

5/26/2017

## João Carvalho – Presidente da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes «Os stakeholders têm de ter confiança no seu Regulador»

A entrada em funcionamento da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes trouxe um novo paradigma para o chamado “Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes”. Um ano e meio depois de ter entrado em funções, o presidente da AMT, João Carvalho, dá a conhecer algumas das atividades que serão levadas a cabo pelo Regulador do setor dos Transportes e salienta que uma maior interação entre os stakeholders e a AMT irá trazer benefícios a todo o mercado.



### **Transportes em Revista - Que balanço faz deste primeiro ano de atividade da AMT – Autoridade da Mobilidade e Transportes?**

**João Carvalho** – É mesmo o primeiro ano de trabalho, porque os primeiros meses serviram para nos instalarmos e começarmos a trabalhar. É um balanço bastante positivo, apesar de ainda estarmos a funcionar a cerca 50%, porque estamos a autorizados a ter 82 pessoas a laborar na AMT e somos ainda 49. Sabemos que estamos sujeitos a alguns condicionalismos em termos orçamentais e de contratação, mas já fizemos vários pareceres, pronúncias e recomendações e ações concretas de diagnóstico, inspeção e fiscalização em diversas frentes, não só a nível nacional como também europeu.

### **TR – Sentiu dificuldades no processo de recrutamento e constituição de equipas**

## **técnicas, uma vez que, tal como referiu, existem condicionantes ao nível da Administração Pública?**

**JC** – Numa primeira fase trouxemos pessoas da Administração Pública. E esse procedimento é relativamente rápido uma vez que apenas necessita da aprovação das entidades públicas. Todos sabemos que toda a Administração Pública está carente de técnicos, no entanto, primeiro temos de auscultar a Bolsa de Emprego Público e só estamos autorizados a ir ao mercado se não existirem perfis disponíveis. Esta é uma situação que pode demorar meses. Mas nós temos alguma autonomia nesse aspeto, apesar de termos de respeitar, e bem, as regras que existem.

No entanto, devo salientar o trabalho que foi feito até agora. Houve uma maior intervenção no que respeita ao setor do transporte de passageiros, mas, ao nível do transporte de mercadorias, tenho de realçar a emissão de relatórios periódicos sobre o sistema portuário, auxiliando empresas e entidades públicas na elaboração das suas estratégias empresariais, assim como a recolha sistemática e periódica de informações sobre todas as temáticas do ecossistema de transportes, de forma a sustentar a atividade da AMT e auxiliar entidades públicas e privadas na prossecução das suas estratégias empresariais.

## **TR – A AMT também é responsável pela realização de auditorias...**

**JC** – Sim e já foram feitas várias auditorias e ações inspetivas e de fiscalização, quer na área de passageiros como de mercadorias. Normalmente, estas ações têm por base reclamações que foram feitas mas também são realizadas caso a AMT assim o entenda. Por exemplo, estamos muito atentos ao que a Comunicação Social publica e se houver algo que consideramos grave, certamente que iremos atuar, como já aconteceu.

## **TR - Em que consiste o Modelo de Regulação Económica de Elevada Qualidade (REEQ), referido no Plano de Atividades da AMT, e quais os seus principais objetivos?**

**JC** - O cumprimento da plenitude da Missão da AMT, enquanto Regulador Económico Independente, baseia num modelo de atuação, designado por REEQ, e que disciplina qualquer intervenção da AMT, seja na emissão de pareceres, pronúncias ou recomendações e instruções, seja na sua forma de atuação. É efetuado um exercício prévio de “compliance” que deve ser o mais diversificado e exaustivo possível, a que se segue a aplicação dos três pilares fundamentais para o Regulador. Por um lado, suprir falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado, incluindo as de regulamentação. Por outro deverá ter em atenção o equilíbrio de três fatores muito importantes: os investidores; os profissionais/utilizadores/consumidores e/ou cidadãos e os contribuintes. Pretende-se promover a adoção de regras e procedimentos claros, assertivos, coerentes, credíveis, transparentes, com um elevado ciclo de vida, sindicáveis, que tenham impacto positivo nos Mercados Relevantes da Mobilidade, que promovam a Competitividade e, por outro lado, na Inovação e na antecipação de novos mercados, procurando sempre construir um paradigma de concorrência inclusiva.

