



REPÚBLICA
PORTUGUESA

**Relatório Final do Grupo de
Trabalho criado pelo Despacho
n.º 7613/2024**

Estudo, análise e revisão do modelo do
subsídio social de mobilidade

Setembro de 2024

Índice

Relatório Final do Grupo de Trabalho criado pelo Despacho n.º 7613/2024	1
Lista de figuras.....	3
Lista de tabelas	3
Sumário Executivo.....	4
1. Contextualização	6
1.1. O que é o subsídio social de mobilidade	6
1.2. Enquadramento legal: descrição e evolução do subsídio social de mobilidade.....	6
1.3. Como funciona o subsídio social de mobilidade.....	9
1.4. Desafios e oportunidades identificados.....	11
1.5. Constituição e propósito do grupo de trabalho	12
2. Enquadramento.....	13
2.1. Evolução financeira do subsídio	13
2.2. Caracterização dos beneficiários.....	15
2.3. Evolução do mercado relevante.....	17
2.4. Exemplos relevantes nacionais e internacionais	22
3. Principais requisitos das partes envolvidas.....	28
3.1. Regiões Autónomas	28
3.2. Beneficiários	28
3.3. Pagamento	29
3.4. Supervisão e fiscalização	29
3.5. Companhias aéreas	30
3.6. Comissão Europeia	30
3.7. Parceiros financeiros.....	31
4. Análise de modelos económicos.....	33
4.1. Max fare com teto	33
4.2. Max fare sem teto.....	33
4.3. Percentagem do valor do bilhete.....	34
4.4. Desconto nos impostos sobre o rendimento	34
5. Análise de modelos e entidades operacionais.....	35
5.1. Apresentação e análise de possíveis modelos	35
5.2. Entidades a envolver no modelo proposto de SSM.....	47
6. Perspetiva legislativa.....	47
7. Recomendações do GT.....	49
8. Considerações Finais.....	51

Lista de figuras

Figura 1- Evolução do valor total do subsídio pago (IGF)	13
Figura 2- Evolução do valor médio do subsídio pago por passageiro em voos ida-e-volta (IGF).....	14
Figura 3- Distribuição cumulativa de viagens por escalão de custos nos Açores .	14
Figura 4- Distribuição cumulativa de viagens por escalão de custos na Madeira .	15
Figura 5- Evolução do número de beneficiários considerando número de viagens ida-e-volta (RT) + metade de viagens de ida (OW).....	16
Figura 6 - Modelo 1	41
Figura 7 - Modelo 2	42
Figura 8 - Modelo 3a (sem cartão de débito diferido).....	43
Figura 9 - Modelo 3b (com cartão de débito diferido).....	44
Figura 10 - Modelo 4 (com cartão de débito diferido).....	45
Figura 11 - Modelo 5	46

Lista de tabelas

Tabela 1 - Custos elegíveis e Max Fares atuais.....	10
Tabela 2- SSM RAA 2023 - escalões etários	16
Tabela 3- SSM RAM 2023 - escalões etários	17
<i>Tabela 4 - Comparação valores cobrados em viagens superiores a 1000€ na RAA em janeiro 2024.....</i>	<i>20</i>
Tabela 5 - Comparação valores cobrados por agências de viagens e por transportadoras, RAA, Abril de 2024, IGF	21
Tabela 6 - Comparação valores cobrados por agências de viagens e por transportadoras, RAM, Abril de 2024, IGF.....	21
Tabela 7 - SSM Funchal - Porto Santo	22
Tabela 8 - SSM - Programa Estudante Insular.....	23
Tabela 9 - Tarifa Açores.....	23
Tabela 10 - Canárias - Espanha peninsular.....	24
Tabela 11- Benchmark internacional	26
Tabela 12 - Quadro resumo dos cinco modelos operacionais.....	35

Sumário Executivo

Este relatório foi elaborado pelo Grupo de Trabalho (GT) criado pelo Despacho n.º 7613/2024, conjunto do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro das Infraestruturas e Habitação, com o objetivo de analisar e rever o modelo do Subsídio Social de Mobilidade (SSM) aplicado às Regiões Autónomas dos Açores (RAA) e Madeira (RAM).

