



PROVEDOR DE JUSTIÇA
Gabinete do Provedor

Exmo. Senhor
Deputado Hélder Amaral
Presidente da Comissão de Economia,
Inovação e Obras Públicas
Palácio de S. Bento
1249-068 Lisboa

- por protocolo -

Lisboa, 2 de outubro de 2017

V. Ref.ª

Ofício n.º 220/CEIOP de 19 de setembro p.p.

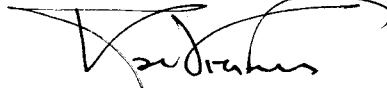
DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES	
Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas	
CEIOP	
N.º Único	585 812
Entrada/Saída n.º	422
Data	27/10/2017
N.º Reg.	

PDJPROD/2017/19739

Encarrega-me Sua Excelência o Provedor de Justiça de enviar o solicitado parecer deste órgão do Estado sobre os Projetos de Lei n.º 407/XIII/2.ª (BE), n.º 412/XIII/2.ª (PSD) e a Proposta de Lei n.º 82/XIII/2.ª (ALRAM), o qual se anexa.

Com os meus respeitosos cumprimentos, *de Vieira Neves*

A Chefe do Gabinete


Rosa Vieira Neves

Anexo: o mencionado.



I

Notas preliminares: Enquadramento legal

O Decreto-Lei n.º 66/2008, de 9 de abril, visou regular, ao tempo da sua publicação, a adoção de mecanismos com vista à liberalização dos preços das tarifas aéreas na Região Autónoma da Madeira (RAM), sem prejuízo da estipulação de um subsídio social de mobilidade para os passageiros residentes e estudantes daquela Região.

Em razão da necessidade de flexibilizar e alterar o carácter fixo do auxílio social em apreço foi revogado aquele diploma, entrando em vigor o Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho, que cingiu o respetivo âmbito de aplicação aos serviços aéreos e marítimos entre os aeroportos e portos situados no continente ou na Região Autónoma dos Açores (RAA) e os aeroportos e portos situados na RAM. Com efeito, a mobilidade na Madeira compreende também o transporte marítimo, que oferece um modo complementar e uma alternativa para o transporte de passageiros¹.

O novo regime de atribuição do subsídio social de mobilidade aplica-se aos passageiros residentes na Região Autónoma da Madeira e residentes equiparados², bem como aos passageiros estudantes³ que, ali residindo, efetuem os seus estudos em estabelecimentos de ensino situados em outras regiões, ou que, sendo residentes em outras regiões, ali desenvolvam os seus estudos, realizando, para esse efeito, viagens nas referidas ligações aéreas e marítimas, e que satisfaçam os critérios de elegibilidade previstos no Decreto-Lei n.º 134/2015⁴.

¹ Cf. o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho. O Decreto Regulamentar Regional n.º 1-A/2016/M, de 20 de janeiro, aprova as condições da atribuição do subsídio social de mobilidade, no âmbito dos serviços regulares de transporte aéreo e marítimo, entre a ilha da Madeira e do Porto Santo.

² Cf. as alíneas f) e g) do Decreto-Lei n.º 134/2015, que concretizam, respetivamente, os conceitos de passageiro residente e residente equiparado.

³ Vide a alínea e) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho.

⁴ Idêntico regime foi fixado na RAA, através da publicação do Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março.



Tais subsídios são atribuídos sob a forma de reembolso, implicando, assim, que, no ato de compra, os beneficiários paguem na totalidade o seu bilhete e se desloquem, em um segundo momento, a um posto dos Correios de Portugal (CTT) com a documentação necessária, a fim de que possa ser restituído o valor da passagem aérea.

Os beneficiários dispõem de um prazo máximo de 90 dias para solicitar o reembolso da viagem junto dos CTT mas, em caso de recurso ao crédito, só poderão fazer o pedido de reembolso 60 dias após a data da compra da passagem⁵.

No caso específico da RAM, um estudante que viaje com destino a Portugal Continental é subsidiado no valor da diferença entre o custo elegível e o montante máximo de 65 euros por viagem de ida, ou ida e volta, existindo um teto máximo de 400 euros para o preço do bilhete, independentemente da companhia aérea escolhida, desde que a tarifa escolhida seja a económica com restrições⁶.

II

As queixas apresentadas ao Provedor de Justiça

As queixas em tempo dirigidas ao Provedor de Justiça (todas elas referentes ao ano de 2016) incidiam na existência de anomalias quanto ao processamento do subsídio social de mobilidade, consignado aos residentes da RAM, à luz do regime legal acima elencado.

