

Projeto de Lei n.º 9 /XIV/1.ª (PCP)

Estabelece o regime de financiamento permanente do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos

Data de admissão: 6 de novembro de 2019

Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**
- VII. Enquadramento bibliográfico**

Elaborado por: Luís Marques (DAC), Isabel Pereira (DAPLEN), João Oliveira (BIB), Belchior

Lourenço (DILP)

Data: 7 de janeiro de 2020

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A presente iniciativa legislativa tem por finalidade estabelecer um regime de financiamento sustentável ao programa de apoio à redução tarifária nos transportes públicos (PART). Assim, propõe-se a criação da Contribuição de Serviço Público de Transportes Públicos (CSPTP), sendo esta receita consignada ao financiamento do Programa de Apoio à Redução Tarifária, previsto no artigo 234.º da [Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro](#). Além disso, estabelece uma comparticipação das autoridades de transportes que decorra da verba que for transferida pelo Estado na proporção mínima de 5%, em 2020, e de 10%, em 2021 e anos seguintes.

O presente projeto de lei estipula a redução em 1/3 do valor da contribuição de serviço rodoviário passando a proporção dessa verba a ser afeta à CSPTP. A CSPTP é devida pelos sujeitos passivos do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos, sendo a sua receita integrada no Fundo Ambiental e distribuída pelo conjunto das Autoridades de Transportes. A referida receita, a ser distribuída pelas autoridades de transportes, deve ter em conta a aplicação de critérios relacionados com a complexidade do sistema de transportes, o volume de utilizadores de transporte público, o tempo médio de transporte e a necessidade de reforço do serviço público de transporte público. O projeto de lei define que os ditos critérios devem ser estabelecidos por Portaria.

Na exposição de motivos desta iniciativa legislativa aborda-se a aplicação do PART, bem como os impactos e benefícios conseguidos para as populações através da sua concretização. Contudo, constata-se a preocupação com a sustentabilidade do Programa, nomeadamente a garantia de financiamento dos custos operacionais e de investimento de modo a assegurar, futuramente, a manutenção da redução tarifária e a melhoria dos transportes públicos. Além disso, refere-se o impacto do acréscimo de utilização dos transportes públicos, decorrente da aplicação do PART, o que vem exigir um reforço na sua disponibilidade, qualidade e regularidade. Também é considerado a necessidade de acautelar os problemas existentes nas ligações entre regiões no âmbito dos transportes públicos, assim como a não discriminação entre tarifas.

Finalmente, o projeto de lei institui que a revisão ou atualização da CSPTP ocorra por Portaria, não devendo contribuir para o aumento do preço dos combustíveis.

- **Enquadramento jurídico nacional**

De acordo com Lúcia Gomes e Manuel Malaguerra¹, «(...) pensar as cidades sustentáveis implica estarmos conscientes das suas carências (de serviços de transportes acessíveis, de recursos energéticos...) e dos seus excessos (de motorização rodoviária, de poluição sonora e atmosférica...), ambos os processos contribuindo para o aumento de um amplo conjunto de externalidades que estão na origem da degradação da qualidade de vida da urbe. Neste contexto, (...) são não somente necessárias medidas políticas coordenadas e integradas de incentivo para implementar meios de transportes acessíveis, socialmente aceitáveis, economicamente viáveis e ambientalmente saudáveis como também o planeamento integrado de políticas públicas deve ser assumido como um pré-requisito primordial para que a mobilidade e o transporte urbanos contribuam conjuntamente para a real concretização das cidades sustentáveis».

O serviço público de transporte de passageiros, enquanto elemento potenciador de sinergias e de externalidades positivas ao nível económico, social e ambiental, é definido nos termos da [Lei n.º 52/2015, de 9 de junho](#), como «o serviço de transporte de passageiros de interesse económico geral, prestado ao público numa base não discriminatória, nos termos do qual os veículos são colocados à disposição de múltiplas pessoas em simultâneo, que os utilizam mediante retribuição, segundo um regime de exploração previamente aprovado, não ficando ao serviço exclusivo de nenhuma delas»².

¹ Gomes, Lúcia C.S. e Malagueraa, Manuel J.N. «Cidades que se Movem: Pulsares, Mobilidades e Transportes»; Pag.º 28; Revista do Centro de Estudos de Direito do ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente; N.º 30; (2012).