Pretende-se contribuir para o investimento estruturante no tecido produtivo, o crescimento económico e o emprego, protegendo e promovendo sempre o bem público da mobilidade eficiente, inclusiva e sustentável, numa perspetiva de sustentabilidade financeira, ambiental, e de coesão económica, territorial e social, daí advindo manifestas repercussões positivas para a sociedade e para a Economia, em Portugal, no âmbito do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.

**TR - Qual a importância das Pronúncias e Pareceres? São vinculativas ou apenas recomendatórias?**

**JC** - As pronúncias e pareceres podem ser vinculativas, ou não, dependendo do âmbito da sua emissão.

Se estivermos a falar de peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, o parecer é prévio e vinculativo, o que implica que a entidade promotora deve seguir, obrigatoriamente, as recomendações;

No que se refere à definição e regras gerais, como as relativas a tarifários ou obrigações de serviço, a AMT pode emitir regulamentos com eficácia externa, após consulta pública, que também são vinculativos.

Por outro lado, podem existir instruções também vinculativas, designadamente para cumprimento da legislação ou fazer sanar incumprimentos .

Por seu lado, pronúncias são intervenções da AMT, que se pretendem inovadoras e estratégicas e que analisam com profundidade determinadas questões, fixando interpretações ou sugerindo reflexões.

À parte do referido, a AMT pode emitir recomendações, pareceres e relatórios, em diversas áreas, contendo sugestões sem carácter vinculativo mas orientador e pedagógico.

**TR - O Plano de Atividades da AMT prevê a criação de um Observatório. Em que consiste e quando será instalado?**

**JC** – Na sequência de concurso público que foi realizado, está agora a decorrer a preparação do desenho funcional e implementação de ferramentas digitais de suporte ao Observatório dos Mercados da Mobilidade, Preços e Estratégias Empresariais. Neste momento decorrem entrevistas com os stakeholders relevantes, para obtenção de contributos e a definição de indicadores e nível de informação. Estamos a trabalhar para que este ano, os sistemas e mecanismos de automatismos informáticos estejam em funcionamento, se não se alterarem, negativamente, as condições de enquadramento, designadamente orçamentais..

Mas nós não queremos que o Observatório seja apenas uma mera ferramenta de acumulação de dados estatísticos, mas de partilha de conhecimento e de suporte a exercícios prospetivos da evolução do Ecosistema, permitindo aos stakeholders, públicos e privados, planear as suas estratégias empresariais. E neste momento já estamos a auscultar

diversas entidades dos mais variados quadrantes do setor. Este Observatório será uma ferramenta poderosíssima que nos irá permitir, por exemplo, garantir um elevado nível de informação, permanente e rigorosa, do ecossistema de transportes, permitindo deste modo uma melhor e mais eficaz monitorização, supervisão e fiscalização. Irá permitir analisar periodicamente os indicadores operacionais e aferir os impactos de políticas públicas, das alterações dos padrões de mobilidade e de outras mudanças no ambiente operacional. Por outro lado, pretende-se que o Observatório permita um maior reforço da regulação, através da avaliação de políticas públicas e visando a simplificação legislativa e racionalidade processual. Finalmente, irá permitir a recolha, tratamento, disseminação e partilha da informação, de forma célere e fiável. De qualquer modo a implementação do Observatório já decorre, na prática, com a recolha sistemática de informação junto do ecossistema, designadamente, dados de performance, indicadores de qualidade, contratos, compensações etc.

**TR – A informação recolhida ficará apenas na posse da AMT ou poderá ser partilhada com os stakeholders?**

**JC** – Depende. Quando fazemos uma ação de auditoria, inspetiva ou de fiscalização, elaboramos um relatório prévio que primeiro será entregue aos stakeholders e será depois dado a conhecer através do nosso site. Mas há informação que não é disponibilizada a ninguém e que fica apenas na nossa posse. A AMT solicita aos stakeholders a partilha dos seus dados, mas ninguém é obrigado a nada no que se refere a divulgação pública. Diferente será a obrigação de transmissão de dados a que estejam obrigados por instrumento legal, regulamentar e contratual. Atualmente estamos a atuar de uma forma pedagógica junto dos stakeholders, informando-os e explicando quais são as nossas competências e já verificamos que existe um grande desconhecimento sobre o que é a AMT. E gostaria de manifestar a nossa inteira disponibilidade, numa perspetiva pedagógica, para responder a quaisquer dúvidas que possam surgir por parte dos stakeholders e salientar que podem ter a máxima confiança na AMT. Se o Observatório não servir para ajudar os stakeholders então é sinal que falhámos.

**TR – Quais são as atividades previstas para o ano de 2017?**

**JC** – São várias e irei elencar algumas que se aplicam ao transporte de mercadorias, passageiros e infraestruturas. Iremos continuar a emitir Pronúncias, quer por iniciativa da AMT, quer a pedido dos órgãos de soberania (Assembleia da República e Governo), nomeadamente sobre as seguintes matérias: Elaboração de Pareceres para a Autoridade da Concorrência (AdC), nos termos do Regime Jurídico da Concorrência, nomeadamente nos domínios do controlo de operações de concentração de empresas e estudos de mercado e inquéritos dos setores regulados pela AMT promovidos pela AdC e no projeto conjunto com a OCDE de avaliação dos impactos concorrenciais de toda a legislação do setor dos transportes; Emissão de relatórios de acompanhamento mensal e anual do mercado

portuário; Intervenções diversas da AMT no contexto da vertente da Regulação Económica em diversos fóruns nacionais, da UE e internacionais; Participação sistemática nas reuniões dos fora do Corredor Atlântico e das Autoestradas do Mar; Organização de workshops externos e visitas a empresas reguladas para aproximar a AMT da realidade operacional do ecossistema; Elaboração de pareceres sobre contratos e peças procedimentais que venham a ser aprovadas ao longo de 2017, por outras autoridades de transportes, bem como a verificação da conformidade de contratos existentes (contratos de transportes de passageiros, infraestruturas, etc); Relatório sobre o controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados, a entidades públicas e privadas neste setor, , referentes aos anos de 2014 a 2016; Análise e aprovação das propostas de revisão dos regulamentos de tarifas das cinco administrações portuárias nacionais 2018; Verificação da Legalidade e Homologação das Tarifas da Infraestruturas de Portugal relativas ao Diretório de Rede; Análise de recursos relativos aos Diretórios de Rede que abrangeram os anos de 2015 a 2017, da IP; e continuação de Auditorias, inspeções e fiscalizações sobre as condições de exploração do serviço de transportes a empresas do setor, na sequência das ações efetuadas ou em curso ao Metropolitano de Lisboa, Transportes Sul do Tejo e Resende; Estudos económico-financeiros, incluindo benchmarking internacional, de suporte a definição de regras e princípios gerais, no transporte público de passageiros, de âmbito tarifário, avaliação de políticas públicas, na perspetiva da coesão territorial e social; contratualização de obrigações de serviço público; Relatórios sobre condições gerais do transporte, em matéria de direitos dos passageiros; empresas que procedem ao transporte de passageiros de âmbito turístico e prestação de serviços de transporte em táxi, todos também para uma avaliação do enquadramento legislativo vigente,

Não posso deixar de referir que AMT está muito empenhada no acompanhamento da implementação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, e do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (que obriga à adequada contratualização de serviços de transportes de passageiros até ao fim de 2019) seja através na emissão de pareceres, seja em ações de monitorização ou mais interventivas, seja em ações pedagógicas. Quanto a este aspeto, temos emitido alertas quanto às consequências negativas do incumprimento destas prerrogativas aplicáveis para toda União Europeia, seja quanto a violação do direito europeu, seja quanto aos efeitos negativos na transparência, sustentabilidade e na coesão económica, social e territorial por não termos serviços devidamente contratualizados.

Vai ser um ano de muito trabalho e esperamos poder vir a ter as 82 pessoas permitidas e que permitam tal ambição.

**TR – De que forma é que o Regulador pode monitorizar questões como o “dumping” ou falhas de serviço por parte dos operadores e gestores de infraestruturas?**

**JC** – A AMT só atuará, de forma abrangente e eficaz, se as entidades que são “prejudicadas” nos fizerem chegar as suas queixas. Se assim não for, muito dificilmente iremos saber o que se está a passar, mesmo com instrumentos de monitorização potentes. Portanto, volto a afirmar que é necessário existir uma colaboração intensa entre a AMT e os stakeholders. Sabemos, por exemplo, que o “dumping” é muito difícil de provar mas não impossível, mas podemos chegar lá, dado que iremos passar a ter instrumentos de recolha abrangentes dos indicadores que precisamos para saber se existem ou não danos.

**TR - Quais os mecanismos que existem para aferir as condições de concorrência no transporte ferroviário ao nível da oferta, tarifários e disponibilidade da infraestrutura?**

**JC** – Ao nível dos tarifários - e no caso da IP - estes têm de refletir diretamente os custos diretos, entre outras, diversas e complexas variáveis. Se a IP não estiver a refletir os custos diretos no tarifário, há direito a reclamação dos utilizadores da rede. Mas a IP tem montada uma contabilidade analítica que permite aferir quais os custos e conseqüentemente o tarifário a aplicar. Mas para além da implementação do Observatório que, em velocidade de cruzeiro, permitirá reporte, supervisão e fiscalização de forma automática, neste momento a AMT está a proceder à recolha de informação de forma periódica e sistemática, junto de entidades públicas e privadas, ainda que sem o automatismo desejável. A AMT pode ainda, quando justificado, efetuar auditorias, inspeções e fiscalizações.

**TR - Uma das Pronúncias emitidas pela AMT referia-se às distorções de concorrência na operação portuária advenientes de disparidades na organização dos sistemas portuários na Europa. Qual a posição do Regulador sobre este tema?**

**JC** – Esta foi uma Pronúncia solicitada pelo Ministério do Mar e defendemos que os stakeholders nacionais estão em desvantagem em relação aos parceiros europeus, designadamente devido à legislação aplicável. Fizemos várias recomendações. Ao nível da revisão do Regime Jurídico da Operação Portuária, defendemos que se deve eliminar a limitação de 30 anos do prazo da duração máxima da concessão do Regime Jurídico da Operação Portuária, duração essa que deverá ser definida em função dos investimentos necessários aos objetivos contratuais da concessão, a par da remuneração do capital, tal como defende o Tribunal de Contas. Por outro lado, salientamos que poderiam introduzir-se mecanismos de modificação de contratos de concessão durante o seu período de vigência, incluindo, nomeadamente, a possibilidade de prorrogação do seu prazo e possibilitando o recurso ao licenciamento na prestação de serviço público, não sendo obrigatória a figura da concessão.

Outra das recomendações salientadas foi o reforço dos poderes das administrações portuárias (e concedente), quando há modelos de contratação e gestão de serviços portuários, e introduzir de mecanismos reforçados de transparência e reporte de preços e níveis de desempenho das concessões, dos concessionários ao concedente e ao regulador, bem como a harmonização dos regimes aplicáveis às concessões portuárias com, por

exemplo, as concessões de utilização privativa previstas na Lei da Água (não incluídas no CCP), cujo prazo é de 75 anos. As alterações devem também ser ponderadas no âmbito da proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece um quadro normativo para o acesso ao mercado dos serviços portuários e a transparência financeira dos portos que se encontra ainda em discussão nas instâncias europeias.

**TR - Recentemente foi aprovada a revisão dos tarifários das Administrações Portuárias. Quais foram os pressupostos que foram tidos em conta para fazer esta revisão?**

**JC** – Em 2016, procedeu-se à análise e aprovação das propostas de revisão dos regulamentos de tarifas das cinco administrações portuárias nacionais e encontra-se em preparação do processo de avaliação das propostas de regulamentos para 2018. A AMT segue o previsto no Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente (RST), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro, apesar de se considerar que o regime jurídico está desatualizado, seja nas obrigações e especificação da fundamentação, seja nos procedimentos de transmissão de informação. Entendemos que para se poder analisar, devidamente, um tarifário portuário, as empresas devem ter alguma contabilidade analítica feita. Estamos a preparar um relatório, que iremos apresentar às Autoridades Portuárias, e contamos que, neste semestre, possamos discutir algumas das medidas que constam do documento.

Comparativamente com outros países europeus, os nossos tarifários são muito bons. Mas existem três ou quatro aspetos que podem ser melhorados e que fazem parte das nossas recomendações. Uma delas, como já referi, é a necessidade de existir contas de exploração analítica por áreas de negócio e tipos de serviço. Outra das recomendações é o demonstrativo das alterações dos custos operacionais e da evolução do índice de preços ou tarifas dos serviços públicos tendo em vista situar as alterações tarifárias portuárias no contexto da evolução de outros tarifários ou preços.

Aliás, a detenção dos adequados instrumentos de contabilidade analítica é uma preocupação que se estende a todo o Ecosistema.

**TR - A implementação/construção de infraestruturas de transportes, quer sejam rodoviárias, ferroviárias, portuárias ou logísticas, exigem o parecer da AMT?**

**JC** - Será necessário o parecer prévio vinculativo da AMT se essa implementação estiver associada a procedimentos concursais ou contratos de serviço público.

O Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprovados Estatutos da AMT, estabelece que compete à AMT emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor. Em outras situações, a AMT pode, por sua iniciativa ou a pedido de entidades públicas e órgãos de soberania, emitir um parecer ou uma pronúncia.

**TR - Recentemente, vários países europeus assinaram a chamada “Aliança do Transporte Rodoviário”, um projeto que pretende acabar com o chamado “dumping social”, a fraude e a concorrência desleal no setor europeu do transporte rodoviário de mercadorias. A AMT está a seguir este dossier? Qual a vossa posição?**

**JC -** Esta aliança pretende adotar medidas que favoreçam o mercado único do transporte – garantindo o respeito pelos direitos sociais e por uma implementação de controlos mais eficazes. Ainda que a AMT subscreva os princípios gerais da política europeia, considera, nesta matéria como em outras, que deve existir informação homogénea e transversal a nível europeu, pelo que qualquer alteração futura a introduzir no enquadramento legislativo europeu deverá também ser assistida pela devida prudência e sustentada em dados objetivos, de diagnóstico e prospetivos, de modo a antecipar e mitigar eventuais efeitos negativos no mercado de transportes rodoviários de países periféricos, mas também balancear os impactos, diretos e indiretos, positivos ou negativos, em outros operadores. Qualquer atuação da AMT estará sempre baseado no seu modelo de atuação, ou seja, um paradigma de concorrência não falseada e inclusiva, sem restrições nem distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, e tendo em contas as racionalidades dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes. A AMT está, neste momento, a acompanhar e a analisar os desenvolvimentos e procurar antecipar cenários.

por Pedro Pereira

**Por:**

**Fonte:**