As situações identificadas por este órgão do Estado, com carácter recorrente, versaram sobretudo, os seguintes pontos, a seguir discriminados:

a) *Indeferimento dos pedidos de processamento do subsídio* por parte dos CTT, na medida em que os comprovativos emitidos pelas companhias aéreas (em regra, a

⁵ Cf. o artigo 5.º da Portaria n.º 260-C/2015, de 24 de agosto, que define o modo de proceder ao apuramento do valor do subsídio social de mobilidade e o prazo em que o mesmo deve ser solicitado.

⁶ Cf. o artigo 3.º da Portaria n.º 260-C/2015.



TAP Portugal) não contemplariam o código tarifário constante do bilhete eletrónico. Neste particular, e segundo apurado, as regras de elegibilidade do subsídio aplicadas pelos CTT difeririam de serviço para serviço, sendo que apenas algumas lojas vinham exigindo a apresentação do respetivo código (WRAMTAP).

Reconhecendo a TAP Portugal a importância da discriminação dos elementos que compõem o valor total cobrado pelo bilhete *round-trip* (RT) ou *one-way* (OW), a solução foi encontrada nos bilhetes de transporte (bilhete eletrónico) entregues aos passageiros, já que ali se encontravam integrados todos os detalhes correspondentes aos valores faturados (tarifas ou taxas). Desta forma, a comprovação da elegibilidade para cálculo do subsídio passou a ser conseguida através da obrigação de apresentação e entrega à entidade prestadora do serviço de pagamento de cópia do bilhete de transporte, sendo que, para facilitar essa comprovação, a identificação do número do bilhete consta igualmente do recibo; ainda assim, também o Provedor de Justiça sugeriu nas diligências instrutórias que o recibo emitido pela companhia aérea identificasse a categoria da tarifa contratada;

b) *Constrangimentos relativamente às tarifas consideradas elegíveis para efeitos de processamento do subsídio*, já que apenas seriam de considerar as tarifas económicas sem restrições; para este efeito, e apesar de o Ofício Circulado n.º 5/2015, da Direção Regional do Orçamento e do Tesouro (Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública) proceder à discriminação das classes de tarifas que dão acesso ao subsídio social de mobilidade, concluiu-se que, em regra, os consumidores desconheciam os termos da tarifa contratualizada à altura da aquisição do respetivo bilhete de transporte, por não se encontrarem definidas e não serem corretamente divulgadas as condições exatas do contrato celebrado, no que concerne à possibilidade de requerer o reembolso;



c) *Indeferimento de pedidos de processamento do subsídio de mobilidade relativamente às viagens “ponto-a-ponto” entre a Região Autónoma Madeira e o continente.* Recorde-se que, de acordo com a Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC), «As viagens “ponto-a-ponto” entre a Região Autónoma Madeira e o continente são todas elegíveis. As viagens com escala em Lisboa/Porto com destino a Faro são elegíveis desde que estejam incluídas no mesmo contrato de transporte, i.e., “bilhete corrido” sem *stopover* (tempo de escala não superior a 24 horas) e que respeitem a lugares em classe económica com restrições.»⁷.

Assim, as viagens com escala em Lisboa/Porto com destino a Faro, devem, em regra, ser elegíveis desde que estejam incluídas no mesmo contrato de transporte, e em função da contratualização realizada pelo passageiro residente na RAM com a companhia de transporte:

- Se forem adquiridos bilhetes por percurso, i.e., Madeira-Lisboa, Lisboa-Faro apenas o segmento “Madeira-Lisboa” será participado pelo Estado;
- Se forem adquiridos bilhetes corridos, i.e., Madeira-Faro, via Lisboa, serão participadas pelo Estado os custos associados às viagens entre a Madeira Faro, via Lisboa.

No seguimento das diligências instrutórias realizadas pelo Provedor de Justiça, as companhias aéreas passaram a proceder à discriminação dos valores atinentes a cada um dos percursos, em consonância com os termos do acordo celebrado pelo consumidor final aquando da aquisição do bilhete.

Salienta-se ainda que todas as anomalias procedimentais assinaladas perante este órgão do Estado foram corrigidas em tempo útil.

III

As iniciativas legislativas em curso

⁷ Neste sentido, cf. o ponto 1.1. do citado Ofício Circulado n.º 5/2015.