² Alínea n) do artigo n.º 3 do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado em Anexo à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

A [Lei n.º 52/2015, de 9 de junho](#), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, aprova o «Regime Jurídico do Serviço Público³ e revoga a [Lei n.º 1/2009, de 5 de janeiro](#)⁴, e o Regulamento de Transportes em Automóveis ([Decreto n.º 37272, de 31 de dezembro de 1948](#))⁵», estabelecendo o «(...) regime aplicável ao planeamento, organização, operação, atribuição, fiscalização, investimento, financiamento, divulgação e desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados, incluindo o regime das obrigações de serviço público e respetiva compensação»⁷.

Neste âmbito, a aplicação do [PART](#), estatuído pelo [Despacho n.º 1234-A/2019, de 4 de fevereiro](#), tem por «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».

As linhas enquadradoras da estrutura tarifária prevista no RJSPTP, para efeitos da promoção de uma solução de mobilidade através da ligação de diferentes sistemas e diferentes regiões, verificam os seguintes pressupostos de repartição de dotações financeiras⁸:

- É competência das Áreas Metropolitanas (AM) e das Comunidades Intermunicipais (CIM), a repartição das dotações pelas autoridades de transporte existentes no seu espaço territorial, tendo em consideração a oferta em lugares.km produzidos pelos serviços por estas geridos;

³ Adiante RJSPTP.

⁴ Estabelece o regime jurídico das Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto.

⁵ Promulga o Regulamento de Transportes em Automóveis.

⁶ Acresce, nos termos do artigo 16.º do diploma, a revogação do [Decreto-Lei n.º 399-E/84, de 28 de dezembro](#), o [Decreto-Lei n.º 399-F/84, de 28 de dezembro](#) (alterado pelo [Decreto-Lei n.º 190/90, de 8 de junho](#)), o artigo 8.º do [Decreto-Lei n.º 208/92, de 2 de outubro](#) e o [Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro](#).

⁷ Artigo 1.º (Objeto) do RJSPTP.

⁸ N.ºs 5, 6 e 7 do [Despacho n.º 1234-A/2019, de 4 de fevereiro](#).

- Em situações em que o sistema tarifário seja integrado entre diferentes autoridades de transporte, a repartição das verbas é ajustada em conformidade com o modelo de integração tarifária;
- Nos casos de contiguidade territorial, as autoridades poderão articular-se no sentido da possibilidade de extensão de apoios a serviços que abrangem os respetivos territórios.

Ao nível do financiamento necessário para as referidas dotações financeiras, e conforme referenciado no Despacho, «o PART visa atrair passageiros para o transporte público, apoiando as Autoridades de Transporte (AT)⁹ com uma verba anual, que lhes permita operar um criterioso ajustamento tarifário e da oferta, no quadro das competências que lhes são atribuídas pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho», pelo que o mecanismo «(...) pretende ser uma ferramenta de coesão territorial, procurando um modelo de financiamento que garanta a equidade entre as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e o restante território nacional».

Em função do disposto, a estrutura de financiamento¹⁰ do Serviço Público de Transporte de Passageiros resulta da afetação do produto das seguintes receitas:

1. Receitas tarifárias geradas pelo serviço público de transporte de passageiros, quando constituam receitas próprias das autoridades de transportes;
2. Receitas próprias provenientes da venda de cartões de suporte, nos termos definidos pela respetiva autoridade de transportes;
3. Receitas de outras atividades, designadamente de estacionamento;
4. Receitas decorrentes de taxas cobradas como contrapartida do exercício das funções de organização, supervisão, fiscalização e prestação de serviços

⁹ Definição nos termos da alínea b) do n.º 3 do RJSPTP «qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investido dessas atribuições e competências, sendo que, no contexto do presente RJSPTP, esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades».

¹⁰ Conforme definido nos termos do n.º 1 do artigo 11.º do RJSPTP.

- relativos ao sistema de transportes públicos de passageiros de âmbito municipal, intermunicipal e inter-regional, bem como destinadas à manutenção e desenvolvimento dos sistemas de transportes públicos de passageiros;
5. Afetação de parte das receitas de contribuições já existentes, nos termos da legislação aplicável;
 6. Receitas provenientes de comparticipação nas mais-valias e externalidades positivas atribuíveis ao sistema de transportes e que beneficiem outros setores;
 7. Receitas de exploração comercial e publicidade nos serviços públicos de transporte de passageiros;
 8. Receitas de contrapartidas financeiras pelo direito de exploração de serviços públicos de transporte de passageiros;
 9. Outras receitas decorrentes da eventual operação de serviços intermediários, designadamente de canais de venda ou serviços conexos.

