



## **FINANCIAMENTO E COMPENSAÇÕES AOS OPERADORES DE TRANSPORTES ESSENCIAIS, NO ÂMBITO DA PANDEMIA COVID-19 - Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril**

O [Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março](#), o [Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março](#) e, posteriormente, o [Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril](#), e o [Despacho n.º 3547-A/2020, de 22 de março](#), determinaram diversas restrições ao exercício de atividades económicas e à mobilidade dos cidadãos, tendo limitado, também, a circulação de meios de transporte coletivos no sentido de preservar a saúde pública.

De acordo com o [Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril](#), tais medidas induziram impactos diretos na redução das receitas provenientes da venda de serviços de transporte, agravando o défice de exploração dos serviços de transporte.

Uma vez que os transportes públicos são serviços essenciais, naquele diploma é expressa a necessidade de manter serviços de transporte mínimos necessários a assegurar a mobilidade dos cidadãos e, também, a promover a sustentabilidade daquelas empresas de forma a permitir a disponibilização daqueles serviços.

Assim, tal poderá também ser alcançado através da utilização das verbas previstas para o Programa de Apoio à Redução Tarifária, o Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público, o Passe 4\_18@escola.tp, o Passe sub23@superior.tp e o Passe Social+.

Nos termos do Despacho n.º 3547-A/2020 e da [Lei n.º 52/2015, de 9 de junho](#), as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder aos ajustamentos à operação de transportes e respetivos procedimentos, na medida do necessário, e tendo em conta os respetivos circunstancialismos, estipulando o Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, que a atribuição daquelas verbas está sujeita à supervisão da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT).

Assim, sem prejuízo das competências legais próprias do Fundo Ambiental e do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., a AMT, considerando a utilidade de divulgar respostas a questões que têm vindo a ser colocadas, elaborou o presente documento com os necessários esclarecimentos.

*15 de abril de 2020*



## **DECRETO-LEI N.º 14-C/2020, DE 7 DE ABRIL**

### **Financiamento e compensações aos operadores de transportes essenciais, no âmbito da pandemia COVID19**

#### **PERGUNTAS E RESPOSTAS**

Sem prejuízo das competências legais próprias do Fundo Ambiental e do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), considerando a utilidade de divulgar publicamente respostas às questões que têm vindo a ser colocadas, elaborou o presente documento, com os necessários esclarecimentos.

Os presentes esclarecimentos são suscetíveis de ser atualizados, sempre que se justificar, em função de outras questões que venham a surgir.

#### **1 - Qual o enquadramento do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril?**

- O Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, o Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, e o Despacho n.º 3547-A/2020, de 22 de março, estabeleceram e enquadraram diversas restrições ao exercício de determinadas atividades e à mobilidade dos cidadãos, e limitaram a circulação de meios de transporte coletivos no sentido de preservar a saúde pública.
- As medidas de proteção de saúde pública implicaram a determinação de imposições de limitação e ajustamentos à operação de transporte público de passageiros, designadamente, redução de níveis de utilização, limitações ao manuseamento (incluindo a venda e validação) de títulos de transportes, e forma de acesso aos veículos, inviabilizando a contabilização da utilização dos serviços de transporte e das vendas de títulos de transporte.
- Estas medidas tiveram impactos diretos na redução das receitas provenientes da venda de serviços de transporte e, ainda que a redução da oferta implique a redução dos custos globais de exploração dos operadores de transporte, o ajustamento da oferta foi desproporcional à quebra de receita, agravando o défice de exploração dos serviços de transporte;
- Os transportes públicos são serviços indispensáveis, pelo que é necessário manter serviços de transporte essenciais para assegurar a mobilidade dos cidadãos.
- Importa promover a sustentabilidade financeira daquelas empresas de forma a permitir a manutenção do serviço público de passageiros em níveis que permitam satisfazer necessidades mínimas de mobilidade, no período do Estado de Emergência.
- Os serviços que será possível manter resultam da avaliação conjunta entre as autoridades de transportes e os operadores, na medida concreta de cada território.
- Poderão ser utilizadas as verbas previstas para 2020 no âmbito do Programa de Apoio à Redução Tarifária, do Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público, do passe 4\_18@escola.tp, do passe sub23@superior.tp e do passe Social+.

