

INFORMAÇÃO
IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE APOIO À REDUÇÃO TARIFÁRIA
(PART)
DADOS PRELIMINARES

1. Nos termos da Lei do Orçamento do Estado para 2019 e do Despacho n.º 1234-A/2019, de 4 de fevereiro, foi aprovado o Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART) nos transportes públicos de passageiros, como um mecanismo de financiamento à definição e implementação de ações de apoio à redução tarifária, da competência das autoridades de transportes, nos termos da Lei n.º 52/2015 de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP).
2. O citado despacho estabeleceu que são consideradas ações de apoio à redução tarifária as ações que envolvam uma ou mais das seguintes tipologias: (i) apoio à redução tarifária transversalmente a todos os passageiros; (ii) apoio à redução tarifária ou à gratuidade para grupos alvo específicos; (iii) apoio à criação de «passes família»; e (iv) apoio às alterações tarifárias decorrentes do redesenho das redes de transporte e da alteração de sistemas tarifários.
3. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) no âmbito da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, informou as autoridades de transportes que:
 - Podem ser impostas obrigações de serviço público aos operadores de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
 - O cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador em causa;
 - Compete às autoridades de transportes a aprovação e fixação de títulos de transporte e tarifários a vigorar nas respetivas áreas geográficas, através de atos administrativos, regulamentares e contratuais próprios¹, que devem ser notificados à AMT, para efeitos dos seus poderes de regulação e supervisão;
 - A negociação ou imposição de obrigações de serviço público e respetivas compensações² podem ser efetuadas através de contratos de serviço público ou através de regras gerais³, sem prejuízo do cumprimento de todas as normas legais inerentes à cabimentação, autorização e validação de despesa pública.
4. Tendo a AMT como atribuições, entre outras, assegurar os mecanismos de acompanhamento e avaliação dos níveis de serviço e de funcionamento dos

¹ Nos termos da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e do Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019.

² Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações de serviço público no setor dos transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

³ Designadamente nos termos do RJSPTP, do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, do Código dos Contratos Públicos, e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto.

mercados e das empresas nos setores regulados e monitorizar e acompanhar as atividades dos mercados do setor marítimo-portuário, da mobilidade e dos transportes terrestres, fluviais e marítimos, auscultando as entidades relevantes nos diferentes modos, entendeu ser relevante obter informação⁴, durante o ano de 2019, junto:

- Das autoridades de transportes⁵, sobre quais as medidas concretas que foram implementadas;
 - Dos operadores⁶, sobre os impactos de tais medidas, no período de janeiro a setembro de 2019, por comparação com o período homólogo, designadamente para aferir do eventual acréscimo de vendas, procura e das taxas de ocupação.
5. Esta ação de supervisão da AMT tem por objetivos assegurar a conformidade das medidas de redução tarifária, quanto ao enquadramento legal e europeu aplicável a obrigações de serviço público nos transportes públicos de passageiros, seja na sua formulação, seja na sua aplicação, e proceder à avaliação de impactos de políticas públicas no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
6. No que se refere às autoridades de transportes:
- Foi recebida informação relativa a 50 entidades, em concreto 19 comunidades intermunicipais (CIM), 2 áreas metropolitanas (AM)⁷ e 29 municípios⁸;
 - Na quase totalidade daquelas entidades, as medidas de redução tarifária iniciaram-se entre abril e maio de 2019, verificando-se a implementação de novas medidas ou alteração de anteriores ao longo do ano de 2019;
 - Todas as autoridades de transporte implementaram pelo menos uma ação numa tipologia de apoio à redução tarifária e 16 implementaram ações em mais do que uma tipologia, nomeadamente apoio à redução tarifária transversalmente a todos os utentes ou apoio à redução tarifária ou à gratuidade para grupos alvo específicos;
 - As ações mais comuns são aquelas que determinam uma tarifa máxima ou uma percentagem de desconto nos títulos mensais de viagens ilimitadas (passes) pré-existentes e em relação a alvos específicos, como sejam estudantes ou passageiros com mais de 65 anos;
 - Relativamente à forma de implementação, foi recebida informação de 13 das 23 CIM/AM (56,5%), sendo que 3 (23%) implementaram medidas de redução tarifária através de regulamentos que definiram regras gerais⁹, 6

⁴ Esta avaliação não se sobrepõe à avaliação que será efetuada pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. e Fundo Ambiental, tendo em conta que o seu âmbito é diverso daquele que se encontra previsto no Despacho n.º 1234-A/2019, de 4 de fevereiro, entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro.

⁵ Foi solicitada informação às comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, com pedido de reencaminhamento aos municípios associados.

⁶ Foi solicitada informação a 68 operadores de transporte público de passageiros, de todos os modos, inscritos no sistema de informação nacional (SIGGESC), que representam cerca de 80% do serviço público de transporte de passageiros efetuado em Portugal continental.

⁷ Das 23 CIM/AM às quais foi enviado o pedido de informação, uma CIM não respondeu, e outras três responderam declarando que, nos seus territórios, o PART era aplicado ao nível municipal.

⁸ A AMT requereu informação às CIM/AM, solicitando que as mesmas se articulassem com os respetivos municípios associados, que tenham mantido ou delegado as competências de autoridades de transportes, de forma a concentrar os pedidos e prestação de informação.

⁹ A emissão de regulamentos administrativos, com publicação em Diário da República, promovem uma adequada publicidade dos termos das regras gerais implementadas, tal como se verificou, a título de

(46,2%) celebraram contratos com os operadores e 4 (30,8%) recorreram a ambos os instrumentos;

- Diversas entidades celebraram contratos interadministrativos para a implementação de medidas que abrangem serviços de transportes transversais a várias regiões e a várias autoridades de transportes¹⁰;
- Quanto a ações de promoção do aumento da oferta de serviço e da extensão da rede, 11 autoridades de transporte (23%) declararam ter a intenção de implementar estas ações. As medidas mais utilizadas focaram-se no reforço de oferta aos fins de semana e feriados, em horas de ponta ou em projetos de transporte flexível;
- De uma forma global, os mecanismos de validação de dados e da despesa efetuada consistem no envio, pelos operadores às autoridades de transporte, de listagens mensais de vendas de títulos, informação essa que serve de base ao cálculo do montante mensal a transferir pelas autoridades de transporte para os operadores;
- Também de uma forma global, o montante da dotação afeta a cada operador foi calculado com base nas vendas de títulos mensais em 2018 e numa estimativa do coeficiente de aumento da procura por títulos mensais em 2019 associada à redução do respetivo preço;
- De referir que a maior parte das autoridades de transportes não tornou públicas as respetivas decisões administrativas de implementação do PART¹¹, podendo, contudo, concluir-se que, de acordo com a informação prestada, as regras gerais locais aplicáveis à redução tarifária foram formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
- Naturalmente, a validação da conformidade com o enquadramento legal aplicável e citado¹² completar-se-á com a avaliação dos resultados da implementação das diversas medidas implementadas ao longo do ano¹³, a qual será efetuada no primeiro semestre de 2020, com recurso a dados definitivos de 2019¹⁴, recolhidos junto de autoridades de transportes e de operadores.

7. No que se refere aos operadores:

- Foi obtida uma taxa global de resposta de 82% (56 dos 68 operadores de transporte público, de todos os modos de transportes);
- Foi solicitada informação sobre títulos de transporte vendidos (por tipo de título de transporte), número de passageiros transportados (por tipo de título de transporte), número de passageiros.km transportados,

exemplo, na Área Metropolitana de Lisboa, CIM Beira Baixa, CIM Viseu Dão-Lafões, CIM Oeste, CIM Região de Leiria e CIM Médio Tejo.

¹⁰ Por exemplo, AML e CIM Oeste e CIM Lezíria do Tejo.

¹¹ E em alguns casos quanto à fundamentação, designadamente informação sobre os pressupostos associados ao referido coeficiente de aumento da procura.

¹² Focado em matéria específica do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, sem prejuízo da avaliação por parte de entidades públicas com competência legais próprias de fiscalização da conformidade legal de procedimentos legais e administrativos tendentes à realização de despesa pública (cabimentação, aprovação e validação).

¹³ A Área Metropolitana de Lisboa tem sido, até à data, a autoridade de transporte que publica informação mais detalhada e de forma periódica.

¹⁴ Designadamente através do Regulamento n.º 430/2019.

lugares.km e vículos.km produzidos em hora de ponta e fora da hora de ponta, bem como receita tarifária associada;

- Uma parte significativa dos operadores (cerca de 63%) não respondeu de forma completa a todos os indicadores, com a desagregação necessária ou com recurso a dados reais (foram, ao invés, utilizadas estimativas¹⁵) o que, não havendo dados públicos disponibilizados por todas as autoridades de transporte com a mesma desagregação ou dados comparáveis, impede, para já, a divulgação completa de todos os indicadores relevantes;
- De acordo com os dados preliminares obtidos (Vide gráfico em anexo) – sujeitos a confirmação de dados finais após fecho do ano - e no que se refere a vendas de “**Títulos tipo passe/assinatura**”, ter-se-á registado, a nível nacional, e para o período de março a setembro de 2019, uma **variação** homóloga acumulada **positiva de cerca de 22%**. Por outro lado, ter-se-á registado uma **variação** homóloga **negativa inferior a 10% nas vendas dos títulos ocasionais** (p.e., os bilhetes simples);
- No que se refere ao **número de passageiros transportados** e ao **número de passageiros transportados com títulos tipo passe**, a nível nacional, para o mesmo período (março a setembro em acumulado), ter-se-ão registado **variações homólogas positivas de cerca de 7% e 15%**. Pelo contrário, o número de passageiros transportados com títulos ocasionais terá apresentado uma variação homóloga negativa de cerca de **12%**;
- No entanto, da análise dos dados recebidos, parece resultar que estas variações observadas a nível nacional são influenciadas sobretudo pelos resultados mais expressivos que se terão registado nas áreas metropolitanas de Lisboa (AML) e do Porto (AMP)^{16 17}, pois, excluindo estas regiões, as variações para o período de março a setembro são menos significativas;
- **Na AML**, no que se refere a vendas de “Títulos tipo passe/assinatura”, ter-se-á registado uma **variação** homóloga acumulada positiva de cerca de **29%** e no que se refere a passageiros transportados e **passageiros transportados** com títulos tipo passe ter-se-ão registado variações homólogas positivas de cerca de **8% e 17%**. O número de passageiros transportados com títulos ocasionais apresentou uma variação homóloga negativa de cerca de **15%**, bem como a venda, que representou uma variação homóloga negativa de cerca de **9%**.
- **Na AMP**, no que se refere a vendas de “Títulos tipo passe/assinatura”, ter-se-á registado uma **variação** homóloga acumulada positiva de cerca de 15% e no que se refere a **passageiros transportados** e passageiros transportados com títulos tipo passe ter-se-ão registado variações homólogas positivas de cerca de **7% e 14%**. A venda de títulos

¹⁵ Que serão de confirmar com recurso a dados definitivos de 2019.

¹⁶ Não é possível para já avançar com dados com desagregação regional por diversas razões: por um lado as redes dos operadores extravasam os limites geográficos das CIM/AM e por outro, os acordos ente as CIM e entre CIM/AM continuam a ser efetuados, acrescentando medidas de redução tarifária, levando à extensão de medidas inicialmente implementadas num região para linhas inter-regionais de ligação a outras, abrangendo parte das redes de transportes dos operadores e não a sua totalidade.

¹⁷ Com efeitos nas ligações a CIM contínuas, nas respetivas linhas inter-regionais, ao abrigo de contratos Interadministrativos, efeitos esses ainda difíceis de quantificar face à sua implementação faseada ao longo de 2019.

ocasionais e o número de passageiros transportados com estes títulos apresentaram uma variação homóloga negativa de cerca de **7% e 8%**, respetivamente.

- Nas CIM (excluindo as AM) de **todo o país**, na generalidade, e segundo os dados preliminares obtidos, as vendas de “títulos tipo passes/assinatura” ter-se-á registado uma variação homóloga positiva de cerca de 5% e nas vendas de títulos ocasionais uma variação homóloga negativa de cerca de 1%. No que se refere ao número de **passageiros transportados** e ao número de passageiros transportados com títulos tipo passe, ter-se-á registado um **aumento de cerca de 1%**. Relativamente ao número de passageiros transportados com títulos ocasionais, a variação homóloga será negativa em cerca de **2%**¹⁸;
- De qualquer forma, está a discernir-se uma tendência para a substituição da compra de títulos ocasionais pela compra de títulos tipo passe/assinatura, ainda que tal não implique, necessariamente, uma maior fidelização de utilizadores aos serviços. A redução de tarifas parece promover a aquisição de títulos de utilização ilimitada, não sendo ainda, no entanto possível concluir que esta se traduza numa utilização mais frequente do transporte público¹⁹;
- No que se refere aos indicadores de oferta, essenciais para aferir se o aumento da procura levou a acréscimos de ocupação dos veículos disponíveis, não foi possível obter conclusões, até ao momento da publicação desta Nota, dada a ausência de dados detalhados (ou com a desagregação que seria desejável) por parte de todos os operadores ou de dados públicos por parte de todas as autoridades de transportes;
- Com efeito, não foram reportados dados que permitam concluir de forma objetiva sobre a eventual (in)capacidade de a oferta poder acomodar o acréscimo de procura, devendo ter-se também em conta que o sistema vinha perdendo utilizadores há vários anos²⁰, num contexto de redução ou manutenção de oferta e de baixas taxas de ocupação^{21 22};
- De qualquer modo, é expectável que exista maior pressão na oferta face à procura, sobretudo nos serviços de transporte nos quais as reduções tarifárias tenham sido mais acentuadas e nos quais as tarifas fossem anteriormente mais elevadas²³, para o que se irá analisar linha a linha, para cada operador.

¹⁸ Naturalmente estes dados espelham realidades muito diversas – meio urbano e de zonas de baixa densidade – não sendo imediata, para já, a desagregação regional, sendo ainda necessário analisar as redes atuais, linha a linha e os territórios onde se desenvolvem.

¹⁹ Pelos dados preliminares recebidos, a taxa de crescimento de passageiros é sempre inferior à taxa de crescimento de compra de títulos de transporte tipo passe.

²⁰ Ainda que já se verifique, desde uma recuperação sustentada da procura no transporte público de passageiros desde 2015, acompanhado o crescimento da economia (Segundo os dados do Instituto Nacional de estatística – Estatísticas dos Transportes e Comunicações 2018).

²¹ Tendo em conta os dados do Instituto Nacional de estatística – Estatísticas dos Transportes e Comunicações 2018 – as taxas de ocupação globais dos transportes em metro, é de cerca de 22% e do transporte rodoviário é de cerca de 18%. No que se refere ao transporte ferroviário, segundo dados dos operadores, as taxas de ocupação globais serão cerca de 23%. Será ainda necessário avaliar as taxas de ocupação em hora de ponta e fora de ponto e em serviços específicos, para apurar em que situações e em que medida existe pressão na oferta por via do aumento da procura.

²² Também não ainda possível quantificar os efeitos de transferências de passageiros entre operadores ou as mudanças de hábitos de deslocações nas redes de transportes existente.

²³ Sobretudo nas AM ou em ligações entre CIM e AM.

8. Em suma, a esta data, não é ainda possível avaliar todos os impactos decorrentes da implementação do PART uma vez que, por um lado, se verifica uma ausência genérica de informação detalhada transmitida por parte dos operadores a par da não divulgação da mesma informação por parte das autoridades de transporte e, por outro, tendo em conta que o programa foi sendo implementado sucessivamente ao longo de 2019, não estando ainda fechado o balanço daquele ano.
9. Pela análise dos dados preliminares regista-se uma indução de efeitos positivos no sistema de transportes públicos de passageiros – acréscimos de procura – em níveis que já não se verificavam há vários anos, o que, à partida, poderá resultar numa alteração de comportamentos e favorecer a repartição modal, bem como repercutir-se, positivamente no acesso à mobilidade e na diminuição das emissões de gases de efeito de estufa e na redução do congestionamento.
10. De qualquer modo, parece poder concluir-se destes dados preliminares /sujeitos a confirmação e/ou ajuste resultante dos dados definitivos de 2019, que o impacto mais relevante se verificou nas áreas metropolitanas, traduzido em maiores aumentos na procura e nas vendas, em resultado de reduções mais significativas dos tarifários pré-existent²⁴ proporcionadas por maior financiamento público, por parte do Estado e dos Municípios daquelas regiões, com impactos também nas CIM adjacentes^{25 26 27}.
11. Sem prejuízo da autonomia local na definição das medidas concretas de redução tarifária, a AMT pretende reforçar e promover a recolha, tratamento e transmissão de dados relevantes de forma periódica, harmonizada e comparável²⁸, sendo que os reportes e relatórios que as autoridades de transportes deverão disponibilizar no primeiro semestre de 2020, ao abrigo do Regulamento n.º 430/2019, publicado e Diário da República, 2ª série, n.º 94, de 16 de maio e, publicamente, por obrigação constante do Regulamento (CE) 137/2007^{29 30}, serão importantes passos para alcançar tal desiderato.
12. A AMT irá prosseguir com a avaliação da conformidade das medidas implementadas pelas autoridades de transportes, quanto ao enquadramento legal e europeu aplicável a obrigações de serviço público nos transportes públicos de passageiros. Esta avaliação dependerá, igualmente, da análise dos resultados

²⁴ Analisando a tabela de dotações do PART, é possível concluir que 85% dos 104 milhões de euros transferidos do Orçamento de Estado foram atribuídos às áreas metropolitanas, em consequência da existência de um fator de complexidade. A AML representa cerca de 49% da população que utiliza transportes públicos e a duração média das deslocações em transportes públicos nesta região é superior à média nacional em cerca de 55%. Na AMP, estes valores são, respetivamente, 19% e 23%. De referir que, aos 104 milhões de euros, estava previsto o acréscimo de comparticipação por parte das autoridades locais em mais 2 milhões de euros anuais, tendo sido, ao invés adicionados mais de 12 milhões de euros, a maior parte dos quais nas áreas metropolitanas (fonte: Fundo Ambiental - <https://www.fundoambiental.pt/ficheiros/poster-part-pdf.aspx>).

²⁵ Ligações inter-regionais abrangidas por contratos Interadministrativos celebrados para o efeito, com o objetivo de uniformizar, na medida do possível, as condições tarifárias.

²⁶ O Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro estabelece que em 2020, que a comparticipação mínima das autoridades de transporte aumente significativamente, para 10% (era 2,5% em 2019).

²⁷ Está prevista a criação de um Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público”, que tem como objetivo aumentar a oferta de transporte coletivo nas comunidades intermunicipais e nos territórios de baixa densidade.

²⁸ A AMT tem recomendado o reforço legislativo de mecanismos de controlo de compensações financeiras. Ver o relatório disponível em https://www.amt-autoridade.pt/media/1949/compensacoes_financeiras_2009-2017.pdf

²⁹ Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

³⁰ E também previsto na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, alterada pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro.

da implementação³¹ e dos impactos decorrentes dos dados fornecidos pelas autoridades, pelos operadores³² e de dados do relatório a ser elaborado pelo IMT³³.

13. Tal informação poderá igualmente fundamentar uma avaliação mais detalhada e eventual ajustamento de políticas públicas³⁴, com base em dados atualizados, de forma a promover a maximização de recursos públicos e a coesão económica e social em todo território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os setores e regiões e eliminando progressivamente as desigualdades económicas e sociais entre as zonas urbanas e rurais e entre o litoral e o interior.
14. Considerando que o PART tem por objetivo combater as externalidades negativas associadas à mobilidade, nomeadamente exclusão social, a emissão de gases de efeito de estufa, poluição atmosférica, o congestionamento³⁵, o ruído e o consumo de energia, será relevante procurar avaliar os resultados quanto a cada uma destas dimensões (em meios urbanos e zonas de menor densidade), tendo também em conta os efeitos – que se esperam positivos – do processo de contratualização dos atuais e novos serviços públicos de transportes que se encontra em curso em todo o país, ao abrigo do RJSPTP.

³¹ Confirmação de que os pressupostos que basearam as regras de compensação se confirmaram, ou não, com base nos dados reais de aplicação das medidas.

³² Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

³³ Nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro.

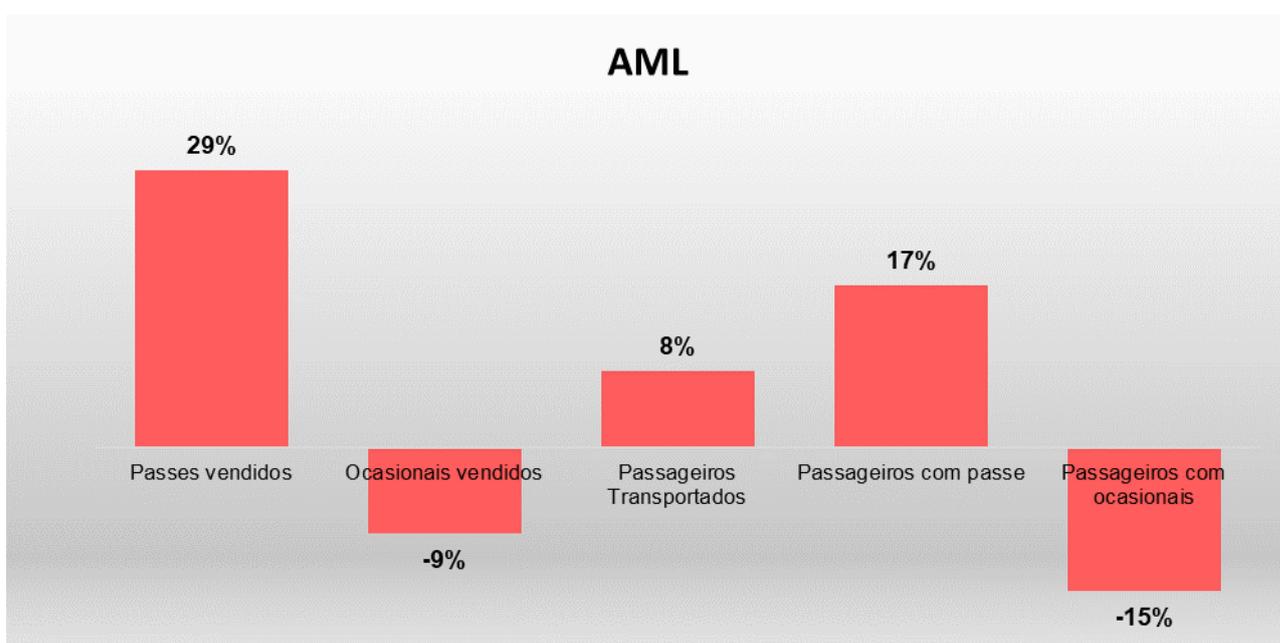
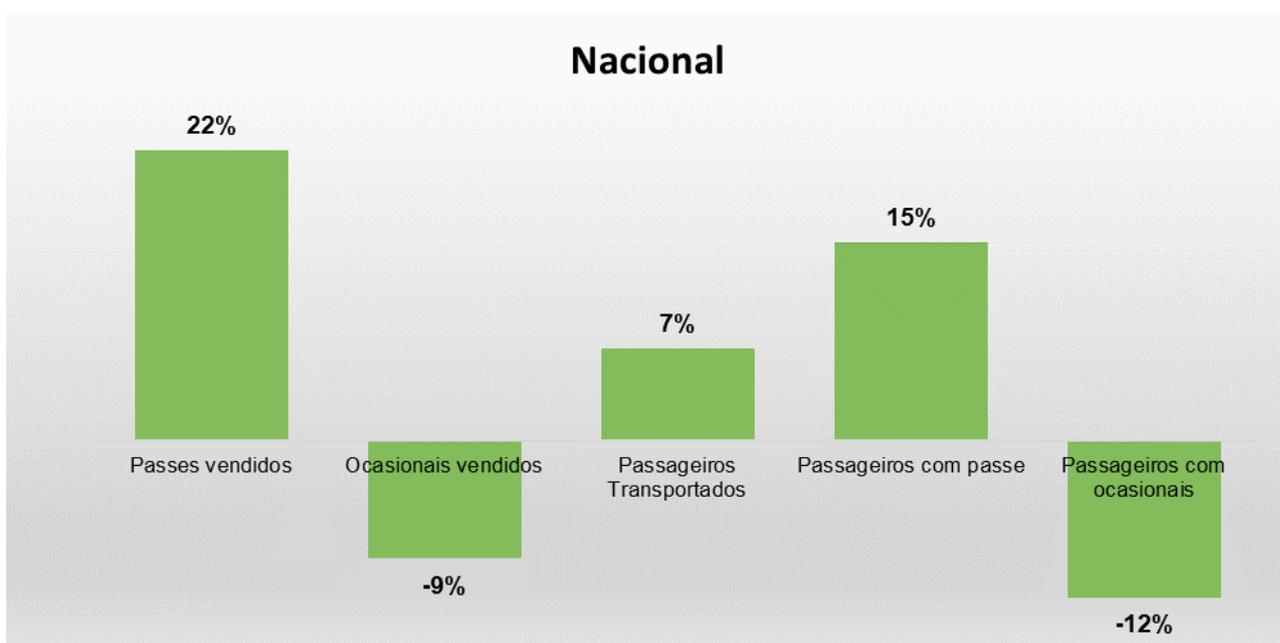
³⁴ Tal como consta de Parecer da AMT relativo ao projeto de decreto-lei que estabelece o regime jurídico do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART) - https://www.amt-autoridade.pt/media/2250/parecer-n%C2%BA-63_ds_dapp_10dez_maac.pdf

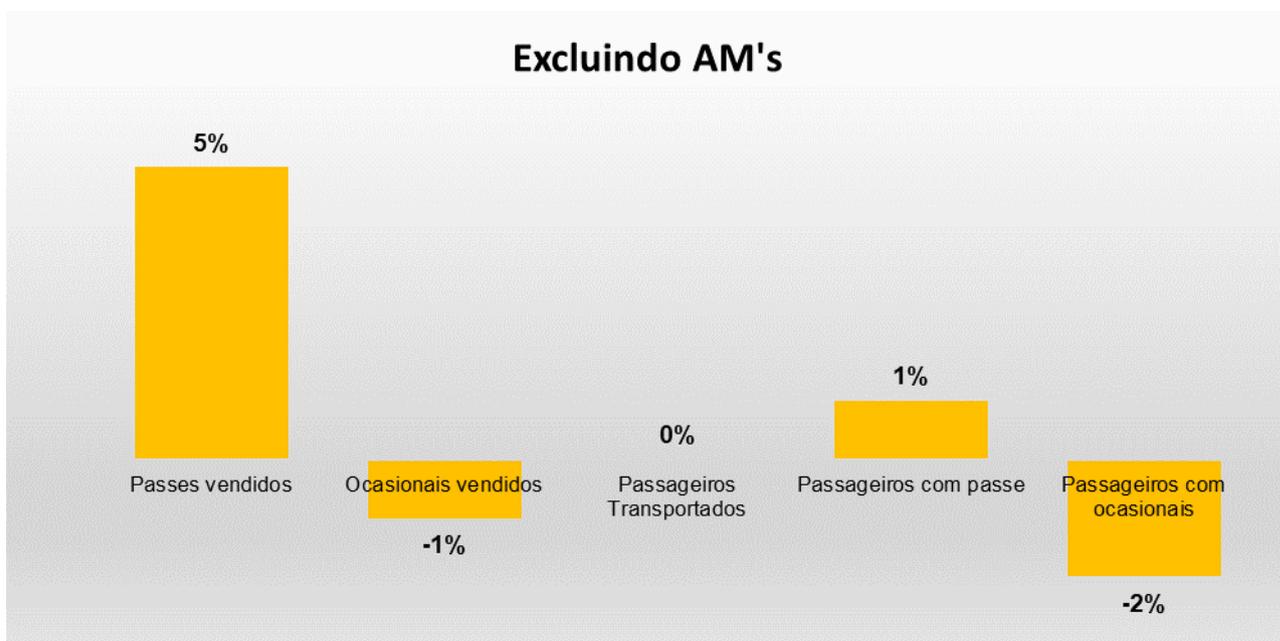
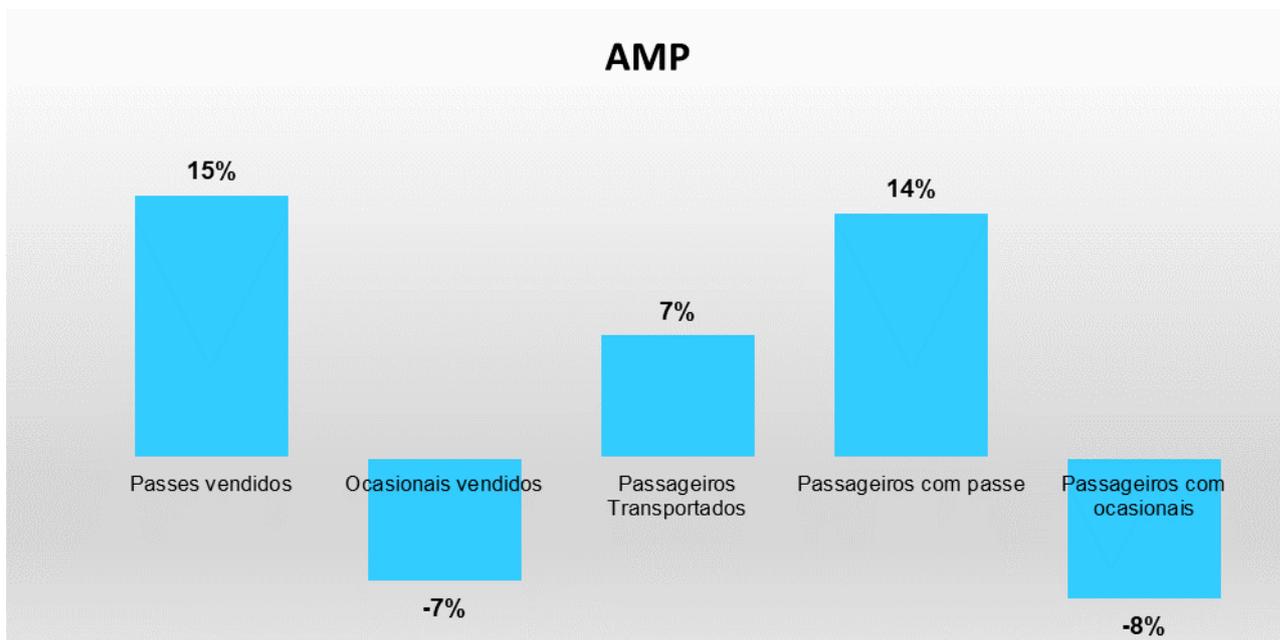
³⁵ Por exemplo, avaliar se o aumento da procura nos transportes públicos tem por efeito a diminuição do tráfego automóvel. Segundo dados constantes do Anuário Estatístico da Mobilidade e dos Transportes de 2018 do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, a variação Homóloga do tráfego médio diário (Anual) por autoestrada tem sido positiva desde 2018.

Anexo

Implementação do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos (PART) - Dados Preliminares

Varição homóloga 2019/2018 acumulada (no período de março a setembro)





3 de fevereiro de 2020