

**INFORMAÇÃO: N.º 415/2024**

**Proc. N.º 2024/324/M6/15**

**ASSUNTO:** Pedido de parecer à Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria (IGF) sobre 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 (RAA)”

**1. OBJETO**

Na sequência do pedido efetuado ao Gabinete de S.E. o Ministro de Estado e das Finanças pelo Gabinete de S.E. o Ministro dos Assuntos Parlamentares, conforme requerido pelo Senhor Presidente da Comissão de Economia, Obras Públicas e Habitação, foi solicitado à IGF<sup>1</sup> a emissão de parecer sobre a iniciativa legislativa consubstanciada na Proposta de Lei n.º 7/XVI/1.ª da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, a qual tem por objetivo simplificar o modelo de atribuição do subsídio social de mobilidade (SSM) aos beneficiários daquela Região Autónoma, prevendo alterações ao regime em vigor, constante do Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março.

**2. ANÁLISE**

Importa desde logo salientar que a Proposta de Lei em causa pretende promover a simplificação do modelo de atribuição do SSM aos beneficiários da RAA, o que consideramos desde logo um propósito positivo, embora sejam deixados de fora outros aspetos do regime que nos parecem igualmente relevantes. É também de realçar que, face à similitude dos regimes de SSM em vigor na RAA e na Região Autónoma da Madeira (RAM)<sup>2</sup>, afigura-se que a definição e conceção do modelo tendente à simplificação e desmaterialização do processo de solicitação e reembolso do SSM deve ser objeto de análise e tratamento conjunto, por forma a encontrar uma solução compatível com os interesses das duas Regiões Autónomas e do Estado.

**2.1. ENQUADRAMENTO PRÉVIO**

O Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março, veio regular a atribuição de um SSM aos cidadãos beneficiários no âmbito dos serviços aéreos entre o continente e a RAA e entre esta e a RAM<sup>3</sup>.

A necessidade de implementar o atual modelo de subsídio para os residentes e estudantes decorre da liberalização do mercado do transporte aéreo, primeiro na RAM e depois na RAA, até então definido pelo pagamento às transportadoras aéreas de parte percentual do preço de venda dos bilhetes «subsídio ao preço do bilhete», deu origem a um modelo caracterizado pela atribuição de um subsídio

---

<sup>1</sup> Através de email de 16/07/2024, do Gabinete de S.E. o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

<sup>2</sup> A diferença mais relevante consiste no facto de na RAA não haver limite do custo elegível enquanto na RAM esse custo está limitado a 400€.

<sup>3</sup> A atribuição do modelo em vigor de SSM aos cidadãos beneficiários no âmbito dos serviços aéreos e marítimos entre o continente e a Região Autónoma da Madeira e entre esta e a Região Autónoma dos Açores foi regulada pelo Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho, e posteriormente objeto de alterações introduzidas pela Lei n.º 105/2019, de 6 de setembro, as quais nunca chegaram a ser operacionalizadas, pelo que foi publicado o Decreto-Lei n.º 28/2022, de 24 de março, que definiu o regime transitório para a atribuição do SSM na RAM mantendo, até ao momento, as condições estabelecidas no Decreto-Lei n.º 134/2015.

de valor variável, por viagem, concedido direta e posteriormente aos beneficiários que o solicitem, mediante prova de elegibilidade junto da entidade designada para proceder ao respetivo pagamento.

A experiência de aplicação prática do regime de subsídio ao transporte aéreo de passageiros residentes e estudantes, num contexto de liberalização dos preços das tarifas aéreas, demonstrou que não se alcançaram os benefícios de eficiência esperados, com elevado agravamento dos encargos públicos e dando origem a distorções que acabaram por fomentar a prática de tarifas muito elevadas, tornando evidente que o modelo de atribuição do subsídio social de mobilidade em vigor não reflete as condições concorrenciais do mercado nem se mostra adequado à sua natureza de auxílio social.

Com efeito, observa-se, para além de outros aspetos, um crescente e excessivo aumento dos respetivos encargos para o Estado sem qualquer benefício direto para os destinatários do SSM, em virtude da inexistência de um limite máximo à subsídioção, dado que o erário público cobre ilimitadamente o valor remanescente independentemente do preço de bilhete<sup>4</sup>.

