

# NOTA TÉCNICA

**Análise da Proposta de Lei n.º 7/XVI/1.ª (ALRAA) – “Simplifica o modelo de atribuição do Subsídio Social de Mobilidade a residentes na Região Autónoma dos Açores” apresentada pelo Gabinete da Presidência da ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES.**

---

## I. INTRODUÇÃO

1. A alínea a) do n.º 3 do artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia prevê que podem ser compatíveis com o mercado interno os auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico das regiões ultraperiféricas, previstas no artigo 349.º do referido Tratado, nas quais se incluem as Regiões Autónomas dos Açores (RAA) e da Madeira (RAM).
2. Os Decretos-Lei n.º 41/2015, de 24 de março, e n.º 134/2015, de 24 de julho, implementaram um novo modelo de auxílio social de mobilidade (SSM) aos passageiros residentes, residentes equiparados e aos passageiros estudantes, caracterizado por ser um subsídio de valor variável, por viagem entre o continente e a RAA e entre esta e a RAM (tratando-se de residentes, residentes equiparados e/ou estudantes da RAA) ou por viagem entre o continente e a RAM e entre esta e a RAA (tratando-se de residentes, residentes equiparados e/ou estudantes da RAM), atribuído direta e posteriormente aos beneficiários que o solicitem, mediante prova de elegibilidade, à entidade designada pelo Governo para proceder ao respetivo pagamento.
3. O modelo de SSM plasmado nos supramencionados diplomas prossegue objetivos de coesão social e territorial, em cumprimento da legislação aplicável da União Europeia, alcançando, simultaneamente, benefícios de eficiência funcional e desagravo dos encargos públicos.
4. Encontrando-se em apreciação, na Comissão de Economia, Obras Públicas e Habitação, a *Proposta de Lei n.º 7/XVI/1.ª (ALRAA) - «Simplifica o modelo de atribuição do subsídio social de mobilidade a residentes na Região Autónoma dos Açores»*, no dia 9 de julho, foi solicitado à ANAC parecer sobre a iniciativa em causa, para remessa à referida Comissão, até ao dia 31 de julho.



5. A este propósito menciona-se que, na audição à Autoridade Nacional da Aviação Civil, ocorrida a 31 de maio de 2024, na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, esteve presente a Presidente desta Autoridade, no seguimento de um pedido recebido na ANAC, no âmbito da Anteproposta de Lei n.º 2/XIII – “*Simplifica o modelo de atribuição do Subsídio Social de Mobilidade a residentes na Região Autónoma dos Açores*” apresentada pelo Grupo Parlamentar do Chega.
6. Destaca-se, ainda, que através do Despacho n.º 7613/2024, de 12 de julho, o Governo criou um grupo de trabalho que visa o estudo, a análise e a revisão do modelo do subsídio social de mobilidade, devendo apresentar ao Governo um relatório final, até ao dia 15 de setembro de 2024, com recomendações.
7. O principal objetivo da proposta legislativa, ora apresentada, relaciona-se com o entendimento de que o modelo de SSM na RAA, fixado pelo Decreto Lei n.º 41/2015, de 24 de março, impõe uma sobrecarga financeira e burocrática aos açorianos, consubstanciada no pagamento, na íntegra, da passagem aérea e posterior entrega de documentos para efeitos de comprovação da elegibilidade, com vista ao reembolso.

## **II. PARECER DA ANAC SOBRE A REFORMULAÇÃO DO MODELO - Proposta de Lei n.º 7/XVI/1.ª (ALRAA)**

8. As alterações propostas ao modelo de SSM, com vista à simplificação de procedimentos, convergem com o modelo previsto na Lei n.º 105/2019, de 6 de setembro, que veio introduzir alterações significativas ao regime da RAM, constante do Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho, nomeadamente através da transferência para as transportadoras aéreas das responsabilidades financeiras, administrativas e dos riscos associados à atribuição do SSM.
9. Recorda-se que as modificações introduzidas pela Lei n.º 105/2019, de 6 de setembro, ao processo de atribuição do subsídio social de mobilidade suscitaram, à data, várias reações, designadamente por parte das transportadoras aéreas, não tendo sido possível, até à data, implementar o modelo preconizado na referida Lei.
10. À semelhança do modelo previsto na Lei n.º 105/2019, de 6 de setembro, o modelo agora apresentado na proposta de lei n.º 7/XVI/1.ª (ALRAA) introduz uma nova entidade no processo de atribuição do SSM – as transportadoras aéreas – consubstanciando a transferência para estas de uma parte das responsabilidades na



atribuição de auxílios de natureza social aos passageiros do transporte aéreo, sendo que essa missão é, por natureza, do Estado e não da iniciativa privada.