- Nos termos do Despacho n.º 3547-A/2020 e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, na sua atual redação, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder aos ajustamentos à operação de transportes e respetivos procedimentos, na medida do necessário, designadamente para operacionalizar tal financiamento.
- Resulta igualmente das novas regras temporárias aplicáveis aos Auxílios do Estado emitidas pela Comissão Europeia, a possibilidade de flexibilização das regras vigentes nesta matéria, em virtude de decisões governamentais excecionais no contexto da Pandemia Covid19.
- Neste contexto resulta a necessidade de procedimentos céleres e ajustados que permitam assegurar liquidez aos agentes económicos, neste período transitório, sem prejuízo, contudo, da definição e demonstração de critérios objetivos pelas entidades competentes, com base nos impactos demonstrados, garantindo-se a verificação a *posteriori* do seu caráter equitativo e não discriminatório e da não existência de sobrecompensação e não existência de vantagens não justificadas aos beneficiários, que não se verificariam caso as atuais restrições não tivessem sido impostas.
- A título de exemplo, o regime excecional previsto no [Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março](#), onde subjaz o reconhecimento dos motivos de urgência imperiosa resultantes de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, e em que não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e quando as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante.

## **2 - Qual o objetivo do financiamento (artigo 2.º, n.º 1)**

- Compensar os operadores de transporte de passageiros - pela realização dos serviços de transporte público essenciais - que sejam deficitários do ponto de vista da cobertura dos gastos operacionais pelas receitas da venda de títulos de transporte no 2.º trimestre de 2020.
- Ou seja, devem existir serviços essenciais e o operador deverá ter uma exploração deficitária para poder aceder às verbas previstas para 2020 ao abrigo dos mecanismos previstos no diploma.
- Contudo, o presente regime de compensação não se destina a financiar todo o défice de exploração das empresas, mas sim a permitir a utilização das verbas já cabimentadas para estes efeitos, desde que existam serviços mínimos.
- Da aplicação dos mecanismos de financiamento do presente diploma não decorre a obrigatoriedade de cobrir todo o défice de exploração existente, mas mitigar o mesmo e permitir que as empresas operem com menos constrangimentos financeiros.
- Existem outras medidas de financiamento, setoriais e transversais, que podem ser utilizadas pelos operadores ou operacionalizadas por autoridades de transportes, caso seja considerado necessário, e sem prejuízo das verbas previstas em contratos de serviço público/protocolos com autoridades de transportes e transporte escolar.
- A avaliação final sobre eventual sobrecompensação, resultante de todos estes apoios e financiamentos, é efetuada pela AMT, tendo em conta todos aqueles montantes, bem como as compensações/remunerações que

sejam recebidas no âmbito de outros instrumentos leais, regulamentares, contratuais ou administrativos.

- Uma vez que o presente regime legal se destina a mitigar os impactos, nos operadores de transportes, das medidas impostas no âmbito do Estado de Emergência, o período de referência a ter em conta poderá ser a data de início de imposição das medidas de exceção do Estado de Emergência.

### **3 – Como são definidos os serviços mínimos? (artigo 2.º, n.º 2)**

- O financiamento pressupõe a existência de serviços mínimos, a serem fixados conjuntamente entre autoridades locais e operadores, no nível que se justificar em cada região, quanto a cada operador.
- Caberá a cada autoridade identificar, em conjunto com o operador, o que considera essencial face às necessidades do seu território e tendo em conta o financiamento possível a alocar para o efeito.
- Os serviços mínimos poderão ser fixados até um máximo de 50% da oferta do horário de inverno.
- De referir que não decorre do diploma a obrigatoriedade de cobrir todo o défice das empresas com este financiamento, ou alocar verbas para garantir 50% da oferta, uma vez que o que se pretende é que sejam disponibilizados os serviços possíveis com as verbas cabimentadas para este efeito.
- Tal não prejudica a atribuição de financiamento já previsto ou adicional – se considerado necessário – pelas autoridades locais, neste período transitório de Estado de Emergência, tendo em conta e/ou incluindo as verbas previstas para contratos de serviço público ou outros instrumentos regulamentares, contratuais ou administrativos, de acordo com os serviços mínimos que se pretenda implementar e que se justifiquem face às necessidades.
- Apenas para as empresas identificadas no Despacho n.º 3547-A/2020, foram fixados níveis mínimos de oferta.