Nessa Comissão Parlamentar encontram-se a correr as seguintes iniciativas legislativas:

- i)* Projeto de Lei n.º 407/XIII/2.^a, apresentado pelo «Bloco de Esquerda» (BE), com o intuito de simplificar e prevenir eventuais fraudes na atribuição do subsídio social de mobilidade a residentes nas regiões autónomas;
- ii)* Projeto de Lei n.º 412/XIII/2.^a, subscrito pelo «Partido Social Democrata» (PSD), para uniformização dos regimes vigentes na RAM e na RAA;
- iii)* Proposta de Lei n.º 82/XIII/2.^a, desencadeada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM), visando proceder à primeira alteração ao regime fixado pelo Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho.

Vejamos as principais alterações promovidas por cada uma das iniciativas em apreço.

i) Projeto de Lei n.º 407/XIII/2.^a (BE)

O Projeto de Lei em apreço propõe, desde logo, que o subsídio social de mobilidade seja diretamente processado pela companhia aérea ou pelo seu agente, que passa a ser reembolsado desse montante pelo Estado, através da Autoridade Tributária e Aduaneira.

Paralelamente, a prova de beneficiário será feita junto da companhia aérea ou pelo seu agente, mediante a apresentação de certidão emitida pela Autoridade Tributária, por via eletrónica. Para obtenção de tal certidão deverão os beneficiários do subsídio juntar e manter atualizados os documentos exigidos para a sua comprovação junto da Autoridade Tributária.

Os cidadãos beneficiários deverão apresentar à Autoridade Tributária os cartões de embarque ou cartão de embarque no prazo de 30 dias após a sua utilização, podendo tal apresentação ser feita por via eletrónica no portal da Autoridade Tributá-



ria. Em caso de incumprimento, os utentes ficam obrigados a proceder ao reembolso ao Estado do valor do subsídio social de mobilidade, deixando de ser elegíveis como beneficiários.

ii) Projeto de Lei n.º 412/XIII/2.ª (PSD)

A iniciativa em causa propõe-se igualmente alterar os termos em que é concedido o subsídio social de mobilidade, que passa a ser atribuído no ato da compra da respetiva viagem, competindo ao Estado reembolsar diretamente as companhias aéreas e seus agentes do adiantamento feito ao passageiro beneficiário.

Por outro lado, são ainda propostas alterações nas viagens cujo destino final se situe em território nacional, desde que incluídas num único bilhete, bem como na atualização de custos elegíveis que decorrem de imposições legais. É ainda possível realizar alterações de bilhete posteriores à compra inicial

Por fim, é clarificada a punição em casos de falsificação ou a contrafação de documentos e o acesso mensal da Região Autónoma da Madeira à informação estatística detalhada.

iii) Proposta de Lei n.º 82/XIII/2.ª (ALRAM)

A Proposta de Lei desencadeada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira preconiza também que os residentes apenas paguem o máximo do subsídio de mobilidade no ato da compra (86 euros para residentes e 65 euros para estudantes).

O subsídio de mobilidade deve passar a contemplar os custos das viagens Porto Santo-Funchal-Porto Santo, para os residentes naquela ilha, as deslocações que incluam escalas no território nacional e a inclusão de bagagem de porão.

A iniciativa inclui, ainda, a eliminação do limite de idade de 26 anos para os consumidores estudantes.



No caso das viagens para os Açores, os valores propostos são de 119 euros para residentes ou equiparados, e de 89 euros para os estudantes.

Para além da simplificação do processo de apresentação de documentos para efeitos de validação, a apresentar em sede de reembolso, entende-se que ao bilhete apenas em um dos sentidos deva corresponder o reembolso de metade da tarifa.

IV

Comentários e Sugestões

As iniciativas legislativas ora analisadas oferecem uma nomenclatura diversa no que concerne à atribuição do subsídio social de mobilidade, eliminando ou reformulando o papel até aqui cometido à entidade prestadora do serviço de pagamento, e requalificando o papel das operadoras aéreas, seja enquanto processador direto da prestação, seja ainda no âmbito da verificação dos requisitos de elegibilidade dos utentes.

Em tais moldes, o processo afigurar-se-ia mais simples e económico, uma vez que o consumidor final beneficiaria, logo no momento da aquisição do bilhete, do desconto efetuado nos termos da lei; em simultâneo, dirimir-se-ia a questão do prazo de caducidade para reclamação do subsídio.

Algumas dúvidas suscitam-se quanto à eficácia resultante da sobredita implementação, designadamente no que se refere à capacidade de operacionalização das transportadoras, bem como à experiência exigida em matéria de prestação de serviços de pagamento.

