

Comentários ao “Projeto de Regulamento de definição de regras e princípios gerais tarifários no âmbito do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros”

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) submeteu a consulta pública, no dia 21 de janeiro de 2019, um “Projeto de Regulamento de definição de regras e princípios gerais tarifários no âmbito do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros” (“Projeto de Regulamento”)¹.
2. O Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, estabelece que constituem atribuições das autoridades de transportes (Estado, Municípios, Comunidades Intermunicipais, Áreas Metropolitanas ou Entidades Delegadas) a determinação e aprovação dos regimes tarifários a vigorar no âmbito do serviço público de transporte de passageiros².
3. A Portaria n.º 298/2018, adotada ao abrigo da Lei n.º 52/2015³ e do RJSPTP⁴, clarifica a definição dessas competências institucionais e aprova regras gerais que visam guiar a atuação das autoridades de transportes em matéria de política e atualização tarifária.
4. Nos termos dos seus Estatutos⁵, entre as atribuições da Autoridade da Concorrência (AdC) inclui-se a de “contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo”, podendo “formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório”⁶.
5. Nessa medida, tecem-se de seguida alguns comentários sobre o Projeto de Regulamento em apreço, numa ótica de concorrência e do bem-estar do consumidor.

Objeto e âmbito de aplicação

6. No que diz respeito ao objeto de aplicação do Projeto de Regulamento, destaca-se que esta avaliação é limitada à fixação de novas tarifas, podendo ser pertinente ponderar alargar o processo de avaliação às tarifas em vigor.
7. Quanto aos modos de transporte abrangidos, o Projeto de Regulamento visa aplicar-se aos operadores de serviço público de transporte de passageiros por modo ferroviário⁷. Porém, a Portaria n.º 298/2018 exclui do seu âmbito de aplicação os serviços ferroviários de transporte de passageiros regionais, inter-regionais e de longo curso, remanescendo a sua aplicação, *a contrario*, aos serviços urbanos e suburbanos⁸. Acresce, que o Decreto-Lei n.º 58/2008⁹ já estabelece princípios gerais, regras e critérios, para a fixação de preços no âmbito de todos os serviços de transporte ferroviário de passageiros¹⁰. Nessa medida, considera-se que o documento poderia beneficiar de clarificação quanto à sua aplicação ao setor ferroviário.
8. Ainda, no que concerne ao seu âmbito de aplicação, o Projeto de Regulamento, em linha com a Portaria n.º 298/2018¹¹, exclui os serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros por carreiras “Expresso” e “Alta Qualidade” (carreiras de longa distância)¹².

¹ <https://www.amt-autoridade.pt/consulta-pública/consultas-públicas/projeto-de-regulamento-de-definição-de-regras-e-princípios-gerais-tarifários-no-âmbito-do-regime-jurídico-do-serviço-público-de-transporte-de-passageiros/>

² Cf. Artigo 4.º, n.º 2, al. f) do RJSPTP.

³ Cf. Artigo 6.º, n.º 1 da Lei n.º 52/2015.

⁴ Cf. Artigos 38.º, n.º 1 e 40.º, n.º 1 do RJSPTP.

⁵ Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto.

⁶ Cf. Estatutos da AdC, Artigo 5.º, alínea g), e Artigo 6.º, n.º 4, alínea d).

⁷ Cf. Artigo 3.º, n.º 1, do Projeto de Regulamento.

⁸ Cf. Artigo 1.º, n.º 2.º, al. b), da Portaria n.º 298/2018.

⁹ Cf. Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, que estabelece o regime jurídico aplicável ao contrato de transporte ferroviário de passageiros e bagagens, volumes portáteis, animais de companhia, velocípedes e outros bens.

¹⁰ Cf. Artigos 18.º a 21.º do Decreto-Lei n.º 58/2008.

¹¹ Cf. Artigo 2.º, al. a) da Portaria n.º 298/2018.

¹² Cf. Artigo 3.º, n.º 3 da Portaria n.º 298/2018.