### **4 – Quais os procedimentos a cumprir pelos operadores perante as autoridades locais para aceder ao financiamento?**

- Nos termos do decreto-lei em análise, do Despacho n.º 3547-A/2020 e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, as autoridades de transportes estão habilitadas a proceder à definição de procedimentos e/ou ajustamentos aos procedimentos atuais, na medida do necessário e considerado justificado para o território em causa..
- De qualquer modo, por parte do operador será necessário, entre outras, demonstrar:
  - i. Os serviços que efetuava antes da imposição das restrições e proposta daqueles que pretende manter, face ao financiamento possível;
  - ii. Os dados históricos relativos à utilização dos serviços de transporte público de passageiros, incluindo variáveis que se refiram, direta ou indiretamente, à utilização dos serviços; e,
  - iii. A evolução de receitas e custos, antes e depois das atuais restrições e limitações.

- Tais elementos, ou outros, poderão ser transmitidos a todo o tempo e sempre que as autoridades de transportes deles necessitem.
- De referir que não decorre do diploma em apreço a necessidade de transmissão de elementos indicados no artigo 6.º, uma vez que os mesmos estão sujeitos a avaliação que incidirá, não só sobre estes mecanismos de financiamento, ao abrigo do presente diploma, mas também de outros atribuídos no âmbito do Estado de Emergência, para uma aferição sobre eventual sobreposição de apoios.

#### **5 - Como atribuir financiamento através do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART) (artigo 3.º, n.º 1)?**

- As autoridades de transportes podem proceder à atribuição das verbas consignadas pelo PART, ajustando os procedimentos que sejam necessários, podendo ter em conta, entre outros:
  - i. Os dados históricos homólogos relativos à utilização dos serviços de transporte; (ii)
  - ii. As vendas dos respetivos títulos de transporte antes das restrições à liberdade de circulação; e,
  - iii. Os níveis de oferta pretendidos.
- Os critérios são exemplificativos e não cumulativos, pelo que as autoridades de transportes têm amplitude na definição de critérios concretos (possibilidade de definir outros critérios ou especificar aqueles) adaptando-os às respetivas especificidades.
- Não são definidos indicadores numéricos, de forma a permitir a adaptação dos critérios mencionados, ou outros, àquilo que seja entendido por justificável nos casos concretos.
- Aliás, o presente mecanismo resulta precisamente do condicionamento, por via legal e no âmbito do Estado de Emergência, da possibilidade de aferir, com exatidão, dos dados de utilização efetiva do sistema de transportes.
- Não resulta, necessariamente, do diploma a obrigatoriedade de aplicação de uma proporção direta entre a atribuição do financiamento e aquelas variáveis, resultando antes que representam referências, que deverão ser utilizadas e /ou conjugadas entre si e com instrumentos contratuais ou regulamentares existentes (designadamente, de âmbito tarifário), que poderão ser, ou não, ajustados, dependendo do que for necessário, à variação da situação das empresas e dos serviços antes e depois das atuais restrições.
- Por outro lado, as autoridades poderão ter em conta os referenciais também já existentes, nos respetivos instrumentos regulamentares e contratuais, definidos em 2019, para os efeitos de implementação do PART, que já tinham por referência, diversas variáveis, direta e/ou indiretamente, relativas à utilização dos transportes públicos.
- Naturalmente, tais critérios terão de ser claros, objetivos e transparentes e aplicar-se de forma equitativa aos operadores na sua jurisdição, tendo em conta os circunstancialismos de cada região.

- De sublinhar que por “equidade” se entende aplicar regras não de forma igual mas reconhecendo as diferenças de base existentes, admitindo-se que territórios ou operadores detêm circunstancialismos diferenciados.
- De referir que na utilização de dados históricos deverá ter-se em conta se nos meses homólogos já estavam implementadas as medidas definidas pelas autoridades no âmbito do PART. Caso ainda não estivessem, em parte ou na totalidade, deverão aquelas entidades definir o período de referência que se justificar na respetiva região.