Para efeitos de uma quantificação mais precisa, relativamente à estrutura do financiamento do programa, designadamente no âmbito da organização do transporte escolar, importa também considerar o disposto nos seguintes n.os 1, 3 e 4 do artigo 37.^o¹¹ da Lei 52/2015, uma vez que:

1. N.º 1 do artigo 37.º: «(...) cabe aos municípios, no âmbito das suas competências e da legislação aplicável a esta matéria, a organização e o financiamento do serviço público de transporte escolar...» com as ressalvas constantes no n.º 1;
2. N.º 3 do artigo 37.º: «O serviço público de transporte escolar é assegurado com recurso a meios próprios do município ou da autoridade de transportes competente (...);»;
3. N.º 4 do artigo 37.º: «O disposto no número anterior não prejudica a aplicação das disposições legais vigentes relativas a transferências financeiras do Orçamento do Estado consignadas ao financiamento de despesas com transportes escolares».

¹¹ Organização do transporte escolar.

No contexto da estrutura de financiamento do Serviço Público de Transporte de Passageiros, o n.º 3 do artigo 41.^{o12} da Lei 52/2015 refere também que «quando a autoridade de transportes competente for o Estado, ou estejam em causa verbas do Orçamento do Estado, a definição de critérios para a repartição de receitas pela utilização de títulos intermodais é estabelecida por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes».

O financiamento do programa encontra-se definido em sede do [artigo 234.^{o13}](#) a [Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro](#)¹⁴, que aprova o Orçamento de Estado para 2019, onde consta que o financiamento do PART tem origem na consignação do [Fundo Ambiental](#)¹⁵ relativo às emissões de dióxido de carbono (CO₂) previsto no artigo [92.º-A](#) do Código dos Impostos Especiais de Consumo (Código dos IEC), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho](#)¹⁶, na sua [redação atual](#).

Os processos de liquidação, cobrança e pagamento, decorrem do disposto no [Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo](#), na [Lei Geral Tributária](#) e no [Código de Procedimento e Processo Tributário](#). Neste contexto, é possível consultar os resultados do Programa, através do [sumário](#) do Fundo Ambiental.

Conjugando os termos constantes no Orçamento de Estado com o enquadramento definido no n.º 4 do Despacho n.º 1234-A/2019, verifica-se que o «(...) acesso ao financiamento do PART está sujeito a uma comparticipação mínima dos municípios que

¹² Regras de utilização, repartição de receitas e fixação e atualização tarifária de títulos de transporte intermodais.

¹³ Programa de apoio à redução tarifária nos transportes públicos

¹⁴ Texto consolidado em [dre.pt](#).

¹⁵ Conforme consta do Artigo 12.º (Fundo para o Serviço Público de Transportes), onde consta «Por forma a auxiliar o financiamento das autoridades de transporte, o Governo deverá criar o Fundo para o Serviço Público de Transportes, sujeito à tutela conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, dos transportes e do ambiente, devendo ser regulamentado até 30 de junho de 2016».

¹⁶ Alterado pelas Leis [n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro](#), [82-D/2014, de 31 de dezembro](#), [7-A/2016, de 30 de março](#), [24/2016, de 22 de agosto](#), [42/2016, de 28 de dezembro](#), [114/2017, de 29 de dezembro](#), e [71/2018, de 31 de dezembro](#).

integram as AM e CIM, a qual, em 2019 conforme previsto na LOE 2019, é de 2,5 % da verba que lhes for transferida pelo Estado». Importa referir também que já o artigo 12.º do RJSPTP, anexo à Lei n.º 52/2015, na sua redação atual, previa «...a criação de um Fundo para o Serviço Público de Transportes, por forma a auxiliar o financiamento das autoridades de transportes»¹⁷, o que resultou na [Portaria n.º 359-A/2017, de 20 de novembro](#), que «procede à criação e regulamentação do Fundo para o Serviço Público de Transportes, que se destina a auxiliar o financiamento das autoridades de transportes».

Ainda no contexto da estrutura de financiamento do PART cuja presente iniciativa legislativa em apreço incide, importa também mencionar a Contribuição para o Rodoviário, cujo apuramento decorre da [Lei 55/2007, de 31 de agosto](#), que «regula o financiamento da rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, E.P.E.», diploma este que verifica as alterações decorrentes das Leis n.º [67-A/2007, de 31 de dezembro](#)¹⁸, [64-A/2008, de 31 de dezembro](#)¹⁹, [64-B/2011, de 30 de dezembro](#)²⁰, [66-B/2012, de 31 de dezembro](#)²¹, [83-C/2013, de 31 de dezembro](#)²², [82-B/2014, de 31 de dezembro](#)²³ e [7-A/2016, de 30 de março](#)²⁴.