Num contexto de liberdade tarifária, em que as companhias aéreas seguem políticas tarifárias distintas, incorporando, muitas das vezes, no valor da tarifa todas as taxas e encargos faturados ao passageiro, questiona-se se o conceito de custo elegível não deve apenas integrar as taxas aeroportuárias fomentando a concorrência no setor e a transparência na atribuição do SSM que tem vindo a ser frequentemente objeto de práticas abusivas e comprovadas situações de fraude.

Torna-se, por isso, urgente a reavaliação do regime jurídico de subsídio ao transporte aéreo de passageiros entre o continente e as Regiões Autónomas, e entre estas, com a simplificação e desburocratização, conjugadas com a introdução de melhoramentos que resultam da experiência de aplicação prática do regime, bem como de alterações específicas que decorrem das recomendações da Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC) e da IGF, vertidas nos relatórios anuais de avaliação das condições de preço, procura e oferta nas ligações aéreas em causa e respetiva utilização pelos passageiros beneficiários, as quais apontam sistematicamente para a necessidade de alteração do regime.

## **2.2. O DESPACHO n.º 7613/2024**

Neste contexto e tendo em conta, designadamente o aumento constante do custo elegível médio do SSM, cujo modelo não incentiva a procura por tarifas mais económicas, os crescentes encargos para o Estado, bem como as ações criminosas dedicadas à utilização fraudulenta do subsídio em causa, foi criado, através do Despacho n.º 7613/2024, de S.E. o Ministro de Estado e das Finanças e S.E. o Ministro das Infraestruturas e Habitação, de 05/06/2024, publicado no DR, 2ª série, em 12/07/2024, um grupo de trabalho 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 n.º 41/2015, de 24 de março, e no Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho”*.

De acordo com o antedito Despacho, o grupo de trabalho tem o propósito de averiguar uma forma mais ágil e eficaz que permita que os residentes só paguem até ao limite máximo estipulado por

---

<sup>4</sup> Exceção feita para a RAM em que o custo elegível do SSM não pode exceder 400€.

bilhete, sem necessidade de reembolsos posteriores, mas salvaguardando a manutenção do mercado concorrencial, sem constituir um fator de afastamento das companhias aéreas destas rotas.

Pretende-se, assim, que seja feita uma análise cuidada e detalhada, que não ponha em causa o princípio e o modelo do subsídio e assegure a manutenção dos pressupostos de mobilidade, coesão social e territorial para os residentes nos Açores e na Madeira, garantindo os direitos dos passageiros residentes e simultaneamente introduzindo elementos de simplificação, digitalização e desmaterialização do procedimento de atribuição do SSM, bem como salvaguardando que o mercado e as companhias aéreas que operam estas rotas mantenham uma relação de confiança com o Estado e os custos de operação.

Este grupo de trabalho autónomo, exclusivamente dedicado a este propósito, é presidido por um representante da Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC), e integra representantes das seguintes entidades:

- Ministério das Finanças;
- Ministério das Infraestruturas e Habitação;
- Região Autónoma dos Açores;
- Região Autónoma da Madeira;
- ANAC;
- IGF; e
- Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF).

### **2.3. A Proposta de Lei n.º 7/XVI/1.ª da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores**

A Proposta Legislativa ora em apreciação parece comungar dos mesmos propósitos para os quais o grupo de trabalho supra referido foi criado, e a RAA, tal como a RAM, está devidamente representada no mesmo, pelo que, face ao contexto referido, não nos parece apropriada a prossecução de tal proposta legislativa, desde logo porque a solução desenvolvida no âmbito do grupo pode não ser compatível, e até conflituante, com a preconizada no documento em análise, o que não seria de todo desejável, já que poderia suscitar alterações legislativas desnecessárias ou até revogação de diplomas.