Por outro lado, não chocaria que a entidade responsável pelo pagamento fosse igualmente incumbida da verificação dos documentos comprovativos para atribuição do subsídio: tal solução poderia tornar mais expedita a tarefa de fiscalização exercida pela IGF, sendo ainda suscetível de simplificar a relação com os cidadãos



consumidores. Em uma palavra, os riscos inerentes à eventual falta de experiência por parte das operadoras aéreas nesta matéria poderão ser causa de constrangimentos ao nível da prova de elegibilidade, fragilizando, no limite, o novo modelo, ao invés de o tornar mais eficiente.

Neste sentido, parece positiva a atribuição da função fiscalizadora da utilização efetiva do bilhete adquirido pelo beneficiário à entidade da Administração Pública prestadora do serviço de validação, designadamente, para efeitos de combate à fraude (*vide* o artigo 5.º do *Projeto de Lei n.º 412/XIII/2.ª*).

Reconhecendo-se igualmente as virtudes do processamento direto do subsídio social de mobilidade, não podemos deixar de tecer algumas reservas quanto ao modelo proposto: de facto, o que passa a estar em causa é um efetivo adiantamento da prestação, deixando de ser aplicável o pedido de reembolso, mediante atribuição direta e *posterior* aos beneficiários que o solicitem, após prova de elegibilidade. Note-se que, à luz do regime vigente, para efeitos de atribuição do subsídio social de mobilidade, o beneficiário pode requerer, presencialmente, nos serviços competentes da entidade prestadora do serviço de pagamento, o respetivo reembolso, depois de comprovadamente ter realizado a viagem de ida ou a viagem de ida e volta, a que respeita o subsídio⁸. A nosso ver, a relevância do conceito de «utilização efetiva do bilhete» é secundarizada em função da alteração de paradigma proposta, não obstante o novo regime introduzido pelo n.º 6 do artigo 4.º pelo *Projeto de Lei n.º 407/XIII/2.ª*, de resto secundado pelas restantes iniciativas.

Na medida em que o subsídio social de mobilidade está conceptualmente enquadrado na alínea h), do n.º 1, do artigo 1.º e do artigo 51.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão, de 16 de junho de 2014⁹, consubstanciando um auxílio de natureza social compatível com o mercado interno, condicionado à obrigação de o beneficiário utilizar o serviço em causa, poderá, em suma, fazer-se uma reserva aos

⁸ Cf. o n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 134/2015.

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0651>.



moldes em que aquele passa a ser atribuído, deixando de assumir a natureza de um pagamento ou reembolso realizado *a posteriori*, para passar a configurar uma dedução direta no preço do bem adquirido.

Por outro lado, entende-se que deve ser ponderada a adoção de medidas de tratamento mais favorável para passageiros estudantes e beneficiários sujeitos a cuidados de saúde.

De facto, em ambos os casos (embora com motivações de natureza distinta), não se afigura sempre possível proceder ao agendamento atempado das deslocações, sendo que, no caso específico da população académica, as pausas letivas das instituições de Ensino Superior coincidem com os períodos considerados de época alta, nomeadamente, Carnaval, Páscoa, Férias de Verão (Agosto), Natal e Ano Novo, o que resulta em voos esgotados (fenómeno de *overbooking*) e conseqüente aumento da tarifa nas datas ainda disponíveis.

Neste sentido, poderia ser pertinente a criação de uma plataforma eletrónica, funcionando em tempo real, partilhada pela Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC) e pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), que tivesse por finalidade integrar a totalidade das viagens aéreas disponibilizadas pelas respetivas companhias, em função da época sazonal, para monitorização da estrutura e distribuição tarifárias e respetivas condições de aplicação. Quaisquer alterações aos elementos aqui referidos deveriam constar obrigatoriamente da sobredita plataforma, com particular atenção para os períodos considerados de época alta.

Em conformidade, poderá ser igualmente acautelada a eliminação de um teto máximo para o reembolso da passagem aérea adquirida por cidadãos residentes nas regiões autónomas sujeitos a cuidados de saúde em território continental (sempre em tarifa económica), bem como por estudantes em Portugal Continental e na RAA, com residência fiscal na RAM, e por estudantes com residência fiscal em Portugal Continental ou na RAA que estudem na RAM.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

Gabinete do Provedor

Em tal contexto, deverá também materializar-se a proposta de eliminação do condicionamento dos 60 dias subjacente ao pagamento com cartão de crédito, por via de norma revogatória.

Entende-se que as propostas ora avançadas seriam suscetíveis de ultrapassar constrangimentos até aqui identificados nas queixas apresentadas ao Provedor de Justiça.