¹⁷ Acresce a esta necessidade, a previsão de um mecanismo transitório de financiamento para efeitos de capacitação organizativa e técnica, estudos de planeamento ou desenvolvimento de sistemas de transportes flexíveis ou a pedido, nos termos da do artigo 132.º (Regime transitório de financiamento previsto na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho) da [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#), que aprova o Orçamento de Estado para 2017.

¹⁸ Orçamento de Estado para 2008.

¹⁹ Orçamento de Estado para 2009.

²⁰ Orçamento de Estado para 2012.

²¹ Orçamento de Estado para 2013.

²² Orçamento de Estado para 2014.

²³ Orçamento de Estado para 2015.

²⁴ Orçamento de Estado para 2016. Referência para o facto deste diploma também ter procedido à alteração do Artigo 4.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, onde se procedeu à alocação de verbas por via do orçamento do [Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. \(IMT, I.P.\)](#), durante o ano de 2016, sendo que a as regras e procedimentos aplicáveis ao acesso ao mecanismo de

De acordo com o disposto n.º 1 do artigo 3.º do diploma, «a contribuição de serviço público rodoviário constitui uma contrapartida pela utilização da rede rodoviária nacional, tal como esta é verificada pelo consumo de combustíveis», sendo que os termos da sua incidência e valor constam do artigo 4.º, respetivamente:

«1 - A contribuição de serviço rodoviário incide sobre a gasolina, o gasóleo rodoviário e o GPL auto, sujeitos ao imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP) e deles não isentos.²⁵

2 - O valor da contribuição de serviço rodoviário é de (euro) 87/1000 l para a gasolina e de (euro) 111/1000 l para o gasóleo rodoviário e de 123/1000 kg para o GPL auto²⁶.

3 - A revisão ou actualização do valor da contribuição de serviço rodoviário é precedida de parecer do InIR - Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, I. P., a emitir nos termos da respectiva lei orgânica.»

Decorrente desta temática, importa também referir o disposto no artigo 7.º, que refere que «as taxas do ISP são estabelecidas por portaria conjunta nos termos do Código dos Impostos Especiais de Consumo, por forma a garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis em consequência da criação da contribuição de serviço rodoviário».

Para efeitos dos padrões de financiamento, é também necessário considerar os pressupostos definidos nos pontos 3 e 4 do artigo 14.º da Lei n.º 55/2007, relativo aos níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros, respetivamente:

financiamento, bem como a distribuição por cada uma das entidades aí identificadas foram fixadas por Portaria.

²⁵ Alterado pelo Artigo 197.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, face à sua redação inicial, onde constava: «A contribuição de serviço rodoviário incide sobre a gasolina e o gasóleo rodoviário sujeitos ao imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP) e dele não isentos».

²⁶ Alterado pelo Artigo 136.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, pelo artigo 211.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, pelo artigo 197.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro e pelo artigo 169.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, face à sua redação inicial, onde constava «O valor da contribuição de serviço rodoviário é de (euro) 64/1000 l para a gasolina e de (euro) 86/1000 l para o gasóleo rodoviário».

«3 - Até 3 de dezembro de 2019 deve ser aferido o grau de implementação dos níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros a nível nacional e avaliada a sua adequabilidade à satisfação das necessidades de mobilidade das populações e ao volume de recursos públicos necessários e disponíveis para o seu financiamento.

4 - Os níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros podem ser atualizados por decreto-lei.»

Relativamente a legislação diretamente relacionada com as temáticas em apreço, é possível referir, em sequência cronológica, os seguintes diplomas:

- [Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio](#)²⁷ ([versão consolidada](#)), que «aprova os estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, na sequência da [Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto](#), que aprova a lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo, e procede à primeira alteração ao [Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro](#), que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Economia»;
- [Resolução do Conselho de Ministros n.º 61-A/2015, de 20 de agosto](#), que «aprova a versão final revista do Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas — PETI3+, para o horizonte 2014-2020»;
- [Decreto Legislativo Regional n.º 37/2016/M, de 17 de agosto](#), que «adapta à Região Autónoma da Madeira a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP)»;
- [Portaria n.º 246-A/2016, de 8 de setembro](#), que «estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível e regulamenta o artigo 34.º e seguintes do Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho»;
- [Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro](#), que «estabelece regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte aplicáveis aos

²⁷ Alterado pela [Declaração de Retificação n.º 33/2014, de 3 de julho](#) e pelos Decretos-Lei n.ºs [18/2015, de 2 de fevereiro](#), [40/2015, de 16 de março](#) e [31/2019, de 1 de março](#).

