

MEMORANDO N.º 11/AMT/2025

Pronúncia da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) sobre o Plano Social para o Clima 2026-2032

I – Introdução

Foi colocada consulta pública do *Plano Social para o Clima 2026-2032* (Plano)¹, que constitui o instrumento nacional de aplicação do Fundo Social em Matéria de Clima (FSC), criado pelo Regulamento (UE) 2023/955, de 10 de maio de 2023, alterado em 2024, que visa mitigar os impactos sociais decorrentes da extensão do regime de comércio europeu de licenças de emissão (CELE 2) aos setores dos transportes e dos edifícios².

A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), nos termos dos seus estatutos, tem poderes de regulação, supervisão, fiscalização e sancionatórios sobre as atividades e infraestruturas de transporte, com atribuições em matéria de concorrência, proteção dos utilizadores, qualidade de serviço e sustentabilidade, enquanto serviços de interesse económico geral e atividades de rede.

Estes Estatutos também preveem a emissão de pareceres e recomendações sobre políticas públicas e instrumentos programáticos com impacto na mobilidade e nos transportes. No caso concreto, pretende-se contribuir para que o Plano seja um instrumento de política pública regulada por indicadores, orientada a desempenho, socialmente justa e competitiva.

II - Análise

AAMT, no exercício das suas atribuições enquanto entidade reguladora independente, considera que a consulta pública do Plano representa um momento decisivo para a consolidação de uma política nacional de mobilidade justa, eficiente e sustentável, em consonância com os objetivos europeus de transição climática e coesão territorial.

O artigo 1.º do Regulamento estabelece que o FSC tem por finalidade apoiar os agregados familiares vulneráveis, as microempresas e os utilizadores de transportes particularmente expostos à pobreza de transporte, definida no artigo 2.º, n.º 2, como a situação em que “um agregado familiar ou um indivíduo não tem acesso a meios de transporte ou não pode suportar os respetivos custos necessários para satisfazer as suas necessidades básicas de mobilidade”.

¹ Disponível em: [Plano Social para o Clima 2026-2032](#)

² Regulamento (UE) 2023/955 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023 ([EUR-Lex - 02023R0955-20240630 - PT - EUR-Lex](#)).

Esta definição constitui a consagração jurídica do conceito em direito europeu e traduz o reconhecimento de que as políticas de sustentabilidade exigem instrumentos específicos, sob pena de agravamento das desigualdades territoriais e sociais.

De forma particularmente positiva, o Plano adota já o termo “pobreza de mobilidade”, indo além da formulação restritiva de “pobreza de transporte”. A AMT valoriza esta opção terminológica e conceptual, uma vez que alinha o Plano com a visão mais ampla que a própria Autoridade vem defendendo nos seus estudos e pareceres, desde, pelo menos, 2023.

O documento reconhece que a pobreza de mobilidade resulta de “barreiras económicas, territoriais e sociais que limitam o acesso equitativo aos serviços essenciais e à participação na vida comunitária”, e assume a necessidade de promover uma mobilidade sustentável e inclusiva como componente da transição justa³.

Todavia, afigura-se que, embora o conceito esteja presente no Plano, sem um quadro integrado de diagnóstico, metas ou indicadores que permita avaliar e monitorizar a evolução da pobreza de mobilidade será mais difícil ter resultados mais adaptados e medir a sua implementação.

O Plano menciona medidas relevantes — apoio à mobilidade ativa, reforço de transportes coletivos, incentivos à eletrificação e programas sociais de transporte —, mas considera-se que deveriam ser expressas com maior articulação entre si e com maior fundamentação territorial, com um sistema coerente de prioridades, métricas e acompanhamento, conforme exigido pelo artigo 6.º do Regulamento (UE) 2023/955.