9. Nesse contexto, refira-se que, em sede da implementação do Projeto AdC Impact 2020¹³, e conforme resulta do “Plano de Ação para a Reforma Legislativa e Regulatória” (“Plano de Ação”)¹⁴ da AdC, foi proposta a revogação da imposição de um preço mínimo¹⁵ para a prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros em carreiras de “Alta Qualidade” e “Expresso”. Esta recomendação visa a eliminação de uma barreira de acesso e exercício da atividade, cuja implementação resultará em preços mais competitivos para o consumidor. Sem prejuízo desta matéria extravasar o âmbito do Projeto de Regulamento, reiteram-se as propostas de alteração legislativas e regulatórias constantes do “Plano de Ação” a este respeito, *i.e.*, da revogação do referido preço mínimo.

Processo de fixação de novas tarifas

10. O processo de fixação de novas tarifas encontra-se estatuído nos Artigos 5.º a 7.º do Projeto de Regulamento. Resulta destes normativos que a fixação de novas tarifas deve ser sustentada num estudo que demonstre, entre outros aspetos, a “ponderação de um rácio adequado entre a tarifa do título ocasional de valor mais baixo e a do título de utilização mensal”¹⁶, sob a forma de intervalo.
11. A este respeito, refira-se que a fixação de um intervalo para o rácio entre a tarifa do título ocasional de valor mais baixo e o título de utilização mensal é passível de restringir a flexibilidade dos operadores na determinação das suas ofertas. Em certos casos, esta restrição pode limitar a flexibilidade dos operadores para oferecerem determinados serviços a preços mais competitivos para os consumidores finais. Veja-se, por exemplo, a circunstância de um operador poder considerar a opção comercial de oferecer uma tarifa mensal mais competitiva, com o propósito de captar procura, contudo não verificando o intervalo para o rácio referido.
12. Nessa medida, considera-se que o Projeto de Regulamento poderia beneficiar de uma avaliação da necessidade, adequação e proporcionalidade da disposição em causa, face ao objetivo de política pública que pretende alcançar, considerando alternativas menos restritivas da flexibilidade dos operadores para oferecerem preços mais competitivos em determinados serviços.

Processo de atualização tarifária regular

13. Conforme consta do “Plano de Ação”, *cit. supra*, a AdC recomendou, no contexto dos títulos combinados de transporte, por referência ao Decreto-Lei n.º 8/93, que o regime de cálculo de atualização tarifária, dos preços daqueles títulos de transporte, deveria ter em consideração a procura relativa de cada título e não apenas o preço absoluto em si.
14. O Projeto de Regulamento em análise vai nesse sentido, ao estipular que no cálculo do aumento médio do conjunto das várias tarifas disponibilizadas por um operador ou autoridade de transportes, no âmbito de serviço público de transporte de passageiros, “pode ser atribuído a cada tarifa um coeficiente de ponderação com base na quantidade vendida no ano anterior do título de transporte a que se refere, para adequada aferição dos impactos da atualização tarifária”¹⁷.
15. Sem prejuízo, em linha com a proposta de alteração legislativa constante do Plano de Ação da AdC, considera-se que esse critério beneficiaria de uma aplicação vinculativa, atribuindo por regra a cada tarifa um coeficiente de ponderação baseado na quantidade vendida no ano anterior.

¹³ http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Politicás_Publicas/Paginas/AdCIMPACT2020.aspx

¹⁴ http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Politicás_Publicas/Documents/Relatorio%20AdC_%20Plano%20de%20Ação%20da%20AdC%20para%20a%20Reforma%20Legislativa%20e%20Regulat.pdf

¹⁵ Cf. Portaria n.º 23/91, de 10 de janeiro, Artigo 7.º, n.ºs 1 a 3; e Portaria n.º 22/91, de 10 de janeiro, Artigo 8.º; e, ainda, Despacho n.º 15417-A/2016, de 22 de dezembro e Despacho Normativo n.º 14-A/2016, de 19 de dezembro.

¹⁶ Cf. Artigo 5.º, n.º 3, al. c) do Projeto de Regulamento.

¹⁷ Cf. Artigo 8.º, n.º 3 do Projeto de Regulamento.

Processo de redução de tarifas

16. O Projeto de Regulamento inclui a possibilidade de redução de tarifas perante a redução dos custos de exploração do serviço público¹⁸.
17. Considera-se que o aumento da flexibilidade da política tarifária, através da possibilidade de redução de tarifas, é um instrumento importante para garantir que os consumidores são os beneficiários efetivos de melhorias ao nível da eficiência dos operadores.