- serviços de transporte público coletivo de passageiros, no âmbito da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como à fixação das respetivas tarifas»;
- [Declaração de Retificação n.º 39/2018, de 12 de dezembro](#), que «retifica a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, das Finanças, Planeamento e Infraestruturas e Ambiente e Transição Energética, que estabelece regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte aplicáveis aos serviços de transporte público coletivo de passageiros, no âmbito da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como à fixação das respetivas tarifas, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 222, de 19 de novembro de 2018»;
 - [Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro de 2018](#), que altera o regime jurídico aplicável ao contrato de transporte ferroviário de passageiros, o regime jurídico aplicável à CP – Comboios de Portugal, E.P.E., e o regime de gestão e utilização da infraestrutura ferroviária nacional, transpondo a Diretiva (EU) 2016/2370;
 - [Portaria n.º 41/2019, de 30 de janeiro](#), que publica a primeira alteração ao Regulamento do Fundo para o Serviço Público de Transportes, aprovado pela Portaria n.º 359-A/2017, de 20 de novembro;
 - [Resolução da Assembleia da República n.º 28/2019, e 19 de fevereiro](#), que recomenda a adoção de medidas que garantam o acesso de todos os utilizadores de transporte público ao programa de apoio à redução tarifária, nos movimentos pendulares;
 - [Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril](#), que concretiza o quadro de transferências de competências para os órgãos municipais no domínio do transporte turístico de passageiros e do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores;
 - [Lei 51/2019, de 29 de julho](#), que inclui no elenco dos serviços públicos essenciais o serviço de transporte de passageiros, procedendo à sexta alteração à [Lei n.º 23/96, de 26 de julho](#);
 - [Decreto-Lei n.º 121/2019, de 22 de agosto](#), que estabelece o regime das empresas locais de natureza metropolitana de mobilidade e transportes nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Para consultas adicionais sobre a matéria em apreço, sugere-se a consulta dos sítios da [Área Metropolitana de Lisboa \(AML\)](#), da [Área Metropolitana do Porto \(AMP\)](#), assim como os seguintes estudos:

- [AML - Relatório Final - Caracterização da mobilidade em transporte coletivo público na AML e revisão do modelo de repartição de receitas pelos operadores;](#)
- [AML - Estudo de fontes alternativas de financiamento de transportes públicos \(2012\).](#)

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar sobre iniciativas e petições, não se verificou a existência de qualquer iniciativa ou petição pendente sobre matéria idêntica ou conexa.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na XIII Legislatura, identificou-se o [Projeto de Lei n.º 1244/XIII/4.ª \(PCP\)](#) - «Estabelece o regime de financiamento permanente do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos». Não se verificou a existência de petições sobre a matéria da iniciativa em apreço.

III. Apreciação dos requisitos formais

Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais

A presente iniciativa é subscrita por dez Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR.

Projeto de Lei n.º 9/XIV/1.ª (PCP)

Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª)

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigido sob a forma de artigos, é precedido de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que este projeto de lei parece não infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Relativamente à compensação de uma redução de receita com a afetação de uma contribuição, o que poderia colocar a questão do incumprimento da lei-travão, salienta-se que tal não se verifica, pois, os seus autores fazem depender a entrada em vigor da iniciativa da aprovação do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação.

Deu entrada a 25 de outubro de 2019, tendo sido admitida em 6 de novembro, baixou, na generalidade, à Comissão de Orçamento e Finanças com conexão à Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação, tendo sido anunciada nessa mesma data. Posteriormente, em 15 de novembro, foi, por Despacho de S. Ex^a o PAR, a solicitação do Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças, redistribuída à Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação, como comissão competente.

De acordo com solicitação dos proponentes da iniciativa, em 18 de dezembro, o texto inicial foi substituído.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como Lei Formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei Formulário, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

No artigo 6.º da iniciativa procede-se à alteração do n.º 2 do artigo 4.º da [Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto](#), que regula o financiamento da rede rodoviária nacional a cargo da EP - Estradas de Portugal, E. P. E., alterada pelas Leis n.ºs 67-A/2007, de 31 de dezembro, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, 83-C/2013, de 31 de dezembro, 82-B/2014, de 31 de dezembro e 7-A/2016, de 30 março. Verifica-se, pois, que esta lei sofreu sete alterações, pelo que em caso de aprovação esta seria a oitava alteração.