A AMT entende, por conseguinte, que o Plano poderia ser aperfeiçoado não quanto ao reconhecimento do problema, mas quanto à resposta prática que lhe é dada. A pobreza de mobilidade corresponde à limitação estrutural do direito à deslocação e, por consequência, do acesso a oportunidades de emprego, educação, saúde, cultura e participação cívica. É uma forma de desigualdade territorial e social que se manifesta através de carências de acessibilidade, de custo e de qualidade dos serviços.

O preâmbulo do Regulamento europeu, nos seus considerandos 3, 6 e 7, confirma que o acesso equitativo à mobilidade sustentável é condição de uma transição climática justa. É neste quadro que a AMT considera que o Plano poderia operacionalizar o conceito de pobreza de mobilidade, dotando-o de substância empírica e territorial.

³ Plano Social para o Clima 2026-2023 disponível em [outubro 2025](#)

Os estudos da AMT, nomeadamente *Mobilidade Inclusiva, Eficiente, Sustentável e Inteligente* (2024)⁴ e *Orientações para um Programa Nacional de Mobilidade Sustentável* (2023), recomendam a criação de um sistema nacional de monitorização e dados sobre mobilidade, sustentado por indicadores consistentes e comparáveis⁵. Estes indicadores poderiam abranger dimensões como:

- Acessibilidade territorial — densidade e cobertura da rede de transporte público, tempo médio de deslocação, existência de transporte flexível, distância à paragem mais próxima;
- Acessibilidade económica — peso das despesas de transporte no rendimento, existência e cobertura de passes sociais, intermodalidade tarifária;
- Acessibilidade social — igualdade de género nas deslocações, envelhecimento, acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida e literacia digital.

A cada uma destas dimensões poderia associar-se indicadores sintéticos, que ponderem múltiplas variáveis territoriais, económicas e sociais, permitindo medições comparáveis entre regiões e ao longo do tempo.

Existem exemplos internacionais consolidados que propõem listas de indicadores simples e compostos, estruturadas nas dimensões de disponibilidade, acessibilidade, e aceitabilidade, abrangendo métricas como tempo de viagem, custo por rendimento disponível, densidade de rede, frequência de serviço e fiabilidade. E é essencial garantir a existência de índices sintéticos transparentes e publicamente acessíveis, baseados em ponderações metodológicas claras e em fontes verificáveis.

O Plano poderia, desde já, prever instrumentos concretos, designadamente:

- um sistema nacional de monitorização e dados que permita acompanhar a evolução territorial e social da mobilidade;
- indicadores simples e compostos, com base empírica sólida;
- metas plurianuais verificáveis; e
- mecanismos de coordenação interinstitucional e territorial.

⁴ AMT (2024) *Mobilidade Inclusiva, Eficiente, Sustentável e Inteligente*, disponível no sítio da internet da AMT em <https://www.amt-autoridade.pt/media/5027/estudo-amt-mobilidade-inclusiva-eficiente-sustentavel-e-inteligente.pdf>

⁵ AMT (2023) *Orientações para um Programa Nacional de Mobilidade Sustentável*, disponível no sítio da internet da AMT em https://www.amt-autoridade.pt/media/4163/estudo_orientacoes_pnms_31-10-2023.pdf

Esta operacionalização poderia dar melhor resposta à pobreza de mobilidade, garantindo que a transição climática em Portugal se traduz também numa transição social justa, equitativa e territorialmente coesa.

As regiões com menor rendimento são também as que registam menor oferta de transportes públicos e maiores tempos de deslocação⁶ e esta sobreposição entre desigualdade económica e carência de mobilidade reforça a urgência de políticas territoriais integradas.

A coerência territorial, económica e social do Plano depende, de forma decisiva, da capacidade do Estado em medir e acompanhar a evolução das desigualdades de mobilidade e da eficácia das medidas públicas, com base em dados e indicadores comparáveis. Esta necessidade não deriva apenas de exigências técnicas, mas constitui uma obrigação jurídica e política decorrente dos artigos 6.º e 8.º do Regulamento (UE) 2023/955, que impõem diagnósticos quantitativos, metas verificáveis e mecanismos de participação e acompanhamento.

