do tipo zapping por parte dos atuais utilizadores de bilhetes pré-comprados, zapping e soluções similares; utilização de tarifa de bordo por parte dos atuais utilizadores de tarifas de bordo, onde atualmente já são utilizadas outras tarifas ocasionais para além da tarifa de bordo; nas carreiras onde atualmente só são utilizadas tarifas de bordo, a repartição da procura de ocasionais passaria a ser:* [confidencial] ”.
30. Refere a TML que *“procurou-se maximizar o número de passageiros, com a restrição de manutenção da receita, testando diferentes relações entre as tarifas planas pré-compradas do tipo zapping e de bordo de uma mesma tipologia e não perdendo de vista um terceiro objetivo de minimização dos impactos (em particular os negativos) para os utilizadores atuais”.*
31. Verificou-se que:
- *“As novas tarifas representam um impacto próximo de 0€ (zero euros) nas receitas de títulos ocasionais da Carris Metropolitana, quando comparadas com o tarifário em vigor em 2021;*

- *Esta alteração não impacta, igualmente, nas receitas do sistema tarifário da área metropolitana de Lisboa, e por isso, não há necessidade de compensações tarifárias aos restantes operadores;*
- [confidencial];
- [confidencial]
- [confidencial]
- *(...) Para o efeito de implementação desta proposta devem deixar de ser admitidos nos serviços que serão agora explorados ao abrigo dos novos contratos, os 896 títulos do tipo ocasional”.*

Relatório de 2019

32. No relatório de 2019¹, de sustentação do procedimento concursal, já se sublinhavam os princípios supra mencionados e referia-se que:
33. [confidencial]
34. A fundamentação económico-financeira dos contratos teve em conta diversos pressupostos, analisados na perspetiva dos adjudicatários e da autoridade de transportes, tendo em conta um modelo de prestação de serviços, em que os operadores são remunerados pelo serviço efetivamente prestado (€/km²) e a receita tarifária é da titularidade da autoridade de transportes³.
35. Refere-se que *“de modo a avaliar a disponibilidade financeira da Autoridade de Transportes para financiar conjuntamente os contratos associados a cada um dos lotes que integram o concurso, foi construído um mapa de fluxos de caixa, tendo sido consideradas as rubricas de fluxos positivos e negativos apresentadas na figura seguinte”* onde se incluem as receitas tarifárias e as compensações financeiras atribuídas pelo Estado pela prática de títulos reduzidos.

¹ O Relatório n.º 27/AML/2019 do “Concurso Público Internacional para a Contratação de Serviços Públicos de Transporte Rodoviário de Passageiros na Área Metropolitana de Lisboa” (Relatório ou Relatório de Fundamentação) que serve de enquadramento à operação, foi acompanhado dos seguintes Anexos: Anexo I - Contratos Interadministrativos; Anexo II – Caderno de Encargos e Anexos; Anexo III – Programa do Concurso e Anexos; Anexo IV - Relatórios de Fundamentação Técnica; Anexo V - Modelo económico-financeiro do(s) Adjudicatário(s); Anexo VI – Mapa de fluxos de caixa da Autoridade de Transportes; Anexo VII – Editais do Conselho Metropolitano de Lisboa de aprovação da comparticipação dos municípios da AML e Proposta n.º 235/CEML/2019 relativa à autorização prévia para assunção de compromissos plurianuais, no âmbito do concurso; Anexo VIII - Instrumentos de Planeamento e Mobilidade; Anexo IX – Relatórios AML de fundamentação da implementação do tarifário intermodal”.

² [confidencial]

³ “A opção por um contrato de prestação de serviço, em que o operador é remunerado pelo serviço prestado (essencialmente pelos veículos-quilómetro [veic.km] produzidos) pressupõe que a AML seja titular da receita da operação, a qual genericamente advém (i) das receitas de bilheteira, e (ii) compensações tarifárias.”