No n.º 1 do artigo 6.º da citada Lei Formulário, é estabelecido o dever de indicar, nos diplomas legais que alterem outros, o número de ordem da alteração introduzida e a identificação dos diplomas que procederam a alterações anteriores. Assim, sugere-se a seguinte alteração ao título:

“Regime de financiamento permanente do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (oitava alteração à Lei n.º 55/2007 de 31 de agosto)”

Caso venha a ser aprovada em votação final global, deve ser publicada sob a forma de lei na 1.ª série do Diário da República, conforme o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*, entrando em vigor com a aprovação da Lei do Orçamento do Estado seguinte à sua publicação, nos termos previstos no artigo 7.º do articulado e do n.º 1 do artigo 2.º da citada *lei formulário*, segundo o qual os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação.*”

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

Projeto de Lei n.º 9/XIV/1.ª (PCP)

Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª)

A presente iniciativa não prevê a necessidade de regulamentação posterior das suas normas, nem condiciona a sua aplicação ao cumprimento de qualquer obrigação legal. Todavia, o n.º 3 do artigo 3.º do projeto de lei define que a revisão ou atualização da CSTP ocorre por Portaria, bem como o n.º 2 do artigo 5.º da iniciativa estabelece a necessidade de Portaria no âmbito da definição dos critérios de distribuição da receita da CSTP pelo conjunto das Autoridades de Transporte.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e Suécia.

ESPANHA

Esta questão é regulada a nível das Comunidades Autónomas, com objetivos que decorrem da [Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad](#), sendo possível apresentar o caso da Comunidade de Barcelona, como um bom exemplo de instrumento de mobilidade, nomeadamente, o seu [Plan de Movilidad Urbana \(2013-2018\)](#), que deu continuidade ao processo iniciado pelo *Pla de Mobilitat urbana 2002-2012*.

O contexto normativo decorre do [Decret 326/2006, de 3 d'octubre, pel qual s'aproven les Directrius Nacionals de Mobilitat](#). A nível regional importa mencionar o [Pla Director de Mobilitat de la Regió Metropolitana de Barcelona \(PDMRMB\)](#) a nível metropolitano, os [Plans de Mobilitat Urbana \(PMU\)](#) e a nível municipal, o [Pla Metropolità de de Mobilitat Urbana \(PMMU\)](#)²⁸.

Relativamente ao financiamento ao nível de infraestruturas e da determinação das necessidades de serviço, os *instrumentos de programación* são definidos nos termos do

²⁸ Referência adicional para o [Estudis d'avaluació de la mobilitat generada \(EAMG\)](#).

artículo 10 da *Ley 9/2003*, sendo posteriormente comunicados ao [Consejo Catalán de la Movilidad](#) e outras administrações competentes nos termos do n.º 5 do artículo 11. Referência adicional para o n.º 5 do artículo 18²⁹, onde consta que «*En el estudio de la movilidad generada debe tomarse en consideración la posibilidad de que los promotores de la actividad de que se trate participen en la financiación del incremento de los servicios de transporte público que resulten pertinentes, de acuerdo con lo que se establezca por reglamento*». Finalmente, na *Disposición adicional octava*, menção para a necessidade do Governo apresentar [legislação](#) sobre o financiamento do transporte públicos, da mobilidade sustentável e da promoção de fontes alternativas de combustível.

A [Ley 21/2015, de 29 de julio, de financiación del sistema de transporte público de Cataluña](#)³⁰ define assim os termos das fontes de financiamento do transporte público, de acordo com o disposto no seu [Capítulo I](#)³¹, sendo de salientar os termos constantes da [Sección Tercera](#), relativa a tributação específica para o financiamento do sistema de transporte público.

SUÉCIA

A legislação atinente à matéria em apreço decorre da [Lag \(2010:065\) om kollektivtrafik](#)^[1], onde consta do [1 kap](#), as disposições e responsabilidades aplicáveis ao transporte rodoviário, ferroviário e fluvial, nomeadamente ao nível do transporte público regional, a organização das autoridades de transportes competentes e as obrigações para as companhias de transporte (quer ao nível das empresas de transporte público, quer ao nível do serviço público de transporte).

²⁹ *Estudio de evaluación de la movilidad generada.*

³⁰ Texto consolidado.

³¹ *Fuentes de financiación del transporte público.*

[1] Lei sobre transporte público. O contexto legal para efeitos da temática em apreço (uma vez que o diploma refere adicionalmente a consideração do contexto legal decorrente da [Lagen \(1997:736\) om färdtjänst](#) (*Travel Service Act*), deve também considerar o disposto na lei aplicável ao serviço de transporte público, respetivamente, a [Lagen \(1997:735\) om riksfärdtjänst](#) (*Public Transport Service Act*).