**6 – Que ajustamentos temporários foram efetuados no [Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro](#) que aprova o PART (artigo 3.º, n.º 2, 3, e 4)?**

- Às verbas pagas no 2.º trimestre de 2020 não se aplicam 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 aplica o disposto no n.º 5 do artigo 5.º do referido decreto-lei.
- Ou seja, é dada a possibilidade de alocação, à manutenção de serviços mínimos, dos montantes previstos para redução tarifária e aumento de oferta, não se aplicando, igualmente, a proporção de 60%/40% àquelas duas modalidades de financiamento.
- De qualquer modo, o valor previsto para todo o ano de 2020, por via do Orçamento do Estado, para o PART é fixo, o que deve ser tido em conta para efeitos de fixação dos serviços mínimos neste período.
- Tal não obstará à alocação de financiamento existente ou à fixação de financiamento adicional, por parte das autoridades locais, se assim o entenderem ou seja possível.
- As autoridades de transportes podem utilizar a totalidade das verbas destinadas ao PART não utilizadas em 2019, não podendo aumentar o orçamento do PART de 2020, e tendo de ser restituído ao Fundo Ambiental até ao final do ano de 2020.

**7 – Que ajustamentos temporários foram efetuados ao Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público PROTransP (artigo 4.º)?**

- As verbas destinadas ao PROTransP (artigo 289.º da [LOE2020](#)) em 2020 podem ser utilizadas pelas Comunidades Intermunicipais para o financiamento de serviços de transporte público considerados como serviços essenciais.
- As verbas referidas podem ser utilizadas para cobertura do défice de exploração dos operadores de transporte não cobertos pelos apoios concedidos ao abrigo do PART, ou seja, cada Comunidade Intermunicipal, se pretender utilizar este financiamento, deverá ter em conta o que já foi atribuído por via do PART, sendo o PROTransP um financiamento complementar.
- O racional subjacente à norma é evitar a sobrecompensação ou a sobreposição de apoios. Pretende-se evitar colocar algum agente económico em vantagem concorrencial face a outros ou numa situação mais favorável do que aquela que existiria caso não fossem impostas as atuais medidas restritivas do Estado de Emergência.
- Se por hipótese, o PART cobrisse 70% do défice de exploração, o valor do PROTransP não poderia representar um valor correspondente superior a

30%, mesmo que houvesse disponibilidade financeira naquele fundo, ou seja, a soma dos dois não poderá ser superior a 100% do défice de exploração.

- De referir, igualmente, que quanto ao PART e PROTransP não existem restrições expressas – exceto as que já resultam da lei – quanto à amplitude de definição de procedimentos por parte das autoridades de transportes, designadamente a possibilidade de pagamentos por conta das verbas atribuídas em meses homólogos, desde que sejam efetuados os acertos a que haja lugar (aliás, como se verifica atualmente em diversos instrumentos regulamentares de aplicação do PART), e antes da remessa de valores definitivos à AMT, nos termos do artigo 6.º.

#### **8 – Que ajustamentos temporários foram efetuados às compensações do Passe 4.18, Sub23 e Social+ (artigo 5.º)?**

- São pagas aos operadores de transporte as compensações relativas ao 2.º trimestre de 2020, com base no histórico de compensações dos meses homólogos de 2019.
- As verbas referidas 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.
- O objetivo é evitar a sobrecompensação ou a sobreposição de apoios, e não colocar algum operador em vantagem concorrencial face a outro. Ou seja, não pode resultar, para o operador uma situação mais favorável do que aquela que existiria caso não existissem as atuais restrições excecionais e temporárias.
- A avaliação quanto aos Passes 4.18 e Sub23 não será efetuada pelas autoridades de transportes locais uma vez que não são responsáveis pelo pagamento daqueles apoios.

#### **9 – Como é efetuada a avaliação final das compensações atribuídas no 2.º trimestre de 2020 (artigo 6.º, n.º 1 e 2)?**

- A atribuição das verbas previstas nos artigos anteriores está sujeita à supervisão da AMT.
- Os apoios concedidos devem atender às perdas de receitas decorrentes dos efeitos devidos à situação epidemiológica que motivou a declaração do Estado de Emergência e às reduções de custos associadas à redução de oferta e medidas de mitigação implementadas, designadamente o recurso ao *lay-off*.
- Ou seja, a avaliação de eventual sobreposição de apoios, atribuídos no âmbito deste diploma, em outros regimes temporários ao abrigo do Estado de Emergência e outros instrumentos legais, regulamentares, contratuais e administrativos em vigor, não será efetuada pelas autoridades locais, cabendo a estas apenas definir procedimentos de atribuição dos financiamentos previstos ao abrigo do PART e PROTransP.
- Naturalmente, continua a ser competência das autoridades locais a atribuição e gestão de verbas existentes ou adicionais, relativas a instrumentos regulamentares, contratuais e administrativos da sua titularidade de acordo com a disponibilidade e serviços que se pretendam manter neste período.