O SSM foi estabelecido para promover o desenvolvimento económico e a continuidade territorial da RAA e RAM, visando reduzir os custos de mobilidade aérea dos residentes, residentes equiparados e estudantes deslocados. O atual modelo, em vigor desde 2015, oferece um subsídio de valor variável por viagem, reembolsado após a comprovação de elegibilidade do passageiro.

O SSM está regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 41/2015 e pelo Decreto-Lei n.º 28/2022, que estabelecem as regras para a atribuição do subsídio nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, respetivamente.

O modelo permitiu um crescimento do número de beneficiários, com cerca de 171 mil viagens de ida-e-volta realizadas em 2023 nos Açores, e 186 mil viagens de ida-e-volta na Madeira. No entanto, revelaram-se também desafios importantes:

- Verificou-se um aumento expressivo dos encargos para o Estado, com um crescimento do valor pago que alcançou, em 2023, 81,3 M€ na RAA e 45,0 M€ na RAM;
- Os beneficiários enfrentam um processo de reembolso que exige a entrega de documentação vasta nos balcões da entidade pagadora, a prova repetitiva de elegibilidade e o avanço do valor total do bilhete, por vezes, durante meses entre o momento da compra e a realização do voo;
- A disparidade entre os valores cobrados por agências de viagens e transportadoras tem causado algumas práticas abusivas, resultando em encargos adicionais significativos para o Estado.

O GT recomenda uma evolução no sentido de:

- A Harmonização dos regimes na RAA e na RAM;
- Manutenção do atual modelo de max fare, com eventual revisão dos valores de referência;
- Desmaterialização do processo com a implementação de uma plataforma eletrónica que faça a gestão integral do processo de atribuição do subsídio, eliminando a burocracia, e permitindo a redução do risco de fraude;
- Criação das condições necessárias ao pagamento, por parte dos beneficiários, apenas dos valores líquidos finais, já deduzido o montante do subsídio, aquando da compra do bilhete (modelo 4 apresentado no relatório). Sem perder de vista este objetivo e se a concretização do mesmo se revelar demorada, adotar uma solução provisória que permita antecipar significativamente o momento do reembolso, considerando-o nos dias subsequentes à data de aquisição do bilhete (modelo 3 apresentado no relatório);

- O desenvolvimento futuro de uma parceria com entidade(s) financeira(s) de forma a atribuir a todos os beneficiários, que assim o pretendam, um cartão de débito diferido;
- A supervisão / fiscalização mais abrangente nas transações realizadas por intermediários.

Sem prejuízo de não ter sido possível quantificar as recomendações do GT, considera-se que o modelo proposto permitirá não só simplificar o processo e melhorar as expectativas dos beneficiários na sua interação com o Estado na obtenção do SSM, mas, simultaneamente, controlar os custos associados ao modelo com a promoção da compra antecipada de bilhetes e, ainda, limitar o impacto de algumas das fraudes já conhecidas, como seja o reembolso de viagens não realizadas e o reembolso de valores que não correspondem ao preço do bilhete.

Com vista à implementação de uma nova solução, recomenda-se a adoção de um regime jurídico que promova a eventual harmonização do modelo nas duas Regiões Autónomas, a definição das entidades responsáveis e o desenvolvimento dos procedimentos necessários para implementação e gestão da plataforma.

1. Contextualização

1.1. O que é o subsídio social de mobilidade

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).

O Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março e o Decreto-Lei n.º 28/2022, de 24 de março, vieram regular, respetivamente, a atribuição de um subsídio social de mobilidade (doravante SSM) aos cidadãos beneficiários, no âmbito dos serviços aéreos entre o continente e a RAA e entre esta e a RAM e a atribuição de um SSM aos cidadãos beneficiários, no âmbito dos serviços aéreos e marítimos entre o continente e a RAM e entre esta e a RAA.

O atual modelo caracteriza-se pela atribuição de um subsídio 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 CTT Correios de Portugal, S.A. (CTT).

A atribuição do SSM visa prosseguir, nas Regiões Autónomas, o princípio de continuidade territorial e mobilidade para os residentes, residentes equiparados e estudantes deslocados, e decorre da liberalização das ligações aéreas, preservando o princípio concorrencial do mercado, mas assegurando o direito à mobilidade.