Acresce que, a Proposta em causa já foi oportunamente disponibilizada no âmbito do grupo de trabalho, pelo que será certamente um importante documento a ter em conta no desenvolvimento dos trabalhos e nas soluções equacionadas, não se afigurando, por isso, o momento oportuno para prosseguir com tal iniciativa legislativa.

**2.3.1.** Ainda assim, e face à solicitação de análise dirigida à IGF, procederemos à apreciação da Proposta de lei que procede a alterações ao Decreto-Lei n.º 41/2015.

As principais alterações propostas sintetizam-se nos seguintes aspetos:

- Deixa de ser o beneficiário a requerer o reembolso do SSM à entidade prestadora do serviço, depois de comprovadamente ter realizado a viagem, transferindo-se essa fase para as transportadoras aéreas e agências de viagens intermediárias autorizadas<sup>5</sup>;
- Elimina a sobrecarga do beneficiário do SSM quanto à exigência do pagamento da totalidade da passagem aérea no momento da compra;
- Os beneficiários apenas pagariam às transportadoras ou agências de viagens o *maxfare* (comparticipação que lhes é devida) face à viagem que efetuam<sup>6</sup>, ficando os operadores com o ónus de suportar o remanescente e requerer posteriormente o SSM ao Estado;
- Os operadores, no momento da compra do bilhete, ficam responsáveis pela verificação da documentação comprovativa da elegibilidade do beneficiário, com exceção do comprovativo da realização do voo, que ocorre em momento posterior;
- O pagamento do SSM passa a ser efetuado aos operadores pela DGTF, nos termos a regulamentar por portaria do membro do Governo responsável pela área governativa das finanças, desconhecendo-se, por isso, o procedimento subjacente;
- Estabelece os valores máximos para a taxa de emissão de bilhete em 35€ e 70€, caso se trate, respetivamente de viagem de ida (OW) ou de ida e volta (RT);
- Prevê uma fiscalização trimestral da IGF às operadoras.

**2.3.2.** Desde logo importa salientar que estas alterações, que aparentemente visam simplificar o modo de atribuição do SSM aos residentes e estudantes da RAA, não conferem uma solução integral de simplificação do processo, limitando-se a transferir para momento posterior (regulamentação através de portaria a elaborar) a sua operacionalização o que, naturalmente, inviabiliza a perceção integrada do modelo proposto, não permitindo aferir a eficácia da preconizada simplificação. Na verdade, desconhecem-se algumas das fases cruciais da operacionalização do processo, não sendo percecionável se as alterações propostas são efetivamente exequíveis ou se o único propósito que encerram é o de que o cidadão beneficiário não dispenda do valor total na compra do bilhete, mas apenas do mencionado *maxfare*, aspeto de que não se discorda, mas que se afigura carecer de maior reflexão e ponderação (vd. artigo 6.º).

**2.3.3.** Outra questão que se coloca é a transferência para as companhias aéreas e agências de viagens autorizadas<sup>7</sup> das responsabilidades financeiras, administrativas e riscos associados à atribuição do subsídio social de mobilidade, pois passariam a ser estas entidades a suportar o custo dos bilhetes (subtraído do *maxfare* pago pelos passageiros), aspeto que, naturalmente, tem uma contrapartida associada que igualmente se desconhece e pode eventualmente suscitar questões de compatibilidade com legislação europeia. Para além do referido, sem o acordo, sobretudo das transportadoras aéreas,

---

<sup>5</sup> Doravante designadas também por operadoras.

<sup>6</sup> Entre o Continente e a RAA – 134€ para residentes e residentes equiparados; e 99€ para estudantes.

Entre as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira – 119€ para residentes e residentes equiparados; e 89€ para estudantes.

<sup>7</sup> Que também se desconhece como se processa e quem confere a autorização.

com destaque para as *low cost*, prevê-se muito difícil a implementação do modelo proposto, aliás, à semelhança do que sucedeu na RAM com a aprovação da Lei n.º 105/2019, de 6 de setembro. Efetivamente, esta lei veio introduzir alterações significativas ao regime constante do Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho, transferindo obrigações idênticas para as transportadoras que estas nunca aceitaram, pelo que tal modelo não chegou a ser operacionalizado, obrigando à publicação de um regime transitório (Decreto-Lei n.º 28/2022, de 24 de março), que veio manter as condições estabelecidas no Decreto-Lei n.º 134/2015.