11. Com efeito, aquando da proposta de primeira revisão, em 2017, do Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho, que define o modelo de SSM na RAM, posteriormente consubstanciada na Lei n.º 105/2019, de 6 de setembro, a ANAC procedeu à auscultação das transportadoras aéreas que operavam à data neste mercado e todas foram unânimes nas seguintes considerações
  - a. O modelo contraria as disposições do Regulamento (CE) 1008/2008, especificamente o art.º 16.º - "*Princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público*" e art.º 22 - "*Liberdade de Tarifação*".
  - b. O modelo cria "barreiras à entrada", uma vez que há uma imposição para que as transportadoras aéreas financiem, numa primeira fase, este modelo, o que irá criar constrangimentos na gestão operacional, administrativa e de tesouraria.
  - c. A operacionalização do modelo irá introduzir alterações ao nível da gestão administrativa, designadamente necessidade de criação e implementação de procedimentos novos e mais exigentes na gestão corrente das vendas, emissão de bilhetes e na própria comercialização e ainda a necessidade de gestão de dois sistemas paralelos, para gerir os dois tipos de passageiros - "normais" e "elegíveis", para a verificação da elegibilidade dos passageiros residentes, com os consequentes acréscimos de custos na implementação de novos procedimentos e afetação de pessoal.
12. Com efeito, esta transferência de responsabilidade do Estado para as transportadoras aéreas, no sentido de elas próprias verificarem as condições de elegibilidade e submeterem o pedido de reembolso do SSM, onera, do ponto de vista procedimental, o exercício da atividade das transportadoras aéreas e introduz uma componente de risco financeiro.
13. Acresce que, do ponto de vista comercial, as transportadoras aéreas vêm-se, ainda, obrigadas a um "adiantamento forçado" do valor global das viagens aéreas, ao que acresce a assunção do risco subjacente à atribuição indevida do SSM, decorrente da desresponsabilização do Estado por pagamentos feitos indevidamente ou com base em documentação incompleta ou incorreta.

14. Em face do exposto, é entendimento desta Autoridade que os constrangimentos referidos nos pontos 12 e 13 devem ser acautelados numa futura proposta de modelo.
15. Por outro lado, e no que se refere à proposta de limitação do valor a pagar pelo passageiro a um valor fixo, considera esta Autoridade que devem ser ponderados os impactos concorrenciais desta limitação, quer ao nível da liberdade tarifária, quer ao nível dos incentivos dos passageiros entre opções comerciais diferentes e com diferentes níveis de qualidade de serviço.
16. Em termos das condições de atribuição e pagamento, a proposta em análise fixa, ainda, um limite para o valor máximo da taxa de emissão de bilhete (taxa XP), sendo que para efeitos de elegibilidade, são apontados os seguintes valores: 35,00 € para os bilhetes de ida (OW) e 70,00 € para os bilhetes de ida e volta (RT).
17. De acordo com os valores apurados pela IGF, verificou-se em 2023 uma considerável influência das taxas, que representaram cerca de 28,5% do custo elegível, apresentando uma evolução de 9 M€, com destaque para a taxa de emissão de bilhete com um aumento de 46,4%, face a 2022. Deste modo, e considerando que a taxa de emissão de bilhete tem sido identificada no âmbito de alegadas práticas abusivas por parte das agências de viagens, considera esta Autoridade oportunas e adequadas as formulações que remetam para limitações de valores.
18. Esta proposta não prevê a fixação de um valor máximo do custo elegível, à semelhança do atual regime de SSM na RAM, propondo que o SSM passe a corresponder à diferença entre o valor do bilhete e o montante único pago pelo beneficiário. Contudo, esta Autoridade considera que deveria ser de ponderar a fixação de um limite máximo do custo elegível, de modo a compatibilizar os dois regimes de SSM da RAA e da RAM.
19. Com efeito, quer a ANAC quer a IGF têm alertado nos Relatórios de avaliação do SSM para o facto de o modelo em vigor de subsidiação ao transporte aéreo de passageiros residentes e estudantes não incentivar a procura de tarifas mais económicas por parte dos beneficiários, já que se trata de um subsídio variável, diretamente relacionado com o custo elegível da viagem, permitindo, em diversas situações, o pagamento de montantes significativos, incompatíveis com a natureza do auxílio social.