36. De modo a melhor compreender o racional subjacente ao apuramento da disponibilidade financeira da AML para fazer face à contratualização, foi também tida em conta a procura, em termos de passageiros/validações, em cenários pessimista, central e otimista.
37. As estimativas efetuadas indicavam que o serviço público de transporte de passageiros da área metropolitana de Lisboa encaixaria, de abril a dezembro de 2019, uma receita de passes de [confidencial] € e uma receita de ocasionais de [confidencial] €, valores relevantes também para calcular o cofinanciamento do Estado para a compensação de défices tarifários pela prática de medidas de redução tarifária.
38. E tais montantes justificariam a *“disponibilidade anual da AML para custear as prestações de serviço objeto do concurso de acordo com a rede a contratar, em ambos os cenários considerados, considerando o preço unitário por veíc.km de [confidencial] €, correspondente ao preço base unitário do concurso e ao preço máximo unitário por veículo quilómetro permitido em cada lote.”*.
39. [confidencial]
40. Mais refere a AML que:
 - [confidencial]
 - (...) a AML pode, designadamente: (...) b) Obter, através de inquéritos aos Passageiros e ao público em geral, informações sobre a qualidade dos serviços prestados; (...) d) Fiscalizar a validação de títulos de transporte pelos Passageiros a bordo da Frota;
 - A avaliação do desempenho e da qualidade do serviço produzido e percebido pelos passageiros contempla aspetos relacionados à fiabilidade, à fiscalização e atendimento aos passageiros, à informação prestada, à limpeza e à satisfação dos passageiros. Os indicadores considerados, bem como a metodologia de cálculo das penalizações associadas estão descritos no ANEXO VII – Avaliação do Desempenho e da Qualidade do Serviço ao Caderno de Encargos. Destaca-se que as fontes das informações necessárias ao cálculo dos indicadores incluem para além do SAE dos Adjudicatários, o SAE da Entidade Adjudicante, o registo de reclamações, o Inquérito à Satisfação, auditorias e fiscalizações realizadas pela Entidade Adjudicante.”.
41. Nesta sequência, foi emitido o parecer prévio vinculativo n.º 11/AMT/2020, de 03-02-2020, que referia que:[confidencial]

III – DO PARECER

42. Segundo o artigo 4.º do Regulamento⁴, 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, com as necessárias adaptações à obrigação de serviço público em causa:

- *“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 RJSPPT 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.”.*

43. Por outro lado, nos termos do artigo 5.º, a fixação de tarifas deve ser sustentada num estudo demonstrativo do cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis, incluindo do regulamento, e dos princípios gerais mencionados no artigo 4.º,

⁴ De referir que a AML deu cumprimento às obrigações constantes do artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, e do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, tendo procedido à publicação dos relatórios circunstanciados de obrigações de serviço público de 2016 a 2019, sublinhando-se o relevante conhecimento do sistema de transportes que é detido por esta autoridade de transportes. Tais relatórios devem ser atualizados sempre que necessário, sendo de recomendar que do mesmo, e no que se refere à aplicação de um instrumento tarifário como é o Regulamento n.º 278-A/2019, de 27 de março, e quanto a obrigações de serviço público tarifário, resulte demonstrado o cumprimento do previsto nos artigos 4.º e 5.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio.

devendo proceder-se 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.”*

44. Tal como já exposto no capítulo anterior, parece resultar claro que o modelo tarifário da área metropolitana de Lisboa está bastante sustentado em diversos estudos, realizados sucessivamente e de forma integrada, na implementação do Programa PART, em 2019, bem como na fundamentação do procedimento concursal para a região metropolitana. A saber:

- Foi tida em conta a “*Orientação para os custos*” na medida em que as receitas tarifárias devem remunerar adequadamente a autoridade de transportes, permitindo-lhe remunerar o operador pelos serviços prestados;
- Pela mesma razão, foi tido em conta a “*Eficiência, razoabilidade e garantia da legalidade na utilização dos recursos públicos*” uma vez que, da atuação conjugada do modelo tarifário e do modelo concursal, se pretende assegurar a sustentabilidade do sistema de transportes, o que implica a maximização dos recursos públicos a afetar a estes contratos;
- Foi tida em conta a “*Garantia do cumprimento dos parâmetros de qualidade do serviço nos termos do RJSPPT e promoção da sustentabilidade, designadamente nas vertentes económica e ambiental*”, uma vez que o sistema tarifário está orientado para uma melhor facilidade de utilização e um menor preço de entrada, o que motivou aumentos muito significativos da procura⁵ e, consequentemente, uma diminuição relevante dos gases com efeito estufa^{6 7};
- Foi tida em conta a “*Igualdade de oportunidades no acesso ao serviço*” uma vez que o aumento da procura, a introdução de gratuitidade para jovens, os descontos tarifários mais substanciais para idosos e a introdução de tarifários

⁵ Dados preliminares PART 2019 (AMT) https://www.amt-autoridade.pt/media/2270/implementacao_part_2019.pdf.

⁶ Relatório de implementação PART 2019 (IMT) <https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2020/Noticia%20-%20Relat%C3%B3rio%20de%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%20Impacto%20do%20PART%202019/Relat%C3%B3rio%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20Impacto%20do%20PART%20-%20Set2020.pdf>.