**10– Que informação deverá ser remetida à AMT pelos operadores (artigo 6.º, n.º 3)?**

- Os operadores devem remeter, até 31 de julho de 2020, à AMT a informação que permita avaliar se as verbas atribuídas que lhes foram atribuídas não representam uma sobrecompensação ou duplicação de apoios para o mesmo fim e são proporcionais à oferta de serviços de transportes disponibilizados, designadamente:
  - i. Relatório e Contas;
  - ii. Demonstração dos serviços efetivamente prestados e da evolução de receitas e custos, antes e depois das restrições e limitações decorrentes das medidas de mitigação da pandemia COVID-19, separando os dados relativos a serviço público e a outros serviços;
  - iii. Demonstração dos recebimentos de outros apoios concedidos no mesmo contexto;
  - iv. Comunicação de compensações e remunerações recebidas através de instrumentos legais, regulamentares e contratuais, por parte de entidades públicas; e,
  - v. Outras informações e dados que sejam considerados necessários, para estes efeitos, por sua iniciativa ou a pedido da AMT, como por exemplo dados de procura e oferta mensais face aos períodos homólogos de 2019.
- Quanto a este aspeto, a AMT divulgará, oportunamente, a especificação dos procedimentos subjacentes a esta verificação. Tal não obsta à atribuição, pelas entidades competentes, do financiamento previsto no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.

**11 – Que informação deverá ser remetida à AMT por entidades públicas (artigo 6.º, n.º 4)?**

- As entidades públicas que procedam à atribuição das compensações abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, devem, obrigatoriamente, comunicar os referidos montantes à AMT.
- Tal inclui, para os efeitos do n.º 2 e 3 do artigo 6.º, a comunicação de outras verbas atribuídas a operadores de transportes, designadamente por via de instrumento legal, regulamentar, contratual ou administrativo.
- De referir que as decisões de atribuição de compensações, no âmbito deste diploma, enquadram-se no âmbito de compensações tarifárias por serem motivadas pela alteração de procedimentos tarifários e pelos seus impactos nas receitas tarifárias dos operadores, bem como por se enquadrarem em instrumentos de financiamento tarifários.
- As decisões de atribuição de compensações, para estes efeitos e no período em causa, não estão sujeitas a parecer prévio vinculativo da AMT, mas sim à notificação após a sua emissão, sendo avaliadas posteriormente.
- De qualquer modo, ainda que se tratem de compensações de âmbito tarifário, por um período excecional e temporário, deverá garantir-se, que os atos próprios das autoridades locais fixam critérios claros e objetivos, de forma equitativa e não discriminatória.



## **12 – Qual o resultado da avaliação final das compensações atribuídas no 2.º trimestre de 2020 (artigo 6.º, n.º 5)?**

- Em caso de se constatar a sobrecompensação ou sobreposição de apoios e compensações ou a desproporcionalidade face à oferta de serviços de transportes disponibilizados, é determinada, até ao final de 2020, a devolução de montantes ou o acerto de contas em pagamentos subsequentes.
- A avaliação resultará da ponderação das várias variáveis aplicáveis e em função dos circunstancialismos atuais e pré-existentes de cada região.
- Posteriormente, a AMT certificará os montantes que, eventualmente, poderão ser objeto de devolução ou acerto até ao final de outubro de 2020, com base na informação remetida até 31 de julho de 2020.
- Quanto a estes procedimentos, a AMT definirá, oportunamente, a especificação dos procedimentos subjacentes a esta verificação. Tal não obsta à atribuição, pelas entidades competentes, do financiamento previsto no Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.

As considerações interpretativas são efetuadas de forma genérica, podendo ser aplicáveis numa multiplicidade de situações, cabendo às autoridades de transportes locais adaptar aos circunstancialismos e na medida concreta de cada região e não dispensado a leitura do enquadramento legal citado

Eventuais questões adicionais que possam surgir, poderão ser colocadas através do endereço de correio eletrónico [DS@amt-autoridade.pt](mailto:DS@amt-autoridade.pt)