Os documentos estratégicos e estudos produzidos pela AMT reforçam esta exigência. Desde o *Programa Nacional de Mobilidade Sustentável* até ao estudo *Serviço Público de Transporte Flexível em Portugal*,⁷ a Autoridade tem defendido a criação de um sistema nacional de recolha e monitorização de dados, envolvendo autarquias, operadores e autoridades de transporte, permitindo a avaliação anual do grau de acessibilidade e de coesão territorial, servindo simultaneamente de base à contratualização e à redistribuição de recursos⁸.

No plano dos indicadores, propõe-se que o Plano adote uma metodologia nacional articulada em eixos como a acessibilidade territorial, económica e social, compatível com as orientações europeias e com o Índice Sintético de Desenvolvimento Regional do INE, a título de exemplo⁸. Estes dados poderiam ser territorializados por NUT III, de modo a refletir as assimetrias regionais e orientar os apoios do FSC de acordo com critérios de vulnerabilidade efetiva.

A pobreza de mobilidade é um fenómeno estruturalmente desigual, em que as áreas metropolitanas concentram maior oferta, mas também maiores custos de habitação e de tempo e em que as regiões de baixa densidade apresentam menores alternativas de transporte e dependência quase exclusiva do automóvel. Sem mecanismos de diferenciação territorial e

⁶ FFMS (2023/2025) *Portugal Desigual: Um Retrato das Desigualdades de Rendimento e da Pobreza em Portugal*, disponível em [A pobreza e a desigualdade estão a aumentar? | Fundação Francisco Manuel dos Santos](#)

⁷ AMT (2025) *Serviço Público de Transporte Flexível em Portugal*, disponível no sítio da internet da AMT em <https://www.amt-autoridade.pt/media/5084/estudo-transporte-flexivel-amt.pdf>

⁸ Ver, por exemplo, o Índice sintético de desenvolvimento regional (Coesão) por Localização geográfica (NUTS - 2024) do INE; https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=707082316&DESTAQUESmodo=2

social, haverá que evitar o reforço de desigualdades existentes, canalizando recursos para quem já dispõe de meios de mobilidade.

A integração territorial e a diferenciação positiva são, assim, princípios estruturantes para a eficácia do Plano. O artigo 3.º do Regulamento (UE) 2023/955 consagra o objetivo de apoiar as regiões e grupos populacionais mais afetados pela transição climática, e o artigo 8.º impõe aos Estados-Membros a obrigação de assegurar participação e governação multinível. Neste contexto, o Plano poderia prever práticas mais concretas: critérios transparentes de elegibilidade territorial, metas regionais e relatórios públicos de execução que demonstrem o impacto do financiamento sobre a pobreza de mobilidade em cada região.

A coerência social do Plano depende igualmente da articulação com outras políticas públicas. As desigualdades em mobilidade não resultam apenas de insuficiências de transporte, mas também da dispersão residencial, da exclusão digital e da desigualdade de rendimento e, por isso, é essencial que seja concebido como plataforma intersetorial, com ligações formais a programas de habitação, ordenamento, educação e saúde, promovendo a eficiência e potenciando o impacto global.

No plano económico, o Plano foi concebido como instrumento redistributivo. Contudo, a versão em consulta atribui grande parte dos recursos a incentivos individuais — nomeadamente à aquisição de veículos elétricos e à substituição de equipamentos — medidas que, embora ambientalmente positivas, têm impacto social limitado, pois beneficiam sobretudo quem já dispõe de capacidade de investimento.

Considera-se que o Plano poderia ponderar a alocação dos recursos públicos para ações com efeito direto na inclusão social e territorial, nomeadamente o reforço da oferta de transporte público, a integração tarifária e o desenvolvimento de redes regionais de transporte flexível.