Processo de aplicação de descontos comerciais

18. A Portaria n.º 298/2018 prevê que possam ser praticados descontos comerciais ou promocionais, sobre tarifas de serviço público de transporte de passageiros. Este tipo de descontos poderá ser aplicado em *“função do número de viagens ou de negócios jurídicos celebrados com entidades públicas ou privadas e ou com passageiros”*. A Portaria remete, a este nível, para o regime constante do Decreto-Lei n.º 70/2007, que regula as práticas comerciais com redução de preços¹⁹.
19. Contudo, a AMT introduz, no Projeto de Regulamento, um conjunto de regras que visam limitar a flexibilidade de determinação da aplicabilidade de descontos pelos operadores.
20. Em particular, é proposto que: (i) o desconto aplicado a uma dada tarifa não pode ser superior a um período contínuo máximo de 30 dias; (ii) os descontos podem ser repetíveis até um máximo anual de 120 dias, salvo justificação especial por parte das autoridades de transportes; (iii) deverá ser assegurado um intervalo mínimo de 30 dias entre cada período de desconto²⁰.
21. De acordo com a Nota Técnica Justificativa, a AMT considerou necessário introduzir estas restrições, *“tendo em conta a necessidade de controlar qualquer situação de abuso, anticoncorrencial ou não, da aplicação de descontos comerciais, que até possa criar confusão perniciosa sobre o funcionamento do sistema tarifário (e prejudicando assim o princípio da facilidade da compreensão das tarifas pelos utilizadores)”*.
22. A este respeito, considera-se que estas disposições, no Projeto de Regulamento, que restringem a oferta de descontos, podem limitar a capacidade dos operadores para oferecer preços mais competitivos, em benefício dos utentes.
23. Adicionalmente, mais se refere que a avaliação da eventual natureza anticoncorrencial de determinado desconto apenas pode ser desenvolvida à luz dos critérios e no âmbito do Regime Jurídico da Concorrência.
24. A AdC recomenda, por isso, a eliminação da norma do Projeto de Regulamento que restringe uma política de descontos pelos operadores.

Do preço do suporte do título de transporte

25. O suporte do título de transporte é definido pela Portaria n.º 298/2018²¹. Este diploma não regulamenta nem a fixação, nem a atualização do seu preço. O Projeto de Regulamento, por sua vez, também não regulamenta a fixação do seu preço, embora determine que as tarifas e o preço do suporte do título de transporte sejam calculados e fixados de forma autónoma ou desagregada²². Quanto à atualização do seu preço, determina que aumentos anuais superiores à TAT (Taxa de

¹⁸ Cf. Artigo 11.º do Projeto de Regulamento.

¹⁹ Cf. Artigo 4.º, n.º 4 da Portaria n.º 298/2018.

²⁰ Cf. Artigo 12.º, n.º 2 do Projeto de Regulamento.

²¹ Definido na Portaria n.º 298/2018 como *“o elemento físico, em cartão ou papel, com ou sem componentes eletrónicos, ou a aplicação desmaterializada integrada em dispositivo eletrónico, que identificam e permitem validar o título de transporte e autorizar a viagem”* (cf. Artigo 1.º, n.º 3).

²² Cf. Artigo 14.º, n.º 1 do Projeto de Regulamento.

Atualização Tarifária)²³ deverão ser justificados e fundamentados pelas autoridades de transportes, e comunicados à AMT²⁴.

26. A AMT, na Nota Técnica Justificativa, fundamentou a adoção da norma que regula a atualização do preço do suporte do título de transporte, com a necessidade de *“salvaguardar que não haja lugar a um aumento do valor do preço de venda das tarifas ao público por via de um acréscimo no valor dos suportes de títulos de transporte que, no conjunto com a variação de preço da tarifa, represente um aumento superior ao valor de atualização admitido por cada autoridade de transportes”*.
27. A este respeito, a AMT poderá considerar pertinente avaliar se o facto de estar apenas coberta a atualização (e não a fixação) de uma das partes do preço total a pagar pelos consumidores, poderá de alguma forma colocar em causa a eficácia do Regulamento na prossecução dos objetivos que estipulou para o documento.

15-02-2019

²³ Cf. Artigo 8.º, n.º 1 do Projeto de Regulamento.

²⁴ Cf. Artigo 14.º, n.º 2 do Projeto de Regulamento.