A responsabilidade ao nível financeiro relativamente ao serviço de transporte público encontra-se definida nas *sections n.º 2 e 3 do 2.º kap*, onde se prevê a responsabilidade financeira local para efeitos do cumprimento das necessidades de serviço com os níveis de qualidade e de custo mais adequados, devendo estas ser detalhadas em sede dos programas regionais de acordo com o disposto na *section n.º 10* do presente capítulo. Importa ainda relevar a *section 6* do presente artigo, onde consta que a cobertura de eventuais défices que decorrem das garantias da prestação do serviço, serão cobertas pela autoridade local competente, tendo como base o nível de custos do serviço verificado durante o ano anterior.

A atribuição de concessões de transporte público, relativa às tipologias de transporte público identificadas no *4.º a kap*, seguem os critérios orçamentais previstos nos termos da *Lag (2016:1212) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter* (*on budget and financial administration for parliamentary authorities*), assim como os limites impostos pelo ponto 7 do presente artigo.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias –**

O Presidente da Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação promoveu, nos termos regimentais, a emissão de parecer pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e pela Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

A ANMP no seu parecer menciona que “(...) reconhece o PART como uma medida positiva, quer em termos sociais quer ambientais, minorando externalidades negativas associadas à mobilidade e podendo atrair mais passageiros para o sistema público de transporte de passageiros; contudo, no ano em curso detetaram-se constrangimentos que importa ultrapassar. Entende a ANMP que é necessário:

- Assegurar o desenvolvimento de um Plano Nacional de Transportes, integrando as infraestruturas ferroviárias, rodoviárias, aeroportuárias, portuárias e logísticas.

- Concretizar um programa de investimento que priorize o transporte coletivo e público com o aumento da oferta em quantidade e qualidade, promovendo o desenvolvimento económico e social e a coesão territorial.
- Fixar no âmbito nacional as novas condições de mobilidade e redução tarifária com âmbito de aplicação a todos os modos de transporte.
- Reforçar os montantes afetos ao Programa de Redução Tarifária (PART), de forma a assegurar a capacidade de financiamento das Autoridades de Transportes em todo o país.”

Em conclusão, é referido, “não obstante se entender a necessidade de medidas adicionais, a ANMP vê como positiva a presente iniciativa, que merece ser aprofundada.”

Regiões Autónomas –

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 6 de novembro de 2019, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

O Governo da Região Autónoma da Madeira, no seu [parecer](#), reivindicou “(...) a aplicação da medida relativa ao Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART), à Região Autónoma da Madeira através do financiamento do Programa de Redução Tarifária da Região Autónoma da Madeira (PART-RAM) pelo Orçamento Estado, independentemente da fonte desse financiamento, uma vez que as regiões autónomas são equiparadas às Comunidades Intermunicipais.”

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, no seu [parecer](#), deliberou “dar parecer favorável ao presente Projeto de Lei”.

Consultas facultativas

Atendendo à matéria em causa, a Comissão pode, se assim o deliberar, solicitar os pareceres escritos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), da Área Metropolitana de Lisboa (AML), da Área Metropolitana do Porto (AMP) e das Comunidades Intermunicipais (CIM).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

De acordo com a informação constante na ficha de [Avaliação Prévia de Impacto de Género \(AIG\)](#), junta pelo autor, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem essa valoração.

Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

- **Impacto orçamental**

A aprovação desta iniciativa pode envolver o aumento das despesas previstas no Orçamento do Estado, podendo contender com o disposto no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento e n.º 3 do artigo 167.º da Constituição, conhecido como «Leit-travão». Todavia, os seus autores acautelaram esta questão fazendo coincidir a sua entrada em vigor com a aprovação do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação.

VII. Enquadramento bibliográfico

AUTORIDADE DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES – **Estudo de suporte à definição de regras e princípios gerais de tarifários no âmbito do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros** [Em linha]. [S.l. : s.n.], 2019. [Consult. 18 nov. 2019]. Disponível na intranet da AR: <URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129110&img=14580&save=true>>.

Resumo: Estudo da responsabilidade da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), publicado em janeiro de 2019, debruça-se sobre a regulação tarifária do serviço público de transporte de passageiros no âmbito da Lei 52/2015, de 9 de junho, transposição do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro. No documento, destaque-se o capítulo 4 (Benchmarking nacional e internacional), a p. 28, que analisa modelos europeus (e também do Brasil e Austrália) de regulação tarifária, e o capítulo 5 (Os desafios da regulação económica do serviço público de transporte de passageiros), a p. 44, que contém uma nota geral sobre os desafios de financiamento do sistema.