O modelo de SSM, plasmado nos supramencionados diplomas, prossegue objetivos de coesão social e territorial, em cumprimento da legislação aplicável da União Europeia, visando, simultaneamente, benefícios de eficiência funcional e desagravamento dos encargos públicos.

1.2. Enquadramento legal: descrição e evolução do subsídio social de mobilidade

Na sequência de decisão do Governo português sobre a aplicação das disposições constantes da alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 2408/92 do Conselho¹, relativo ao acesso das transportadoras aéreas comunitárias às rotas aéreas intracomunitárias, foram impostas, a partir de 1 de janeiro de 1999, obrigações de serviço público (OSP) aos serviços aéreos regulares entre o continente e a RAM, conforme Comunicação da Comissão n.º 98/C 267/05, de 26 de agosto.

Em 2008, prosseguindo uma política de liberalização do mercado do transporte aéreo para a RAM, o Governo decidiu suprimir as OSP impostas aos serviços aéreos regulares entre o continente e a RAM².

¹ O Regulamento (CEE) n.º 2408/92 do Conselho foi revogado pelo Regulamento (CE) n.º 1008/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008.

² Comunicação da Comissão n.º 2007/C 188/04.

Relativamente à RAM, na sequência de decisão do Governo português sobre a aplicação das disposições constantes do n.º 4 do artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 1008/2008, foram impostas OSP aos serviços aéreos regulares entre o continente e a RAA e entre esta e a RAM³, conforme Comunicação da Comissão n.º 2010/C 283/06, de 20 de outubro.

À semelhança do que sucedeu com a RAM, no que toca à RAA, em 2015, foram adotados mecanismos compatíveis com um regime concorrencial e um modelo baseado no livre acesso ao mercado e na liberalização dos preços das tarifas aéreas, tendo o Governo suprimido as OSP para as ligações aéreas Lisboa/Ponta Delgada/Lisboa, Lisboa/Terceira/Lisboa, Porto/Ponta Delgada/Porto e Porto/Terceira/Porto e imposto OSP para os serviços aéreos regulares nas rotas Lisboa/Horta/Lisboa, Lisboa/Santa Maria/Lisboa, Lisboa/Pico/Lisboa e Funchal/Ponta Delgada/Funchal, de acordo com a Comunicação da Comissão n.º 2015/C 27/04, de 27 de janeiro.

Atualmente, a exploração de serviços de transporte aéreo intracomunitário, por parte de transportadoras aéreas intracomunitárias, rege-se pelas disposições constantes do Regulamento (CE) n.º 1008/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008, relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade.

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia prevê, respetivamente, nas alíneas a) dos n.ºs 2 e 3 do artigo 107.º que são compatíveis com o mercado interno “os auxílios de natureza social atribuídos a consumidores individuais com a condição de serem concedidos sem qualquer discriminação relacionada com a origem dos produtos” e podem ser compatíveis com o mercado interno “Os auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego, bem como o desenvolvimento das regiões referidas no artigo 349.º, tendo em conta a sua situação estrutural, económica e social”, nas quais se incluem a RAM e a RAA.

O Regulamento (EU) n.º 651/2014 da Comissão de 16 de junho de 2014 que declara certas categorias de auxílios compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado, determina na alínea h) do artigo 1.º que o mesmo deve ser aplicável aos “Auxílios sociais ao transporte para habitantes de regiões periféricas”.

Por sua vez o artigo 51.º do regulamento supra, sob a epígrafe “Auxílios sociais ao transporte para habitantes de regiões periféricas”, consagra certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado.

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 (o SSM) aos passageiros residentes, residentes equiparados e aos estudantes deslocados, 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

³ Designadamente nas rotas Lisboa/Ponta Delgada/Lisboa, Lisboa/Terceira/Lisboa, Lisboa/Horta/Lisboa, Funchal/Ponta Delgada/Funchal, Porto/Ponta Delgada/Porto, Lisboa/Santa Maria/Lisboa, Lisboa/Pico/Lisboa e Porto/Terceira/Porto.