20. Os dados de 2023 comprovam o acima exposto, isto é, um aumento do custo elegível das viagens de ida e volta realizadas para a RAA, em cerca de 49,6%, ultrapassando em aproximadamente 50% os montantes pagos em 2019, pré-pandemia, para um total de cerca de 74 milhões de euros.
21. Por último, a proposta em análise prevê a introdução de um novo artigo, sob a epígrafe “Dados do registo de identificação dos passageiros”, o qual prevê que, para efeitos da fiscalização incumbida à IGF, esta entidade tenha acesso aos dados de registo de identificação dos passageiros (dados PNR), mantidos pelo Gabinete de Informações de Passageiros (GIP), nos termos da Lei n.º 21/2019, de 21 de fevereiro, sendo este acesso limitado aos registos de identificação de passageiros nas ligações entre o continente e a RAA – residentes, residentes equiparados e estudantes – e entre a RAA e a RAM - residentes e residentes equiparados. Sobre esta temática, considera esta Autoridade ser necessário ter em consideração o referido no artigo 5.º da Lei n.º 21/2019, de 21 de fevereiro, concretamente no seu n.º 1 que estabelece que *“Os dados PNR transferidos pelas transportadoras aéreas são recolhidos pelo GIP numa base de dados destinada a registar, armazenar, manter atualizada e disponibilizar a informação para fins de deteção, prevenção e investigação criminal de infrações terroristas e de criminalidade grave, nos termos previstos na presente lei.”* Em face do exposto, questiona-se a possibilidade da utilização do GIP para os fins associados à identificação dos passageiros de SSM.
22. Neste sentido, face ao teor da norma acima referida, sugere-se a consulta da CNPD – Comissão Nacional de Proteção de Dados face às suas atribuições e competências nesta matéria.

### III. CONCLUSÕES

23. Atentas as competências da ANAC no que respeita à monitorização do custo elegível, defesa e promoção da concorrência, avaliação das rotas liberalizadas, do grau de concentração no mercado e da prática de tarifas e dos encargos excessivamente elevados sobre o preço do bilhete, suscetíveis de criar distorções na atribuição do subsídio social de mobilidade, a ANAC, conjuntamente com a IGF, tem endereçado várias questões e propostas aos membros dos Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes aéreos.
24. A ANAC tem vindo a participar em grupos de trabalho com vista à revisão dos atuais modelos de SSM, no sentido da sua melhoria e adaptação às mais recentes condições

de mercado, acautelando o interesse público e correta e justa afetação dos fundos público.

25. É entendimento desta Autoridade que toda e qualquer proposta de alteração do enquadramento normativo aplicável ao SSM, nas ligações entre o continente e as Regiões Autónomas e entre estas deve, idealmente, acautelar os interesses dos *stakeholders* envolvidos, no estrito cumprimento dos princípios da transparência, equidade, legalidade, atentas as responsabilidades do Estado e os direitos dos agentes económicos envolvidos. Deve, ainda, promover uma abordagem equilibrada, tendente à uniformização dos modelos de SSM.
26. Para além destes considerandos, entende esta Autoridade ser importante aproveitar a oportunidade de revisão do modelo de SSM para acomodar melhorias na redação, nomeadamente clarificando e atualizando os conceitos de custo elegível, tarifa e subsídio, tornando a sua interpretação mais acessível aos destinatários.
27. Por fim, conforme referido no ponto (6), em 27 de maio de 2024 o Governo português criou um Grupo de Trabalho específico que visa o estudo, a análise e a revisão do modelo do Subsídio Social de Mobilidade, garantindo a manutenção dos princípios que levaram à criação do mesmo, salvaguardando os direitos dos residentes nos Açores e na Madeira, patentes no Decreto-Lei nº 41/2015, de 24 de março e no Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho. Este Grupo de Trabalho, é um grupo multidisciplinar, que engloba o Ministério das Finanças, o Ministério das Infraestruturas e da Habitação, a Região Autónoma dos Açores, a Região Autónoma da Madeira, a ANAC, a IGF e a DGTF, de modo a permitir a troca de experiências e preocupações.
28. Tendo em conta que o Grupo de Trabalho deverá produzir um relatório com recomendações até 15 de setembro de 2024 (conforme consta do ponto 6. do referido despacho), considera-se que tais recomendações poderão trazer contributos importantes e relevantes para a revisão do modelo.
29. Por fim, tendo em conta o referido no ponto 22., sugere-se a consulta da CNPD quanto à possibilidade de utilização *dos dados PNR transferidos pelas transportadoras aéreas*.