A eficácia de uma política de combate à pobreza de mobilidade mede-se pela redução de desigualdades reais de acesso, pelo que poderia incluir-se metas quantificadas, como a redução dos tempos médios de deslocação casa-trabalho para grupos de baixos rendimentos, o aumento da cobertura do transporte público em territórios rurais ou a expansão da rede de passes sociais universais.

Estes objetivos deveriam ser monitorizados através de indicadores comparáveis, ancorados no sistema nacional de dados. Aliás, existem boas práticas internacionais que associam o acompanhamento da pobreza de mobilidade a índices sintéticos compostos, baseados na ponderação de variáveis territoriais, económicas e sociais e que permitem sintetizar múltiplas dimensões de vulnerabilidade e comparar resultados no tempo e entre regiões.

Para a sua implementação, considera-se ser necessária a articulação entre instituições já existentes — por exemplo, a AMT, INE, IMT, DGEG, APA (entre outras) e autoridades de transporte regionais — no âmbito de uma plataforma nacional de monitorização e dados.

A pobreza de mobilidade deve ser entendida, portanto, como um indicador transversal de coesão social e territorial, com implicações diretas no planeamento de transportes, na afetação de recursos e na avaliação das políticas de transição climática.

Por outro lado, considera-se que o Plano poderia produzir melhores efeitos estruturais se articular o financiamento do Fundo Social em Matéria de Clima com os instrumentos regulatórios de serviço público de transporte, como por exemplo, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e o Regulamento n.º 430/2019 da AMT⁹ preveem que os contratos de serviço público integrem obrigações sociais e ambientais claras, acompanhadas de compensações proporcionais e verificáveis.

A melhor ponderação das *Obrigações de Serviço Público Verdes*, conforme preconizado nos estudos da AMT, poderiam ser potenciadas para melhor alinhamento da sustentabilidade ambiental e justiça social num único modelo contratual, tendo em conta cobertura mínima, acessibilidade universal, desempenho ambiental e qualidade de serviço (pontualidade, fiabilidade, segurança e informação).

Paralelamente, a AMT destaca o papel do Transporte Público Flexível (TPF), analisado no estudo de 2024¹⁰, por ser essencial para combater a pobreza de mobilidade em territórios de baixa densidade e envelhecidos, onde o transporte regular é economicamente inviável. Contudo, consideramos a política pública necessita de ser potenciada com previsão de reporte e avaliação de desempenho, assegurando que o serviço cumpre objetivos sociais mensuráveis e reduz desigualdades territoriais.

O modelo de contratualização orientada a resultados exige também estabilidade e previsibilidade financeira. Uma vez que ciclo temporal do Plano (até 2032) é mais curto do que o horizonte de investimento em transportes, seria de ponderar mecanismos nacionais de continuidade, através da alocação de receitas provenientes do Regime de comércio de licenças de emissão da EU¹¹

⁹ Quadro de indicadores possíveis em [amt-autoridade.pt/media/2970/regulamento_n273_2021_de_23_de_marco.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2970/regulamento_n273_2021_de_23_de_marco.pdf), bem como em AMT (2023) *Indicadores de avaliação de investimentos em infraestruturas e serviços de mobilidade e transportes*, disponível no sítio da internet da AMT em https://www.amt-autoridade.pt/media/4162/estudo_indicadores_investimentos_31-10-2023_003.pdf e AMT (2023) *Obrigações de Serviço Público Verdes* disponível no sítio da internet da AMT em <https://www.amt-autoridade.pt/media/4308/estudoospverdesfinal.pdf>

¹⁰ AMT (2025) *Serviços de transporte público flexível em Portugal* disponível no sítio da internet da AMT em <https://www.amt-autoridade.pt/media/5084/estudo-transporte-flexivel-amt.pdf>

¹¹ [Regime de comércio de licenças de emissão da UE | EUR-Lex](#)

e de impostos ambientais, para melhor assegurar a sustentabilidade e prolongar programas de tarifas sociais e apoio a regiões vulneráveis.