AUTORIDADE DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES – **Relatório compensações financeiras no serviço público de transporte de passageiros regular** [Em linha]. [S.l. : s.n.], 2019. [Consult. 18 nov. 2019]. Disponível na intranet da AR: <URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129112&img=14583&save=true>>.

Resumo: Publicado em fevereiro de 2019, este relatório, que trata informação de natureza estatística, decorre da competência da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) de “proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados”. O período considerado abrange os anos de 2009 a 2017, e o relatório agrega informação obtida da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, Secretaria-Geral do Ministério da Economia, Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e da Transição Energética, e do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, para além de dados recolhidos junto dos municípios e de cada um dos operadores de transporte rodoviário registado no Sistema de Informação Geográfica de Gestão de Carreiras. O relatório permite avaliar a evolução do volume das indemnizações compensatórias e das compensações tarifárias aos operadores, e da despesa anual com o financiamento do serviço público de transporte de passageiros regular.

CASEIRO, André Ricardo Afonso – **Estudo comparativo de sistemas tarifários em transportes públicos** [Em linha]. [S.l. : s.n.], 2017. [Consult. 18 nov. 2019]. Disponível na intranet da AR: <URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129119&img=14591&save=true>>.

Resumo: Nesta dissertação de mestrado, defendida em 2017 no Instituto Superior Técnico, o autor analisa diferentes soluções tarifárias enquanto fonte de financiamento dos sistemas de transportes. Compara e analisa criticamente os modelos de Tallin, Liverpool, Estocolmo, Barcelona, Madrid, Paris, Berlim, Bruxelas, Amsterdão e Milão, e adota como estudo de caso da Área Metropolitana de Lisboa.

DYDKOWSKI, Grzegorz; GNAP, Jozef – Premises and limitations of free public transport implementation [Em linha]. **Communications: scientific letters of the University of Zilina**. Zilina. ISSN 2585-7878. Vol. 21, n.º 4 (2019), p. 13-18. [Consult. 18 nov. 2019]. Disponível na intranet da AR: <URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129123&img=14592&save=true>>.

Resumo: Neste artigo, os autores problematizam a questão da gratuidade dos transportes públicos à luz dos objetivos de proteção do ambiente, redução de automóveis particulares e melhoria da acessibilidade e mobilidade urbana. Salientam que, segundo inquéritos realizados, as ligações diretas, pontualidade, frequência e acessibilidade são fatores mais decisivos na adoção dos transportes públicos nas deslocações nas grandes cidades do que o custo das viagens.

NATIONAL ACADEMIES OF SCIENCES, ENGINEERING, AND MEDICINE – **Implementation and outcomes of fare-free transit systems** [Em linha]. Washington, D.C.: The National Academies Press, 2012. [Consult. 18 nov. 2019]. Disponível na intranet da AR:

<URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129126&img=14593&save=true>>. ISBN 978-0-309-22361-4

Resumo: Este documento, de 2012, colige um conjunto de experiências de implementação de serviços de transporte público gratuitos em várias comunidades dos Estados Unidos. O princípio subjacente a estas experiências é o de considerar que fornecer os meios básicos de mobilidade a toda a comunidade é um serviço público equiparável às escolas, bibliotecas ou jardins, todos eles pautados pela gratuitidade. O estudo revela que, em 2012, 39 agências públicas de transporte norte americanas forneciam serviços totalmente gratuitos, e muitas mais eram gratuitas para certos segmentos da população ou em zonas específicas da sua área geográfica de atuação. A análise dos resultados de implementação é feita ao nível do impacto económico, dos níveis de utilização e capacidade de resposta do serviço, e da satisfação do cliente. O documento detém-se ainda nas razões para aplicação do sistema de transporte público gratuito em áreas rurais, pequenas áreas urbanas e áreas universitárias.

RAMOS, Sara [et.al] – Perceptions of the Public Transport Service as a Barrier to the Adoption of Public Transport [Em linha]: a qualitative study. **Social Sciences**. [S.l.]. ISSN 2076-0760. Vol. 8, n.º 5 (2019), p. 1-16. [Consult. 18 nov. 2019]. Disponível na intranet da AR:
<URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129127&img=14598&save=true>>.

Resumo: Este artigo, publicado em 2019, apresenta os resultados de um estudo qualitativo, baseado em entrevistas e *focus groups*, envolvendo utilizadores dos transportes públicos da área metropolitana de Lisboa. As dimensões analisadas são a disponibilidade, a conveniência e o custo. A perceção geral dos transportes públicos foi apurada em função do modo de transporte: rodoviário, fluvial, ferroviário e metropolitano.