**2.3.4.** Também não se afigura claro em que momento as operadoras podem requerer à DGTF o reembolso dos valores assumidos com os bilhetes, nem, tão pouco, se este pode ser solicitado antes de realizada a viagem, ou seja, apenas com a compra do bilhete (vd. n.º 3 do artigo 6.º e n.º 3 do artigo 9.º), o que, no entanto, parece entrar em contradição com o disposto no n.º 1 do artigo 4.º que refere que “*A atribuição do subsídio social de mobilidade ao beneficiário implica a compra e a utilização efetiva do bilhete...*”, pois se assim for, o pagamento às operadoras parece ocorrer apenas após a realização da viagem.

Alerta-se para o fato de que o pagamento do SSM antes de realizada a viagem pode desencadear a ocorrência de situações de utilização indevida do subsídio, com o risco de o Estado estar a subsidiar viagens que não são realizadas.

**2.3.5.** No n.º 3 do artigo 4.º encontra-se expressamente previsto que no momento da compra as operadoras (transportadoras e agências) *são responsáveis pela verificação da documentação comprovativa da elegibilidade do beneficiário*, não lhes sendo devido qualquer reembolso por pagamentos feitos indevidamente ou com base em documentação incompleta ou incorreta.

- Contudo, o artigo 7.º, com a epígrafe “Documentos comprovativos da elegibilidade” refere quais os documentos que o beneficiário deve apresentar no prazo máximo de 10 dias úteis (presume-se que contados após a data de realização da viagem porque o cartão de embarque consta desta lista). Ora, se os passageiros têm o referido prazo para apresentação da documentação comprovativa da sua elegibilidade, questiona-se como podem as operadoras verificar essa documentação no ato da compra do bilhete.
- Ainda quando a este preceito (n.º 3 do artigo 4.º), refere o mesmo que as operadoras não serão reembolsadas pelo Estado por pagamentos feitos indevidamente (sublinhado nosso). Contudo, não se descortina o alcance desta penalização, já que as operadoras não podem ter efetuado pagamentos, pois do que nos é dado a entender, os passageiros beneficiários apenas pagam às operadoras o *maxfare* que lhes é devido e estas suportam o remanescente do custo do bilhete até serem ressarcidas pelo Estado, daí que não vislumbramos que pagamentos possam estar em causa.

**2.3.6.** No que respeita ao controlo a exercer pela IGF (vd. artigo 11.º), colocam-se igualmente questões que importam assinalar:

- Não se entende se o pretendido é uma certificação dos valores de SSM pagos, nos moldes idênticos aos efetuados atualmente;

- Se assim for, seriam as transportadoras aéreas e as agências autorizadas a remeter à IGF a informação relativa aos montantes de SSM que solicitaram à DGTF para pagamento, o que, face à diversidade de entidades envolvidas tornaria complexo e até inviável tal controlo;
- Igualmente se afigura incomportável e inoperacional que o controlo/fiscalização das operações praticadas pelas operadoras fosse realizado pela IGF com a periodicidade trimestral.

**2.3.7.** Assim, e sem prejuízo do referido quanto à inoportunidade do prosseguimento da Proposta de Lei em apreciação face ao trabalho em curso no grupo de trabalho constituído com os mesmos objetivos, consideramos que o documento carece de harmonização e articulação dos preceitos e procedimentos que se propõe implementar, por forma a diminuir os encargos burocráticos que impendem sobre os beneficiários e restantes intervenientes no âmbito do processo de atribuição do subsídio social de mobilidade.

### **3. PROPOSTA**

Em face do exposto, sugere-se que sejam ponderados os comentários expendidos na presente informação, propondo-se que a mesma seja enviada ao Gabinete de Sua Exa. o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

À consideração superior.

Chefe de Equipa  
com Direção de Projeto

FILOMENA MARIA  
AMARO VIEIRA  
MARTINHO BACELAR  
2024.07.26 15:43:55  
+01'00'