A articulação financeira entre o Plano e outros instrumentos nacionais — PNEC 2030, PNI 2030 e PRR — poderia ser mais bem expressa, evitando sobreposições e dispersão, integrando num programa nacional unificado de mobilidade sustentável e inclusiva, com critérios de avaliação homogêneos e relatórios públicos anuais.

O Plano deve igualmente assegurar transparência na utilização dos recursos. O artigo 9.º do Regulamento (UE) 2023/955 exige que os Estados-Membros indiquem claramente as fontes de cofinanciamento, a duração das medidas e os critérios de elegibilidade, pelo que cada medida financiada pelo Plano poderia ser acompanhada de um conjunto mínimo de indicadores públicos: número de beneficiários diretos, impacto territorial, redução de emissões e melhoria dos tempos de acesso a serviços essenciais. O reforço da transparência e da avaliação permitirá consolidar a confiança dos cidadãos e assegurar que os recursos do Fundo produzem resultados concretos em matéria de inclusão e coesão territorial.

O artigo 8.º do Regulamento (UE) 2023/955 impõe que os Planos Sociais para o Clima sejam elaborados e executados com participação das autoridades regionais e locais e de outros intervenientes relevantes. A proposta em consulta do Plano português poderia melhor especificar uma governação multinível, em níveis complementares.

Este princípio já consta do documento *Programa Nacional de Mobilidade Sustentável* da AMT¹², afigurando-se que pode promover a coerência vertical e horizontal, evita sobreposição de competências e cumpre a exigência europeia de governação partilhada.

III – Recomendações/sugestões

Assim, após análise do *Plano* dos instrumentos normativos da União Europeia e dos seus próprios estudos, a AMT considera que o Plano constitui uma oportunidade estratégica para colocar a mobilidade no centro da transição justa, ainda que as respostas que lhe dedica poderiam ser mais articuladas e complementadas com indicadores, metas e coordenação territorial.

Com base na análise efetuada, a AMT formula as seguintes recomendações:

- Ter em conta que a pobreza de mobilidade deve considerar o acesso real a oportunidades de vida e não apenas o custo ou disponibilidade de meios de transporte;

¹² AMT (2023) *Indicadores de avaliação de investimentos em infraestruturas e serviços de mobilidade e transportes*, disponível no sítio da internet da AMT em https://www.amt-autoridade.pt/media/4163/estudo_orientacoes_pnms_31-10-2023.pdf

- Consagrar a necessidade de um sistema nacional de recolha e tratamento de dados, envolvendo entidades diversas incluindo AMT, INE, autoridades regionais e operadores, de forma a acompanhar, anualmente, a evolução territorial da pobreza de mobilidade e avaliar o impacto das políticas públicas, com base em indicadores comparáveis e transparentes;
- Prever, desde já, elenco não exaustivo de indicadores simples e compostos, organizados nas dimensões de acessibilidade territorial, económica e social, seguindo boas práticas internacionais e resultantes da ponderação de várias variáveis e metodologias. Poderia ser considerado, um índice sintético de pobreza de mobilidade¹³, calculado por território ou grupo populacional, permitindo, comparar vulnerabilidades territoriais e o impacto das políticas públicas ao longo do tempo tendo em conta, a título de exemplo: (i) Disponibilidade (Infraestrutura e oferta); (ii) Acessibilidade (Tempo e distância); (iv) Asequibilidade (Custo económico) e (v) Aceitabilidade/Sustentabilidade social.
- Ponderar uma abordagem territorialmente diferenciada, tendo em conta a integração tarifária, descarbonização, do transporte público flexível e de soluções de proximidade nas regiões de baixa densidade, de forma a promover o princípio de equidade material e evitar que políticas uniformes agravem desigualdades;
- Melhor ponderar sugestões constantes do documento AMT *Obrigações de Serviço Público Verdes*, de forma a conciliar sustentabilidade ambiental, económica, territorial e social;
- Ponderar mecanismos de estabilidade e continuidade financeira dentro dos instrumentos orçamentais e programáticos já existentes, assegurando previsibilidade às políticas de mobilidade sustentável e evitando ruturas;
- Ponderar a programas de formação e literacia dirigidos a técnicos municipais, operadores e cidadãos, reforçando a capacidade de planeamento e promovendo comportamentos coerentes com as diversas transições em curso;
- Ponderar a previsão de mecanismos de participação de diferentes níveis e entidades e prever articulação formal com políticas de habitação, ordenamento, educação e saúde, garantindo coerência entre acessibilidade física, económica e social.