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

únicos para toda a região atingiram objetivos de maior acessibilidade e coesão social e territorial;

- Foram atingidos, de forma quase plena, os objetivos *“Intermodalidade e integração tarifária”* e *“Transparência na fixação das tarifas e clareza e facilidade de compreensão”*, com a eliminação de milhares de títulos próprios, o estabelecimento de tarifas em linha com as tarifas praticadas nos serviços rodoviários municipais e a possibilidade de carregamento dos títulos pré-comprados nos atuais cartões de suporte de carregamento de títulos, objetivos esses que serão agora ainda mais plenamente alcançados com as alterações que ora são propostas.

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

- Se garante a *“cobertura anual, pelo conjunto da receita tarifária e outras receitas associadas à exploração do serviço público de transporte de passageiros em causa, dos custos previsionais inerentes e de um nível adequado de remuneração do capital investido”* tendo em conta que foram considerados vários cenários de receita tarifária, associada à produção quilométrica, variações da procura, custos da disponibilização do serviço e remuneração associada a essa prestação de serviços e níveis de financiamento próprio e cofinanciamento do Estado de medidas de redução tarifária;
- A *“racionalidade e objetivos subjacentes às opções de modulação tarifária”* encontra-se bastamente explicitada nos documentos citados, assim, como a *“ponderação da possibilidade de estabelecer tarifas integradas com o serviço de transporte público adjacente”*, a *“articulação adequada com as tarifas fixadas por outras autoridades de transportes”*, a *“ponderação da estrutura demográfica, do desenvolvimento social e económico do território, bem como dos níveis e perfis da procura e da respetiva elasticidade”*, bem como a *“ponderação adequada do nível de acessibilidade financeira”*;
- Foi também efetuada a *“análise do impacto da introdução de novas tarifas propostas no modelo de procura do serviço”*, uma vez que a variação das receitas e da procura é crítica para a sustentabilidade do modelo tarifário e de transportes;~

- No que se refere à *“ponderação de um rácio adequado entre a tarifa do título ocasional de valor mais baixo e a do título de utilização mensal”*, resulta que foram ponderadas as alterações na procura, desde 2019, demonstrando-se que se verificou uma transferência de utilizadores de títulos ocasionais para títulos mensais, dadas as reduzidas tarifas destes e a maior abrangência geográfica e mobilidade oferecida pelos novos títulos mensais.
46. Também foi tida em conta a *“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 que tanto o regulamento tarifário como 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 financeiras, caso sejam necessárias, em aditamento à remuneração pela prestação de serviços. Mesmo neste último caso, o cálculo da remuneração teve em conta gastos e rendimentos associados à disponibilização do serviço público,
 47. Contudo, considera-se que a TML deverá apresentar, a curto prazo, um projeto de revisão e/ou substituição do Regulamento Metropolitano das Regras Gerais para a Implementação do Sistema Tarifário na Área Metropolitana de Lisboa, aprovado pelo Regulamento n.º 278-A/2019, de 27 de março, uma vez que está em causa uma alteração dos títulos e tarifas de transporte, mas também dos operadores abrangidos, e do modelo contratual subjacente, em que a receita tarifária é da titularidade da autoridade de transportes.
 48. É certo que a gestão do sistema passa a estar ancorada, sobretudo nos contratos de serviço público, mas a TML deverá informar sobre o futuro do enquadramento regulamentar do sistema tarifário metropolitano.
 49. Por outro lado, e para efeitos do artigo 6.º do Regulamento, que estabelece que *“os custos de operação a considerar para efeitos do disposto no artigo 5.º devem ser desagregados, por linha e/ou contrato de serviço público ou, no caso de exploração direta do serviço pela autoridade de transportes, por referência a esse serviço, de acordo com uma estrutura de custos”*, considera-se que a fundamentação económico-financeira apresentada a propósito do procedimento concursal dá resposta suficiente.
 50. Contudo, importa recordar que a TML refere que:

- Quanto à eliminação de passes próprios e combinados (-192 títulos), que se mantinham em vigor por apresentarem tarifas inferiores aos passes Navegante, os impactos da migração dos utilizadores dos primeiros para os segundos são reduzidos, na procura e na receita, pressupondo-se a manutenção da sustentabilidade do sistema;
 - [confidencial]
 - Quanto à eliminação de tarifas ocasionais (-896 títulos), o impacto nas receitas será nulo e poderá verificar-se redução da procura neste segmento de utilizadores ocasionais, que poderá ser recuperada nas novas ofertas de títulos ocasionais ou de títulos mensais.
51. Se considerarmos estas alterações no contexto de uma *“atualização tarifária regular”*, nos termos da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e do Regulamento, nestes casos concretos facilmente se ultrapassaria a taxa de atualização tarifária para 2022, fixada em 0,57%⁸.
52. Contudo, a eliminação de títulos de transporte e substituição por outros poderá consubstanciar, de facto, uma *“Atualização tarifária extraordinária”*⁹, tendo em conta que o artigo 10.º estabelece que *“sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 8.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, as autoridades de transportes podem, a todo o tempo, determinar atualizações tarifárias extraordinárias, com fundamento nas seguintes situações e na medida do necessário: (...) b) Necessidade de reestruturação, simplificação, transparência, harmonização e convergência tarifárias, sem prejuízo da fixação de tarifas transitórias de adaptação quando adequado”*.
53. E, face ao exposto e ao fundamentado, julgam-se comprovadas e fundamentadas a necessidade e as vantagens das alterações, que beneficiam o sistema no seu todo, do ponto de vista da sustentabilidade do serviço prestado (do ponto de vista público e privado) e de um melhor sistema de transportes oferecido, do ponto de vista operacional e da sua conformidade legal, regulamentar e contratual.
54. Contudo, ainda que o universo de passageiros afetados por acréscimo tarifários seja uma muito pequena parte dos utilizadores do sistema de transportes metropolitanos e

⁸ Taxa de Atualização Tarifária – 2022 - https://www.amt-autoridade.pt/media/3231/tat_2022.pdf.

⁹ De acordo com o artigo 8.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, *“Aos contratos de prestação de serviço público de transportes de passageiros celebrados a partir da data de entrada em vigor da presente portaria, são aplicáveis as regras de fixação e atualização de tarifas previstas no artigo 6.º, sem prejuízo da possibilidade de atualizações tarifárias extraordinárias, a realizar nos termos dos n.ºs 1 e 4 do presente artigo.”*

que, em contrapartida, passe a beneficiar de mais oferta e mais mobilidade, não se poderá deixar de atentar a este impacto negativo.

55. De facto, para este universo possível de utilizadores, não será fácil explicar estas alterações, porque têm um impacto substancial objetivo no orçamento de alguns utilizadores, mesmo cumprindo com as obrigações de informação clara e transparente previstas no n.º 5 do artigo 5.º do Regulamento.
56. Face ao exposto, considera-se deverem ser ponderadas medidas de mitigação destas alterações, designadamente, a fixação de tarifas transitórias de adaptação, ao longo de um período razoável, sobretudo quanto a títulos mensais (porque abrangem utilizadores nas suas deslocações frequentes casa-trabalho-casa), de forma a impedir um ajustamento rápido, imediato e negativo nos custos de utilização dos transportes públicos, e eventualmente tendo em conta utilizadores com rendimentos mensais reduzidos.

IV - CONCLUSÕES

57. Face ao exposto, considera-se que as alterações propostas dão cumprimento ao estabelecido nos artigos 4.º e 5.º do Regulamento, atenta a fundamentação aduzida e a sua plena conformação com os objetivos dos contratos resultantes dos *“Concurso público internacional para contratação da exploração de serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros na Área Metropolitana de Lisboa”*, validado anteriormente pela AMT e pelo Tribunal de Contas.
58. Face ao exposto e ao explicitado pela TML, julgam-se comprovadas e fundamentadas a necessidade e as vantagens das alterações tarifárias preconizadas, as quais implicam a eliminação de dezenas de títulos de transporte e a migração para um sistema mais simples, compreensível e que permite uma maior mobilidade, e beneficiam o sistema no seu todo, não só do ponto de vista da sustentabilidade do serviço prestado e de um melhor sistema de transportes oferecido, mas também do ponto de vista operacional e da sua conformidade legal, regulamentar e contratual.
59. Contudo, ainda que o universo de passageiros afetados por acréscimo tarifários seja reduzido, recomenda-se a ponderação da implementação de medidas de mitigação destas alterações, designadamente, a fixação de tarifas transitórias de adaptação, ao longo de um período razoável, sobretudo quanto a títulos mensais (porque abrangem utilizadores nas suas deslocações frequentes casa-trabalho-casa), de forma a impedir um ajustamento

rápido, imediato e negativo nos custos de utilização dos transportes públicos, particularmente penalizador para os utilizadores com rendimentos mensais mais reduzidos.

Lisboa, 21 de abril de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino