

RELATÓRIO ANUAL

2020

versão final | dezembro 2021

PART

2º relatório de avaliação do impacto do
programa de apoio à redução tarifária

PROTtransP

1º relatório de avaliação do impacto do
programa de apoio à densificação e reforço da oferta de transporte público

FICHA TÉCNICA

TÍTULO: Relatório 2020

2º Relatório de avaliação do impacto do PART
1º Relatório de avaliação do impacto do PROTransP

EDIÇÃO: IMT, I.P.

Instituto de Mobilidade e dos Transportes, I.P.
Morada: Avenida Elias Garcia, 103, 1050-098 Lisboa
Website: <http://www.imt-ip.pt>

COORDENAÇÃO GERAL:

Rui Velasco Martins

EQUIPA TÉCNICA:

Margarida Teles Afonso
Manuela Tavares
Telmo Salgado

AGRADECIMENTOS:

Catarina Pinheiro (FA) | Germano Martins (IMT) |
Hugo Oliveira (AMT) | Joana Costa (FA) |
Leonor Freitas (IMT) | Mónica Borges (APA) |
Marina Costa (IMT) | Patrícia Branco (IMT) |
Susana Pinho (IMT)

IMAGENS: Cortesia de particulares

DATA: Dezembro de 2021

VERSÃO: Versão final

PÁGINAS: 78

ÍNDICE

NOTA INTRODUTÓRIA.....	6
1 SUMÁRIO EXECUTIVO.....	7
2 ENQUADRAMENTO.....	10
3 OBJETIVO E ÂMBITO	12
4 METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO.....	14
5 ANÁLISE DE RESULTADOS.....	20
5.1 ANÁLISE DE RESULTADOS OPERACIONAIS PART.....	23
5.2 ANÁLISE DE RESULTADOS OPERACIONAIS PROTRANSP.....	37
6 ANÁLISE DO IMPACTO	42
6.1 CONTEXTO DA PANDEMIA	42
6.2 IMPACTO NA PROCURA.....	47
6.3 IMPACTO NA OFERTA.....	60
6.4 IMPACTO AMBIENTAL	65
6.5 EFEITOS NOS MODELOS DE GESTÃO E GOVERNANÇA.....	72
ANEXO I – LISTA DE ABREVIATURAS	77
ANEXO II – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS.....	78



ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores de análise do PART.....	16
Tabela 2 – Indicadores de análise do PROTransP	17
Tabela 3 – Verbas totais reportadas pelas autoridades de transportes nos relatórios finais do PART2020	21
Tabela 4 – PART Dotação inicial 2020 Verbas submetidas Verbas executadas (por entidade)	26
Tabela 5 – PART Verbas submetidas Verbas executadas Taxa de realização Taxas de execução (por entidade)	27
Tabela 6 - PART Taxa de realização do PART (executado / submetido) por tipo de medidas	30
Tabela 7 – PART Financiamento global em medidas de redução tarifária.....	31
Tabela 8 – PART Financiamento global em medidas de aumento da oferta	32
Tabela 9 – PROTransP Dotação inicial 2020 Verbas submetidas Verbas executadas Taxa de realização, taxa de execução do OE e taxa de imputação - por CIM	39
Tabela 10 – PROTransP Taxa de realização por tipo de medidas agrupados por Densificação de Oferta, Estudos e Serviços Essenciais.....	41
Tabela 11 – Estruturação das análises de evolução da procura	47
Tabela 12 – Descrição sumária da informação disponível sobre Vendas, Passageiros e Receitas Tarifárias.....	48
Tabela 13 – Variação anual de passageiros nos serviços em modo ferroviário metropolitano Lisboa Porto Sul do Tejo, Fonte INE.....	59
Tabela 14 – Verbas executadas do PART e PROTransP para apoio aos serviços essenciais	60
Tabela 15 – Variáveis do modelo de cálculo emissões de CO _{2eq} e TEP evitadas.....	69
Tabela 16 – Cálculo emissões de CO _{2eq} e TEP evitadas no 2º, 3º e 4º trimestre de 2020	71

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – PART Dotação Inicial Valores Submetidos Valores Executados 2019 e 2020	23
Figura 2 – PART Financiamento executado em medidas de redução tarifária e/ou serviços essenciais, aumento da oferta e % do total executado (OE + Mun).....	25
Figura 3 – Diferença global entre o financiamento total submetido e o executado	31
Figura 4 - PART Financiamento dos municípios (valores em milhões de euros) e respetiva Taxa de comparticipação.....	33
Figura 5 – PART Financiamento total executado por tipologia de medida e % de comparticipação dos municípios.....	34

Figura 6 – PART Distribuição territorial pelas 2 AM e 21 CIM do financiamento do OE e Municípios e % total do financiamento	35
Figura 7 – PART Distribuição territorial do financiamento total (OE + Mun) por tipo de medidas (em milhões de euros e %).....	35
Figura 8 – PROTransP Dotação Inicial Valores Submetidos Valores Executados 2020.....	37
Figura 9 – PROTransP Financiamento OE por tipologia de medida	38
Figura 10 - PROTransP Financiamento das entidades (valores em milhares de euros) e respetiva Taxa de imputação	40
Figura 11 – Linha de tempo: legislação sobre a pandemia em Portugal e mecanismos financeiros	45
Figura 12 – Variação anual e peso das vendas dos títulos de transporte (passes e bilhetes) por tipo de região	49
Figura 13 – Evolução mensal das vendas de passes 2019 e 2020.....	51
Figura 14 – Evolução mensal das vendas de bilhetes 2019 e 2020.....	52
Figura 15 – Variação (%) 2020/2019 das vendas de títulos de transporte (Passe) por CIM/AM....	53
Figura 16 – Evolução das vendas dos títulos 4_18 / sub23, anos 2018, 2019 e 2020 e variação 2020/2019, Fonte IMT.....	54
Figura 17 – Variação anual e peso das vendas dos títulos de transporte (passes e bilhetes) por tipo de serviço	55
Figura 18 – Evolução mensal dos passageiros transportados por operador, 2019 e 2020	56
Figura 19 – Variação anual e peso dos passageiros transportados (PT) por operador 2020/2019, por tipo de região.....	57
Figura 20 – Passageiros transportados e variação homóloga 2020/2019 nos serviços suburbanos da CP, Fonte INE	58
Figura 21 – Passageiros transportados e variação homóloga 2020/2019 em modo ferroviário metropolitano Lisboa Porto Sul do Tejo, Fonte INE.....	59
Figura 22 – Estimativa de impacto na oferta do financiamento dos serviços essenciais	62
Figura 23 – Impacto da manutenção da oferta na Procura	63
Figura 24 - Evolução da concentração média anual de NO ₂ por tipologia de estação	66
Figura 25 – Consumos de combustíveis Rodoviários 2020 e Média 2016 a 2019.....	67
Figura 26 – Emissões de GEE - Transportes Rodoviários 2020 e média 2016 a 2019	68
Figura 27 – Exercício de competências como Autoridades de Transportes	73
Figura 28 – Acordos interadministrativos entre várias CIM, entre CIM e AM, entre Estado e AM e entre Estado e CIM.....	74
Figura 29 – Acordos interadministrativos entre diferentes Entidade vs Títulos inter-regionais financiados ao abrigo do PART.....	75
Figura 30 – Acordos interadministrativos entre CIM/AM e Estado vs Ferrovia em exploração.....	76



NOTA INTRODUTÓRIA

O Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART) iniciou-se em abril de 2019, ao abrigo do Despacho n.º 1234-A/2019, de 4 de fevereiro, previsto no Artigo 234.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro - Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2019.

A continuidade deste programa foi assegurada pelo Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro, altura em que não se previa que 2020 viria a ser um ano acentuadamente atípico, com fortes restrições ao exercício de determinadas atividades e à mobilidade dos cidadãos, decorrente da situação pandémica que afeta Portugal desde março desse ano.

Em 2020, através do Despacho n.º 5545-B/2020, de 15 de maio, foi criado o Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público (PROTransP), inicialmente previsto na Lei n.º 2/2020, de 31 de março - Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2020. Este novo programa de política pública surgiu em complementaridade com o PART, concorrendo para a promoção do transporte público coletivo, para a indução de padrões de mobilidade mais sustentáveis e descarbonização da mobilidade, mas privilegiando a atuação sobre o aumento da oferta de transporte e a melhoria da qualidade de serviço no território das Comunidades Intermunicipais.

Ainda em 2020, a situação epidemiológica causada pela pandemia COVID-19 fundamentou a criação de um regime excecional de apoio aos serviços de transporte públicos essenciais que, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 abril, veio estabelecer ajustamentos aos procedimentos inerentes ao PART e ao PROTransP.

No atual contexto, a análise de impacto dos dois programas deve ser vista de forma agregada, justificando assim a elaboração de um relatório conjunto.

Assim, o atual documento constitui o **2.º Relatório de avaliação do Impacto do PART 2020** e o **1.º Relatório de avaliação do Impacto do PROTransP 2020**, elaborado pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes; I.P., tal como previsto no Artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro e no Artigo 12.º do Despacho n.º 5545-B/2020, de 15 de maio.

1 SUMÁRIO EXECUTIVO

- ❖ A totalidade das 23 AM/CIM aderiu ao PART e ao PROTransP, em 2020, e apesar da situação pandémica que caracterizou o ano 2020, a maioria das entidades continuou a aplicar os descontos tarifários adotados em 2019 e mantiveram-nos até ao final do ano 2020.
- ❖ A evolução da procura e da oferta, em 2020, esteve intrinsecamente associada às medidas de carácter excecional impostas pela crise pandémica, que ditaram diferentes graus de confinamento e períodos de encerramento e reabertura gradual das atividades económicas e sociais ao longo do ano:
 - No 1º trimestre de 2020 a tendência de aumento de utilizadores no Serviço Público de Transporte de Passageiros (SPTP) mantinha-se alinhada com a de 2019.
 - A partir de abril de 2020, assistiu-se uma queda fortemente acentuada da procura (vendas e passageiros) na sequência das medidas adotadas para combate à disseminação da Covid-19 que incluíram confinamento, encerramento das escolas de todos os graus de ensino, adoção de teletrabalho generalizado, entre outros aspetos.
- ❖ Face ao contexto pandémico gerador de uma enorme queda na procura e que impôs limitações na oferta, a execução das verbas do PART e do PROTransP incidiu sobretudo na manutenção dos serviços de transporte mínimos essenciais, ao abrigo do quadro normativo que enquadrou os ajustamentos necessários aos programas:

PART

- A taxa de execução do PART situou-se em 99,8%, para um montante de investimento de 138,3 milhões de euros das verbas do OE.
- Se adicionarmos a comparticipação dos municípios no valor de 22,5 milhões de euros, o total do investimento do PART ascendeu a 160,8 milhões de euros.
- A comparticipação dos municípios representou, em média, 16,3 % das verbas do OE executadas, demonstrando o reconhecimento por parte das autoridades de transporte, neste ano tão particular, quanto à necessidade de financiar os serviços mínimos essenciais às populações.
- Assinala-se que nalgumas CIM, uma parte importante do PART em 2020 foi utilizada para pagamento de serviços essenciais, apesar de as entidades terem optado por inscrever a componente dessas verbas em medidas de redução tarifária.
- Por outro lado, a AML inscreveu apenas na componente da redução tarifária as verbas utilizadas no 1º trimestre para esse fim. As compensações relativas ao período de abril a dezembro de 2020 foram atribuídas na totalidade ao pagamento de serviços essenciais, embora parte desse financiamento tenha estado associado à redução tarifária.

PART

- Assim, verificou-se o seguinte:
 - a. 53,4 % do financiamento total executado (OE + Mun) foi investido em medidas de apoio aos serviços essenciais e/ou redução tarifária, não sendo possível identificar a desagregação das verbas¹, totalizando 85,8 milhões de euros, dos quais 75,2 milhões de euros são verbas do OE.
 - b. 34,1 % do financiamento total executado (OE + Mun) foi investido em medidas de redução tarifária, correspondendo a uma verba de 54,8 milhões de euros, dos quais 47,3 milhões de euros são verbas do OE.
 - c. 12,4 % do financiamento total executado (OE + Mun) foi investido em medidas de apoio aos serviços essenciais, com uma verba de 19,9 milhões de euros, dos quais 15,5 milhões de euros são verbas do OE.

PRO TransP

- A taxa de execução do PROTransP situou-se em 95,0%, para um montante de investimento de 14,2 milhões de euros das verbas do OE.
- Se adicionarmos o financiamento das entidades no valor de 4,4 milhões de euros, o total do investimento do PROTransP ascendeu a 18,6 milhões de euros.
- O financiamento das autoridades de transporte (AT) representou, em média, 24 % das verbas totais executadas (OE + Mun), demonstrando mais uma vez o reconhecimento por parte destas entidades, neste ano tão particular, quanto à necessidade de financiar os serviços mínimos essenciais às populações.
- Verificou-se que as medidas de apoio aos serviços essenciais representaram quase a totalidade do financiamento total do PROTransP (OE + Mun) com uma quota de 98,2% desse total, para um valor de investimento de cerca de 18,3 milhões de euros, dos quais 14,0 milhões de euros são verbas do OE.
- As medidas de densificação da oferta representaram 1,0 % do financiamento total executado (OE + Mun), correspondendo a uma verba de cerca de 194,6 mil euros, dos quais 131 mil euros são verbas do OE.
- Oito CIM executaram medidas de apoio à realização de Estudos para a aquisição e implementação de sistemas de gestão de transporte flexível e apostaram na realização de campanhas de promoção do transporte público, incidindo na melhoria e divulgação das suas redes de transporte público.

¹ Inclui as verbas da AML relativas ao período de abril a dezembro de 2020, inscritas na totalidade ao pagamento de serviços essenciais, embora parte desse financiamento tenha estado associado à redução tarifária. Inclui igualmente as verbas da CIMAC inscritas na redução tarifária e que declaradamente foram, em parte, para assegurar aos operadores uma receita equivalente ao valor pago no período pré-pandemia.

- ❖ Os efeitos sobre o ambiente que possam ter sido gerados pelas oportunidades criadas com o PART e PROTransP diluem-se na dimensão do efeito direto resultante das medidas de contenção e mitigação implementadas no âmbito da pandemia COVID-19, desde logo, o confinamento e as restrições à normal circulação dos cidadãos.
 - No entanto, o facto do PART e PROTransP terem contribuído para manter os serviços mínimos essenciais do transporte público de passageiros², tornou possível determinar um benefício ambiental decorrente da implementação dos programas, no pressuposto de que uma percentagem de serviços teria sido suspensa durante a pandemia se não existisse esse financiamento, com consequências negativas para a repartição modal e por sua vez para o aumento da circulação automóvel.
 - Através do raciocínio de cálculo elaborado, concluiu-se que o financiamento dos programas foi responsável por assegurar, em média, 50% dos serviços mínimos de abril a dezembro de 2020, em comparação com uma oferta estimada de apenas 24% num cenário sem financiamento PART e PROTransP².
 - Estima-se que o financiamento da oferta com recurso às verbas do PART e do PROTransP² terá permitido a redução de cerca de 494,3 mil toneladas de emissões de CO_{2eq} e de 158,5 mil TEP³. Esta estimativa admitiu que houve um diferencial positivo de oferta que foi responsável por acomodar um determinado nível de procura, que gerou impactos positivos nas emissões de CO₂ equivalentes e TEP, na medida em que as populações puderam recorrer ao transporte público em detrimento do transporte individual automóvel.
- ❖ A aplicação do financiamento do PART e do PROTransP contribuiu para dinamizar a gestão e governança do sistema de transportes públicos de passageiros e concluir a arquitetura de planeamento das autoridades de transporte que vinha a ser gradualmente implementada desde a Lei 52/2015, de 9 de junho, quer através de delegação de competências de autoridade de transporte nas entidades supramunicipais, quer pelo exercício dessas competências por parte de alguns municípios.
- ❖ Com a criação do PART em 2019, o papel das AT ficou reforçado e ganhou um novo impulso, enquanto coordenadoras do Serviço Público de Transporte de Passageiros (SPTP), que possibilitou durante esse ano criar mecanismos mais sólidos de reporte de informação entre operadores e AT, que embora a diferentes velocidades determinou que os relatórios finais de execução do PART 2020 testemunhassem um maior conhecimento dos dados e da operação dentro de cada região.

² A que se deve associar também o financiamento destinado ao apoio à reposição da oferta de transportes públicos previsto no Orçamento Suplementar e determinado pelo Despacho n.º 8459/2020, bem como outros regimes de financiamento mobilizados para o mesmo fim, como as compensações dos passes 4_18 e sub23 e social+, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 14-C/2020.

³ Toneladas equivalentes de petróleo, TEP



2 ENQUADRAMENTO

A criação dos programas PART e o PROTransP surgiu contextualizada num quadro internacional de ação para a redução das emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE), no qual Portugal assumiu o compromisso de alcançar a neutralidade carbónica até 2050. Esta meta ambiental veio assim reforçar a determinação na adoção de medidas de descarbonização dos transportes, setor que em Portugal representa 24% do valor total das emissões de GEE.

O **PART** é um programa de financiamento à redução tarifária e ao aumento da oferta dos serviços de transportes públicos, inicialmente previsto no Artigo 234.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2019) e posteriormente aprovado e regulado, no seu primeiro ano de operação, pelo Despacho n.º 1234-A/2019, de 4 de fevereiro. A sua continuidade, em 2020 e para os anos seguintes, foi instituída pelo Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro.

O **PROTransP** é um programa de financiamento de reforço dos atuais serviços e de implementação de novos serviços de transporte público, regular e flexível, previsto na Lei n.º 2/2020, de 31 de março (Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2020) e posteriormente aprovado e regulado, pelo Despacho n.º 5545-B/2020, de 15 de maio. A sua continuidade para 2021 foi instituída pelo Despacho n.º 3387-A/2021, de 29 de março.

Com a criação do PART em 2019 e do PROTransP em 2020, assumia-se assim a expectativa de que os programas contribuíssem para alterar padrões de mobilidade, atraindo mais passageiros para o transporte público, e para combater as externalidades negativas do setor dos transportes.

Considerando que o financiamento incide sobre as autoridades de transportes (municípios, áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais), há uma clara intenção de reforço da capacidade financeira de intervenção destas entidades, instituídas pelo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros publicado com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, sobre os serviços públicos de transporte de passageiros existentes nos seus territórios.

A avaliação do 1º ano de operação do PART foi efetuada pelo IMT em 2020, encontrando-se disponível para consulta em:

<https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Paginas/Relatorio-Avaliacao-Impacto-PART2019-290920.aspx>

O atual processo de avaliação incide sobre o ano de 2020, caracterizado pelo início da pandemia mundial do novo coronavírus (SARS-CoV-2). Os condicionalismos decorrentes desta situação, com fortes restrições à circulação e mobilidade dos cidadãos, a partir de março de 2020, afetaram fortemente a utilização dos transportes públicos.

Neste contexto, ocorreu uma reformulação operacional do PART 2020 e a utilização de verbas consignadas a outros regimes financeiros, incluindo o PROTransP, no apoio aos serviços de transporte público considerados como serviços essenciais, ao abrigo do Decreto-Lei 14-C/2020, de 7 de abril.

Em complemento com outros diplomas e orientações emanadas pelo Governo, esta foi a fórmula delineada para propiciar uma maior resiliência ao sistema de transporte público e salvaguardar as bases de sustentabilidade financeira para a recuperação dos níveis de utilização no período pós pandémico.

Após um ano de implementação do PART, em abril de 2019, e em consequência das medidas de proteção de saúde pública determinadas em face da situação de pandemia pelo novo coronavírus, assistiu-se a uma queda abrupta nos passageiros dos transportes públicos, que originou uma forte redução das receitas do sistema de transportes, com a sequente redução da oferta, que se limitou aos serviços essenciais.

Como reflexo desta situação atípica, foi desvirtuada a «normal» execução das medidas do PART, tal como foi concebido inicialmente, e em grande parte as do PROTransP, que apesar de já prever financiamento para os serviços essenciais, apresenta um enfoque que vai além dessa componente.

É neste contexto que o processo de avaliação, em relação ao ano 2020, deve refletir estas profundas alterações na dinâmica e no dia-a-dia das populações e deve ser adaptado em relação à avaliação do ano transato, no sentido de ponderar aquilo que foram os objetivos delineados inicialmente e a nova finalidade para a qual os programas foram chamados, no sentido de apoiarem financeiramente a manutenção dos serviços de transporte público essenciais às populações.



3

OBJETIVO E ÂMBITO

A. **OBJETIVO E ÂMBITO DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO** | O presente documento constitui o 2º relatório nacional de avaliação do impacto do PART e o 1º relatório nacional de avaliação do impacto do PROTransP, no sistema nacional de transportes públicos coletivos e de mobilidade.

Tem por objetivo ser um instrumento de avaliação *ex-post*, focando a sua análise no ano 2020 e que, à luz da interpretação conferida pelo Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro, deve constituir “*um documento de reflexão com potencial para contribuir para o aperfeiçoamento das futuras formulações deste programa*”.

A avaliação destina-se essencialmente a perceber e interpretar o «impacto» ou mudanças constatadas no «sistema nacional de transportes públicos coletivos e de mobilidade» que credivelmente, possam ser consideradas como resultado, direto ou indireto, da implementação do PART e do PROTransP.

Tendo em conta que a implementação dos programas, em 2020, sofreu ajustes consideráveis para fazer face à situação de pandemia e às fortes restrições à mobilidade das populações, a avaliação deverá incidir em quatro grandes temas:

1. A realização e execução das medidas do PART e PROTransP;
2. Os benefícios do PART e PROTransP na manutenção dos serviços essenciais às populações;
3. O comportamento da procura pelo transporte público coletivo, que apesar de tudo começou a recuperar no último quadrimestre do ano de 2020;
4. A análise de cariz ambiental, numa perspetiva de avaliação do cenário dos impactos na procura, nos hábitos de deslocação das populações e cenealizando as emissões de GEE, caso não tivesse havido o suporte financeiro aos serviços essenciais.

Assim, a análise da «eficácia» dos programas deverá ser vista à luz dos seguintes aspetos:

- 1 Avaliação dos resultados e impactos face aos objetivos estabelecidos inicialmente;
- 2 Avaliação do financiamento dos serviços essenciais em período de pandemia e em que medida foi determinante no peso total das verbas;
- 3 Avaliação dos resultados alcançados e em que medida estão em conformidade com os esperados inicialmente em comparação com os estabelecidos em tempo de pandemia;
- 4 Identificação das razões que justificam que os níveis de eficácia sejam diferentes dos esperados;
- 5 Distingão dos impactos negativos ou positivos resultantes de outras ações ou programas.

- B. ÂMBITO INSTITUCIONAL | O PART foi inscrito no Orçamento de Estado (OE) 2020 e regulado** através do Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro, cuja dotação global foi repartida por AM e CIM, em função da procura e dos tempos médios de deslocação em transporte público apurados no Censos de 2011 e da complexidade dos sistemas de transportes.

O PROTransP foi inscrito no Orçamento de Estado (OE) 2020 e regulado através do Despacho n.º 5545-B/2020, de 15 de maio, cuja dotação global foi repartida pelas 21 CIM, tendo em consideração o potencial de captação de procura ao automóvel, aferido com base na população que utiliza o automóvel nas deslocações pendulares, de acordo com os dados apurados no Censos de 2011.

O Fundo Ambiental (FA) foi designado como a entidade responsável pela componente financeira do programa, com a missão de proceder às transferências para as AM e CIM das verbas previstas nos planos de dotação do PART e PROTransP, submetidos ao FA.

A definição e implementação das ações de redução tarifária e de aumento da oferta são da competência das respetivas autoridades de transportes de cada AM e CIM, nos termos da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, na sua redação atual.

O IMT foi a entidade designada para elaborar um relatório nacional de avaliação do impacto do PART e do PROTransP no sistema nacional de transportes públicos coletivos e de mobilidade.

- C. ÂMBITO TEMPORAL | A avaliação do impacto recai sobre o ano 2020, tendo como referência,** na maioria dos indicadores em análise, o período homólogo de 2019.

- D. ÂMBITO GEOGRÁFICO | A avaliação do PART incide sobre as 2 AM e 21 CIM que participaram** neste programa e que correspondem à **totalidade do território de Portugal Continental**. A avaliação do PROTransP incidirá sobre as 21 CIM, tendo em consideração que este programa não abrange as AM.

- E. RECURSOS FINANCEIROS | A dotação prevista no OE 2020 foi de 138 600 000 euros para a execução do PART e, de 15 000 000 euros para a execução do PROTransP.** No caso do PART, o acesso ao financiamento está condicionado à comparticipação mínima dos municípios que integram as AM e CIM, no valor de 10 % do montante a transferir pelo FA.

O financiamento do PART e do PROTransP é conjugável com outros instrumentos financeiros, designadamente os relativos ao transporte escolar, aos passes 4_18 e sub23 e passe social+.

No caso do transporte escolar, considerou-se possível que as AT pudessem participar no âmbito do PART despesas de transporte escolar dos alunos do ensino secundário, fundamentando e assegurando que não haveria duplicação de financiamento.

Relativamente às diversas modalidades de atribuição de descontos no âmbito do PART aos passes 4_18/sub23, foi possível compatibilizar estes dois instrumentos financeiros, designadamente através da redução da tarifa inteira e da aplicação de descontos adicionais a determinados segmentos da população.

4

METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

A. **PROCESSO DE AVALIAÇÃO** | O atual processo de avaliação desencadeia-se no final do segundo ano de implementação do PART e no final do primeiro ano de implementação do PROTransP (avaliação *ex-post*).

A principal tarefa da avaliação do PART e do PROTransP é medir os seus efeitos, ou seja, a sua eficácia enquanto programas promotores de mudanças. A abordagem de avaliação que melhor se adapta à situação em concreto implica a capacidade de identificar os seus objetivos e estabelecer os indicadores aptos para efetuar essas medições (ver Tabela 1).

A avaliação da eficácia dos programas em 2020 deverá necessariamente incluir uma ponderação entre em que medida foram alcançados os objetivos previamente estabelecidos (ou, objetivos base) e de que forma as medidas de ajustamentos de que foram alvo os programas cumpriram o seu desígnio, de contribuir para financiar os serviços de transporte público considerados como serviços essenciais.

OBJETIVOS DO PART

(conforme estabelecidos no DL 1-A/2020, de 3 de janeiro)

1. **Aumentar o financiamento** do sistema de Transporte Público de Passageiros (TPP)
2. Implementar medidas de **redução tarifária e reforço da oferta**
3. **Atrair mais passageiros** para o transporte público
4. Promover a **coesão territorial**
5. **Combater as externalidades negativas** associadas à mobilidade

[Âmbito geográfico: **Portugal Continental**]

OBJETIVOS DO PROTRANSP

(conforme estabelecidos no Despacho 5545-B/2020, de 15 de maio)

1. **Reforçar e criar novos serviços de TP** regulares e flexíveis
2. **Aumentar a acessibilidade** dos territórios e das suas populações aos principais serviços e polos de emprego
3. Promover a **transferência modal** para o TPP
4. Promover a **descarbonização da mobilidade** e a **indução de padrões de mobilidade mais sustentáveis**

[Âmbito geográfico: **Território das 21 CIM**]

UTILIZAÇÃO DAS VERBAS CONSIGNADAS AO PART E PROTRANSP PARA APOIO AOS SERVIÇOS ESSENCIAIS

(de acordo com o Decreto-Lei 14-C/2020, de 7 de abril)

A partir do 2º trimestre de 2020, foram feitos ajustamentos ao PART e PROTransP, tendo sido estipulado que as verbas consignadas aos programas poderiam ser utilizadas pelas AT para financiarem os serviços de transporte público considerados como serviços essenciais

Sistematizando, avaliar a eficácia do PART e do PROTransP é procurar conhecer em que medida os efeitos do programa concorreram para os objetivos base (conforme estabelecidos nos respetivos diplomas), ponderados com a nova finalidade para a qual os programas foram designados: a de apoiarem financeiramente os serviços essenciais.



Numa primeira fase, efetuou-se uma avaliação operacional, com incidência sobre os indicadores de execução e realização das medidas dos programas e os seus efeitos mais diretos sobre o sistema de transportes.

Numa segunda fase, procurou-se efetuar a análise possível à evolução dos principais indicadores de impacto (em termos de oferta, procura e ambiente) e avaliar em que medida os programas de intervenção contribuíram para a manutenção do serviço público de passageiros em níveis que permitiram satisfazer as necessidades de mobilidade essenciais das populações.

Salienta-se que os indicadores de impacto apresentados na Tabela 1 e Tabela 2 constituem os indicadores base de cada um dos programas de intervenção e sobre estes serão analisados apenas aqueles que à luz do contexto da pandemia poderão traduzir o impacto dos programas no sistema de mobilidade e transportes.

Tabela 1 – Indicadores de análise do PART

Perspetiva	Objetivos	Foco da avaliação	Tipo de indicador	Indicadores	Unidade de medida	Fonte							
OPERACIONAL	AUMENTAR O FINANCIAMENTO DO SISTEMA DE TPP (EXECUÇÃO FINANCEIRA)	Avaliar a execução e realização das medidas e seus efeitos diretos	INDICADORES DE REALIZAÇÃO	Verba total despendida	€	Autoridades de transportes (relatórios anuais de execução)							
				Verba aplicada nas diferentes tipologias de medidas (redução tarifária; aumento da oferta; serviços essenciais)	€								
				Verbas transferidas pelo Fundo Ambiental (provenientes do OE)	€								
				Verbas comparticipadas pelos municípios	€								
	IMPLEMENTAR MEDIDAS DE REDUÇÃO TARIFÁRIA E REFORÇO DA OFERTA			N.º de ações de redução tarifária, aumento da oferta e apoio aos serviços essenciais	unidades								
				N.º de operadores apoiados na manutenção de serviços essenciais	unidades								
				Taxa de realização vs taxa de execução do programa	%								
				Taxa de execução das verbas do OE	%								
				Taxa de comparticipação dos Mun face às verbas OE executadas	%								
				Vendas de títulos de transporte	unidades								
				Volume de receitas tarifárias	€								
ESTRATÉGICA	ATRAIR MAIS PASSAGEIROS PARA O TRANSPORTE PÚBLICO	Determinar o impacto nos passageiros transportados e vendas dos títulos	INDICADORES DE IMPACTO	Aumento de passageiros transportados nas CIM e AM	%	INE							
				Aumento das vendas de títulos de transportes	%								
				Aumento dos passageiros transportados nos serviços suburbanos da CP	%								
				Aumento dos passageiros transportados nos serviços de metropolitano	%								
				Aumento de passageiros na travessia da ponte, operador Fertagus	%		Operador Fertagus						
				Aumento do número de passes 4_18/sub23 vendidos	%		IMT						
				Evolução do número de reclamações	unidades		AMT						
	PROMOVER A COESÃO TERRITORIAL			Avaliar a melhoria e maior equidade territorial no acesso ao sistema de transportes públicos	INDICADORES DE IMPACTO	INDICADORES DE IMPACTO	Diminuição (média) dos preços dos passes e bilhetes	%	Autoridades de transportes (relatórios anuais de execução)				
							N.º de títulos de transporte descontinuados	unidades					
							N.º de títulos inter-regionais com tarifa reduzida	unidades					
							N.º de tarifas planas implementadas	unidades					
							Aumento da extensão da rede em km no serviço regular	Km					
							N.º de novas circulações no serviço regular	unidades					
							N.º de serviços de transporte flexível criados	unidades					
	COMBATER AS EXTERNALIDADES NEGATIVAS ASSOCIADAS À MOBILIDADE						Avaliar os efeitos das medidas do PART no tráfego, qualidade do ar e emissões de co2	INDICADORES DE IMPACTO	INDICADORES DE IMPACTO	Redução anual do tráfego rodoviário na RNA	TMDA*	IMT	
										Redução anual do tráfego rodoviário nos principais eixos de viagens pendulares - AMP e AML			
										Redução trimestral de veículos ligeiros – CIM e AM	TMDT**		
										Redução trimestral do tráfego rodoviário – CIM e AM			
										Redução trimestral do tráfego rodoviário em sublanços selecionados da RNA - AML e AMP			
										Redução da emissão de NO ₂ nas estações urbanas de tráfego	µg/m ³		APA
										Redução de combustíveis rodoviários	kton		DGEG
Redução de emissões de GEE equivalentes	ton. de CO _{2eq}	IMT APA											

* Tráfego médio diário anual | ** Tráfego médio diário trimestral

Tabela 2 – Indicadores de análise do PROTransP

Perspetiva	Objetivos	Foco da avaliação	Tipo de indicador	Indicadores	Unidade de medida	Fonte
OPERACIONAL	REFORÇAR E CRIAR NOVOS SERVIÇOS DE TP REGULARES E FLEXÍVEIS	Avaliar a execução e realização das medidas e seus efeitos diretos	INDICADORES DE REALIZAÇÃO	Verba total despendida	€	Autoridades de transportes (relatórios anuais de execução)
				Verba aplicada nas diferentes tipologias de medidas (Densificação da oferta; Serviços essenciais, estudos)	€	
				Verbas transferidas pelo Fundo Ambiental (provenientes do OE)	€	
				Verbas comparticipadas pelos municípios	€	
	AUMENTAR A ACESSIBILIDADE DOS TERRITÓRIOS E DAS SUAS POPULAÇÕES AOS PRINCIPAIS SERVIÇOS E POLOS DE EMPREGO			N.º de ações de aumento da oferta, de manutenção de serviços essenciais e de estudos	unidades	
				N.º de operadores apoiados na manutenção de serviços essenciais	unidades	
				Taxa de realização vs taxa de execução do programa	%	
				Taxa de execução das verbas do OE	%	
				Taxa de imputação das verbas das entidades face ao custo total	%	
ESTRATÉGICA	PROMOVER A TRANSFERÊNCIA MODAL PARA O TPP	Determinar o impacto na oferta e na procura	INDICADORES DE IMPACTO	Passageiros transportados por tipo de título (ocasional, passe)	unidades	Autoridades de transportes (relatórios anuais de execução)
	PROMOVER A DESCARBONIZ. DA MOBILIDADE E A INDUÇÃO DE PADRÕES DE MOBILIDADE MAIS SUSTENTÁVEIS	Avaliar a melhoria e maior equidade territorial no acesso ao sistema de transportes públicos		Peso dos passageiros transportados face à procura total disponibilizada pela Autoridade de Transportes	%	
				Passageiros transportados nos serviços essenciais mantidos.	unidades	
				Passageiros transportados em TPF criado	unidades	
				n.º de serviços essenciais mantidos	unidades	
				n.º de serviços de transporte flexível criados	unidades	
				Peso da oferta apoiada (veículos.km) face à oferta total	%	
				Aumento da extensão da rede em km no serviço regular	km	
				Novas circulações no serviço regular	unidades	
Tipologia dos de estudos realizados	unidades					

B. INFORMAÇÃO DE BASE À AVALIAÇÃO | O relatório nacional de avaliação do impacto do PART e do PROTransP tem por base a informação dos «relatórios anuais de execução do PART de 2020»⁴ e dos «relatórios anuais de execução do PROTransP de 2020»⁵, que foram remetidos por cada AM e CIM ao Fundo Ambiental, e depois enviados para o IMT.

Com base nestes relatórios, é possível ter acesso aos principais indicadores de execução ou realização das medidas de redução tarifária, reforço de oferta e manutenção dos serviços essenciais.

Assistiu-se a um esforço das AT em densificar e dar mais consistência à informação compilada nos relativos de execução de 2020, em comparação com os relatórios anuais de execução de 2019.

Permanecem, contudo, algumas lacunas de informação em algumas AT, designadamente ao nível da informação de vendas e passageiros transportados, com particular enfoque para os dados referentes aos títulos disponibilizados pelo operador CP.

Quando apresentados os exercícios de cálculo e desencadeadas as respetivas análises, serão referidas as limitações encontradas sobre os dados e aduzidas as conclusões apenas com base nos dados existentes.

C. ESCALAS DE AVALIAÇÃO | O processo de avaliação articula-se em várias escalas de análise, partindo de uma escala nacional, refletindo, sempre que possível, a realidade dos principais indicadores de realização e de impacto de forma diferenciada na AML, na AMP e nas 21 CIM.

As realidades das CIM e dos Municípios serão devidamente destacadas, pormenorizando sempre que possível aquelas que tenham disponibilizado um conjunto de dados mais robustos.

D. INDICADORES | Apresentam-se os indicadores de análise do PART e PROTransP sistematizados na Tabela 1 e Tabela 2, organizados segundo a perspetiva operacional e estratégica, de acordo com o objetivo que pretendem medir e o foco de avaliação a que se destinam:

1. Indicadores de realização e impacto com base nos relatórios anuais de execução do PART e PROTransP 2020 produzidos pelas 2 AM e 21 CIM.
2. Outros indicadores do sistema de transportes e mobilidade.
3. Indicadores de contexto.

⁴ Considera-se que todos os relatórios têm caráter provisório, tendo em conta que os relatórios de 2020, relativos ao DL n.º 14-C/2020, foram apresentados a 31 de julho, conforme estabelecido no próprio diploma.

⁵ Relatórios anuais do PROTransP disponíveis à data de 14 de junho 2021 (aguardam-se ainda algumas correções da parte de algumas CIM).





5 ANÁLISE DE RESULTADOS

Em virtude da situação de pandemia que caracterizou o ano 2020, a disponibilização de serviços mínimos de transportes coletivos, adequados ao contexto então verificado de redução abrupta da procura, foi financiada com o apoio das verbas orçamentadas do PART, do PROTransP e das compensações dos passes 4_18, sub23 e Social+.

Paralelamente, através da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho (Orçamento Suplementar), foi também aprovada a transferência, a título extraordinário, de um montante de financiamento, até ao limite de 94 milhões de euros, destinada ao apoio à reposição da oferta de transportes públicos, assegurando-se, desta forma, o financiamento ao reforço da oferta necessário para responder ao gradual aumento da procura. O Despacho n.º 8459/2020 veio determinar a distribuição destas verbas pelas AM e CIM.

Considerando o montante global dos apoios financeiros de 267,46 milhões de euros⁶, a avaliação que é desencadeada neste relatório representa 63 % desse total.

	Verba OE (em Milhões €)	% do total
PART 2020 + 10% de comparticipação dos Mun.	152,46	57%
PROTransP 2020	15,00	6%
PART 2019 (Verbas não executadas em 2019)	6,00	2%
Despacho 8459/2020	94,00	35%
Total	267,46	100%

No âmbito dos relatórios finais de execução do PART 2020 foi solicitado às AT que reportassem, para além dos apoios financeiros do PART, as verbas não executadas do PART 2019, o financiamento investido pela Entidade não apenas ao abrigo do PART e o financiamento de outros programas e apoios.

⁶ Refira-se a título informativo que o International Transport Forum, ITS estima um retorno de 6,5 euros por cada euro investido em transporte público nos Transportes Metropolitanos de Barcelona.

Na Tabela 3 consta o total desses apoios reportados que ascende a 244,65 milhões de euros e a sua leitura deve ter em atenção os seguintes aspetos:

- Estão em causa dados globais de execução de verbas transferidas pelo Estado para as AT, desagregados por diversos programas, e incluindo verbas próprias das autoridades de transportes.
- As verbas do PART 2020 não incluem o financiamento recebido ao abrigo do Despacho 8459/2020, de 2 de setembro. Essas verbas foram registadas na coluna "Financiamento recebido de outros programas e apoios".
- O valor referente ao financiamento investido pelas entidades pode incluir financiamento da entidade apenas relativo ao PART 2020, apenas ao PART 2019 ou a ambos os programas.
- Nem todas as AT registaram outras fontes de financiamento nos relatórios finais de execução do PART 2020. Não foi possível comprovar se essas AT registaram a totalidade do financiamento.

Tabela 3 – Verbas totais reportadas pelas autoridades de transportes nos relatórios finais do PART2020

Autoridades de transportes (CIM e AM)	Valor global da medida	Financiamento FA – verbas do PART 2020	Financiamento FA – verbas não executadas do PART 2019	Financiamento investido pela Entidade	Financiamento de outros programas e apoios
Alto Minho	€ 1.631.266	€ 745.355	€ 363.060	€ 115.187	€ 407.663
Cávado	€ 4.814.970	€ 2.117.157	€ 354.336	€ 750.724	€ 1.592.753
Ave	€ 4.240.191	€ 1.801.711	€ 548.240	€ 330.144	€ 1.560.096
AM Porto	€ 22.337.954	€ 20.099.992	€ -	€ 2.237.962	€ -
Alto Tâmega	€ 116.738	€ 106.088	€ -	€ 10.650	€ -
Tâmega e Sousa	€ 2.855.134	€ 2.411.795	€ -	€ 393.265	€ 50.074
Douro	€ 1.777.755	€ 662.383	€ 214.190	€ 392.936	€ 508.246
Terras de Trás-os-Montes	€ 294.825	€ 226.488	€ -	€ 25.165	€ 43.172
Oeste	€ 3.199.501	€ 1.731.157	€ -	€ 1.468.343	€ -
Região de Aveiro	€ 2.619.456	€ 1.327.807	€ -	€ 132.781	€ 1.158.868
Região de Coimbra	€ 2.611.343	€ 2.272.527	€ 108.842	€ 229.974	€ -
Região de Leiria	€ 1.770.499	€ 783.704	€ 61.025	€ 100.333	€ 825.437
Viseu Dão Lafões	€ 2.550.537	€ 828.272	€ 8.129	€ 1.036.307	€ 677.828
Beira Baixa	€ 311.423	€ 230.477	€ 11.843	€ 25.609	€ 43.494
Médio Tejo	€ 2.149.578	€ 1.160.754	€ 132.237	€ 119.423	€ 737.164
Beiras e Serra da Estrela	€ 1.881.000	€ 661.918	€ 148.374	€ 371.906	€ 698.801
AM Lisboa	€ 182.776.942	€ 97.303.621	€ 3.954.311	€ 14.219.010	€ 67.300.000
Alentejo Litoral	€ 939.180	€ 255.221	€ 69.085	€ 321.120	€ 293.752
Baixo Alentejo	€ 700.693	€ 328.016	€ -	€ 32.802	€ 339.876
Lezíria do Tejo	€ 2.386.023	€ 1.385.667	€ -	€ 138.667	€ 861.688
Alto Alentejo	€ 263.142	€ 238.741	€ -	€ 24.400	€ -
Alentejo Central	€ 1.099.184	€ 381.715	€ 86.955	€ 95.687	€ 534.826
Algarve	€ 1.321.608	€ 1.201.462	€ -	€ 120.146	€ -
Total	€ 244.648.941	€ 138.262.028	€ 6.060.626	€ 22.692.540	€ 77.633.740

Importa sistematizar as taxas de execução utilizadas na avaliação dos programas PART e PROTransP, ressaltando desde logo as suas diferenças.

À luz dos programas de intervenção em análise, os dois conceitos gerais para a avaliação da execução de programas de financiamento são os seguintes:

- **Taxa de execução:** relação entre o investimento efetivamente realizado e o investimento aprovado/programado numa operação.
- **Taxa de imputação:** percentagem aplicada às verbas dos municípios que reflete a parcela da sua contribuição para a realização da operação.
- **Taxa de comparticipação dos municípios:** percentagem aplicada às verbas dos municípios que reflete a parcela da sua contribuição face às verbas do OE para a realização da operação.

Em termos financeiros, o PART é composto por duas componentes e o PROTransP apenas por uma, embora alguns municípios tenham providenciado financiamento adicional:

PART	PROTRANSP
a) <u>Verbas do OE</u> com uma dotação inicial prevista que pode ou não ser o montante solicitado pelas AT para a operacionalização das medidas	
b) <u>Comparticipação mínima exigida dos municípios (10%)</u> face às verbas do OE executadas na operacionalização das medidas	c) <u>Não exige comparticipação mínima dos municípios</u> , ficando ao critério de cada AT a respetiva contribuição para a realização da operação

Em termos formais, a programação das operações do PART e do PROTransP deve estar vertida nos planos de aplicação submetidos ao FA pelas autoridades de transporte, requisito que está legalmente definido no n.º 1, do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 1-A/2020.

Apesar desses planos de aplicação não requererem aprovação por parte do FA ou do IMT e poderem ser alterados pelas CIM e AM no decorrer do ano, constituem os instrumentos formais que permitem uma avaliação das medidas que foram programadas.

Assim, os conceitos utilizados na avaliação da execução dos programas são:

- **Taxa de realização:** investimento total realizado (verbas OE + Mun) / investimento total (verbas OE + Mun) submetido nos planos de aplicação.
- **Taxa de execução do programa:** investimento total realizado (verbas OE + Mun) / (somatório das verbas OE submetidas nos planos de aplicação e o investimento mínimo exigido aos municípios face ao submetido).
- **Taxa de execução das verbas do OE:** verbas OE executadas / dotação das verbas OE.
- **Taxa de comparticipação do Municípios – no caso do PART:** verbas dos municípios / verbas do OE executadas na realização da operação.
- **Taxa de imputação – no caso do PROTransP:** verbas das entidades / verbas totais executadas na realização da operação.

A diferença entre a taxa de realização e a taxa de execução do programa recai sobre a comparticipação dos municípios, dado que é uma componente financeira variável entre um mínimo exigido e um patamar até ao qual cada AT entende providenciar mais financiamento.

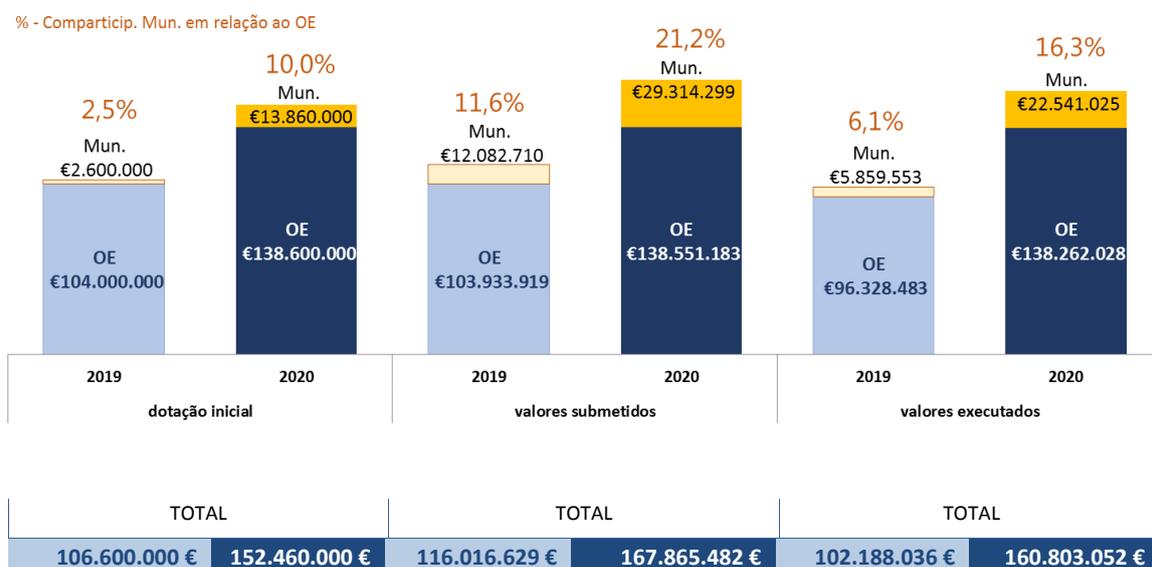
Pelas razões expostas, no caso do PROTransP a taxa de realização corresponde à taxa de execução do programa.

5.1 ANÁLISE DE RESULTADOS OPERACIONAIS PART

De uma perspetiva global, apresentam-se os resultados comparativos do PART 2019 e 2020, dando nota de que a verba orçamentada para o PART 2020 aumentou na proporção do acréscimo de meses de 2020 em relação a 2019, recordando que o início do PART ocorreu no mês de abril de 2019.

Assim sendo, a dotação inicial do Estado passou de **104 milhões de euros** em 2019 (9 meses), para **138,6 milhões de euros** em 2020 (12 meses).

Figura 1 – PART | Dotação Inicial | Valores Submetidos | Valores Executados 2019 e 2020



Salienta-se que a comparticipação mínima exigida aos municípios de acordo com o Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro, aumentou de 2,5 %, em 2019, para 10 %, em 2020. Ainda assim, a expectativa inicial de investimento dos municípios chegou aos 21,2 %, correspondendo a mais do dobro do mínimo exigível, com uma dotação de cerca de 29,3 milhões de euros.

Apesar de a execução do investimento municipal não ter alcançado as metas inicialmente previstas, fixou-se num montante executado de 22,5 milhões de euros, ou seja, 16,3 % das verbas do OE executadas, **superando largamente a comparticipação mínima exigida.**

A taxa de execução do PART situou-se em 99,8%, para um montante de investimento de 138,3 milhões de euros das verbas do OE. Se adicionarmos a comparticipação dos municípios, o total do investimento do PART ascende a 160,8 milhões de euros, cuja taxa de realização se situou em 95,8%.

Para a elevada execução do PART contribuiu o investimento nos serviços essenciais, a par com as verbas destinadas à redução tarifária, cuja desagregação algumas AT referiram não ter sido exequível face à forma como estipularam as compensações aos operadores.

Através da Figura 2 procurou-se traduzir a realidade dos apoios financeiros nas várias categorias de medidas, tendo em conta não só aquilo que as AT refletiram nos relatórios anuais de execução do PART 2020, como os esclarecimentos recebidos por algumas entidades sobre o destino desses apoios financeiros.

Assim, optou-se por identificar quatro categorias de medidas:

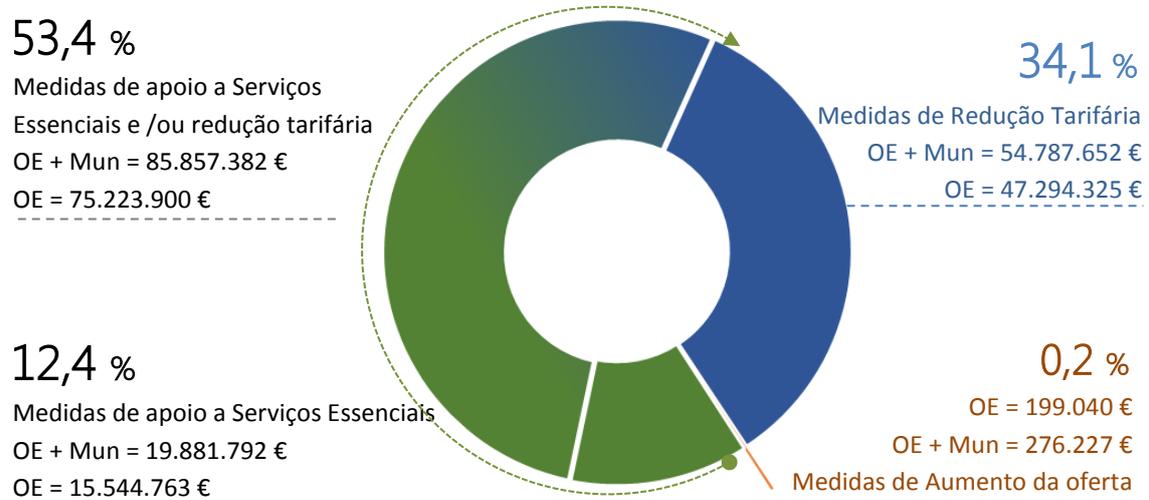
1. **Medidas de apoio aos serviços essenciais e/ou redução tarifária**, onde se incluem as verbas da AML relativas ao período de abril a dezembro de 2020, inscritas na totalidade ao pagamento de serviços essenciais, embora parte desse financiamento tenha estado associado à redução tarifária. Incluem-se, igualmente, as verbas da CIM do Alentejo Central inscritas na redução tarifária e que segundo declarações da entidade foram, em parte, para assegurar aos operadores uma receita equivalente ao valor pago no período pré-pandemia.
2. **Medidas de apoio aos serviços essenciais**, onde se incluem as respetivas verbas inscritas pelas restantes AT e onde foi possível a sua desagregação.
3. **Medidas de apoio à redução tarifária**, nas quais se contabilizam as respetivas verbas pelas restantes AT, incluindo as verbas da AML em relação ao 1º trimestre de 2020, único período em que a entidade declara ter havido a aplicação plena do Regulamento Tarifário e, consequentemente, de verbas expressamente destinadas à redução tarifária.
4. **Medidas de apoio ao aumento da oferta**, onde se incluem as respetivas verbas inscritas pelas AT que adotaram este tipo de medidas.

Se por um lado, 53,4 % do financiamento total executado (OE + Mun) foi investido em medidas de apoio aos serviços essenciais e/ou à redução tarifária, onde não foi possível identificar a desagregação dessas verbas, por outro, pelo menos 12,4 % do financiamento total executado (OE + Mun) foi destinado exclusivamente a medidas de apoio aos serviços essenciais.

O peso das medidas de redução tarifária foi de 34,1 % do total do financiamento (OE + Mun), embora admita-se que nalgumas CIM, uma parte importante do PART em 2020 foi utilizada para pagamento de serviços essenciais, apesar das entidades terem optado por inscrever a componente dessas verbas em medidas de redução tarifária.

Contabilizando o somatório das verbas das medidas de apoio aos serviços essenciais e/ou redução tarifária com as medidas exclusivas aos serviços essenciais, verificou-se que os apoios financeiros abrangeram pelo menos 86 operadores, o que perfaz uma compensação média por operador de cerca de 1,2 milhões de euros.

Figura 2 – PART | Financiamento executado em medidas de redução tarifária e/ou serviços essenciais, aumento da oferta e % do total executado (OE + Mun)



Apesar das dificuldades verificadas na desagregação das verbas destinadas aos serviços essenciais e à redução tarifária, é admissível concluir que o foco da execução do PART foi em grande parte redirecionando pelas autoridades de transporte para o financiamento dos serviços essenciais, fortemente condicionado pelas medidas restritivas à normal circulação, com a consequente quebra da procura e a diminuição das necessidades do investimento em redução tarifária.

Com exceção da CIM do Oeste, todas as entidades inscreveram verbas do PART para financiar os serviços essenciais (incluindo a CIM do Alentejo Central, cujas verbas inscritas na redução tarifária foram, em parte, para assegurar aos operadores uma receita equivalente ao valor pago no período pré-pandemia), com graus de representatividade diferenciados que podem ser observados mais adiante na Tabela 4.

No caso da CIM do Oeste, a entidade esgotou a totalidade das verbas do PART na implementação das medidas de redução tarifária, tendo financiado os serviços mínimos essenciais com recurso às verbas do PROTRANSP.

É possível observar através da Tabela 4 as verbas do OE e a comparticipação dos municípios por entidade, subdivididas por 3 grupos: dotação inicial prevista (de acordo com o fator distribuição do Despacho n.º 1048-A/2020 e verbas previstas na LOE 2020); verbas submetidas nos planos de aplicação do PART; e verbas executadas durante o ano 2020.

Apresentam-se na Tabela 5 as taxas de realização, taxas de execução, assim como a taxa de comparticipação dos municípios por entidade.

Tabela 4 – PART | Dotação inicial 2020 | Verbas submetidas | Verbas executadas (por entidade)

Autoridades de transportes (CIM e AM)	De acordo com o fator distribuição do Despacho n.º 1048-A/2020 e verbas previstas na LOE 2020			De acordo com os planos de aplicação do PART entregues pelas CIM e AM em 2020			De acordo com os relatórios finais de execução do PART entregues pelas CIM e AM em 2021		
	Dotação OE	Compartic. mínima exigida Mun. de 10%	Dotação Total PART	Verbas OE submetidas	Comparticipação Mun. submetidas	Verbas totais submetidas	Verbas OE executadas	Comparticipação Mun. executadas	Verbas totais executadas
Alto Minho	783.319 €	78.332 €	861.651 €	775.486 €	86.165 €	861.651 €	745.355 €	106.110 €	851.466 €
Cávado	2.117.157 €	211.716 €	2.328.873 €	2.117.157 €	211.716 €	2.328.873 €	2.117.157 €	741.865 €	2.859.022 €
Ave	1.801.711 €	180.171 €	1.981.882 €	1.801.711 €	214.340 €	2.016.051 €	1.801.711 €	316.438 €	2.118.149 €
AM Porto	20.099.992 €	2.009.999 €	22.109.991 €	20.099.992 €	11.687.271 €	31.787.263 €	20.099.992 €	2.237.962 €	22.337.954 €
Alto Tâmega	271.058 €	27.106 €	298.164 €	268.348 €	29.816 €	298.164 €	106.088 €	10.650 €	116.738 €
Tâmega e Sousa	2.411.795 €	241.180 €	2.652.975 €	2.411.795 €	664.783 €	3.076.578 €	2.411.795 €	393.265 €	2.805.060 €
Douro	662.384 €	66.238 €	728.622 €	662.384 €	90.199 €	752.583 €	662.383 €	387.581 €	1.049.964 €
Terras Trás-os-Montes	228.774 €	22.877 €	251.651 €	228.774 €	22.877 €	251.651 €	226.488 €	25.165 €	251.653 €
Oeste	1.731.157 €	173.116 €	1.904.273 €	1.731.157 €	173.116 €	1.904.273 €	1.731.157 €	1.468.343 €	3.199.500 €
Região de Aveiro	1.407.236 €	140.724 €	1.547.960 €	1.407.236 €	140.724 €	1.547.960 €	1.327.807 €	132.781 €	1.460.588 €
Região de Coimbra	2.320.149 €	232.015 €	2.552.164 €	2.320.149 €	232.015 €	2.552.164 €	2.272.527 €	227.253 €	2.499.780 €
Região de Leiria	783.704 €	78.370 €	862.074 €	783.704 €	78.370 €	862.074 €	783.704 €	98.807 €	882.511 €
Viseu Dão Lafões	828.271 €	82.827 €	911.098 €	828.271 €	82.827 €	911.098 €	828.272 €	1.036.104 €	1.864.375 €
Beira Baixa	230.477 €	23.048 €	253.525 €	230.477 €	25.609 €	256.085 €	230.477 €	25.312 €	255.789 €
Médio Tejo	1.160.754 €	116.075 €	1.276.829 €	1.160.754 €	116.075 €	1.276.829 €	1.160.754 €	116.117 €	1.276.871 €
Beiras e Serra da Estrela	661.918 €	66.192 €	728.110 €	661.918 €	66.192 €	728.110 €	661.918 €	368.197 €	1.030.115 €
AM Lisboa	97.303.621 €	9.730.362 €	107.033.983 €	97.303.621 €	15.016.379 €	112.320.000 €	97.303.621 €	14.120.152 €	111.423.773 €
Alentejo Litoral	255.221 €	25.522 €	280.743 €	255.221 €	25.522 €	280.743 €	255.221 €	319.393 €	574.614 €
Baixo Alentejo	328.016 €	32.802 €	360.818 €	328.016 €	32.801 €	360.817 €	328.016 €	32.802 €	360.817 €
Lezíria do Tejo	1.385.667 €	138.567 €	1.524.234 €	1.385.667 €	138.567 €	1.524.234 €	1.385.667 €	138.667 €	1.524.334 €
Alto Alentejo	244.442 €	24.444 €	268.886 €	244.442 €	24.444 €	268.886 €	238.741 €	24.400 €	263.141 €
Alentejo Central	381.715 €	38.172 €	419.887 €	381.715 €	38.172 €	419.887 €	381.715 €	93.513 €	475.228 €
Algarve	1.201.462 €	120.146 €	1.321.608 €	1.163.189 €	116.319 €	1.279.508 €	1.201.462 €	120.146 €	1.321.608 €
Totais	138.600.000 €	13.860.000 €	152.460.000 €	138.551.183 €	29.314.299 €	167.865.482 €	138.262.028 €	22.541.025 €	160.803.052 €

Tabela 5 – PART | Verbas submetidas | Verbas executadas | Taxa de realização | Taxas de execução (por entidade)

Autoridades de transportes (CIM e AM)	De acordo com os planos de aplicação do PART entregues pelas CIM e AM em 2020			De acordo com os relatórios finais de execução do PART entregues pelas CIM e AM em 2021			Avaliação da execução programa			
	Verbas OE submetidas	Comparticipação Mun. submetidas	Verbas totais submetidas	Verbas OE executadas	Comparticipação Mun. executadas	Verbas totais executadas	Taxa de realização	Taxa de execução do programa	Taxa de execução OE	Taxa de participação dos Mun
Alto Minho	775.486 €	86.165 €	861.651 €	745.355 €	106.110 €	851.466 €	99%	100%	95%	14%
Cávado	2.117.157 €	211.716 €	2.328.873 €	2.117.157 €	741.865 €	2.859.022 €	123%	123%	100%	35%
Ave	1.801.711 €	214.340 €	2.016.051 €	1.801.711 €	316.438 €	2.118.149 €	105%	107%	100%	18%
AM Porto	20.099.992 €	11.687.271 €	31.787.263 €	20.099.992 €	2.237.962 €	22.337.954 €	70%	101%	100%	11%
Alto Tâmega	268.348 €	29.816 €	298.164 €	106.088 €	10.650 €	116.738 €	39%	40%	39%	10%
Tâmega e Sousa	2.411.795 €	664.783 €	3.076.578 €	2.411.795 €	393.265 €	2.805.060 €	91%	106%	100%	16%
Douro	662.384 €	90.199 €	752.583 €	662.383 €	387.581 €	1.049.964 €	140%	144%	100%	59%
Terras Trás-os-Montes	228.774 €	22.877 €	251.651 €	226.488 €	25.165 €	251.653 €	100%	100%	99%	11%
Oeste	1.731.157 €	173.116 €	1.904.273 €	1.731.157 €	1.468.343 €	3.199.500 €	168%	168%	100%	85%
Região de Aveiro	1.407.236 €	140.724 €	1.547.960 €	1.327.807 €	132.781 €	1.460.588 €	94%	94%	94%	10%
Região de Coimbra	2.320.149 €	232.015 €	2.552.164 €	2.272.527 €	227.253 €	2.499.780 €	98%	98%	98%	10%
Região de Leiria	783.704 €	78.370 €	862.074 €	783.704 €	98.807 €	882.511 €	102%	102%	100%	13%
Viseu Dão Lafões	828.271 €	82.827 €	911.098 €	828.272 €	1.036.104 €	1.864.375 €	205%	205%	100%	125%
Beira Baixa	230.477 €	25.609 €	256.085 €	230.477 €	25.312 €	255.789 €	100%	101%	100%	11%
Médio Tejo	1.160.754 €	116.075 €	1.276.829 €	1.160.754 €	116.117 €	1.276.871 €	100%	100%	100%	10%
Beiras e Serra da Estrela	661.918 €	66.192 €	728.110 €	661.918 €	368.197 €	1.030.115 €	141%	141%	100%	56%
AM Lisboa	97.303.621 €	15.016.379 €	112.320.000 €	97.303.621 €	14.120.152 €	111.423.773 €	99%	104%	100%	15%
Alentejo Litoral	255.221 €	25.522 €	280.743 €	255.221 €	319.393 €	574.614 €	205%	205%	100%	125%
Baixo Alentejo	328.016 €	32.801 €	360.817 €	328.016 €	32.802 €	360.817 €	100%	100%	100%	10%
Lezíria do Tejo	1.385.667 €	138.567 €	1.524.234 €	1.385.667 €	138.667 €	1.524.334 €	100%	100%	100%	10%
Alto Alentejo	244.442 €	24.444 €	268.886 €	238.741 €	24.400 €	263.141 €	98%	98%	98%	10%
Alentejo Central	381.715 €	38.172 €	419.887 €	381.715 €	93.513 €	475.228 €	113%	113%	100%	24%
Algarve	1.163.189 €	116.319 €	1.279.508 €	1.201.462 €	120.146 €	1.321.608 €	103%	103%	100%	10%
Totais	138.551.183 €	29.314.299 €	167.865.482 €	138.262.028 €	22.541.025 €	160.803.052 €	96%	106%	99,8%	16%

A aplicação da taxa de realização mede a variação entre o que foi efetivamente realizado e o que foi programado e revertido nos planos de aplicação do PART.

Vale a pena recordar que numa situação normal os planos de aplicação do PART 2020 seriam submetidos no final do ano 2019, e eventualmente alterados no decorrer do ano 2020. No entanto, os planos de aplicação referentes ao ano 2020 foram novamente submetidos pelas AT em abril / maio de 2020, já em pleno período de pandemia e perspetivando o financiamento dos serviços essenciais.

Pelo elevado grau de incerteza com que as medidas de apoio aos serviços essenciais foram programadas, era expectável que as verbas totais aplicadas aos serviços essenciais superassem as perspetivas iniciais refletidas nos planos de aplicação submetidos nessa altura.

De facto, foi já durante o 2º trimestre de 2020 que, para grande parte das entidades, foi possível apurar as necessidades de financiamento dos operadores para o cumprimento dos serviços essenciais.

Os ajustamentos que foram necessários efetuar às verbas do PART foram refletidos nos relatórios anuais de execução, sendo por isso relevante desencadear a análise comparativa entre o que foi submetido e o que foi efetivamente realizado, apesar do contexto adverso e complexo gerado pela pandemia.

Desde logo, a comparação entre a taxa de realização e a taxa de execução do programa recai sobre a comparticipação dos municípios, onde as maiores diferenças se verificam na AMP e nas CIM do Alto Tâmega e CIM do Tâmega e Sousa, cuja comparticipação diminuiu face ao inicialmente estipulado, admitindo-se que a quebra da procura tenha sido o principal indicador para esse decréscimo.

Na generalidade, a análise comparativa da taxa de realização e da taxa de execução do programa por entidade revela um forte empenho das AT na realização do investimento quer da componente das verbas do OE, quer da comparticipação dos municípios.

No caso particular da AML e ao contrário do que acontece com a generalidade dos modelos de redução tarifária adotados⁷, a avaliação dos valores da taxa de realização (99 %) e da taxa de execução do programa (104 %) necessita de ser enquadrada no facto de o modelo adotado na AML partir de uma receita de referência que se pretende atingir, para cada operador, pelo conjunto de receitas (passes, títulos ocasionais, compensações de títulos com desconto) e compensações pela obrigação de serviço público tarifário. Enquanto nos modelos tarifários mais comuns, a cada novo passageiro corresponde um crescimento do montante de compensações, no modelo da AML, é definido um montante máximo de défice do modelo, e a partir de um determinado nível de captação de novos passageiros, as receitas adicionais permitem ir reduzindo o défice máximo inicialmente definido.

⁷ Modelos tarifários comuns: concretiza-se um “desconto” percentual ou um valor sobre o preço de venda ao público (PVP).

Isto permite concluir que, com o modelo tarifário praticado na AML, a partir desse nível de procura e atingido o valor de referência, o aumento do número de passageiros representa uma redução do esforço público financeiro na compensação pela imposição do sistema tarifário. Ou seja, o sucesso do programa (maior utilização do transporte público) pode não se repercutir numa maior execução das verbas na AML, não sendo válida a avaliação do cumprimento do programa pelo esgotamento das verbas inicialmente consideradas.

Com efeito, os valores observáveis para a AML terão que ter em conta este aspeto particular, relativo ao modelo tarifário adotado. Neste contexto, para o ano 2020, é admissível que para esta AM o cumprimento do programa seja medido pela manutenção da oferta adequada às necessidades das populações, que permitiu acomodar um nível de procura razoável face às restrições impostas.

No capítulo dedicado à análise da evolução da procura e da oferta, são abordados vários aspetos que revelam que a aplicação dos apoios financeiros do PART e PROTransP no sistema de transportes públicos conduziu à manutenção dos descontos tarifários, bem como à manutenção dos serviços essenciais de transporte público de passageiros.

Do ponto de vista da execução das verbas do OE e à exceção da CIM do Alto Tâmega, todas as outras regiões apresentam taxas de execução acima dos 90 %, em muito contribuindo a aplicação de verbas do PART no financiamento aos serviços essenciais.

Da análise à taxa de comparticipação dos municípios, verifica-se que todas as 21 CIM e 2 AM comparticiparam 10 % ou mais do financiamento executado do OE, com destaque para as CIM do Oeste, Viseu Dão Lafões e Alentejo Litoral cuja taxa de comparticipações se situou acima dos 85%. Esta análise é detalhada mais adiante.

A comparticipação dos municípios submetida nos planos de aplicação do PART que em alguns casos foi bastante superior ao previsto provoca variações mais acentuadas na taxa de realização por entidade, o que não acontece com a taxa de execução das verbas do OE que se situou praticamente acima dos 94 % em todas as regiões, com exceção da CIM do Alto Tâmega.

Através da Tabela 6 observa-se a aplicação das verbas totais (OE + Mun) do PART por entidade, diferenciando as verbas submetidas das executadas e desagregadas por tipo de medidas: (1) medidas de redução tarifária (2) medidas de aumento da oferta; (3) medidas de apoio aos serviços essenciais; e (4) medidas de apoio aos serviços essenciais e/ou redução tarifária.

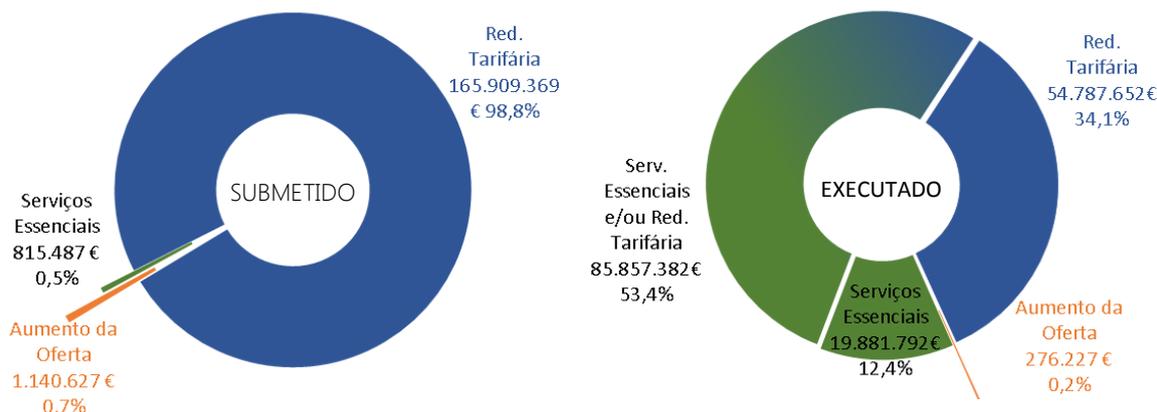
A diferença entre o submetido e o executado revela a necessidade que houve em transferir parte das verbas, inicialmente alocadas à redução tarifária, para o apoio aos serviços essenciais, diferenciadamente por entidade, e ressaltando o facto de na AML e na CIM Alentejo Central parte do financiamento alocado aos serviços essenciais estar também associado à redução tarifária.

Tabela 6 - PART | Taxa de realização do PART (executado / submetido) por tipo de medidas

Autoridades de transportes (CIM e AM)	Medidas de Redução Tarifária			Medidas Aumento da Oferta			Apoios aos Serviços Essenciais			Apoios aos Serviços Essenciais e/ou Medidas de Redução tarifária		
	Verbas Totais submetidas ⁽¹⁾	Verbas Totais executadas	Taxa de realização	Verbas submetidas ⁽¹⁾	Verbas executadas	Taxa de realização	Verbas submetidas ⁽¹⁾	Verbas executadas	Taxa de realização	Verbas submetidas ⁽¹⁾	Verbas executadas	Taxa de realização
Alto Minho	861.651 €	242.176 €	28%	0 €	0 €	-	0 €	609.290 €	-	0 €	-	-
Cávado	2.003.763 €	1.356.737 €	68%	316.001 €	58.741 €	19%	9.108 €	1.443.544 €	15849%	0 €	-	-
Ave	1.883.940 €	844.112 €	45%	4.886 €	0 €	0%	127.225 €	1.274.036 €	1001%	0 €	-	-
AM Porto	31.787.263 €	14.463.567 €	46%	0 €	0 €	-	0 €	7.874.387 €	-	0 €	-	-
Alto Tâmega	275.295 €	10.235 €	4%	0 €	0 €	-	22.869 €	106.503 €	466%	0 €	-	-
Tâmega e Sousa	2.991.964 €	1.936.646 €	65%	84.614 €	75.892 €	90%	0 €	792.522 €	-	0 €	-	-
Douro	744.053 €	663.337 €	89%	0 €	0 €	-	8.530 €	386.627 €	4532%	0 €	-	-
Terras Trás-os-Montes	226.408 €	83.759 €	37%	25.243 €	27.828 €	110%	0 €	140.066 €	-	0 €	-	-
Oeste	1.904.273 €	3.199.500 €	168%	0 €	0 €	-	0 €	0 €	-	0 €	-	-
Região de Aveiro	1.547.960 €	236.909 €	15%	0 €	0 €	-	0 €	1.223.679 €	-	0 €	-	-
Região de Coimbra	1.929.188 €	836.134 €	43%	622.976 €	2.253 €	0,4%	0 €	1.661.393 €	-	0 €	-	-
Região de Leiria	862.074 €	564.708 €	66%	0 €	0 €	-	0 €	317.802 €	-	0 €	-	-
Viseu Dão Lafões	911.098 €	460.775 €	51%	0 €	9.964 €	-	0 €	1.393.636 €	-	0 €	-	-
Beira Baixa	92.750 €	137.360 €	148%	0 €	0 €	-	163.335 €	118.429 €	73%	0 €	-	-
Médio Tejo	718.296 €	629.399 €	88%	74.114 €	88.757 €	120%	484.419 €	558.716 €	115%	0 €	-	-
Beiras e Serra da Estrela	728.110 €	304.819 €	42%	0 €	0 €	-	0 €	725.296 €	-	0 €	-	-
AM Lisboa	112.320.000 €	26.002.329 €	23%	0 €	0 €	-	0 €	0 €	-	0 €	85.421.444 €	-
Alentejo Litoral	280.743 €	94.997 €	34%	0 €	0 €	-	0 €	479.617 €	-	0 €	-	-
Baixo Alentejo	348.026 €	292.012 €	84%	12.792 €	12.792 €	100%	0 €	56.014 €	-	0 €	-	-
Lezíria do Tejo	1.524.234 €	945.827 €	62%	0 €	0 €	-	0 €	578.507 €	-	0 €	-	-
Alto Alentejo	268.886 €	210.549 €	78%	0 €	0 €	-	0 €	52.592 €	-	0 €	-	-
Alentejo Central	419.887 €	0 €	-	0 €	0 €	-	0 €	39.291 €	-	0 €	435.938 €	-
Algarve	1.279.508 €	1.271.763 €	99%	0 €	0 €	-	0 €	49.845 €	-	0 €	-	-
Totais	165.909.369 €	54.787.652 €		1.140.627 €	276.227 €		815.487 €	19.881.792 €		0 €	85.857.382 €	

(1) Correspondem às verbas submetidas nos planos de aplicação do PART entregues pelas CIM e AM em abril/maio de 2020

Figura 3 – Diferença global entre o financiamento total submetido e o executado



No que se refere à redução tarifária, verificam-se em 6 regiões taxas acima dos 80%, designadamente nas CIM do Douro, Oeste, Beira Baixa, Médio Tejo, Baixo Alentejo e Algarve, embora se admita que uma parte importante dessas verbas tenha sido utilizada para pagamento de serviços essenciais, apesar de as entidades terem optado por inscrever a componente dessas verbas em medidas de redução tarifária.

Daquilo que é possível aferir dos relatórios anuais de execução, a tipologia de medidas de redução tarifária mais representativa em termos do número de medidas foi mais uma vez a “redução transversal a todos os utentes”, que foi aplicada em 18 CIM e nas AM e representou mais de 50 % das medidas realizadas.

Assinala-se que das 23 entidades, quatro adotaram benefícios específicos para as famílias (“passes família”), encontrando-se neste universo as AM, a CIM da Beira Baixa e a AT do Mun de Viseu, cujo conceito de base permite a cada família pagar no máximo o valor equivalente a dois passes, aplicando-se o desconto de 100 % a partir do 3º utilizador desse mesmo passe.

Tabela 7 – PART | Financiamento global em medidas de redução tarifária

Tipologias de medidas de redução tarifária	Nº de Medidas	Nº de CIM e AM	% das medidas
Redução transversal a todos	65	20	50%
Redução tarifária a grupos alvo específicos	58	10	45%
Criação de «passes família»	4	4	3%
Redesenho/Alteração de sistemas tarifários	2	1	2%
Total Medidas	129		

Relativamente à tipologia de redução tarifária a grupos alvo específicos, refira-se que o financiamento do PART é conjugável com outros instrumentos financeiros, designadamente os relativos ao transporte escolar, aos passes 4_18, sub23 e passe social+.

No caso do transporte escolar, considerou-se possível que as AT pudessem compartilhar no âmbito do PART despesas de transporte escolar dos alunos do ensino secundário, no pressuposto de que não se incorreu na duplicação de financiamento.

Relativamente às diversas modalidades de atribuição de descontos no âmbito do PART aos passes 4_18/sub23, foi possível compatibilizar estes dois instrumentos financeiros, designadamente através da redução da tarifa inteira e da aplicação de descontos adicionais a determinados segmentos da população.

Em síntese, a análise aos novos títulos ou percentagens de desconto criados com o PART, permite concluir o seguinte:

- Ao todo foram apoiados 2668 títulos de transporte com o PART 2020, dos quais cerca de 87 % já existiam antes de 2019.
- O passe / assinatura linha representou 86 % dos títulos com desconto PART e apenas 1% foram passes intermodais.
- Os passes de abrangência intermunicipal têm um peso de 83 % face ao total de títulos, sendo os passes inter-regionais os menos representativos no apoio do PART em 2020, cabendo-lhes 2 % do total.
- Dentro do universo dos 1437 passes cuja redução tarifária se dirigiu a grupos alvo específicos, o perfil de procura dos Jovens / Estudantes representou 89 % desses passes.
- Embora a informação disponível não permita o rigor de cálculo que seria desejável, é possível avançar com um valor médio do PVP de 38€ dos passes mensais em 2020.

Relativamente ao aumento da oferta, a taxa de realização fixou-se em 24 % para um investimento de 276 mil euros, apesar de haver quatro regiões com taxas acima de 90 %, o que é explicável pelo facto de as duas CIM com maior previsão de investimento nestas medidas (Região de Coimbra e Cávado) terem tido uma execução significativamente inferior ao inicialmente previsto. Foram ao todo sete as CIM que implementaram medidas de aumento da oferta, destacando-se a CIM do Médio Tejo com um investimento de mais de 88 mil euros.

Tabela 8 – PART | Financiamento global em medidas de aumento da oferta

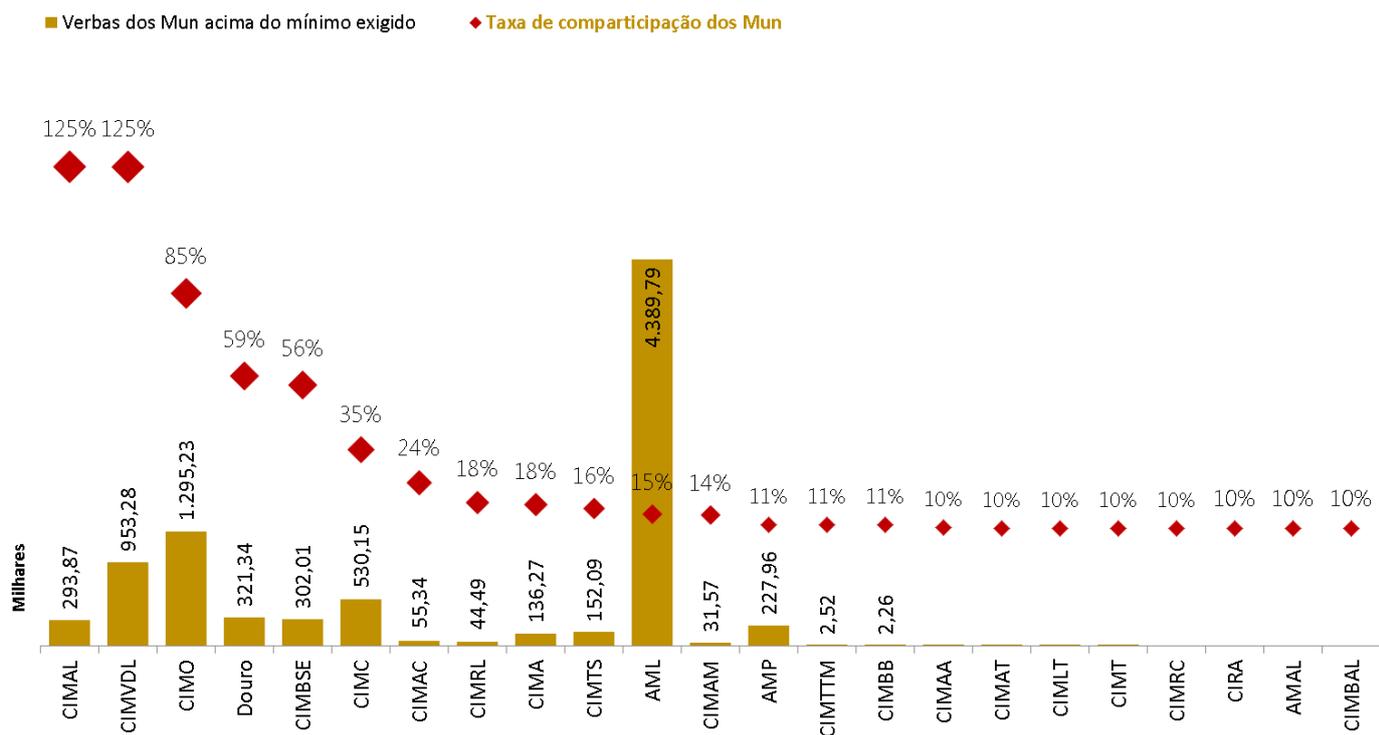
Tipologias de medidas de aumento da oferta	Verba Total Executada	% do total	N.º de Medidas	N.º de CIM e AM
Aumento do número de circulações / horários	109.325 €	40%	4	4
Apoio ao transporte flexível	91.010 €	33%	4	2
Criação de linha dedicada	62.060 €	22%	1	1
Reformulação do traçado	13.832 €	5%	1	1
Total	276.227 €	100%	10	

No que se refere à componente de investimento dos municípios, o montante global para as 23 entidades foi de 22,5 milhões de euros, fixando-se em 16,3 % das verbas totais do OE executadas, acima do mínimo previsto de 10 %, de acordo com o Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro.

Através da Figura 4 destacam-se as regiões cujas verbas dos municípios superaram o mínimo exigido por lei, por ordem decrescente do valor percentual da respetiva taxa de comparticipação. Na Figura 5 encontra-se mapeado o financiamento total executado por tipologia de medida e a percentagem de comparticipação dos municípios.

Verifica-se que houve cerca de 8,7 milhões de euros de fundos próprios dos municípios acima do mínimo previsto (10 % das verbas do OE executadas), cabendo a repartição deste montante, acima de um milhão de euros, à AML (4,4 milhões de euros) e à CIM do Oeste (1,3 milhões de euros); e no intervalo entre 100 mil euros e um milhão de euros, às CIM de Viseu Dão Lafões (953 mil euros), do Cávado (530 mil euros), do Douro (321 mil euros), das Beiras e Serra da Estrela (302 mil euros) e do Alentejo Litoral (294 mil euros).

Figura 4 - PART | Financiamento dos municípios (valores em milhões de euros) e respetiva Taxa de comparticipação



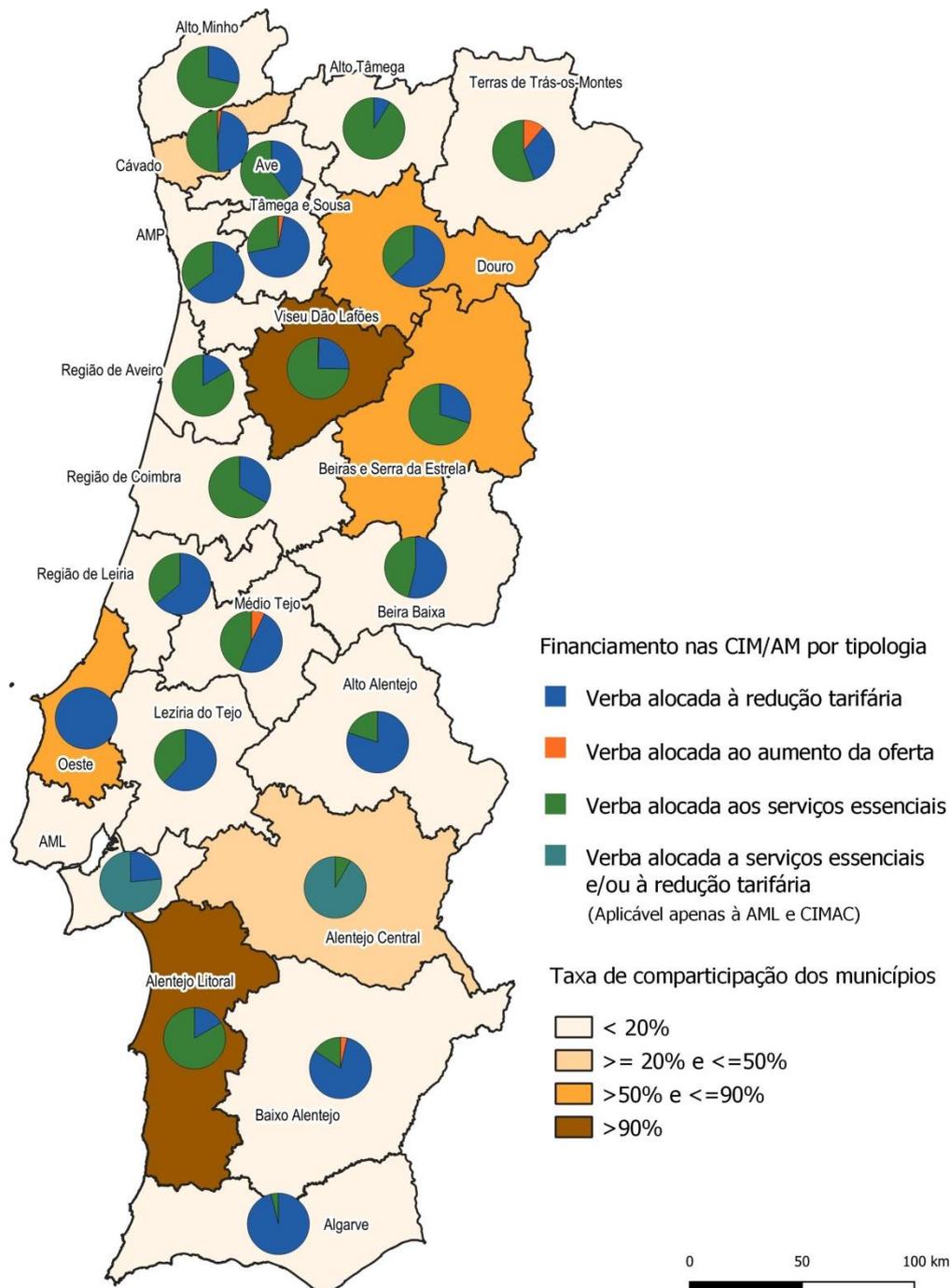
Salienta-se que a comparticipação dos municípios das CIM Viseu Dão Lafões e Alentejo Litoral superou não só o mínimo exigido por lei como as próprias verbas executadas do OE, mais do que duplicando as verbas alocadas ao programa. Destaca-se, por outro lado, que coube aos serviços essenciais mais de 90 % do total das verbas dos municípios destas regiões.

As regiões onde a comparticipação dos municípios se situou entre os 35% e 85% das verbas do OE executadas foram as CIM do Oeste, Douro, Beiras e Serra da Estrela e Cávado. À exceção da CIM do Oeste, que despendeu a totalidade das verbas do PART em medidas de redução tarifária,

foi aos serviços essenciais que coube grande parte do investimento proveniente dos fundos próprios de cada uma das entidades.

Em relação às medidas de aumento de oferta, destaca-se a CIM do Tâmega e Sousa como a entidade que mais participou com verbas próprias neste tipo de medidas, com cerca de 58,6 mil euros, representando cerca de 76 % do total do investimento dos municípios neste tipo de medidas.

Figura 5 – PART | Financiamento total executado por tipologia de medida e % de participação dos municípios



Na Figura 6 apresenta-se a distribuição territorial (2 AM e 21 CIM) do financiamento do OE e comparticipação dos municípios, assinalando a percentagem do financiamento total que coube a cada grupo de entidades e a taxa de comparticipação dos municípios. Na Figura 7 verifica-se o financiamento por tipo de medidas para cada grupo de entidades.

Figura 6 – PART | Distribuição territorial pelas 2 AM e 21 CIM do financiamento do OE e Municípios e % total do financiamento

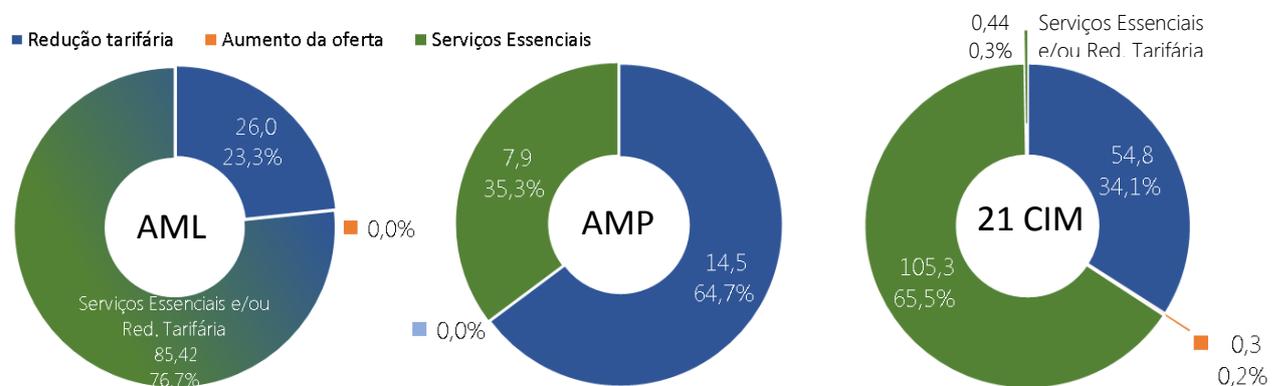
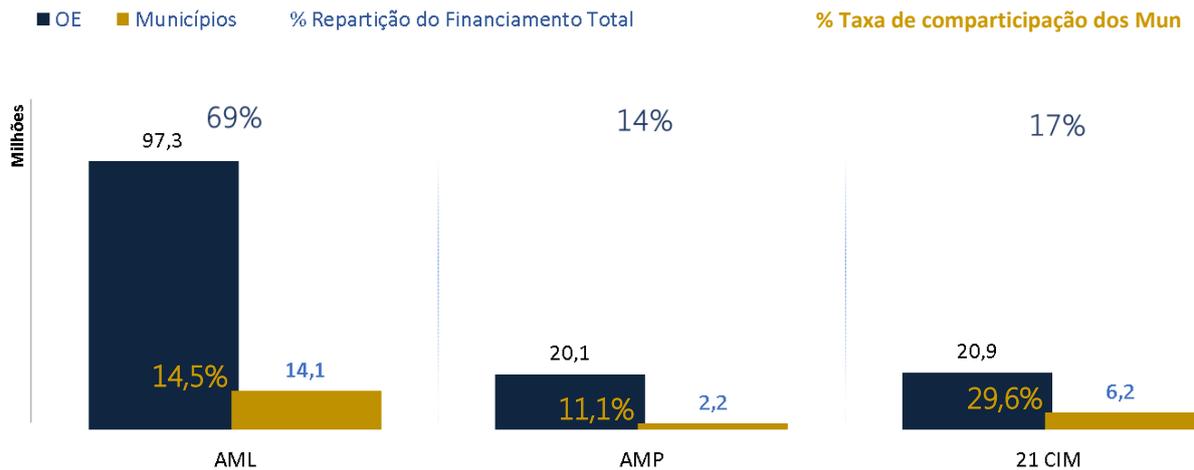


Figura 7 – PART | Distribuição territorial do financiamento total (OE + Mun) por tipo de medidas (em milhões de euros e %)

Salienta-se que quer a AML, quer a AMP não executaram medidas de aumento de oferta, no caso da AML alocando a maior parte do financiamento para os serviços essenciais e/ou redução tarifária (85,4%) e, no caso da AMP, direcionando a maioria do financiamento para a redução tarifária (64,7%).

No que respeita às 21 CIM, a grande parcela do financiamento destinou-se aos serviços essenciais (65,5 %), ainda assim houve cerca 276 mil euros aplicados a medidas de aumento da oferta.

Da análise da execução do PART 2020, foi possível concluir o seguinte:

1. Uma parte importante do financiamento PART 2020 serviu para a manutenção do serviço público de passageiros em níveis que visaram satisfazer necessidades mínimas de mobilidade entre os meses de abril a dezembro de 2020.
2. Verificou-se que a verba inscrita no PART 2020 para financiamento em medidas de redução tarifária foi, em parte, utilizada para pagamento de serviços essenciais, embora as entidades tenham optado por inscrever as verbas na componente de redução tarifária.
3. A taxa de execução das verbas do OE situou-se em 99,8 %, para um montante de investimento de 138,3 milhões de euros das verbas do OE.
4. A taxa de realização do PART foi globalmente elevada, representando 94 % do total do financiamento (verbas OE + Mun). A taxa de comparticipação dos municípios foi de 16,3% totalizando um montante de 22,5 milhões de euros.
5. De um modo geral, as AM e CIM mantiveram os descontos tarifários que adotaram em 2019. Destas, algumas entidades implementaram novos descontos em 2020 sobre títulos que não estavam cobertos em 2019 e outras houve que aumentaram os descontos aplicados em 2019. Assinala-se que os planos de dotação PART foram submetidos em abril/maio de 2020 e, salvo raras exceções, os descontos foram mantidos até ao final do ano 2020.
6. As medidas de aumento da oferta implementadas por sete CIM representaram 0,2 % do financiamento total, com um investimento de 276 mil euros. O aumento de circulações e horários, assim como o apoio aos transportes flexíveis foram as medidas de reforço de oferta que mais se destacaram.
7. A transformação ocorrida em 2019 nos sistemas tarifários da AML e AMP permitiu uma simplificação e integração tarifária, com a expansão do zonamento do tarifário intermodal a todo o território das regiões metropolitanas, que se manteve e consolidou durante o ano de 2020.
8. De uma perspetiva genericamente monomodal, verificou-se a tendência que vinha a registar-se em 2019 para a simplificação dos sistemas tarifários ao nível das CIM com a criação de tarifas planas monomodais (rodoviárias e ferroviárias) de 20€, 30€ e 40€, 70€ e 80€, incluindo títulos municipais, intermunicipais e inter-regionais.



5.2 ANÁLISE DE RESULTADOS OPERACIONAIS PROTRANSP

A verba orçamentada para o PROTransP 2020, inscrita na LOE 2020, cifrou-se em **15 milhões de euros**.

Dos relatórios anuais do PROTransP analisados, persistem quatro com situações pendentes em relação aos quais se efetuaram retificações que poderão não corresponder integralmente aos relatórios finais após a sua correção. A informação disponível e analisada neste subcapítulo teve em conta a informação disponibilizada ao IMT até 08/10/2021.

Ao contrário do PART, o quadro normativo do PROTransP em vigor em 2020 não exigiu uma participação mínima das entidades (municípios, CIM e AM). Ainda assim, a expectativa inicial de investimento das entidades em face do custo total chegou aos 34 %, com uma dotação de cerca de 7,7 milhões de euros.

Em termos de execução, o financiamento da parte das entidades foi menos ambicioso face ao previsto, contudo relevante, tendo-se fixado em 4,38 milhões de euros, ou seja, 24,0 % do total das verbas executadas, demonstrando um amplo reconhecimento da necessidade de financiamento dos serviços mínimos, essenciais às populações, especialmente à população escolar.

A taxa de execução das verbas do OE do PROTransP situou-se em **95,0%**, para um montante de investimento de **14,2 milhões de euros** de verbas do OE. Se juntarmos o financiamento das entidades, o total do investimento do PROTransP ascende a **18,6 milhões de euros**, cuja taxa de realização se situou em **83,0%**.

Figura 8 – PROTransP | Dotação Inicial | Valores Submetidos | Valores Executados 2020

Taxa de imputação (% do financ. Entidade face ao Custo Total)

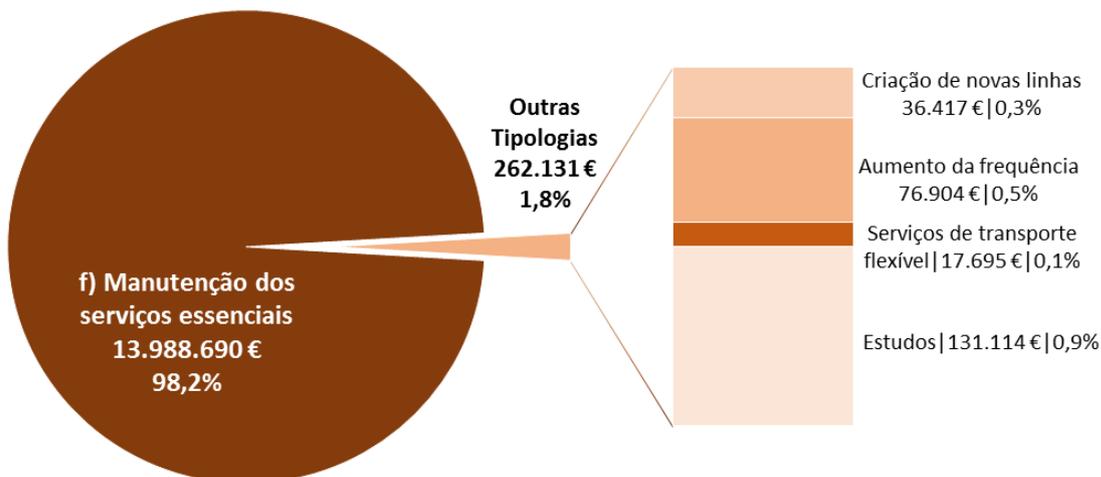


A esmagadora maioria do investimento foi aplicado em medidas de apoio à manutenção dos serviços essenciais, alcançando 98,2 % do financiamento total (OE + entidades), o que se traduziu num montante de 18,29 milhões de euros.

Os restantes 1,8 % tiveram como destino, por ordem de grandeza de financiamento, as medidas de densificação de oferta (194,5 mil euros), designadamente aumento da frequência em linhas existentes, criação de novas linhas e criação de serviços de transporte flexível e, por outro lado, as medidas de apoio à realização de Estudos (148 mil euros).

Pela Figura 9 observa-se o peso do financiamento do OE nas várias tipologias de medidas, que acompanha a distribuição percentual do investimento total do PROTransP.

Figura 9 – PROTransP | Financiamento OE por tipologia de medida



O financiamento das entidades acompanhou a trajetória das verbas OE com 98,2 % (4.302.888 €) do investimento direcionado ao apoio dos serviços essenciais.

Dos dados apurados dos relatórios finais de execução do PROTransP, verificou-se que as medidas relativas aos serviços essenciais traduziram-se num apoio financeiro a pelo menos 68 operadores, o que perfaz uma verba média por operador de cerca de 211 mil euros.

A execução do PROTransP retrata ainda com mais clareza, comparativamente com o PART, como as AT encararam a situação de pandemia e as conseqüentes restrições impostas à mobilidade dos cidadãos, redirecionando a quase totalidade das verbas orçamentadas para o financiamento dos serviços essenciais.

É possível observar através da Tabela 9 as verbas do OE e o financiamento das entidades por entidade, subdivididas por 3 grupos: dotação inicial prevista (de acordo com o fator distribuição do Despacho n.º 5545-B/2020 e verbas previstas na LOE 2020); verbas submetidas nos planos de aplicação do PROTransP; e verbas executadas durante o ano 2020.

Considerando que a taxa de execução das verbas do OE foi globalmente elevada, a diferença entre a taxa de realização e a taxa de execução das verbas do OE incide essencialmente sobre o facto de o financiamento executado com fundos próprios das entidades ter ficado abaixo do inicialmente previsto em 43 %.

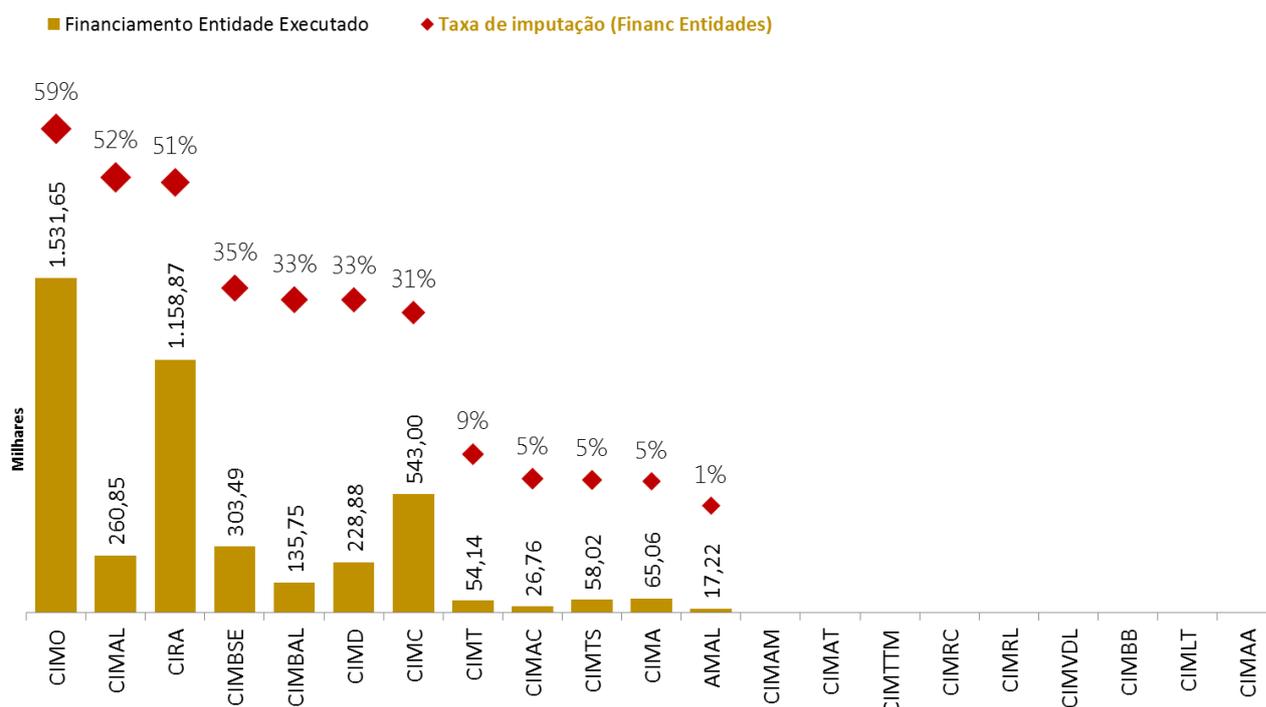
Tabela 9 – PROTransP | Dotação inicial 2020 | Verbas submetidas | Verbas executadas | Taxa de realização, taxa de execução do OE e taxa de imputação - por CIM

Autoridades de transportes (CIM)	De acordo com o fator distribuição do Despacho n.º 5545-B/2020 e verbas previstas na LOE 2020	De acordo com os planos de aplicação do PROTransP submetidos pelas CIM e AM em 2020			De acordo com os relatórios finais de execução do PROTransP entregues pelas CIM e AM em 2021			Taxa de realização	Taxa de execução OE	Taxa de imputação (Financ. Entidades)
	Dotação OE	Verbas OE submetidas	Financiamento Entidade Submetido	Valor total submetido	Verbas OE executadas	Financiamento Entidade executado	Valor total executado			
Alto Minho	624.785 €	497.819 €	0 €	497.819 €	497.819 €	0 €	497.819 €	100%	80%	0%
Cávado	1.217.698 €	1.217.698 €	3.719.217 €	4.936.915 €	1.217.698 €	542.995 €	1.760.693 €	36%	100%	31%
Ave	1.220.093 €	1.229.144 €	643.804 €	1.872.948 €	1.220.093 €	65.062 €	1.285.155 €	69%	100%	5%
Alto Tâmega	185.557 €	176.506 €	0 €	176.506 €	166.515 €	0 €	166.515 €	94%	90%	0%
Tâmega e Sousa	1.044.516 €	1.025.937 €	355.502 €	1.381.439 €	1.044.512 €	58.018 €	1.102.530 €	80%	100%	5%
Douro	469.166 €	474.281 €	86.449 €	560.730 €	469.167 €	228.883 €	698.050 €	124%	100%	33%
Terras de Trás-os-Montes	262.496 €	262.496 €	0 €	262.496 €	244.371 €	0 €	244.371 €	93%	93%	0%
Oeste	1.067.907 €	1.067.907 €	100.839 €	1.168.747 €	1.067.907 €	1.531.647 €	2.599.554 €	222%	100%	59%
Região de Aveiro	1.158.868 €	1.158.868 €	0 €	1.158.868 €	1.125.309 €	1.158.868 €	2.284.177 €	197%	97%	51%
Região de Coimbra	1.358.976 €	1.358.976 €	0 €	1.358.976 €	1.358.976 €	0 €	1.358.976 €	100%	100%	0%
Região de Leiria	960.991 €	960.991 €	0 €	960.991 €	692.332 €	0 €	692.332 €	72%	72%	0%
Viseu Dão Lafões	738.318 €	738.318 €	964.515 €	1.702.833 €	738.317 €	0 €	738.317 €	43%	100%	0%
Beira Baixa	210.899 €	160.179 €	0 €	160.179 €	74.122 €	0 €	74.122 €	46%	35%	0%
Médio Tejo	679.855 €	679.855 €	47.282 €	727.137 €	533.808 €	54.136 €	587.945 €	81%	79%	9%
Beiras e Serra da Estrela	573.890 €	573.890 €	0 €	573.890 €	573.890 €	303.489 €	877.379 €	153%	100%	35%
Alentejo Litoral	245.589 €	245.589 €	0 €	245.589 €	245.589 €	260.846 €	506.435 €	206%	100%	52%
Baixo Alentejo	277.976 €	277.976 €	1.739.074 €	2.017.050 €	277.976 €	135.746 €	413.723 €	21%	100%	33%
Lezíria do Tejo	693.236 €	693.236 €	1.764 €	695.000 €	693.236 €	0 €	693.236 €	100%	100%	0%
Alto Alentejo	273.615 €	263.009 €	0 €	263.009 €	273.615 €	0 €	273.615 €	104%	100%	0%
Alentejo Central	462.792 €	462.792 €	0 €	462.792 €	462.792 €	26.761 €	489.553 €	106%	100%	5%
Algarve	1.272.775 €	1.272.775 €	6.361 €	1.279.136 €	1.272.775 €	17.220 €	1.289.995 €	101%	100%	1%
Totais	15.000.000 €	14.798.243 €	7.664.808 €	22.463.051 €	14.250.821 €	4.383.672 €	18.634.493 €	83%	95%	24%

De facto, com exceção das três regiões – Região de Leiria, Beira Baixa e Médio Tejo – as restantes CIM apresentam taxas de execução do OE acima dos 90 %.

Com referência a fundos próprios das entidades e observando a Figura seguinte, destacam-se as CIM do Oeste e a Região de Aveiro cujo financiamento próprio superou um milhão de euros. Em termos percentuais, há um conjunto de sete entidades que investiu acima de 30 % do custo total das operações e que representa mais de 90 % do financiamento total das entidades no PROTransP. As restantes 14 regiões investiram até 9% do custo total (OE + entidades), com valores até aos dos 55 mil euros.

Figura 10 - PROTransP | Financiamento das entidades (valores em milhares de euros) e respetiva Taxa de imputação



Ao nível da densificação da oferta e na realização de estudos, e apesar de a aposta ter sido residual, importa perceber a sua distribuição territorial. Assim, a CIM das Terras de Trás-os-Montes foi a única entidade que executou a medida referente à *criação de novas linhas de serviços de transporte público*, a CIM do Médio Tejo, reforça o seu empenho na criação de serviços de transporte flexível, e a CIM do Alto Alentejo, com execução no transporte flexível e na medida referente ao *aumento da frequência em linhas existentes*.

A execução de verbas na realização de estudos ocorreu em oito CIM, com especial incidência no norte do país, incluindo as CIM do Cávado, Tâmega e Sousa, Douro e Terras de Trás-os-Montes. A sul, apenas a CIM do Algarve investiu na realização de estudos, tendo sido a CIM que mais apostou nesta medida, com um valor de financiamento total de 43 mil euros.

Estes e outros valores podem ser observados na Tabela 10, cujo apoio aos serviços essenciais, como já foi referido, foi a aposta na generalidade das CIM, com algumas entidades com execução acima do milhão de euros. Globalmente, a taxa de realização foi elevada situando-se nos 85 %.

Tabela 10 – PROTransP | Taxa de realização por tipo de medidas agrupados por Densificação de Oferta, Estudos e Serviços Essenciais

Autoridades de transportes (CIM)	Realização Total do PROTransP			Realização Medidas de Densificação de Oferta			Realização Apoio à realização de Estudos			Realização Apoio aos Serviços Essenciais		
	Verbas Totais submetidas ⁽¹⁾	Verbas Totais executadas	Taxa de realização	Verbas submetidas ⁽¹⁾	Verbas executadas	Taxa de realização	Verbas submetidas ⁽¹⁾	Verbas executadas	Taxa de realização	Verbas submetidas ⁽¹⁾	Verbas executadas	Taxa de realização
Alto Minho	497.819 €	497.819 €	100%	0 €	0 €		0 €	0 €		497.819 €	497.819 €	100%
Cávado	4.936.915 €	1.760.693 €	36%	0 €	0 €		24.477 €	24.477 €	100%	4.912.438 €	1.736.216 €	35%
Ave	1.872.948 €	1.285.155 €	69%	0 €	0 €		9.051 €	0 €	0%	1.863.897 €	1.285.155 €	69%
Alto Tâmega	176.506 €	166.515 €	94%	0 €	0 €		0 €	0 €		176.506 €	166.515 €	94%
Tâmega e Sousa	1.381.439 €	1.102.530 €	80%	364.858 €	0 €	0%	20.000 €	26.814 €	134%	996.581 €	1.075.716 €	108%
Douro	560.730 €	698.050 €	124%	37.692 €	87.249 €	231%	19.990 €	19.990 €	100%	503.048 €	590.811 €	117%
Terras de Trás-os-Montes	262.496 €	244.371 €	93%	112.458 €	79.031 €	70%	0 €	12.915 €		150.038 €	152.425 €	102%
Oeste	1.168.747 €	2.599.554 €	222%	0 €	0 €		0 €	0 €		1.168.747 €	2.599.554 €	222%
Região de Aveiro	1.158.868 €	2.284.177 €	197%	0 €	0 €		0 €	0 €		1.158.868 €	2.284.177 €	197%
Região de Coimbra	1.358.976 €	1.358.976 €	100%	6.929 €	0 €	0%	0 €	6.929 €		1.352.047 €	1.352.047 €	100%
Região de Leiria	960.991 €	692.332 €	72%	0 €	0 €		0 €	0 €		960.991 €	692.332 €	72%
Viseu Dão Lafões	1.702.833 €	738.317 €	43%	45.000 €	0 €	0%	0 €	0 €		1.657.833 €	738.317 €	45%
Beira Baixa	160.179 €	74.122 €	46%	10.000 €	0 €	0%	10.000 €	6.089 €	61%	140.179 €	68.034 €	49%
Médio Tejo	727.137 €	587.945 €	81%	131.680 €	7.621 €	6%	33.215 €	8.071 €	24%	562.242 €	572.252 €	102%
Beiras e Serra da Estrela	573.890 €	877.379 €	153%	0 €	0 €		0 €	0 €		573.890 €	877.379 €	153%
Alentejo Litoral	245.589 €	506.435 €	206%	0 €	0 €		0 €	0 €		245.589 €	506.435 €	206%
Baixo Alentejo	2.017.050 €	413.723 €	21%	0 €	0 €		0 €	0 €		2.017.050 €	413.723 €	21%
Lezíria do Tejo	695.000 €	693.236 €	100%	0 €	0 €		35.000 €	0 €	0%	660.000 €	693.236 €	105%
Alto Alentejo	263.009 €	273.615 €	104%	10.074 €	20.679 €	205%	0 €	0 €		252.935 €	252.935 €	100%
Alentejo Central	462.792 €	489.553 €	106%	0 €	0 €		0 €	0 €		462.792 €	489.553 €	106%
Algarve	1.279.136 €	1.289.995 €	101%	100.000 €	0 €	0%	70.000 €	43.050 €	62%	1.109.136 €	1.246.945 €	112%
Totais	22.463.051 €	18.634.493 €	83%	818.691 €	194.581 €	24%	221.733 €	148.334 €	67%	21.422.628 €	18.291.578 €	85%

(1) Correspondem às verbas submetidas nos planos de aplicação do PROTransP entregues pelas CIM em 2020



6 ANÁLISE DO IMPACTO

A execução do PART e do PROTransP foi profundamente determinada pela pandemia Covid-19 e por esse motivo a análise de impacto dos programas teve como pano de fundo os seus efeitos gerados no sistema de mobilidade e de transportes públicos coletivos.

6.1 CONTEXTO DA PANDEMIA

A Organização Mundial de Saúde declarou no dia 11 de março de 2020 a doença COVID-19 como pandemia, alertando todos os países para ativar e ampliar os mecanismos de resposta a emergências.

A situação excecional tornou imperiosa a previsão de medidas extraordinárias e de caráter urgente com vista a prevenir a transmissão do vírus e conter a expansão da doença COVID-19.

Em Portugal, o Estado de Emergência foi declarado a 18 de março através do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública.

As restrições impostas à mobilidade dos cidadãos foram acompanhadas pelo estabelecimento de medidas necessárias para garantir os serviços indispensáveis, em termos de mobilidade e liberdade de circulação das pessoas, de acordo com as recomendações estabelecidas pela Direção-Geral da Saúde e Organização Mundial de Saúde.

O Despacho n.º 3547-A/2020, de 22 de março, enquadrou⁸ diversas restrições ao exercício de determinadas atividades e à mobilidade dos cidadãos, limitando a circulação de meios de

⁸ Juntamente com o Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março e o Decreto n.º 2 - A/2020, de 20 de março

transporte coletivos no sentido de preservar a saúde pública. Na área dos transportes de passageiros, estas medidas abrangeram entre outros aspetos, as seguintes:

1. Fixados limiares de oferta de serviço público de transporte;
2. Imposta a limitação do número máximo de passageiros transportados a 1/3 da lotação do veículo, de forma a garantir a distância de segurança entre passageiros;
3. Estabelecidas medidas que garantissem a redução de contacto entre utilizadores e motorista, como por exemplo, a adaptação do circuito dos passageiros para utilizar exclusivamente a porta traseira dos veículos, quando aplicável, e a suspensão de venda de tarifas de bordo;
4. Definidas medidas que assegurassem a limpeza e a desinfeção das instalações e equipamentos utilizados pelos passageiros e outros utilizadores, de acordo com as recomendações das autoridades de saúde.

As medidas adotadas no sentido de preservar a saúde pública e garantir a segurança de utilizadores e trabalhadores, conduziram ao agravamento do défice de exploração dos serviços de transporte público de passageiros, com impactos diretos na redução das receitas dos operadores de transporte público, justificando-se deste modo o desenvolvimento de mecanismos que promovessem a sustentabilidade daquelas empresas e permitissem a manutenção do serviço público de passageiros em níveis capazes de satisfazer necessidades mínimas de mobilidade.

A fim de dar resposta a esta situação, o Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril (DL 14-C/2020), na sua redação atual, estabeleceu que, até ao final do ano de 2020, fossem mobilizadas as verbas orçamentadas do PART, PROTransP e das compensações dos passes 4_18@escola.tp, sub23@superior.tp e passe Social+ para as autoridades de transporte remunerarem os operadores pela manutenção de serviços de transportes mínimos essenciais. Estas verbas permitiram às autoridades de transporte financiar a disponibilização de serviços mínimos de transportes coletivos adequados ao contexto então verificado de redução abrupta da procura.

Enquanto o PROTransP, na sua formulação inicial, já previa o pagamento de serviços essenciais, o PART foi adaptado para poder responder às novas circunstâncias, sem contudo resultar numa alteração às regras de financiamento gerais do programa.

Especificamente, a forma como o DL 14-C/2020, na sua redação atual, possibilitou que as AT pudessem utilizar as verbas PART para garantir as obrigações de serviço público inerentes à prestação do serviço público de transporte de passageiros, foi estipulando que, às verbas pagas até ao final do ano de 2020, não se aplicassem as tipologias de medidas de redução tarifárias previstas no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 1 -A/2020, de 3 de janeiro, nem se aplicasse o disposto no n.º 5 do artigo 5.º do referido decreto-lei, ou seja, a proporção de 60%/40% às duas modalidades de financiamento.

Do mesmo modo, as comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas puderam utilizar as verbas não esgotadas do PART referentes a 2019, na reposição da oferta e garantia da manutenção e reforço dos níveis de serviços de transportes ocorridos em 2020, ao abrigo da Lei 75-A/2020, de 31 de dezembro (Orçamento de Estado para 2021).

Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro**Artigo 3.º (Medidas de apoio à redução tarifária)**

1 - Consideram-se como apoio à redução tarifária as medidas que envolvam uma ou mais das seguintes tipologias:

- a) Apoio à redução tarifária a todos os utilizadores;
- b) Apoio à redução tarifária ou à gratuidade para grupos alvo específicos, incluindo pessoas com deficiência, com um grau de incapacidade igual ou superior a 60 %, certificada por Atestado Médico de Incapacidade Multiusos;
- c) Apoio à criação de «passes família»;
- d) Apoio às alterações tarifárias decorrentes do redesenho das redes de transporte e da alteração de sistemas tarifários.

Artigo 5.º (Distribuição das verbas do Programa de Apoio à Redução Tarifária)

5 - Das verbas alocadas a cada autoridade de transporte, uma parcela não inferior a 60 %, destina-se a financiar as medidas de apoio à redução tarifária previstas no artigo 3.º, devendo o valor remanescente ser aplicado no aumento da oferta de serviço e na extensão da rede.

A definição dos serviços de transportes públicos de passageiros a manter em cada território coube às autoridades de transportes, em articulação com os operadores, implicando um esforço técnico e político exigente.

Esta avaliação conjunta entre as autoridades de transportes e operadores teve como principal objetivo identificar a “rede essencial” face às necessidades do seu território e tendo em conta o financiamento possível de alocar para o efeito.

A definição dos serviços mínimos seguiu alguns critérios gerais estipulados no DL 14-C/2020 e outras orientações emanadas pela Autoridade de Mobilidade e Transportes (AMT), e para as situações em que existiram serviços mínimos e uma exploração deficitária da parte do operador, a aplicação dos mecanismos de financiamento serviu para mitigar esse défice existente e permitir que as empresas pudessem operar com menos constrangimentos financeiros.

Do lado da procura, o contexto da pandemia causada pelo novo Coronavírus levou à disrupção dos padrões de mobilidade, determinados pelas medidas de carácter excecional que foram impostas, dos quais se destacam o confinamento obrigatório no domicílio, o encerramento de escolas e a adoção generalizada do teletrabalho, obrigando os cidadãos e as instituições a enfrentarem uma nova realidade e novos desafios.

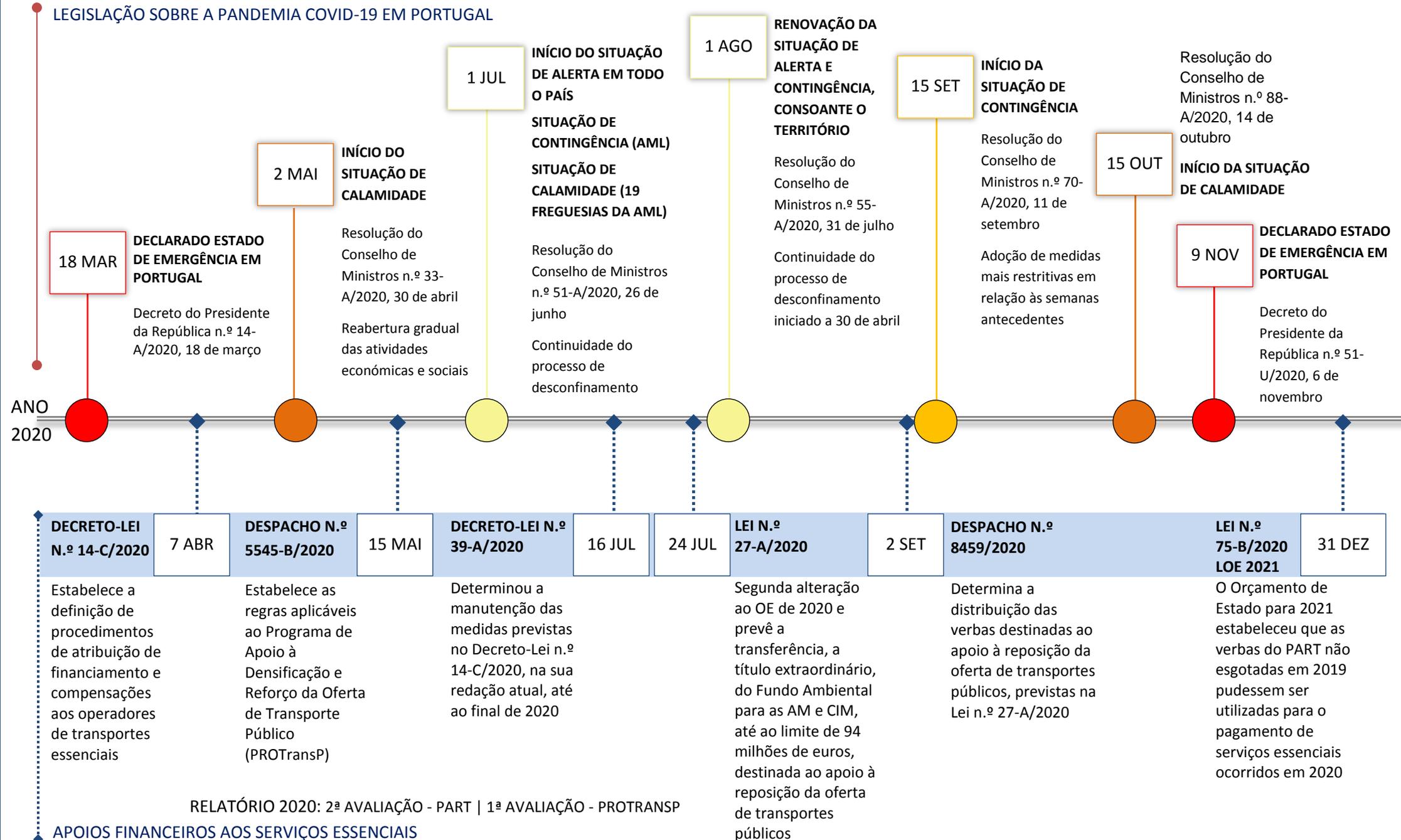
Nalguns sistemas de transportes, a situação caracterizada pela pandemia não permitiu manter o planeamento inicial, implicando ajustamentos ao longo do ano 2020, influenciados pelas medidas restritivas impostas pela crise pandémica e, por outro, condicionados às fontes de financiamento e alocação de verbas às autoridades de transportes.

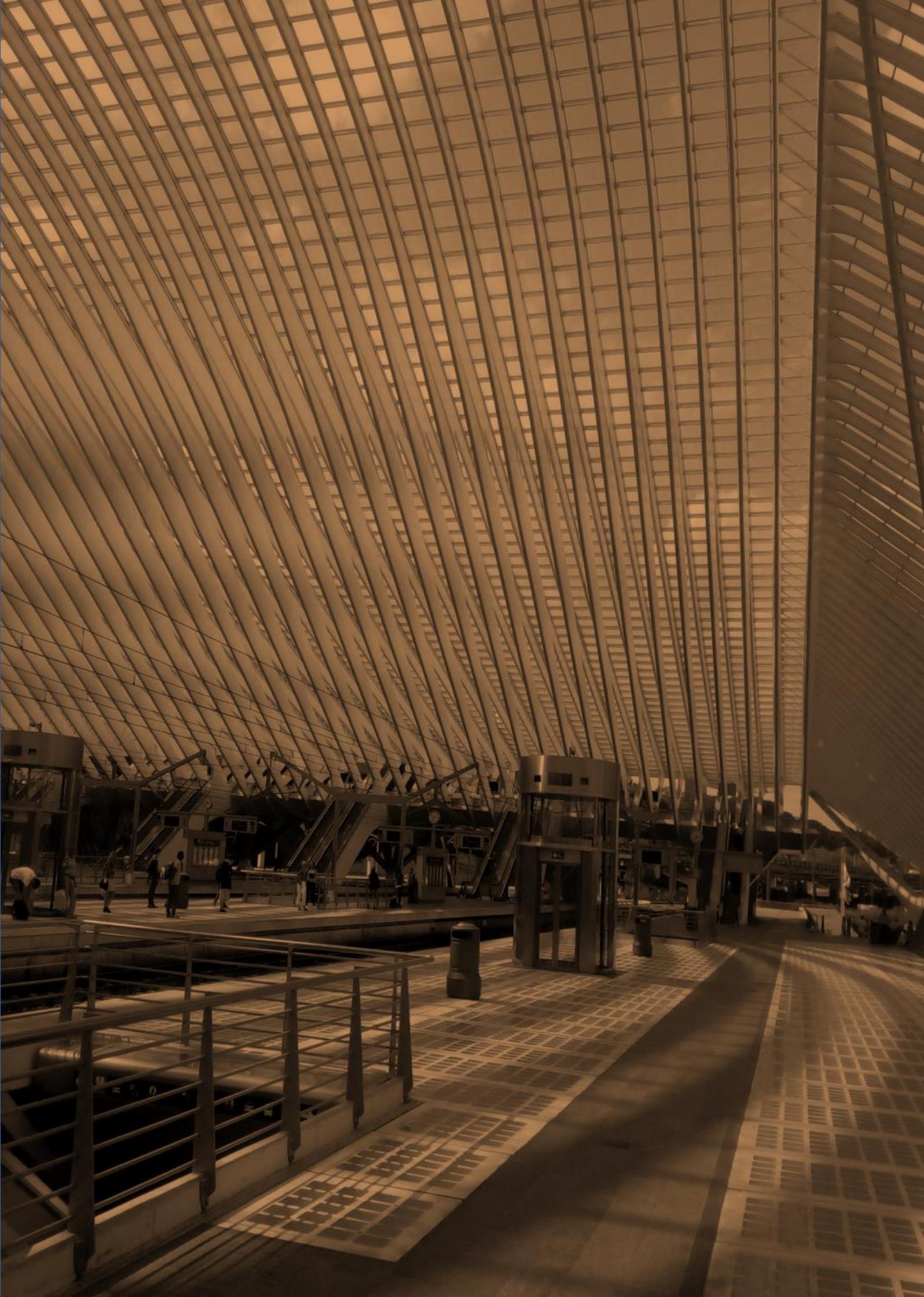
Desta forma, a análise da evolução da procura e da oferta de transportes públicos coletivos deve ter em conta as várias fases da crise pandémica, que ditaram diferentes graus de confinamento e a reabertura gradual das atividades económicas e sociais.

Na Figura 11 é possível observar o esquema que representa a linha de tempo do ano 2020 com a identificação das principais datas de início e fim dos Estados de Emergência e as Situações de Calamidade, Alerta e de Contingência, assim como, os apoios financeiros dirigidos ao setor dos transportes públicos coletivos.

Figura 11 – Linha de tempo: legislação sobre a pandemia em Portugal e mecanismos financeiros

LEGISLAÇÃO SOBRE A PANDEMIA COVID-19 EM PORTUGAL





6.2 IMPACTO NA PROCURA

Um dos principais objetivos do PART é por definição atrair mais passageiros para o transporte público. Este objetivo central ficou, desde março de 2020 seriamente comprometido com a evolução da situação epidemiológica causada pelo novo coronavírus, que motivou a adoção de medidas de forte restrição à circulação dos cidadãos e medidas de limitação e ajustamentos à operação de transporte público de passageiros, designadamente:

- Confinamento no domicílio,
- Redução de níveis de utilização dos transportes públicos,
- Limitações à venda e validação de títulos de transportes e forma de acesso aos veículos.

Como se pode observar mais adiante neste capítulo e no capítulo 6.3, a evolução da procura e da oferta em 2020 esteve intrinsecamente associada à adoção das medidas restritivas, à aprovação dos Estados de Emergência, de Calamidade e Alerta, mas também aos recursos financeiros disponibilizados para a manutenção dos serviços de transporte mínimos essenciais para assegurar a mobilidade dos cidadãos.

Assim, propõe-se, com base na informação disponível nos relatórios anuais de execução do PART das 21 CIM e 2 AM, desencadear a análise de evolução da procura através do estudo dos indicadores das vendas dos títulos de transportes (n.º de títulos vendidos) e dos passageiros transportados por operador.

Tabela 11 – Estruturação das análises de evolução da procura

	Desagregação (título serviço operador)	Foco de análise	Distribuição territorial
Análise de vendas de títulos de transporte	Por tipo de título	Análise global – Passes e Bilhetes	18 CIM + 2 CM AMP AML 18 CIM
		Análise parcial 1 – Passes	
		Análise parcial 2 – Bilhetes	
	Por tipo de serviço	Títulos municipais / urbanos	
		Títulos intermunicipais	
Títulos inter-regionais			
Passageiros transportados por operador			18 CIM + 2 CM AMP AML 18 CIM

Numa primeira etapa do processo de análise, verificou-se a informação que existe e que é possível ser comparada e analisada. Para isso descreve-se de forma sumária, na Tabela 12, a informação disponibilizada pelas 23 entidades para as diferentes categorias de indicadores relacionados com vendas de títulos de transporte, passageiros transportados e receitas tarifárias. Verifica-se, *a priori*, que as CIM Alto Minho, Cávado e Alto Tâmega não reportaram dados de vendas, passageiros transportados e receitas tarifárias para 2019 e 2020.

Chama-se a atenção para o facto de a informação disponível nos relatórios anuais de execução das entidades não representar a totalidade dos títulos de transporte existentes nos respetivos

territórios. Refira-se, também, que grande parte dos dados inclui o universo de títulos com desconto PART, excluindo, na maioria dos casos, os títulos sem desconto.

Tabela 12 – Descrição sumária da informação disponível sobre Vendas, Passageiros e Receitas Tarifárias

Entidade	Títulos vendidos	Passageiros por título	Passageiros p/ operador	Receitas Tarifárias	Modo de transporte	Período sem reporte de Vendas	Período sem reporte de Passageiros
CIMAM	-	-	-	-			
CIMC	-	-	-	-			
CIMA	X	-	X (1)	X	Rodoviário	1º Trimestre 2019	Ano 2019 e 1º e 2º Trim 2020
AMP	X	X	X (2)	X	Todos		
CIMAT	-	-	X	-			
CIMTS	X	X	X	X	Rodov. e Ferrov.	Jan a Abr 2019	1º Trim 2019
CIMD	X (3)	X (3)	X (3)	X (3)	Rodoviário		
CIMTTM	X (4)	X (4)	X (4)	X (4)	Rodoviário	Abr 2020	Ano 2019
CIMO	X	X (5)	X (5)	X	Rodoviário	Jan e Fev 2019	Ano 2019 e 1º Trim 2020
CIRA	X	X	X	X	Rodoviário		
CIMRC	X	X	X	X	Rodov. e Ferrov.		1º Trim 2019
CIMRL	X	-	-	X	Rodoviário	Jan a Abr 2019 e 2º ao 4º Trim 2020	
CIMVDL	X (6)	X	X	X	Rodoviário	Abr 2020	
CIMBB	X	X (7)	X (7)	X	Rodov. e Ferrov.		
CIMT	X	X (7)	X (7)	X	Rodov. e Ferrov.	1º Trim 2019	
CIMBSE	X	X	X	X	Rodoviário	Jan a Mai 2019 e Set a Dez 2020 (8)	1º Trim 2019
AML	X (9) e (10)	X (9)	X (9)	X (9)	Todos		
CIMAL	X	X	X	X	Rodoviário		
CIMBAL	X	X	-	X	Rodoviário		
CIMLT	X	-	X	X	Rodoviário		
CIMAA	X	X	X	X	Rodoviário		
CIMAC	X	X	X	X	Rodoviário		
AMAL	X	-	X (7)	X	Rodov. e Ferrov.		

(1) A CIMA informa que os passageiros transportados correspondem aos dos serviços essenciais e ao abrigo dos restantes financiamentos

(2) A AMP refere que os passageiros transportados correspondem ao do Sistema Intermodal Andante e não incluem títulos ocasionais

(3) A CIMD apresenta informação reduzida face ao universo de títulos com desconto

(4) A CIMTTM apenas dispõe de informação de um título de transporte

(5) A CIMO apenas dispõe de passageiros de um Operador (Rodoviária do Oeste)

(6) O Município de Viseu informa que todos os serviços foram gratuitos e sem vendas em Abr e Maio 2020. Por esse motivo, não existem dados de bilhética correspondentes a estes meses.

(7) As entidades assinaladas não têm passageiros para os títulos envolvendo o operador CP

(8) A CIMBSE tem dados de vendas e passageiros de Set a Dez 2020, embora muito residuais

(9) A AML informa que os valores apresentados ainda são de carácter provisório, uma vez que os fechos de contas de 2019 e 2020 ainda não estão concluídos

(10) A AML informa que os valores de títulos ocasionais vendidos só incluem bilhetes simples, de bordo e combinados. Não incluem vendas de pré-comprados do tipo unidades de transporte. Informa ainda que não se consegue contabilizar estas vendas em número, uma vez que para cada operador "um título" corresponde a um número de unidades de transporte diferente

Considera-se de destacar que, apesar de não vir referido na Tabela 12, os dados reportados das vendas (n.º de títulos vendidos) no mês de abril de 2020 foram, na maioria das regiões, de valor muito reduzido, refletindo “a não obrigatoriedade de validação de títulos” em vigor no período em questão.

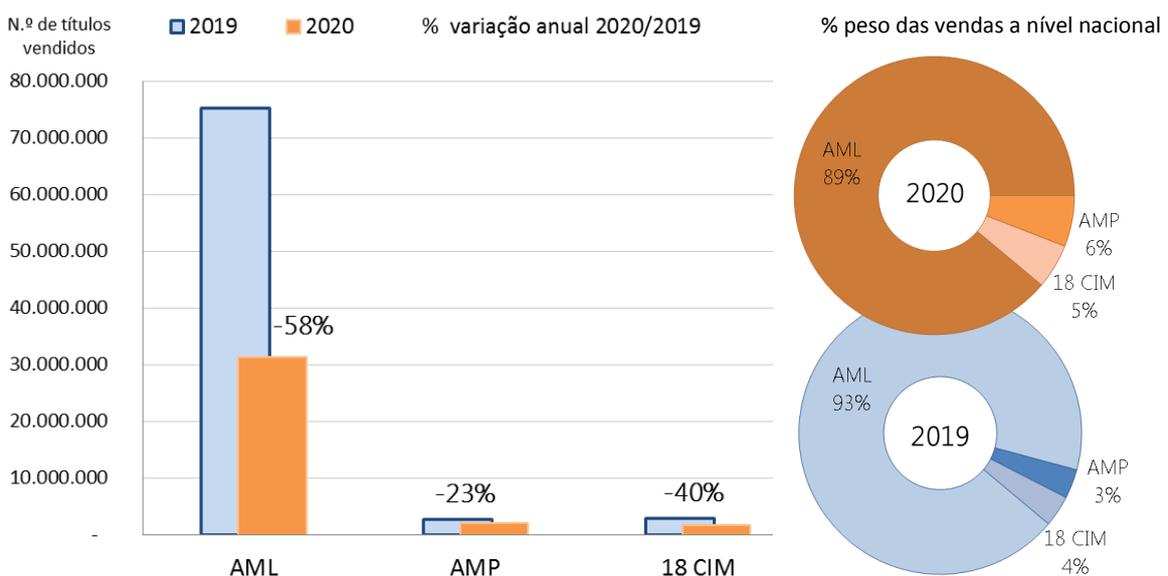
Verifica-se que a falta de dados ocorre sobretudo nos primeiros meses de 2019 em seis das 18 CIM que dispõem de informação face aos indicadores identificados, período prévio ao arranque do PART em 2019. Sobre este aspeto vale a pena recordar que no relatório de avaliação do PART de 2019 foram identificadas grandes lacunas de informação de base dos principais indicadores de monitorização do serviço público de transportes de passageiros (SPTP), que testemunharam dificuldades de reporte de informação dos operadores para as AT.

Parece crível que com a implementação do PART o papel das AT, enquanto coordenadoras do SPTP, ficou reforçado e ganhou um novo impulso, que possibilitou durante o ano de 2019 criar mecanismos mais sólidos de reporte de informação entre operadores e AT, que embora a diferentes velocidades possibilitou que os relatórios finais de execução do PART 2020 testemunhassem um maior conhecimento dos dados e da operação dentro de cada região.

Análise das vendas

Na Figura 12 observa-se a variação anual das vendas (n.º de títulos vendidos) por região e o seu peso a nível nacional, verificando-se que foi na AML que ocorreu a maior redução, tendo como consequência a diminuição do peso relativo dos títulos vendidos nesta região, que em 2019 era de 93 % e passou para 89 % em 2020.

Figura 12 – Variação anual e peso das vendas dos títulos de transporte (passes e bilhetes) por



Apesar de ter havido quebra nas vendas dos títulos de transportes na AMP e nas 18 CIM com dados disponíveis, o peso das vendas a nível nacional registou uma evolução no sentido contrário ao da AML.

Apresenta-se nas Figura 13 e Figura 14 a evolução mensal das vendas de passes e bilhetes, separadamente, no primeiro gráfico para o conjunto das 2 AM e CIM com informação disponível, e seguidamente desagregadas pela AML, AMP e CIM.

Observando a evolução da venda de passes (n.º de passes vendidos), verifica-se que o 1º trimestre de 2020 pautou-se por um crescimento generalizado em todas as regiões face ao período homólogo de 2019 (que, recorda-se, ainda não era abrangido pelo PART), destacando-se o conjunto das 17 CIM cujas vendas de 2020 mais do que duplicaram as vendas de 2019.

No mês de abril de 2020 atingiu-se o ponto mais baixo das vendas de títulos em todo o país, quer em termos absolutos, quer em termos de variação percentual 2020/2019 e, progressivamente, a partir de maio e até outubro de 2020, o decréscimo interanual 2020/2019 começou a abrandar. Nos meses de novembro e dezembro de 2020, os valores voltam a ter uma redução mais acentuada em relação a 2019, altura que coincide com o novo Estado de Emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública⁹.

Contrapondo a evolução dos passes com a evolução da venda de bilhetes (n.º de bilhetes vendidos), verifica-se que para o conjunto da AML e das oito CIM que dispõem de informação, o decréscimo da venda de bilhetes ao longo do ano 2020 é maior em relação a 2019. Nesta situação encontra-se especialmente a AML, que apresenta fortes variações interanuais ao longo de 2020 relativamente a 2019, incluindo no 1º trimestre, ao contrário do que aconteceu na venda dos passes.

O facto de o diferencial negativo incluir também o 1º trimestre de 2020/2019, pode estar relacionado com o facto de as vendas de bilhetes, de janeiro a março de 2019, ainda não terem sofrido as reduções desencadeadas pela transferência desses utilizadores para passes, tendência que se verificou após a implementação do novo sistema tarifário pela AML e que terá continuado nos primeiros meses de 2020. Recorde-se que a partir de abril de 2019, foram introduzidos novos passes na AML, que abrangeram todos os modos, operadores e serviços. Este novo sistema permitiu uma redução significativa do preço dos serviços de transporte, que conduziu a um elevado diferencial negativo de títulos ocasionais (ou seja, bilhetes) a partir dessa altura, e significou a transferência de parte dos utilizadores de títulos ocasionais para passes.

A partir de março de 2020, concorrem vários fatores em simultâneo para o facto de a variação interanual 2020/2019 da venda dos bilhetes ser mais acentuada, pois além das restrições impostas à circulação dos cidadãos nacionais, foram adotadas medidas de segurança que incluíram a não obrigatoriedade de validação de títulos, a não disponibilização de vendas a bordo e a abertura de portas das estações ferroviárias. Há também a assinalar a questão do turismo que gera fortes receitas nas vendas dos bilhetes e que se avalia ter contribuído para que, de um modo geral e em particular na AML, a redução da venda de bilhetes tenha sido muito penalizada.

Chama-se a atenção para o facto de esta análise não poder ser desencadeada para o caso da AMP, porque a informação disponível de base desta entidade não abrange as vendas de títulos ocasionais.

⁹ De acordo com o Decreto do Presidente da República n.º 51-U/2020, de 6 de novembro

Figura 13 – Evolução mensal das vendas de passes 2019 e 2020

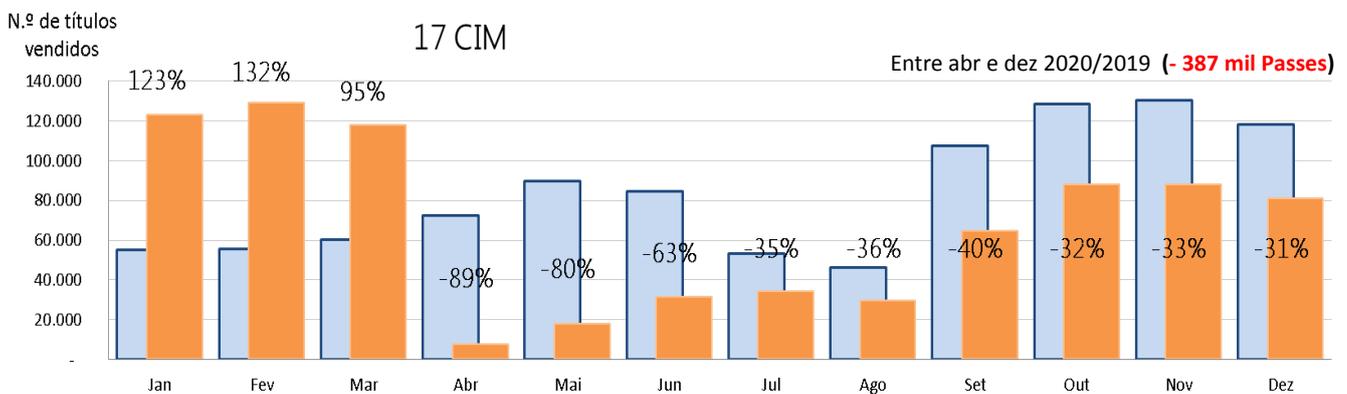
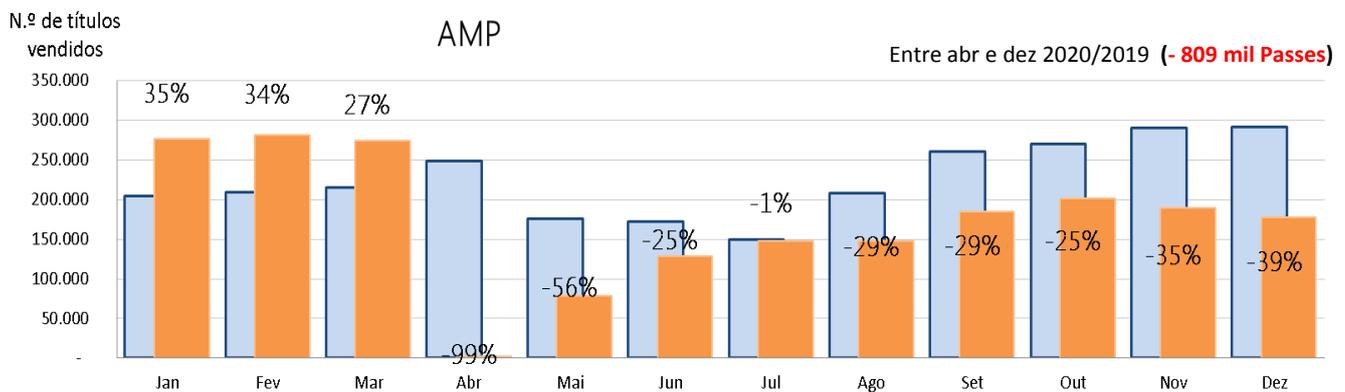
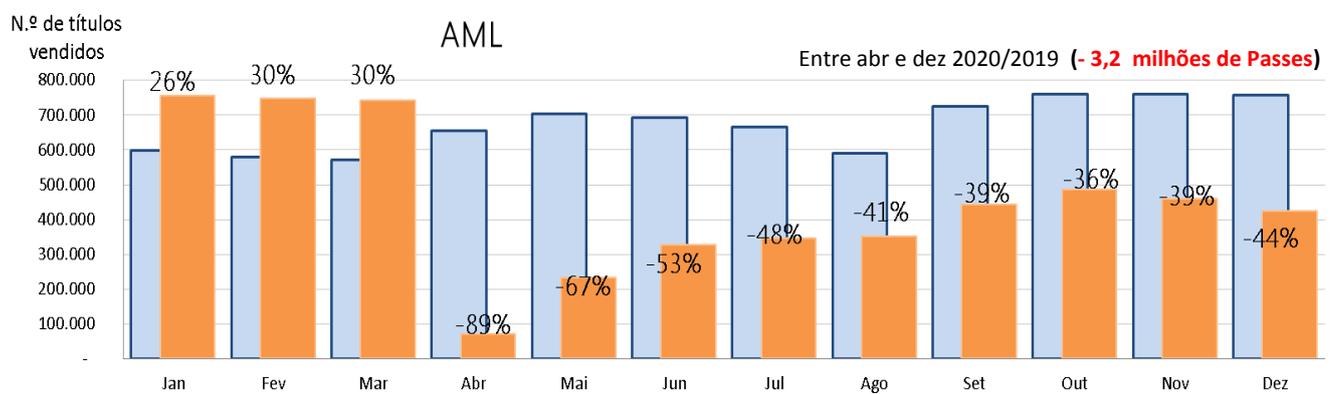
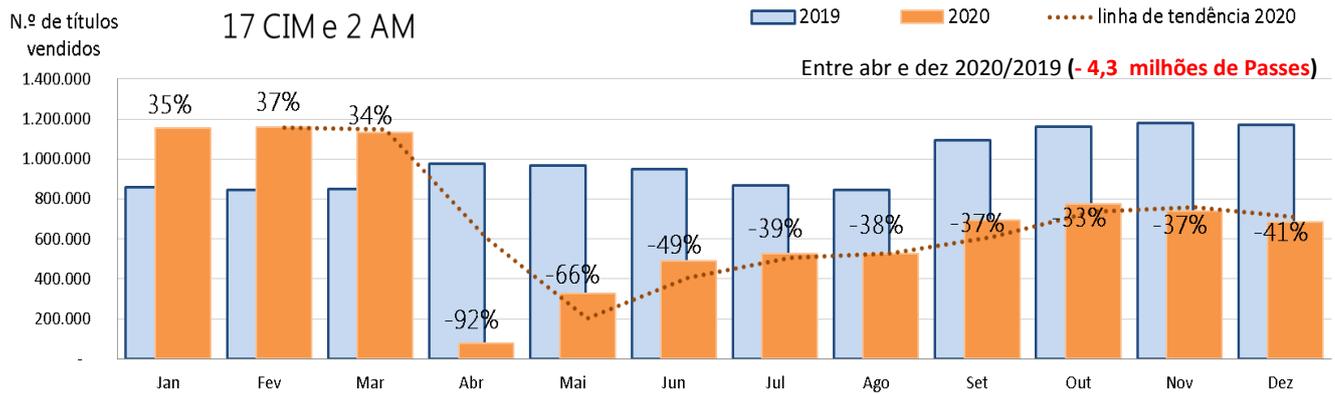


Figura 14 – Evolução mensal das vendas de bilhetes 2019 e 2020

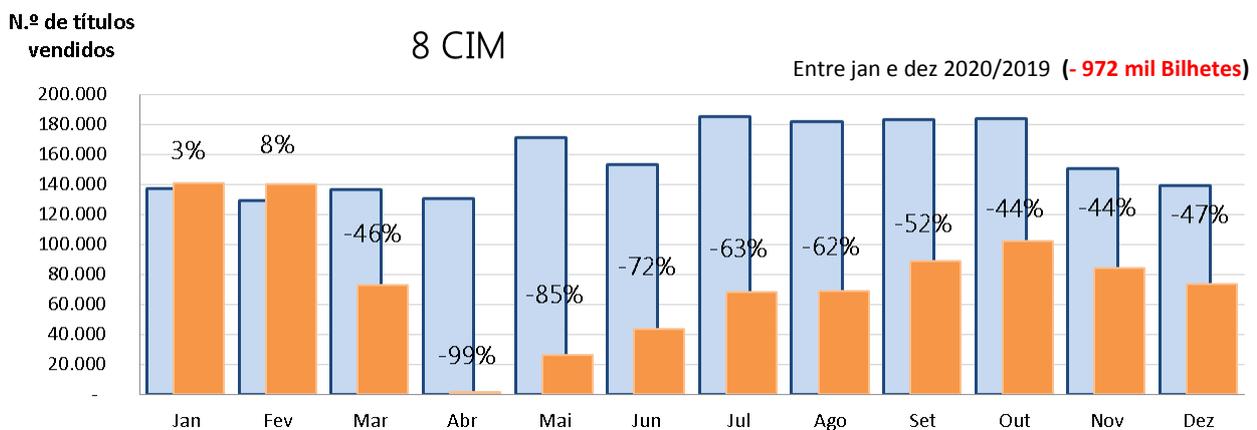
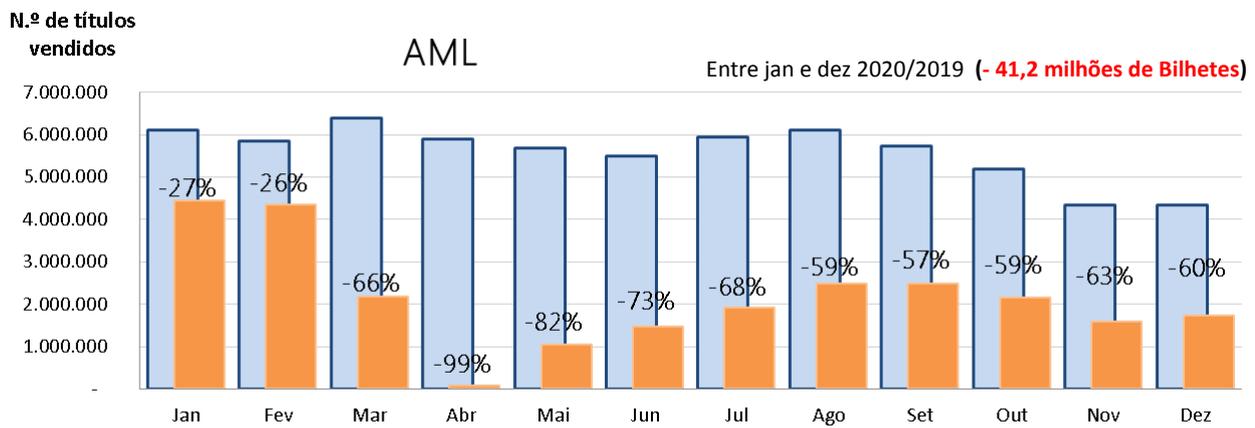
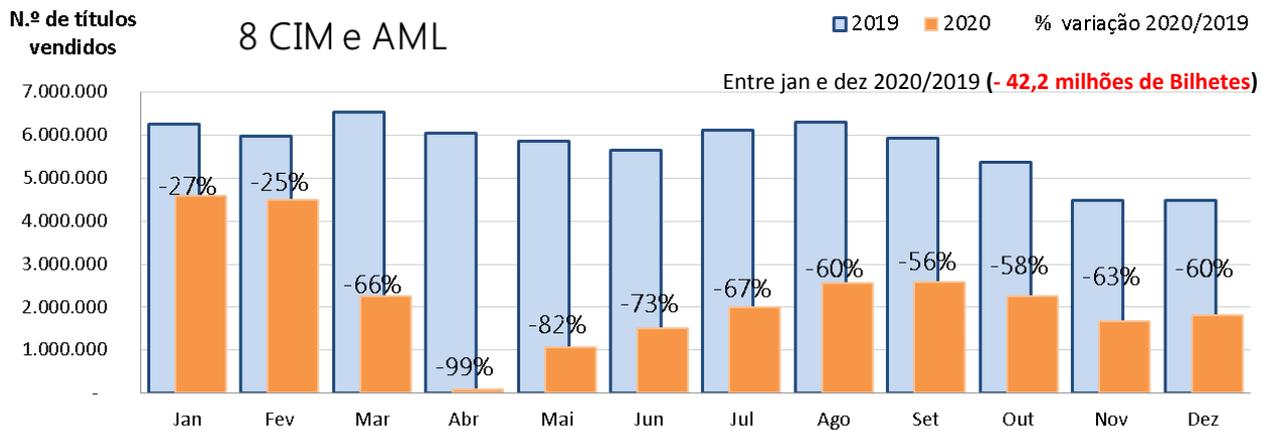
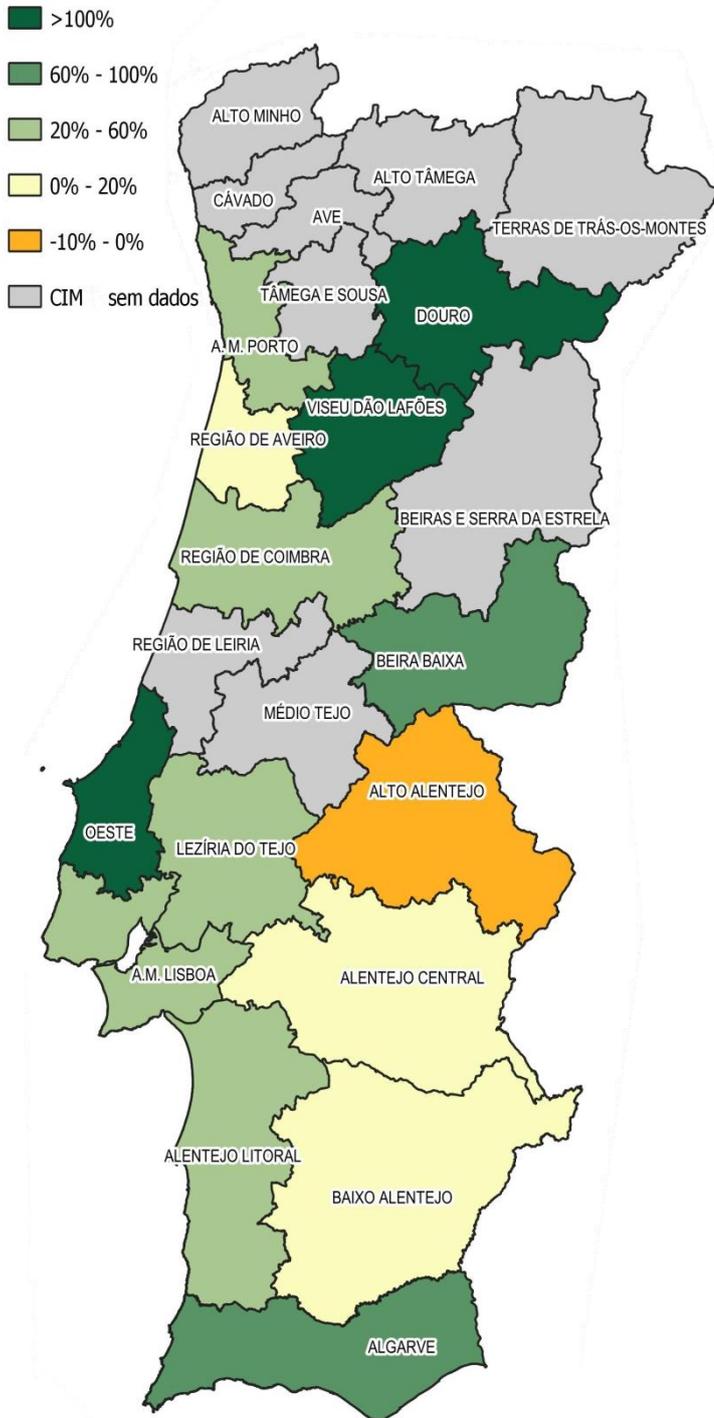


Figura 15 – Variação (%) 2020/2019 das vendas de títulos de transporte (Passe) por CIM/AM

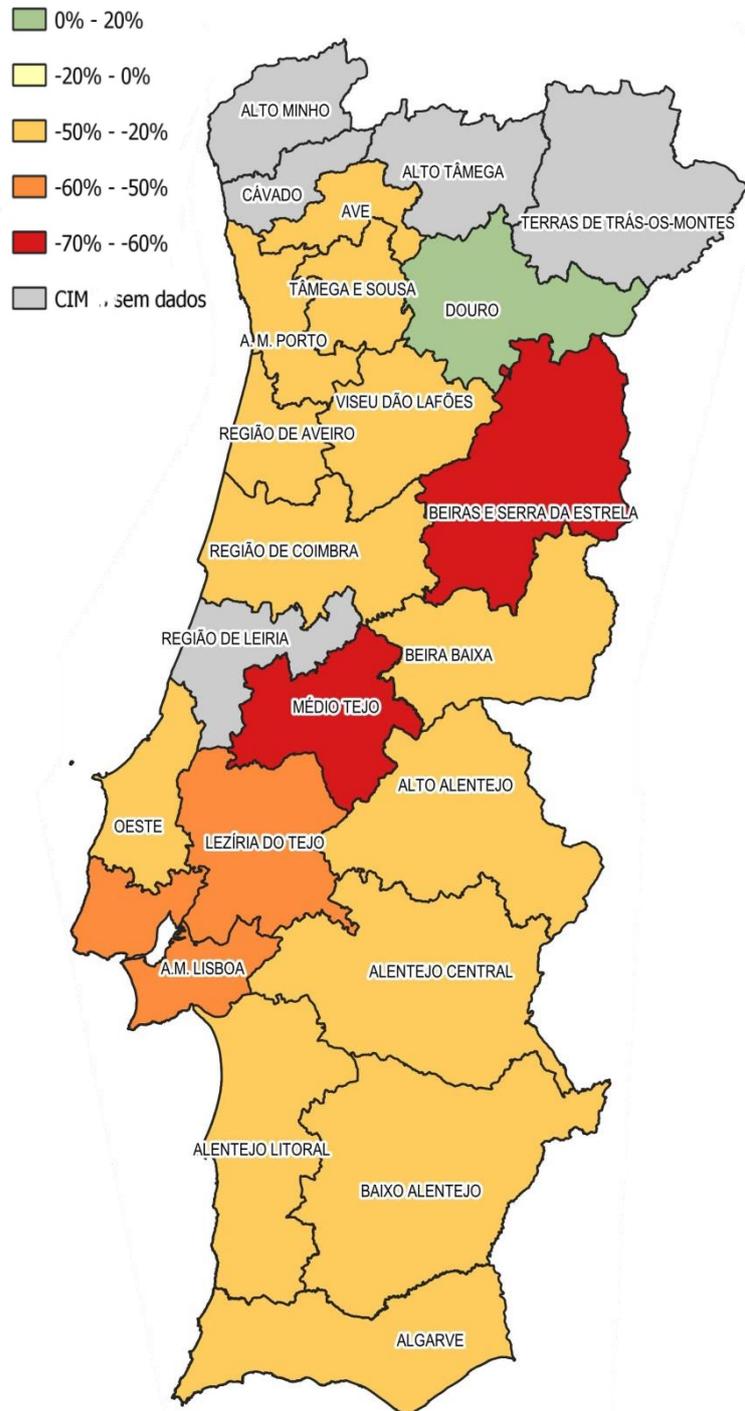
1º TRIMESTRE 2020/2019

Variação homóloga dos passes vendidos nos primeiros trimestres de 2020 e 2019



2º | 3º | 4º TRIMESTRES 2020/2019

Variação homóloga dos passes vendidos nos segundos, terceiros e quartos trimestres de 2020 e 2019



0 50 100 km

Na Figura 15 encontram-se mapeadas as diferenças verificadas nas vendas de passes entre a variação homóloga 2020/2019 do 1º trimestre e trimestres seguintes, como a variação entre as diferentes regiões de norte a sul do país.

Na Figura 15 observa-se que na maioria das CIM e AM, com a única exceção para o Alto Alentejo, é notória a continuidade do crescimento da procura no 1º trimestre de 2020 face a 2019. De assinalar que em três CIM (Oeste, Viseu Dão-Lafões e Douro) o crescimento dos passes vendidos foi superior a 100%, de acordo com a informação disponível.

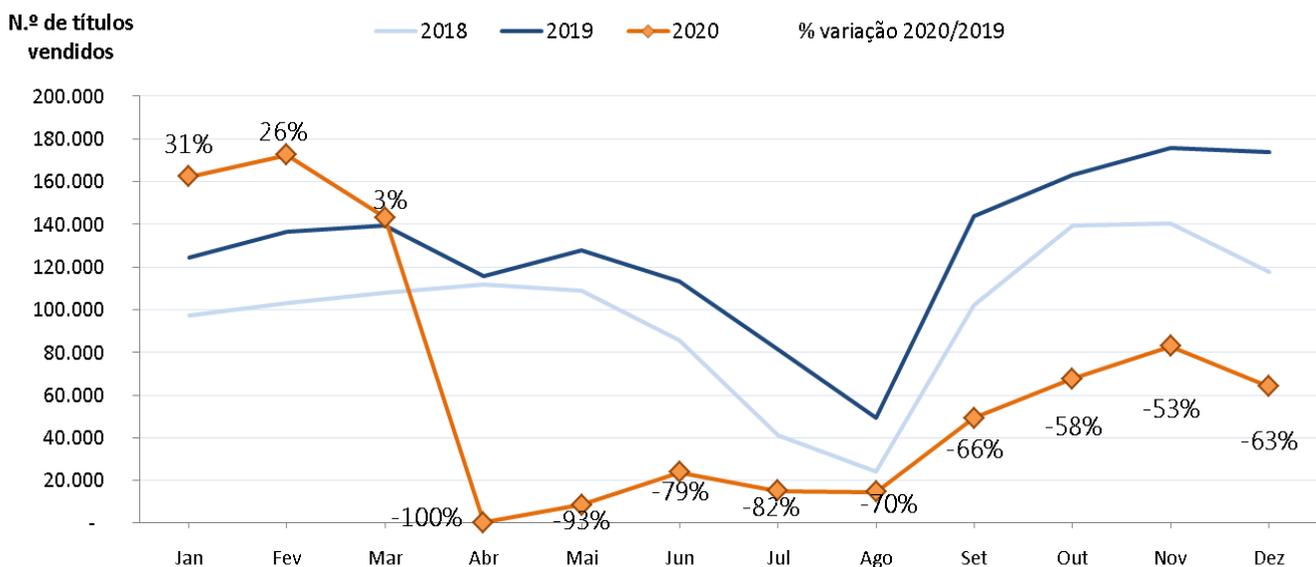
A partir de 2020 a situação inverteu-se por completo e a venda de passes diminuiu em quase todo o país, com especial nas CIM Beiras e Serra da Estrela e Médio Tejo, seguida da AML e Lezíria do Tejo. A situação evidenciada na CIM do Douro retrata antes o universo reduzido dos dados de vendas e não um crescimento dos passes.

Na Figura 16 observa-se a variação global anual 2020/2019 dos títulos 4_18 e sub23 com base nos dados compilados pelo IMT de acordo com informação dos operadores de transporte. Verificam-se quebras que, em termos percentuais, superam os valores dos passes e bilhetes reportados pelas AT nos relatórios anuais de execução do PART 2020.

No 1º trimestre de 2020 houve uma variação positiva nas vendas destes títulos em relação a 2019, que por sua vez, já tinham superado em 30 % as vendas de 2018. A partir de abril de 2020, assistiu-se uma queda drástica das vendas motivada pela pandemia e subsequente confinamento e encerramento das escolas de todos os graus de ensino.

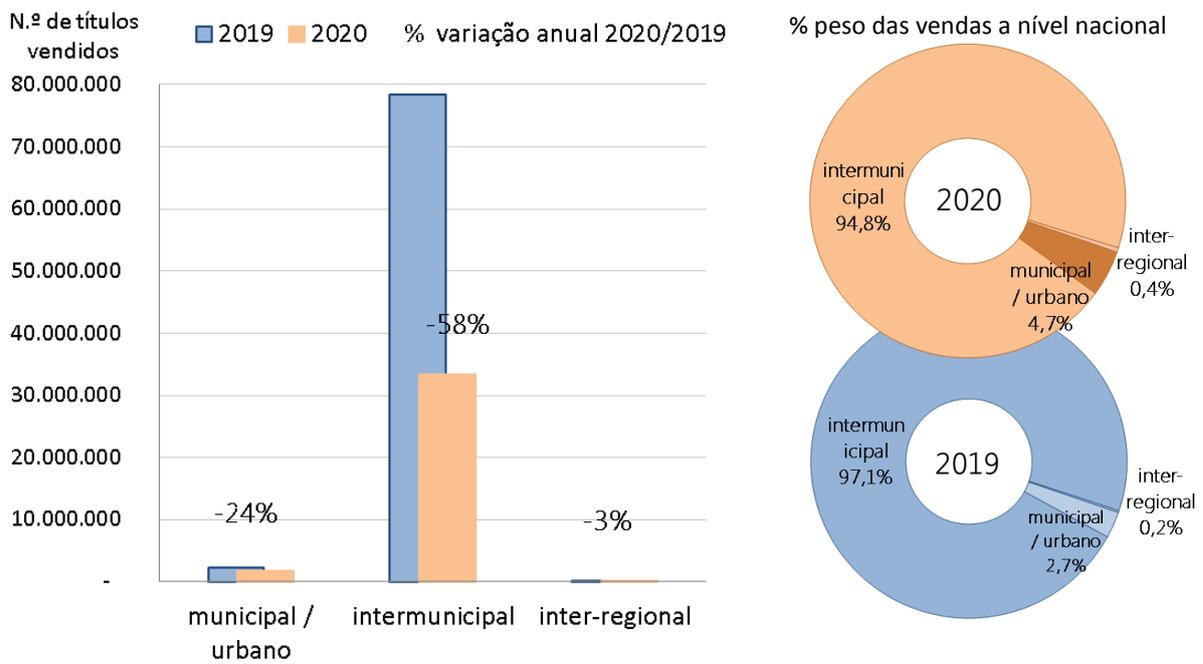
A perda anual das vendas cifrou-se em 48 % para o conjunto dos títulos 4_18 e sub23.

Figura 16 – Evolução das vendas dos títulos 4_18 / sub23, anos 2018, 2019 e 2020 e variação 2020/2019, Fonte IMT



Na Figura 17 observa-se a variação global anual 2020/2019 dos títulos municipais/urbanos, intermunicipais e inter-regionais. Chama-se a atenção para o facto de os passes inter-regionais abrangerem apenas o universo das CIM, algumas delas com grandes lacunas de informação.

Figura 17 – Variação anual e peso das vendas dos títulos de transporte (passes e bilhetes) por tipo de serviço



A maioria dos títulos da AML e AMP correspondem aos títulos intermunicipais, razão pela qual o peso destes títulos é tão significativo face ao total.

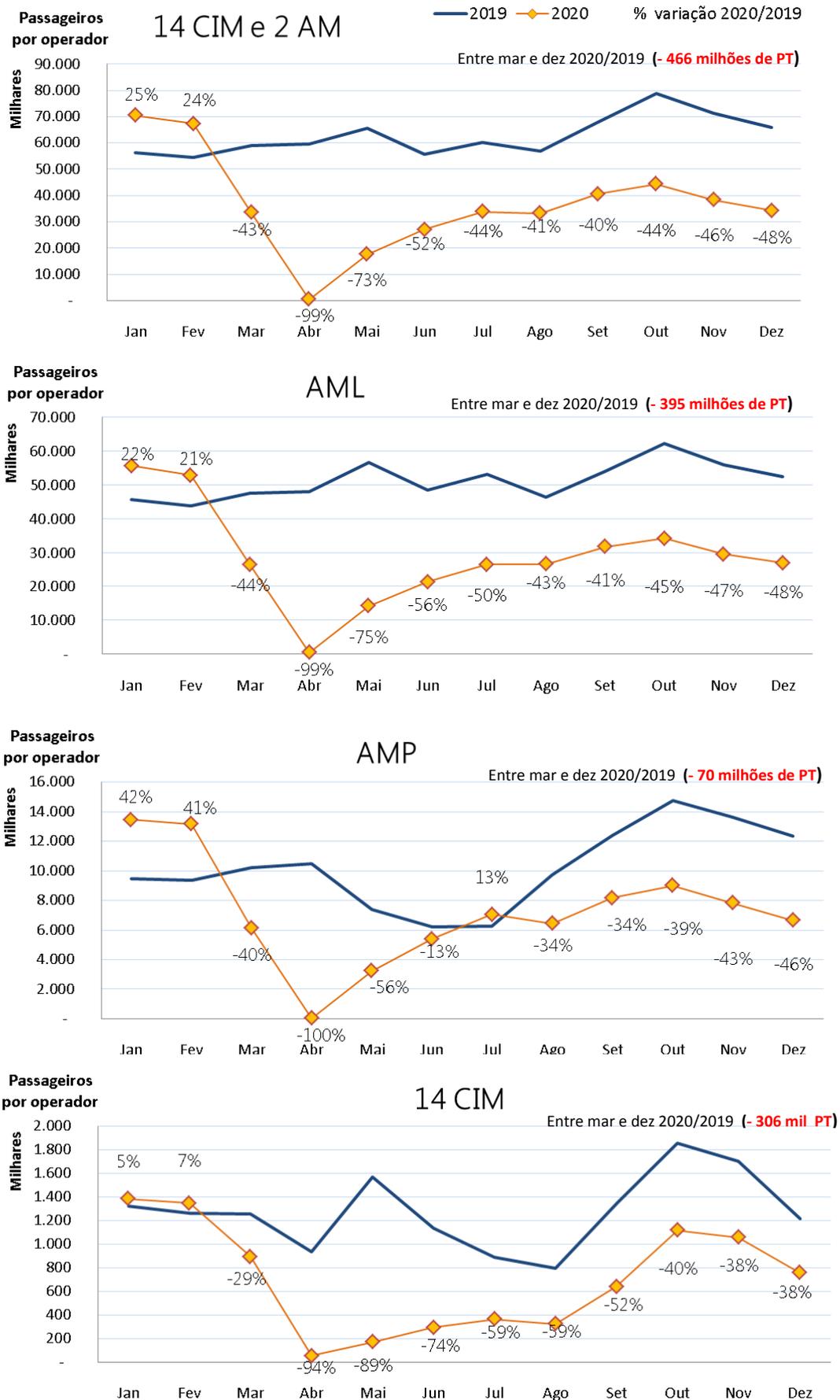
Análise dos passageiros transportados

Os dados de passageiros por operador são conhecidos para um universo de 19 das 23 entidades, embora para efeitos de variação interanual 2020/2019 foram também excluídos da análise mais três CIM, por não terem reportado dados de passageiros em relação a 2019. Ficam assim excluídas desta análise, as seguintes entidades: CIM do Alto Minho, Alto Tâmega, Baixo Alentejo, Região de Leiria, Ave, Oeste e Terras de Trás-os-Montes.

Na Figura 18 é observável a evolução mensal dos passageiros transportados por operador, para 2019 e 2020, no primeiro gráfico para o conjunto das duas AM e 14 CIM com informação disponível, e seguidamente desagregadas pela AML, AMP e CIM.

Verifica-se que das 14 CIM e duas AM para as quais se conhece informação de passageiros por operador, três entidades não dispõem de dados referentes ao 1º trimestre de 2019. Em relação ao mês de abril de 2020 e no caso específico da AMP, os dados reportados de passageiros são muito residuais e daí a variação interanual 2020/2019 atingir -100%.

Figura 18 – Evolução mensal dos passageiros transportados por operador, 2019 e 2020



Julga-se que o crescimento dos passageiros nos dois primeiros meses de 2020 face a 2019 seguiu a tendência de aumento de passageiros verificado durante o ano 2019, ainda que de forma diferenciada por regiões, e em parte associada à implementação do PART a partir de abril de 2019.

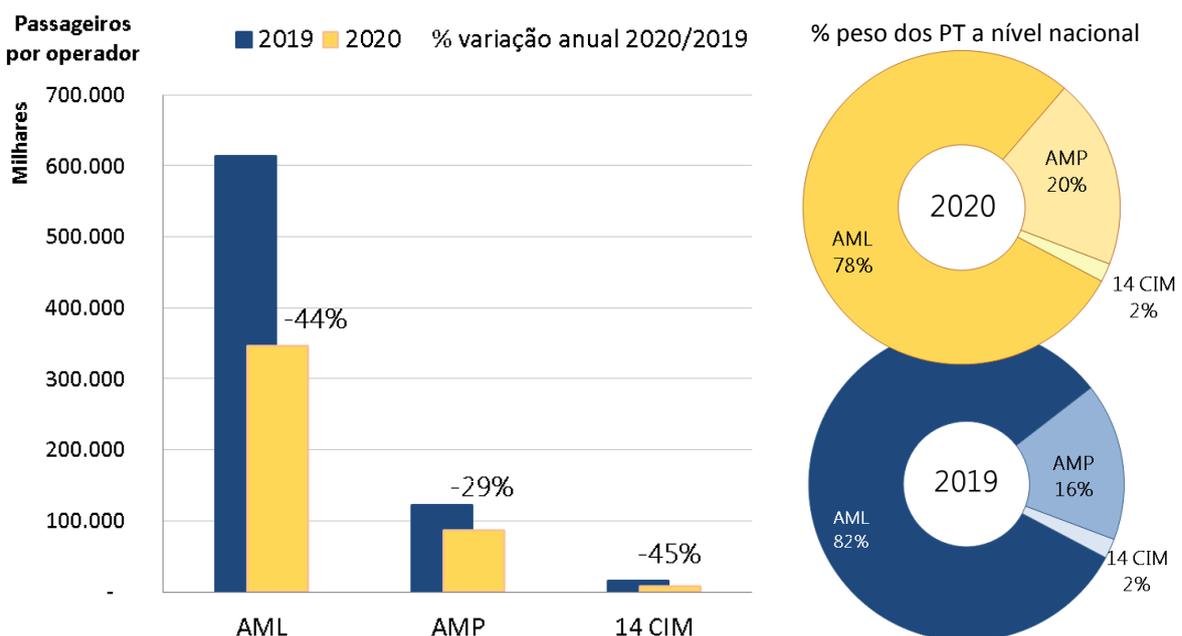
No entanto, é perceptível a perda de passageiros logo a partir de março de 2020 face a 2019, ao contrário dos passes cuja diminuição ocorreu apenas em abril, pelo facto das vendas destes títulos se processarem, na grande maioria, no final do mês anterior àquele a que respeita a sua utilização.

Foi a partir de 18 de março que o país entrou em Estado de Emergência, tendo sido desde logo impostas pelas autoridades públicas competentes as restrições necessárias para reduzir o risco de contágio, incluindo o confinamento no domicílio e a interdição das deslocações na medida das condições definidas.

Assim, no mês de abril atingiu-se o ponto mais baixo dos passageiros transportados em todo o país, quer em termos absolutos, quer em termos de variação percentual 2020/2019 e, progressivamente, a partir de maio e até outubro de 2020, o decréscimo interanual 2020/2019 começou a abrandar. Nos meses de novembro e dezembro de 2020, os valores voltam a ter uma redução mais acentuada em relação a 2019, altura que coincide com o novo Estado de Emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública.

Na Figura 19 observa-se a variação global anual 2020/2019 dos passageiros transportados por operador e o seu peso a nível nacional, desagregados por tipo de região. À semelhança das vendas dos títulos de transporte, a AML representa o grosso dos passageiros transportados em termos nacionais e foi a região onde se verificaram as maiores perdas interanuais 2020/2019, tendo reduzido o peso nacional deste indicador de 82 % em 2019, para 78 % em 2020.

Figura 19 – Variação anual e peso dos passageiros transportados (PT) por operador 2020/2019, por tipo de região



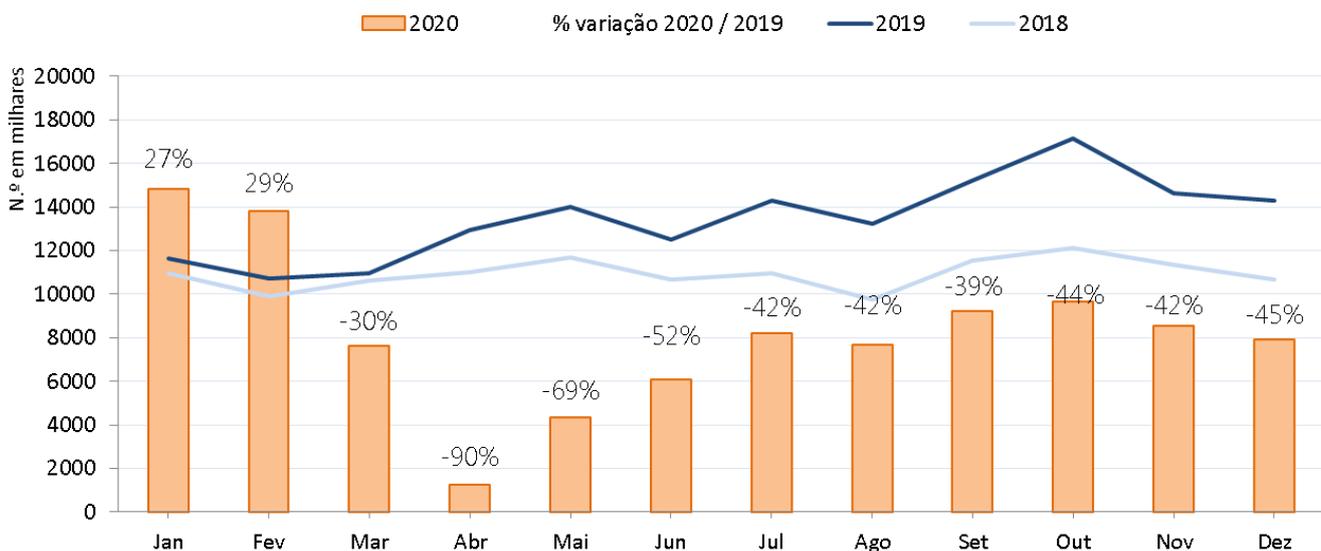
Na Figura 20 observa-se a evolução, em 2020, dos passageiros transportados nos serviços suburbanos da CP e a variação interanual 2020/2019. Para efeitos comparativos, acrescenta-se a evolução de passageiros transportados nos serviços suburbanos da CP em 2018 e 2019.

Na Figura 21 é possível observar a evolução dos passageiros transportados em 2020 nos serviços ferroviários de metropolitano, desagregados por Metro de Lisboa, Metro do Porto e Metro Sul do Tejo e variação global anual 2020/2019 para o conjunto dos serviços. Para efeitos comparativos, acrescenta-se também a evolução de passageiros transportados em 2018 e 2019 para o conjunto dos serviços ferroviários de metropolitano.

A evolução dos passageiros transportados, quer nos serviços suburbanos da CP, quer nos serviços de metropolitano, está em linha com a evolução dos passageiros reportados pelas AT nos relatórios anuais de execução do PART 2020.

Por um lado, para os dois primeiros meses de 2020 verificam-se acréscimos de passageiros face a igual período de 2019, cuja tendência positiva foi assumida ao longo de 2019 em comparação com o período homólogo de 2018. Por outro lado, é visível a redução de passageiros a partir do mês de março de 2020 e com maior intensidade no 2º e 3º trimestre de 2020 em comparação com o período homólogo de 2019.

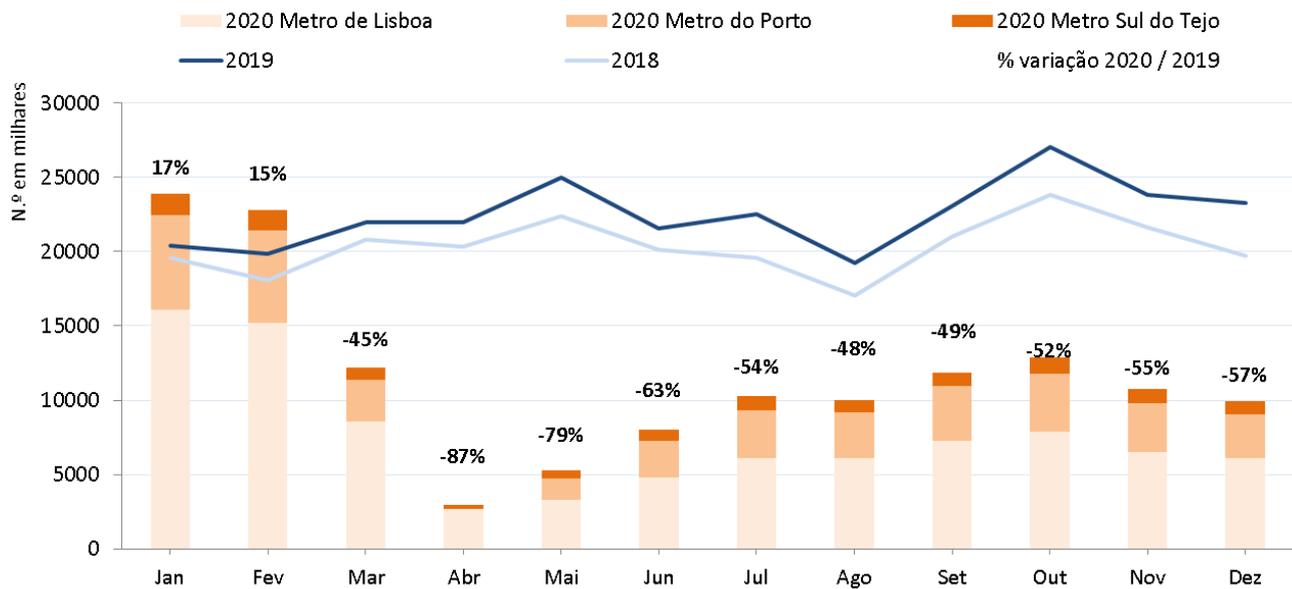
Figura 20 – Passageiros transportados e variação homóloga 2020/2019 nos serviços suburbanos da CP, Fonte INE



Entre março e dezembro de 2020, os serviços suburbanos da CP perderam cerca de 68,7 milhões de passageiros face a igual período de 2019, assumindo um decréscimo anual de 62,4 milhões de passageiros, incluindo já o efeito positivo dos primeiros dois meses do ano.

Entre março e dezembro de 2020, os três serviços de metropolitano assinalados perderam ao todo 135,2 milhões de passageiros face ao período homólogo de 2019, sendo que o Metro de Lisboa foi o serviço que maiores perdas registou, no valor de 95,9 milhões de passageiros.

Figura 21 – Passageiros transportados e variação homóloga 2020/2019 em modo ferroviário metropolitano | Lisboa | Porto | Sul do Tejo, Fonte INE



Em termos anuais, a perda de passageiros nestes sistemas foi contrabalançada com o aumento de passageiros nos primeiros dois meses de 2020 face a igual período de 2019.

Tabela 13 – Variação anual de passageiros nos serviços em modo ferroviário metropolitano | Lisboa | Porto | Sul do Tejo, Fonte INE

	% 2020/2019	Milhares de PT
Metro de Lisboa	-51%	-92.516
Metro do Porto	-45%	-31.657
Metro Sul do Tejo	-30%	-4.635



6.3 IMPACTO NA OFERTA

O eventual impacto nos serviços é mais uma componente importante da avaliação do impacto do PART e PROTransP 2020 no sistema nacional de transportes coletivos de passageiros e de mobilidade que se propõe desencadear neste capítulo.

O esforço financeiro que os programas de intervenção assumiram nos serviços essenciais foi notório e representou a maior fatia de investimento no PART e quase a totalidade das verbas do PROTransP. Na tabela abaixo resumem-se os montantes financeiros do OE e financiamento das entidades reportados pelas AT para apoio aos serviços essenciais.

Tabela 14 – Verbas executadas do PART e PROTransP para apoio aos serviços essenciais

	Verba OE disponível	Apoio aos serviços essenciais*			Total p/ programa
		Verba OE executada	% da verba executada	Financiamento Entidade	
PART 2020	138,60	90,77	66%	14,97	105,74
PROTransP 2020	15,00	13,99	98%	4,30	18,29
Total	153,60	104,76		19,27	124,03

(em milhões de €)

* Estão incluídas as verbas da AML e da CIMAC destinadas aos serviços essenciais e/ou redução tarifária sem possibilidade de desagregação por parte das entidades

Impacto do apoio financeiro nos Serviços de Transportes

O Decreto-Lei 14-C/2020 veio permitir que as comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas utilizassem as verbas do PART e PROTransP para o financiamento de serviços considerados como serviços públicos essenciais.

A análise apresentada nesta secção permite sistematizar qual o impacto do apoio financeiro destes programas na manutenção da oferta e, por outro lado, estimar qual o efeito na oferta dos serviços, caso as verbas orçamentadas destes programas não tivessem sido utilizadas para o financiamento dos serviços essenciais.

O modelo de avaliação do impacto do financiamento teve por base o apuramento por estimativa de dois parâmetros:

1. Nível (%) de oferta que se manteve (com financiamento PART e PROTransP);
2. Nível (%) de oferta estimada (num cenário sem financiamento PART e PROTransP).

O apuramento dos parâmetros foi feito a partir das declarações das AT relacionadas com o impacto do PART nos serviços essenciais, constantes dos relatórios anuais de execução do programa.

Especificamente, as duas perguntas de resposta aberta que serviram de base ao apuramento por estimativa dos dois parâmetros do modelo, foram as seguintes:

1. *Estime, percentualmente, qual o nível de oferta que se manteve, para assegurar os serviços à população durante os períodos em que se verificaram maiores restrições à liberdade de circulação.*
2. *Qual a percentagem de serviços que teria sido suspensa durante a pandemia se não existisse o financiamento do PART?*

Admitiu-se que as respostas à primeira pergunta incidam na maioria das situações à oferta real que foi possível manter a partir do 2º trimestre de 2020 até ao final do ano e não apenas aos serviços financiados apenas através do PART e PROTransP.

Por outro lado e de uma maneira geral, parece aceitável assumir como pressuposto que as respostas a ambas as perguntas englobem os efeitos não só o PART, mas também dos outros regimes de financiamento ao abrigo do Decreto-Lei 14-C/2020 e o financiamento extraordinário previsto no orçamento suplementar e determinado pelo Despacho 8459/2020.

O tratamento das respostas foi feito de forma criteriosa, adotando sempre que possível os valores declarados pelas entidades, distribuídos por trimestre, determinando para alguns casos as médias a partir dos valores fornecidos e assumindo critérios uniformizados nos casos em que as respostas não atribuíam um valor concreto.

Em síntese, a informação disponível e trabalhada abrange o universo das 23 entidades, em que para aquelas que não responderam e não dispunham de outros indicadores de oferta, adotaram-se os valores das entidades com proximidade geográfica e valores de passageiros na mesma ordem de grandeza.

O modelo assumiu que o valor dos dois parâmetros da oferta estimados – com e sem financiamento – era o valor percentual de oferta face ao período homólogo do ano de 2019. A atribuição de valores foi feita por trimestre, considerando 100 % a oferta do 1º trimestre de 2020 face a 2019 para todas as AT.

A Figura 22 procura sintetizar os resultados do impacto do apoio financeiro aos serviços essenciais com base nos valores estimados de manutenção da oferta e aquela que seria possível manter num cenário sem apoio ao financiamento dos serviços essenciais.

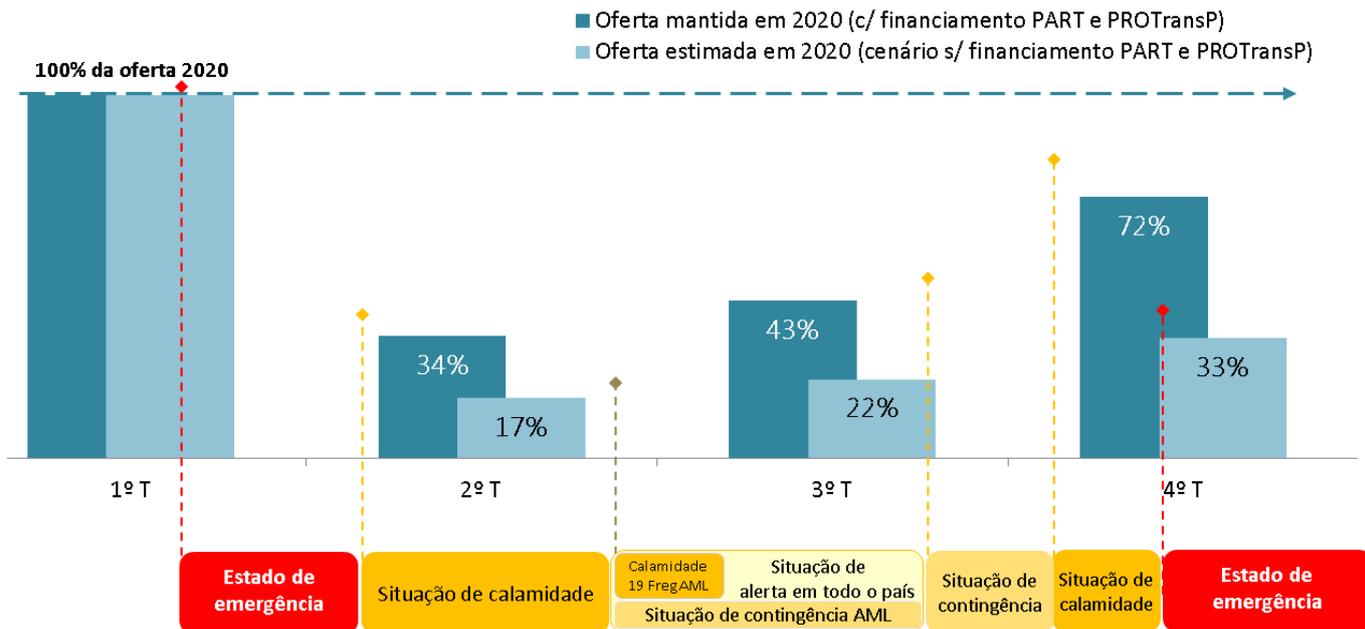
Segundo declarações das próprias AT, o apoio financeiro do PART e PROTransP foi fundamental para garantir o funcionamento do sistema de transportes públicos, assegurar os níveis mínimos de mobilidade das pessoas e garantir o cumprimento dos limites de lotação.

A aplicação das verbas do PART no âmbito da crise pandémica representou nalgumas entidades a principal fonte de financiamento do transporte público, especialmente no 2º trimestre de 2020.

O PART e PROTransP permitiram, assim, apoiar as perdas decorrentes da forte quebra de procura e receitas e, nalguns casos, a ausência destes mecanismos financeiros significaria a impossibilidade de assegurar o serviço de transporte público de passageiros.

Reconhece-se, também, a importância do PART e do PROTransP como mecanismo de financiamento para a manutenção da redução tarifária, que se admite que tenha contribuído para a manutenção de níveis mínimos de procura.

Figura 22 – Estimativa de impacto na oferta do financiamento dos serviços essenciais



Com maior incidência no mês de abril, pese embora as vendas de títulos terem sido muito residuais (ainda que os passageiros transportados fossem seguramente mais, mas a obrigação de validações estava suspensa), a oferta em termos globais foi, no mesmo período, superior a 30%.

O PART e o PROTransP permitiram, assim, a continuidade do transporte público de passageiros, chegando mesmo a possibilitar desdobramentos de linhas, sobretudo a partir do início do ano letivo 2020/2021.

Propõe-se também sublinhar que a existência do PART, criado em 2019, foi o instrumento decisivo para que as AT tivessem uma capacidade de resposta imediata à situação excecional que resultou da necessidade de declaração do Estado de Emergência em março de 2020. Este instrumento financeiro veio assumir que os transportes públicos e as AT tinham que ter uma política de financiamento do sistema, sem o qual não teria havido a mesma capacidade para manter os níveis de transporte mínimos indispensáveis.

Impacto da manutenção da oferta na Procura

A partir dos níveis de oferta que foi possível manter, analisa-se os níveis de procura que foi possível assegurar. Salienta-se mais uma vez que a oferta incide na maioria das situações à oferta real que foi possível manter a partir do 2º trimestre de 2020 até ao final do ano e não apenas aquela que pode ter sido financiada apenas através do PART e PROTransP.

No desenvolvimento deste exercício de análise, recorreu-se aos dados de procura através do indicador de passageiros transportados por operador, excluindo as entidades que não reportaram dados comparáveis 2020/2019.

Desta forma, os dados da oferta estimados com recurso a financiamento contabilizaram apenas as entidades com dados de procura comparáveis.

A informação disponível e trabalhada abrange a amostra de 16 entidades (duas AM e 14 CIM) para as quais se representou os valores de procura de 2020 face a 2019 através do cálculo de índices da seguinte forma:

- Para cada trimestre de 2019, os valores da procura representam o índice 100;
- Para cada trimestre de 2020, determinou-se o correspondente valor do índice.

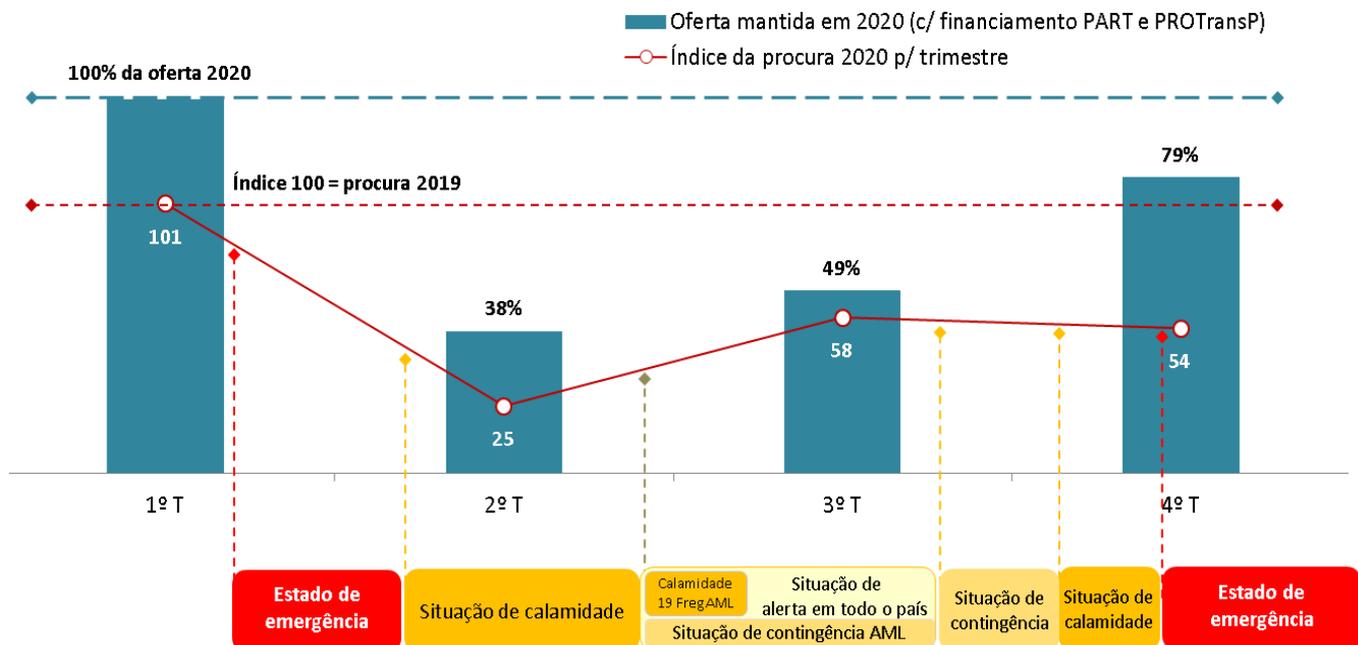
Desta forma, representa-se na Figura 23 a evolução do índice de procura associada aos níveis de oferta, a par com as várias fases da crise pandémica em 2020.

O índice de procura é de 101 no 1º trimestre 2020 face a 2019, revelando o crescimento interanual 2020/2019 dos passageiros neste período, em contraponto com a quebra da procura verificada nos trimestres seguintes.

Admite-se que o facto do 3º trimestre de 2020 ter um índice superior ao 4º trimestre 2020 se deve a valores de procura elevados no 4º trimestre de 2019, consolidando nesse período a tendência de crescimento dos passageiros ao longo do ano 2019.

Além disso, há que considerar o efeito da maior procura durante os meses de verão de 2020, na mesma altura em que houve algum relaxamento das medidas restritivas impostas pela pandemia e o contributo do turismo, maioritariamente interno.

Figura 23 – Impacto da manutenção da oferta na Procura



Esta análise também permite perceber que a manutenção da oferta permitiu acomodar a procura existente, nos níveis definidos em cada uma das AT em articulação com os operadores de cada região.

É oportuno salientar que a criação do PART em 2019 incentivou a criação e a melhoria de mecanismos de reporte de informação entre AT e operadores, que possibilitou que em 2020 as entidades pudessem enfrentar com maior eficácia o esforço de articulação que lhes foi exigido pelas circunstâncias criadas pela pandemia.

Impacto das Compensações 4_18 e sub23 na oferta

Em termos de compensações, o que ficou previsto ao abrigo do Decreto-Lei 14-C/2020, na sua redação atual, é que as compensações dos passes 4_18 e passes sub23 seriam pagas em 2020 com base no histórico de compensações dos meses homólogos de 2019.

De salientar que as verbas anteriormente referidas podem ser objeto de acertos posteriores, uma vez que devem cumprir um conjunto de regras e apenas podem ser utilizadas para cobertura do défice de exploração dos operadores de transporte não cobertos pelos apoios concedidos ao abrigo do PART e PROTransP.

Neste âmbito, o IMT tem a competência de comunicar os valores para pagamento à DGTF e outros organismos do Estado, dependendo do operador a que se destinam os pagamentos, no entanto a avaliação da conformidade das verbas utilizadas para cobertura do défice de exploração dos operadores de transporte, insere-se na esfera da competência da AMT e não no âmbito do presente relatório.

No âmbito dessa avaliação, com base na informação (sobre as verbas recebidas) remetida àquela Autoridade pelos operadores e autoridades de transportes, irá ser avaliada a existência de sobrecompensação ou duplicação de apoios para o mesmo fim, e em caso de se constatar a sobrecompensação ou sobreposição de apoios e compensações ou a desproporcionalidade face à oferta de serviços de transportes disponibilizados, poderá ser determinada a devolução de montantes ou o acerto de contas em pagamentos subsequentes.



6.4 IMPACTO AMBIENTAL

O impacto gerado pela pandemia foi sentido a nível social, económico e ambiental, com consequências imediatas sobre alguns setores da sociedade. O benefício direto sobre o ambiente tornou-se evidente, desde logo, pela redução das emissões de gases com efeito de estufa (GEE), na melhoria da qualidade do ar, na redução dos combustíveis fósseis e na redução do ruído.

Assim, os efeitos sobre o ambiente que o PART e o PROTransP possam ter tido, diluem-se na dimensão do efeito direto resultante das medidas de contenção e mitigação implementadas no âmbito da pandemia COVID-19, desde logo, o confinamento e as restrições impostas à circulação dos cidadãos.

No entanto, o facto do PART e PROTransP terem contribuído para manter os serviços mínimos essenciais do transporte público de passageiros, torna possível determinar um benefício ambiental decorrente da implementação dos programas, no pressuposto de que uma percentagem de serviços teria sido suspensa durante a pandemia se não existisse esse financiamento, com consequências negativas para a repartição modal e por sua vez para o aumento da circulação automóvel.

Com o objetivo de apurar o eventual benefício ambiental, apresenta-se um modelo de cálculo ambiental que é detalhado mais adiante neste capítulo.

Indicadores de análise ambiental

O impacto da pandemia da COVID-19 e das medidas de confinamento adotadas com implicações no normal funcionamento da economia conduziu a uma melhoria generalizada da qualidade do ar em 2020.

De acordo com a Agência Portuguesa do Ambiente (APA)¹⁰, no que se refere ao índice de qualidade do ar (IQAr)¹¹ e tendo em conta o seu método de cálculo¹², a melhoria observada não é muito significativa. O principal impacto da pandemia observou-se na redução dos níveis de NO₂, poluente que não é habitualmente responsável pela classificação do IQAr.

¹⁰ <https://rea.apambiente.pt/content/%C3%ADndice-de-qualidade-do-ar>

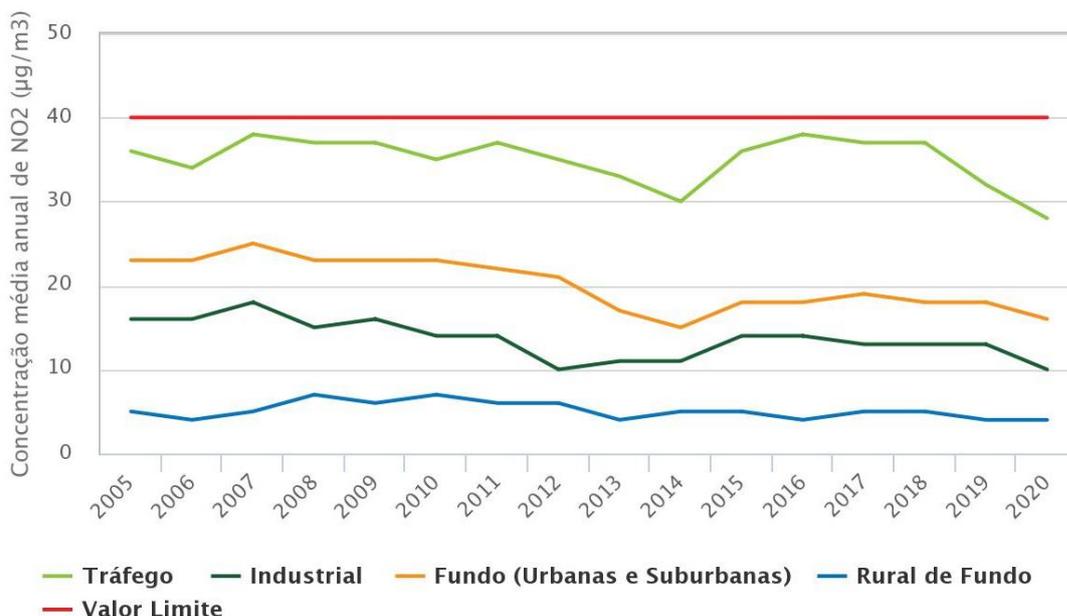
¹¹ O índice de qualidade do ar (IQAr) constitui uma classificação baseada nas concentrações de poluentes registadas nas estações de monitorização e representa a pior classificação obtida, traduzida numa escala de cores divididas em cinco classes, de "Muito Bom" a "Mau", que permite orientar o cidadão, de forma a adequar comportamentos e ações no sentido da proteção da saúde humana, especialmente dos grupos mais sensíveis da população.

O índice é calculado e disponibilizado diariamente através do sistema de informação QualAr gerido pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA), com base na informação fornecida pelas comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR) no continente e pelas direções regionais do ambiente (DRA) nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

¹² Os principais poluentes responsáveis pela cor do IQAr são o ozono (poluente secundário) e as partículas.

Com efeito, e de acordo com a APA, a análise das concentrações de dióxido de azoto (NO₂), poluente que tem como principal fonte o tráfego rodoviário, medidas nas estações de qualidade do ar, no ano de 2020, mostra um ano atípico, devido ao impacto da pandemia da COVID-19 na qualidade do ar, decorrente de vários períodos de confinamento que influenciaram de forma significativa, também, a circulação no território nacional. Em particular, as medidas impostas durante o estado de alerta e o estado de emergência tiveram como consequência *uma forte diminuição das emissões de poluentes atmosféricos e conduziram a uma melhoria significativa da qualidade do ar sobretudo nas zonas de tráfego mais intenso nos grandes aglomerados urbanos* (APA, 2021).

Figura 24 - Evolução da concentração média anual de NO₂ por tipologia de estação



Considerando que a tipologia de estação de medição, no que se refere ao ambiente e influência da sua localização (ambiente urbano, suburbano ou rural e influência de tráfego, industrial ou de fundo), identifica a natureza das fontes de emissão e a ordem de grandeza dos níveis medidos, a análise de tendência dos valores médios anuais de NO₂ nas estações de tráfego, onde ocorre a exposição mais significativa de população a este poluente, permite identificar uma tendência de decréscimo, mais acentuado, a partir de 2018 (37µg/m³), com valores da ordem dos 28µg/m³ em 2020.

No que respeita ao ruído ambiente, sendo os transportes, nomeadamente o tráfego rodoviário¹³, uma das principais fontes de poluição sonora, os condicionalismos impostos à mobilidade no combate ao SARS-CoV-2 conduziram, de uma forma geral, a uma redução mensurável da poluição sonora, nomeadamente durante os períodos de confinamento.

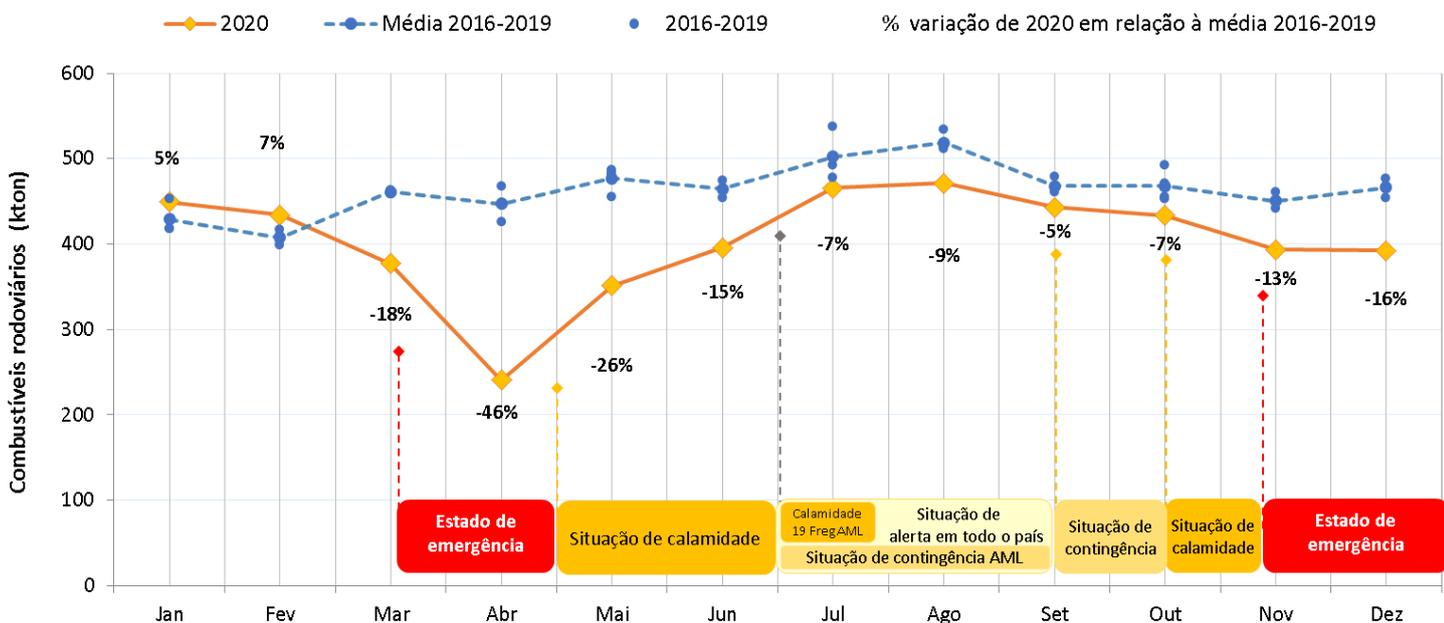
¹³ Não descurando que a pandemia da COVID-19 afetou gravemente todo o setor da aviação e a redução do tráfego aéreo que conduziu a reduções acentuadas de ruído nas zonas de influência dos aeroportos.

Citando um artigo¹⁴ recentemente publicado no *International Journal of Environmental Research and Public Health*, “Overall, the experiences gleaned from the SARS-CoV-2 pandemic offer data for best practices and policies for the development of urban transportation, in that experiences of a reduced-traffic, less noisy and thus more pleasant world could be experienced firsthand by people during this time, however without a pandemic breathing down our necks in the future”.

No que se refere à evolução das emissões de GEE no setor do transporte rodoviário e consumos de combustíveis rodoviários, cujos dados foram compilados a partir da informação contida nas Estimativas Rápidas de Consumo de Combustíveis Fósseis, publicadas mensalmente pela Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG), verifica-se o decréscimo dos valores do ano 2020 em relação à média de 2016 a 2019, especialmente nos meses de maiores restrições à circulação, março, abril, maio e dezembro de 2020.

Figura 25 – Consumos de combustíveis Rodoviários | 2020 e Média 2016 a 2019

Fonte: dados compilados com base na publicação “Estatísticas rápidas dos combustíveis fósseis” (DGEG)

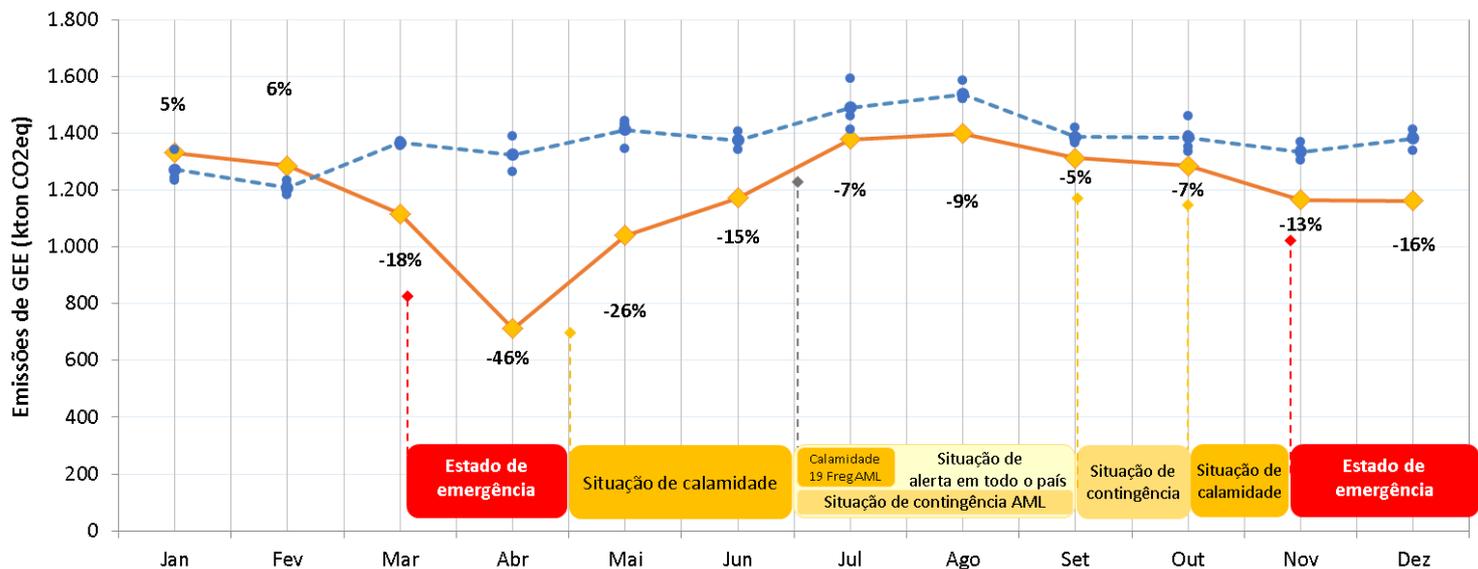


De acordo com o “Memorando sobre o Efeito da Pandemia Covid-19 nas Emissões Nacionais de Gases com Efeito de Estufa” elaborado pela APA, conclui-se que “o setor dos transportes parece ter sido o mais afetado pelas medidas de resposta ao COVID-19. Apesar de ainda registar em dezembro de 2020 uma redução de emissões de cerca de -200 mil toneladas de CO_{2eq} (-16 % em relação ao período homólogo de 2016/19), e depois das fortes quebras dos meses de março, abril, maio e junho de 2020, o transporte rodoviário começava a aproximar-se dos valores observados no período homólogo em 2016/19, tendo voltado a divergir no mês de novembro e dezembro, provavelmente devido à introdução de novas restrições à circulação”.

¹⁴ *Impact of the COVID-19 Lockdown Measures on Noise Levels in Urban Areas—A Pre/during Comparison of Long-Term Sound Pressure Measurements in the Ruhr Area, Germany* Jonas Hornberg (Hornberg J. et al, 2021)

Figura 26 – Emissões de GEE - Transportes Rodoviários | 2020 e média 2016 a 2019

Fonte: dados compilados com base na publicação "Estatísticas rápidas dos combustíveis fósseis" (DGEG)



Modelo de cálculo ambiental

O modelo de cálculo ambiental teve como objetivo determinar as emissões de GEE (CO₂eq) e as toneladas equivalentes de petróleo (TEP) evitadas em resultado da oferta de transporte público coletivo que foi possível disponibilizar com recurso aos apoios financeiros do PART, do PROTransP e a outros regimes de financiamento ao abrigo do Decreto-Lei 14-C/2020 e Orçamento Suplementar, durante o 2º, 3º e 4º trimestre de 2020.

Este modelo parte do pressuposto de que existe um diferencial positivo entre a oferta de transporte público coletivo que foi disponibilizada com recurso a financiamento através dos instrumentos financeiros disponíveis em 2020 e aquela que teria sido operada sem esse financiamento.

Esse diferencial positivo foi responsável por acomodar um determinado nível de procura, que gerou reduções ao nível das emissões de GEE e valores de TEP, na medida em que as populações puderam recorrer ao transporte público em detrimento do transporte individual automóvel.

Em síntese, o modelo admite, com base na informação transmitida pelas CIM e AM, que caso não houvesse financiamento do PART, do PROTransP e dos outros regimes de financiamento referidos, a oferta teria sido reduzida, por falta de capacidade financeira das AT, o que levaria a que as mesmas deslocações efetivamente realizadas em transporte público coletivo (com recurso ao financiamento disponível), fossem na totalidade efetuadas em automóvel (veículos ligeiros de passageiros, VLP).

No exercício de cálculo foram utilizados os seguintes parâmetros de base:

1. Dados de passageiros transportados por operador;
2. Nível (%) de oferta que se manteve (com o financiamento PART, PROTransP e outros instrumentos financeiros);
3. Nível (%) de oferta estimada (num cenário sem financiamento PART, PROTransP e outros instrumentos financeiros) – com base nas informações dadas pelas CIM/AM nos seus relatórios anuais.

O indicador de procura que serviu de base ao modelo foi o número de passageiros transportados por operador, limitando o universo da análise a 19 das 23 entidades. Os parâmetros assinalados acima nos pontos 2 e 3 foram os adotados no modelo de cálculo para determinar o impacto do financiamento na disponibilização da oferta.

Na Tabela 15 são apresentadas as variáveis do modelo de cálculo das emissões de CO_{2eq} e de TEP evitadas, tendo em conta que foi possível manter uma oferta de serviços mínimos às populações, que lhes permitiu recorrer ao transporte público coletivo em detrimento do transporte individual automóvel (ou, conforme expressão utilizado no modelo de cálculo, «veículo ligeiro de passageiros»).

Tabela 15 – Variáveis do modelo de cálculo emissões de CO_{2eq} e TEP evitadas

A – Passageiros transportados no 2º, 3º e 4º trimestres de 2020	X Passageiros
Passageiros transportados por operador, limitado ao universo das 19 entidades que reportaram estes dados nos relatórios anuais de execução do PART 2020.	
B – Passageiros estimados 2020 para o 2º, 3º e 4º trimestres de 2020	Y Passageiros
Estimativa de passageiros transportados por operador caso não houvesse financiamento por parte dos programas, através da conversão dos passageiros efetivamente transportados pelo fator: (% da oferta estimada / % oferta mantida).	
C – Potencial de Passageiros 2020 que utilizariam VLP (se não tivesse havido financiamento)	Z Passageiros
$C = (A - B)$ cálculo para apurar o número potencial de passageiros que passariam a andar de carro (VLP) caso não tivesse havido recurso a financiamento.	
D – Ocupação média por veículo ligeiro de passageiros (VLP)	1,56 a 1,60 pessoas/VLP
Valor médio de passageiros por VLP com base no Inquérito à Mobilidade na AMP e AML, realizado pelo INE em 2017 (1,56 na AMP e 1,60 na AML). Foi utilizado o valor médio de 1,58 para as CIM.	
E – Equivalência do Potencial de Passageiros em veículos	(N.º de VLP)
$E = \left(\frac{C}{D}\right)$ Equivalência a VLP do número potencial de passageiros que passariam a andar de carro, tendo por base a taxa de ocupação do VLP.	
F – Média de km percorridos em VLP por dia	24,70 (km.VLP/dia)
Média diária nacional de km percorridos em deslocações efetuadas em VLP, Fonte APA.	

G – Km/dia percorridos em VLP	(km/dia)
G = (E × F) cálculo para estimar o número de km/dia percorridos, em VLP, que seriam efetuados caso não tivesse havido recurso a financiamento para a manutenção dos serviços de transporte essenciais.	
H – Emissões de GEE por km efetuado em VLP	208,9 (g CO_{2eq}/Km)
Gramas de CO _{2eq} (GEE) emitidos por km efetuado em VLP, Fonte APA.	
I – Estimativa das emissões de GEE evitadas pela oferta de serviços essenciais ao longo do 2º, 3º e 4º trimestres de 2020	(ton de CO_{2eq})
I = (G × H)/1000000 (para conversão em toneladas). Cálculo para estimar as emissões de GEE evitadas durante o 2º, 3º e 4º trimestres do ano 2020, pela manutenção dos serviços de transporte essenciais às populações.	
J – Tonelada equivalente de petróleo (TEP)	0.000067 tep/km
Tonelada equivalente de petróleo, Fonte APA.	
K – TEP evitadas	Tep
K = (G × J) Cálculo para estimar as TEP evitadas durante o 2º, 3º e 4º trimestres do ano 2020, pela manutenção dos serviços de transporte essenciais às populações.	

Na Tabela 16 apresenta-se a síntese dos resultados do modelo de cálculo ambiental, de onde se conclui que o financiamento da oferta com recurso às verbas do PART, do PROTransP e dos outros regimes de financiamento ao abrigo do Decreto-Lei 14-C/2020 e Orçamento Suplementar, durante o 2º, 3º e 4º trimestre de 2020, foi gerador de poupanças de emissões de GEE e de TEP que, no seu limite, poderão traduzir-se em valores da ordem das 494,3 mil toneladas de CO_{2eq} e 158,5 mil TEP.

Em teoria, poder-se-ia afirmar que em 2020 a poupança de emissões foi três vezes maior do que em 2019 (494 mil toneladas em 2020, contra 154 mil toneladas em 2019).

Não obstante o modelo de cálculo ambiental utilizado este ano seguir a mesma lógica de raciocínio que o desenvolvido em 2019, há aspetos importantes que concorrem para as diferenças dos valores estimados para os dois anos e que desaconselham a sua comparação.

Salienta-se o facto do universo de entidades ser maior em 2020 do que em 2019 (duas AM e nove CIM em 2019, duas AM e 17 CIM em 2020), além de que a determinação do diferencial de procura apresentou uma lógica diferente. Enquanto em 2019 apurou-se o diferencial entre as vendas efetivas e os novos utilizadores de transporte público (no pressuposto de que seriam utilizadores de VLP antes do PART), em 2020 apurou-se o diferencial entre os passageiros transportados e os passageiros que potencialmente passariam a utilizar o VLP na ausência de oferta que ocorreria se não tivesse havido o financiamento aos serviços essenciais.

Refira-se que, em 2020, em Portugal, os transportes rodoviários foram responsáveis pela emissão de cerca de 14,837 milhões de toneladas CO_{2eq} e, o consumo de combustíveis energéticos nos transportes rodoviários foi de 4,847 milhões de toneladas.

Tabela 16 – Cálculo emissões de CO_{2eq} e TEP evitadas no 2º, 3º e 4º trimestre de 2020

Parâmetros do modelo	Unid. medida	Valor ou Cálculo	AML	AMP	17 CIM	Total
A – Passageiros transportados no 2º, 3º e 4º trimestres de 2020	passageiros	<i>A</i>	211.162.035	53.872.166	6.473.263	271.507.464
B – Passageiros estimados para o 2º, 3º e 4º trimestres de 2020	passageiros	<i>B</i>	92.594.914	22.602.230	3.863.347	119.060.490
C – Potencial de Passageiros 2020 que andariam de VLP (se não tivesse havido financiamento)	passageiros	<i>A - B</i>	118.567.121	31.269.937	2.609.917	152.446.974
D – Ocupação média por veículo ligeiro de passageiros (VLP)	peçoas/VLP	<i>D</i>	1,60	1,56	1,58	
E – Equivalência do Potencial de Passageiros em veículos	n.º de VLP	$E = \frac{C}{D}$	74.104.451	20.044.831	1.651.846	95.801.128
F – Média de km percorridos por dia em VLP	km.VLP/dia	<i>F</i>	24,70	24,70	24,70	
G – Km/dia percorridos em VLP	km/dia	$G = E \times F$	1.830.379.928	495.107.328	40.800.599	2.366.287.855
H – Emissões de GEE por km efetuado em VLP*	g CO _{2eq} /Km	<i>H</i>	208,90	208,90	208,90	
I – Estimativa das emissões de GEE evitadas pela manutenção da oferta ao longo do 2º, 3º e 4º trimestres de 2020	ton de CO _{2eq}	$I = F \times H$ conversão em ton.	382.366	103.428	8.523	494.318
J – Tonelada equivalente de petróleo (TEP)*	tep/km	<i>J</i>	0,000067	0,000067	0,000067	
K – TEP evitadas	tep	$K = G \times I$	122.635	33.172	2.734	158.541

* Dados fornecidos pela APA

6.5 EFEITOS NOS MODELOS DE GESTÃO E GOVERNANÇA

A análise desencadeada neste subcapítulo torna evidente que o PART contribuiu para dinamizar a gestão e governança do sistema de transportes públicos de passageiros e concluir a arquitetura de planeamento das AT que vinha ser gradualmente implementada desde a Lei 52/2015, de 9 de junho.

Exercício de competências como Autoridades de Transportes

A comparação da situação antes e após o primeiro ano de implementação do PART, que teve início em abril de 2019, permite observar o claro reforço do exercício e delegação de competências por parte das autoridades de transportes instituídas pelo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) aprovado pela Lei 52/2015, de 9 de junho.

Terminado o primeiro ano de vigência do PART (31.12.2019), constatou-se que a maioria dos municípios das CIM do Alentejo Litoral, Baixo Alentejo, Alentejo Central, Douro, Ave e Alto Minho procederam à delegação de competências nas respetivas CIM. Apenas nas CIM do Cávado, Ave, Douro e Algarve, persistiam mais do que um concelho sem delegação de competências.

No retrato atual da situação (30.04.2021), verifica-se que a totalidade dos municípios que não delegaram competências nas CIM correspondem a municípios que exercem competências de AT, no âmbito deste programa de financiamento, traduzindo assim uma efetiva presença ativa das AT em todo o território nacional (ver Figura 27 – Exercício de competências como Autoridades de Transportes).

Refira-se que alguns municípios que já haviam delegado competências antes de abril de 2019 e outros que delegaram após o início do PART, continuaram a exercer parte dessas competências, designadamente as relacionadas com os transportes urbanos, como é o caso dos municípios da CIM Alto Minho.

Acordos interadministrativos entre várias entidades

A aplicabilidade do PART a serviços inter-regionais ou ao modo ferroviário pesado, no qual a autoridade de transportes competente é o Estado, tem vindo a reforçar o quadro de acordos interadministrativos representado na Figura 28, que atualmente envolve 21 das 23 CIM/AM¹⁵.

Refira-se que 9 CIM e a AML já estabeleceram contratos interadministrativos com todas as regiões envolvidas.

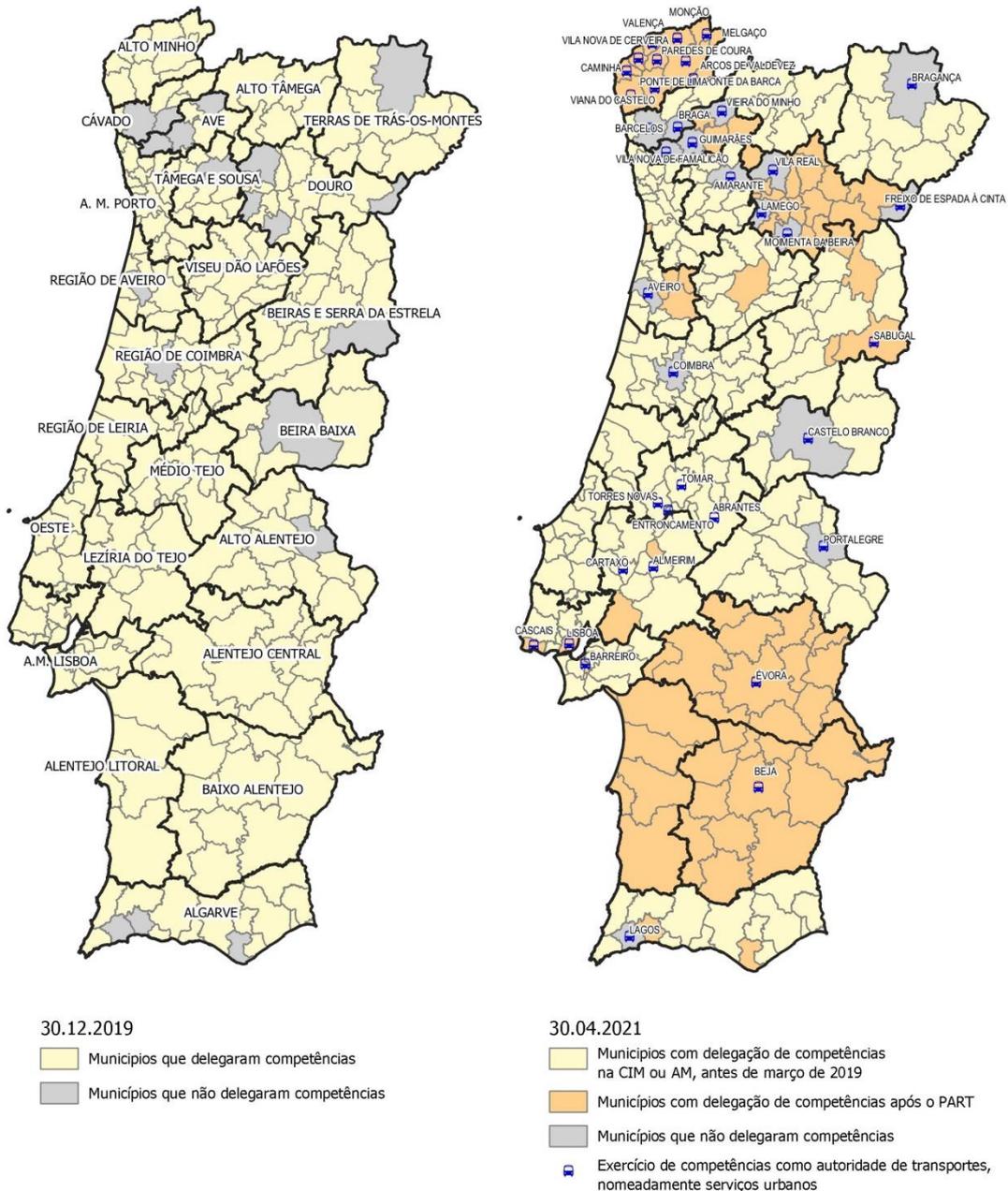
¹⁵ Encontram-se representados os acordos entre o Estado e as entidades já publicados. No caso da AML e AMP existem outros contratos entre o Estado e cada uma das entidades, nomeadamente com operadores internos e outros operadores concedentes que não têm um carácter inter-regional.

Em relação à natureza dos acordos celebrados, a mera partilha de competências tem perdido terreno para os contratos que envolvem a partilha e coordenação de competências.

Na Figura 29 é observável que os títulos inter-regionais financiados ao abrigo do PART abrangem praticamente todas as regiões. O panorama dos Acordos Interadministrativos entre CIM/CIM e CIM/AM é muito abrangente, embora ainda existam títulos inter-regionais não enquadrados em Acordos Interadministrativos publicados, especialmente no norte litoral.

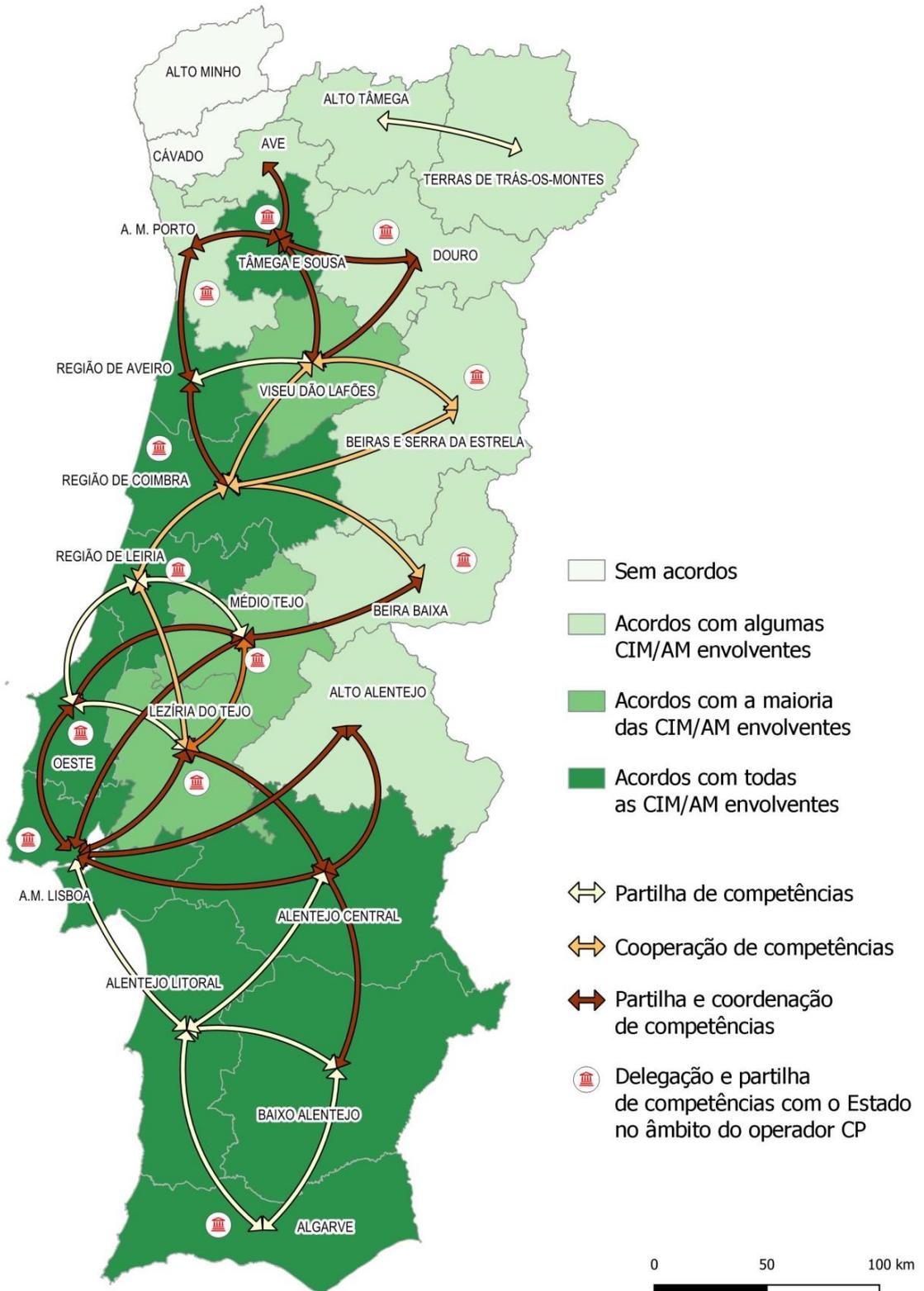
Na Figura 30 encontram-se mapeados os Acordos Interadministrativos entre CIM/AM e Estado, tendo como pano de fundo a rede ferroviária atualmente em exploração. Observa-se que estes não cobrem a totalidade do país, ou por ausência de títulos de transportes visados pelo PART em modo ferroviário pesado, ou porque decorre um processo de negociação ainda por concretizar.

Figura 27 – Exercício de competências como Autoridades de Transportes



Fonte: Relatórios anuais das CIM e AM e contratos interadministrativos publicados no portal do IMT em: <http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/TransportesRodoviaricos/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>

Figura 28 – Acordos interadministrativos entre várias CIM, entre CIM e AM, entre Estado e AM e entre Estado e CIM



Nota: Encontram-se representados os acordos entre o Estado e as entidades já publicados. No caso da AML e AMP existem outros contratos entre o Estado e cada uma das entidades, nomeadamente com operadores internos e outros operadores concedentes.

Figura 29 – Acordos interadministrativos entre diferentes Entidade vs Títulos inter-regionais financiados ao abrigo do PART

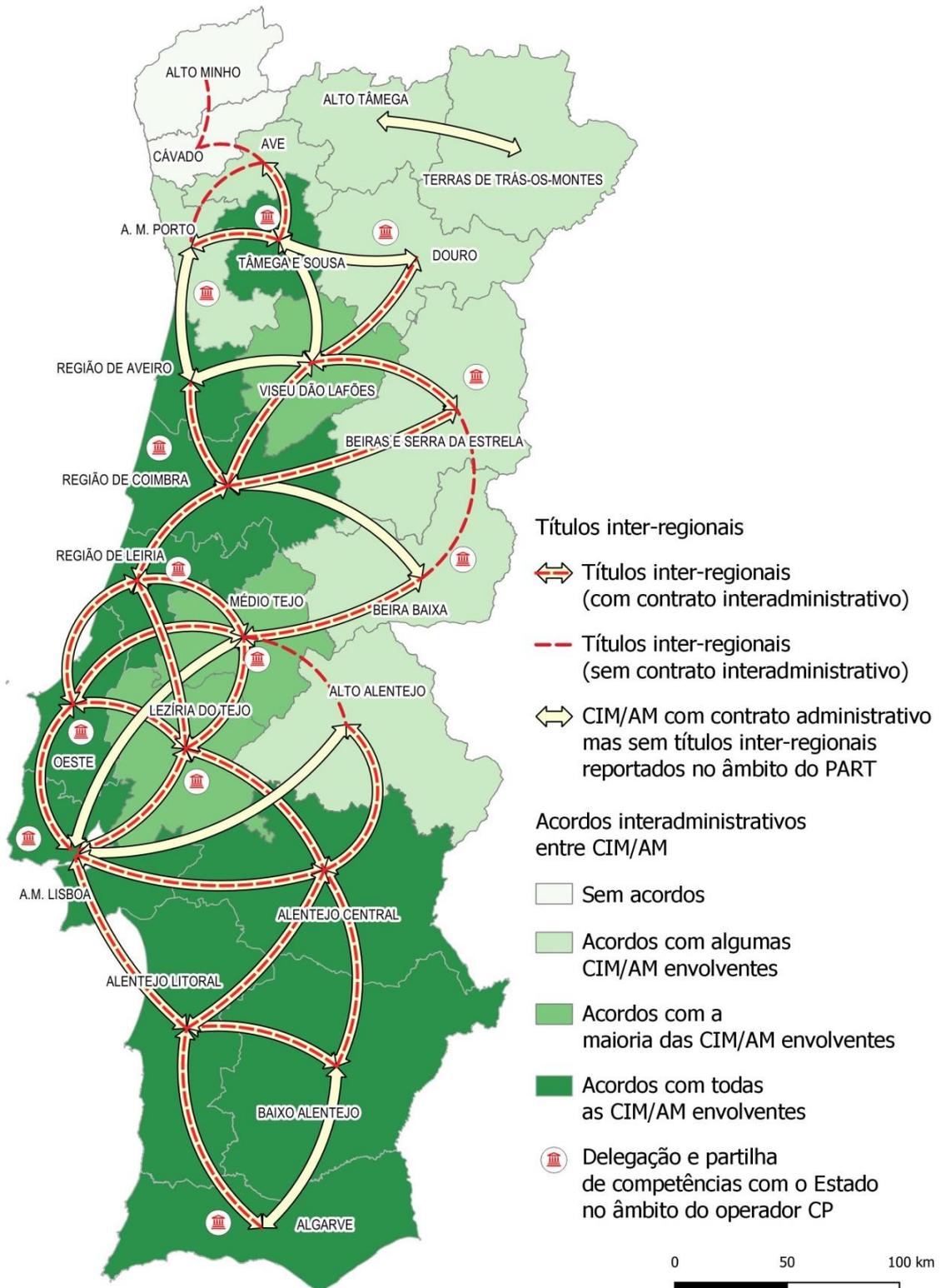
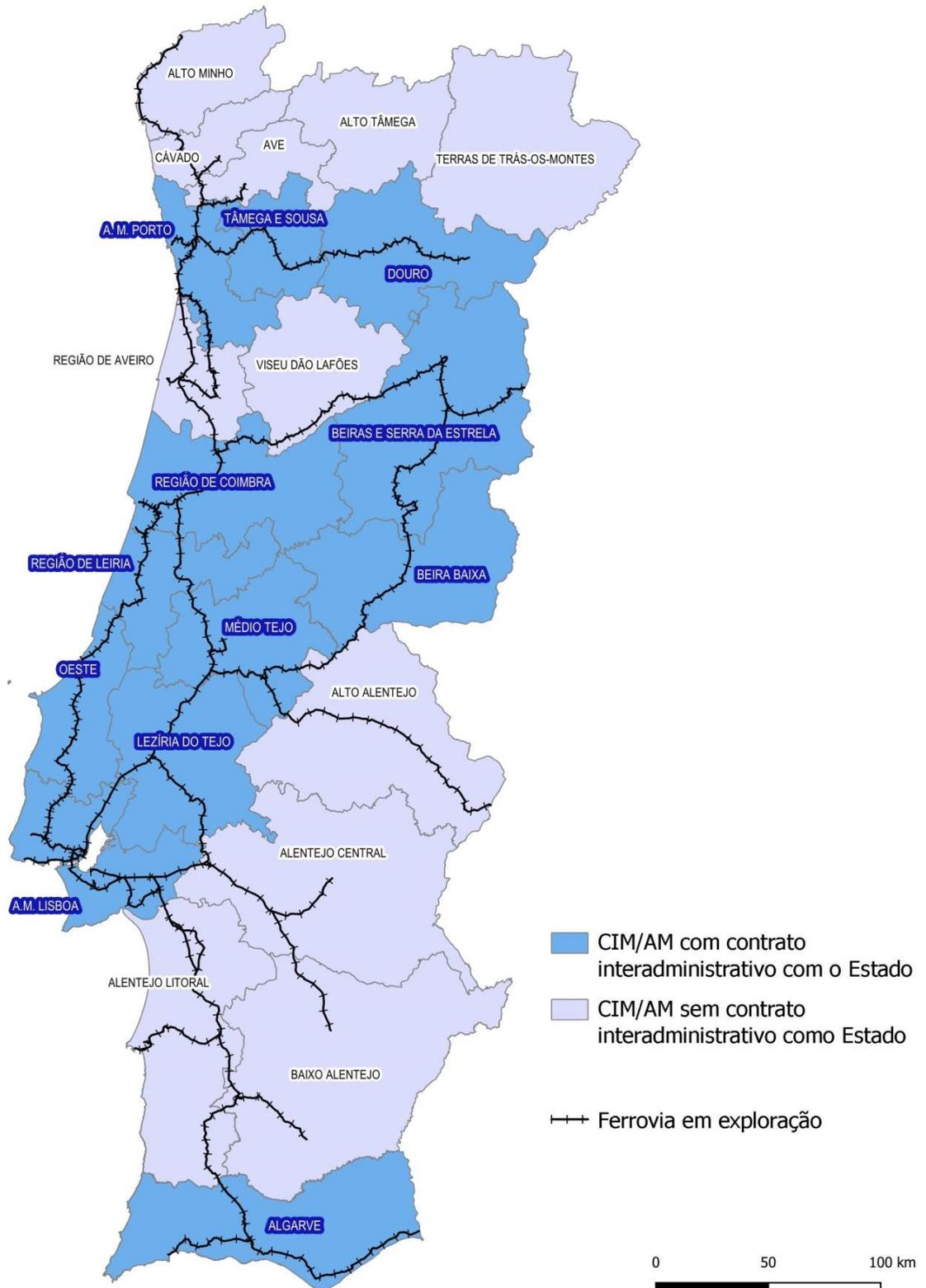


Figura 30 – Acordos interadministrativos entre CIM/AM e Estado vs Ferrovia em exploração



ANEXO I – LISTA DE ABREVIATURAS

AM	Área Metropolitana	NO ₂	Dióxido de azoto
AML	Área Metropolitana de Lisboa	OE	Orçamento de Estado
AMP	Área Metropolitana do Porto	PVP	Preço de venda ao público
AMT	Autoridade da Mobilidade e dos Transportes	RNA	Rede Nacional de Autoestradas
APA	Agência Portuguesa do Ambiente	SPTP	Serviço público de transporte de passageiros
AT	Autoridade de Transporte (AM, CIM e Mun)	TEP	Tonelada equivalente de petróleo
CIM	Comunidade Intermunicipal	TPP	Transporte público de passageiros
CIMAC	CIM Alentejo Central	TPF	Transporte público flexível
CIMAL	CIM Alentejo Litoral	VLP	Veículos ligeiros de passageiros
AMAL	CIM do Algarve		
CIMAA	CIM Alto Alentejo		
CIMAM	CIM Alto Minho		
CIMAT	CIM Alto Tâmega		
CIMA	CIM Ave		
CIMBAL	CIM Baixo Alentejo		
CIMBB	CIM Beira Baixa		
CIMBSE	CIM Beiras e Serra da Estrela		
CIMC	CIM Cávado		
CIMD	CIM Douro		
CIMLT	CIM Lezíria do Tejo		
CIMMT	CIM Médio Tejo		
CIMO	CIM Oeste		
CIMRA	CIM Região de Aveiro		
CIMRC	CIM Região de Coimbra		
CIMRL	CIM Região de Leiria		
CIMTS	CIM Tâmega e Sousa		
CIMTTM	CIM Terras de Trás-os-Montes		
CIMVDL	CIM Viseu Dão Lafões		
CO _{2eq}	Dióxido de carbono equivalente		
DGEG	Direção Geral de Energia e Geologia		
FA	Fundo Ambiental		
GEE	Gases com efeito de estufa		
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP		
INE	Instituto Nacional de Estatística		
LOE	Lei do Orçamento de Estado		

ANEXO II – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS

- APA – Agência Portuguesa do Ambiente – 10º Memorando sobre o Efeito da Pandemia Covid-19 nas Emissões Nacionais de Gases com Efeito de Estufa
- APA – Agência Portuguesa do Ambiente – NIR 2020 - National Inventory Report 2020 (Versão 15.04.2020) submetido pela APA no âmbito da UNFCCC (acessível em <http://apambiente.pt>)
- AT - Autoridades de Transportes (2 AM e 21 CIM) – Relatórios anuais de execução do PART 2019 entregues ao IMT, IP pelo Fundo Ambiental
- FA - Fundo Ambiental – Informação sobre Execução Financeira dos relatórios anuais de execução do PART 2019 das autoridades de transportes (2 AM e 21 CIM)
- IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP – Contratos interadministrativos entre Municípios e entidades intermunicipais e Contratos de delegação ou partilha de competências entre entidades intermunicipais (acessível em <http://www.imt-ip.pt>) (2019 e 2020)
- IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP – Relatório de Tráfego na Rede Nacional de Autoestradas (acessível em <http://www.imt-ip.pt>)
- IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP - Rede Nacional de Autoestradas Concessionada por Estrada e/ou por Concessionária (acessível em <http://www.imt-ip.pt>)
- IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP – Relatórios trimestrais de indicadores e Estatísticas do operador Fertagus (2019, 2020)
- IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP – Sistema de Informação Geográfica de Gestão de Carreiras (SIGGESC)
- IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP – Vendas e receitas dos títulos 4_18/sub23 (2019, 2020)
- INE – Instituto Nacional de Estatística - Estatísticas dos Transportes e Comunicações (2019, 2020) - (acessível em <http://www.ine.pt>)
- INE – Instituto Nacional de Estatística – Edição de 2020 das Estatísticas do Ambiente, Dezembro de 2020