- Incluir a publicação de relatórios anuais públicos, com dados desagregados por região e grupo social, incluindo beneficiários, resultados ambientais e sociais, e redução da pobreza de mobilidade.

IV – Conclusões

Considera-se que as recomendações supra estão alinhadas com a Estratégia para a Mobilidade Sustentável e Inteligente¹⁴ da União Europeia uma vez que, ao estabelecer uma trajetória para “colocar o transporte europeu na rota do futuro”, articula descarbonização, digitalização, segurança, interoperabilidade e acesso equitativo, sublinhando a necessidade de serviços públicos eficientes, integração modal, dados e indicadores, e de mecanismos regulatórios que garantam transição justa (incluindo tarifas acessíveis e acessibilidade universal).

Importa sublinhar que o Relatório Mario Draghi¹⁵ enfatiza que a Europa precisa de reformas estruturais, investimento e regulação inteligente para ligar descarbonização e competitividade, reduzir custos sistémicos e acelerar a adoção de tecnologias. Aponta para a necessidade de instituições que assegurem execução eficaz, avaliação de impacto e eliminação de barreiras regulatórias e no setor da mobilidade, traduz-se em regulação pró-inovação, contratos de serviço público orientados a desempenho, integração tarifária e plataformas de dados, tudo matérias sob o âmbito da AMT.

Acresce que a “Bússola para a Competitividade”¹⁶ da Comissão Europeia estabelece uma agenda que tem como pressuposto, entre outros, ligar descarbonização e competitividade e para a mobilidade e os transportes, isto implica mercados que funcionem, interoperabilidade, dados abertos, infraestruturas resilientes e regulação (e regulamentação) de elevado desempenho.

Finalmente, afigura-se que as recomendações da AMT podem contribuir para um total alinhamento com as exigências técnicas e sociais fixadas pela Comissão Europeia para os Planos Sociais para o Clima nacionais.¹⁷

Combater a pobreza de mobilidade não é apenas garantir transporte: é assegurar o direito de todos os cidadãos a participar plenamente na vida económica e social, independentemente do território onde residam, gerando, por sua vez, crescimento económico que pode beneficiar cidadãos e empresas.

¹⁴ eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0789

¹⁵ [The Draghi report on EU competitiveness](#)

¹⁶ [Bússola para a Competitividade - Comissão Europeia](#)

¹⁷ [Recomendação \(UE\) 2025/1021 da Comissão, de 30 de abril de 2025- Recomendação \(UE\) 2025/1021 da Comissão, de 22 de maio de 2025, sobre a pobreza em matéria de transportes: assegurar uma mobilidade comportável, acessível e equitativa](#)

A AMT materializa estas recomendações para assegurar que os apoios do Plano geram ganhos de produtividade no ecossistema da mobilidade e se traduzem em benefícios mensuráveis para os utilizadores, pelo que AMT manifesta a sua total disponibilidade para cooperar com o Governo e a administração local na execução destas recomendações e na definição e consolidação de um sistema nacional de mobilidade sustentável, inclusiva e eficiente, de forma a garantir uma transição social justa, promotora de coesão e de equidade, equilibrada, naturalmente, com os objetivos de competitividade económica.

Lisboa, em 12 de dezembro 2025.