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 pagamento⁴.

Para a RAA, veio a Portaria n.º 95-A/2015, de 27 de março, definir o modo de proceder ao apuramento do valor do SSM previsto no Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março.

Para a RAM, veio a Portaria n.º 260-C/2015, de 24 de agosto⁵, definir o modo de proceder ao apuramento do valor do SSM previsto no Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho, bem como fixar o valor máximo de custo elegível em 400 €.

Posteriormente, a Lei n.º 105/2019, de 6 de setembro, 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.

As modificações introduzidas pela Lei n.º 105/2019, de 6 de setembro, ao processo de atribuição do SSM suscitaram, à data, reações adversas, designadamente por parte das transportadoras aéreas, não tendo sido possível, até ao presente, implementar o modelo preconizado na referida Lei.

Com efeito, por via daquela alteração legislativa, as companhias aéreas ou marítimas assumiriam o papel de uma nova e terceira entidade no processo de atribuição do SSM, na medida em que o regime previa o pagamento pelos beneficiários de um valor fixo no ato da compra, devendo ser a companhia de transportes a submeter, posteriormente, o pedido de reembolso (independentemente de o passageiro ter realizado a viagem ou não), sendo ainda o passageiro obrigado a devolver o valor do SSM ao Estado em caso de não utilização efetiva do bilhete no prazo de um ano.

Àquela data, a ANAC procedeu à auscultação das transportadoras aéreas que operavam no mercado e todas foram unânimes nas seguintes considerações:

- 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 Tarificação*”;
- 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;
- 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

⁴ Até à data de publicação destes dois diplomas vigorou o modelo do subsídio ao preço do bilhete, previsto no Decreto-Lei n.º 138/99, de 23 de abril, caracterizado pelo pagamento às transportadoras aéreas de parte percentual do preço de venda dos bilhetes.

⁵ Alterada pela Portaria n.º 387-A/2015, de 28 de outubro

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.

Não se logrando a operacionalização do Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho, na redação introduzida pela Lei n.º 105/2019, de 6 de setembro, o Decreto-Lei 28/2022, de 24 de março veio estabelecer o regime transitório até 31 de dezembro de 2022, na RAM e suspender a vigência da Lei n.º 105/2019, de 6 de setembro.

O Decreto-Lei n.º 79-A/2023, de 4 de setembro e o Decreto-Lei n.º 131/2023, de 27 de dezembro, prorrogaram o regime transitório da RAM até 31 de dezembro de 2023 e até 31 de julho de 2024, respetivamente.

Mais recentemente, o Decreto-Lei n.º 50/2024, de 13 de agosto, prorrogou até 31 de março de 2025, o regime transitório para a atribuição do SSM, 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.

Entretanto, a Portaria n.º 234/2024/1, de 26 de setembro, veio proceder à primeira alteração à Portaria n.º 95-A/2015, de 27 de março, definindo um valor máximo para o custo elegível e para a taxa de emissão de bilhete, na RAA.

1.3.Como funciona o subsídio social de mobilidade

Nos termos do disposto nos artigos 3.º (s) dos Decretos-Lei n.º 41/2015, de 24 de março, e n.º 134/2015, de 24 de julho, beneficiam do SSM os passageiros residentes na RAA e na RAM, os passageiros que residem noutras regiões, mas que trabalham na RAA ou na RAM e, ainda, os estudantes, até 26 anos, que vivem na RAA ou RAM, mas que estudam no Continente ou noutra região autónoma ou noutro Estado Membro ou outros Estados com que Portugal tenha acordos bilaterais, bem como aqueles que estudam numa região autónoma.

Os diplomas supramencionados vieram assim implementar um novo modelo de auxílio, com um valor de subsídio variável, a receber pelo passageiro após o pagamento do valor global da viagem e a realização da mesma.

Após a realização da viagem e com vista à obtenção do SSM, o passageiro terá de provar a sua elegibilidade perante os CTT, através da apresentação de um conjunto de documentos (cartão de embarque, fatura e recibo comprovativos da compra do bilhete, documento de identificação e outros documentos/certificados comprovativos de residência habitual ou de frequência de qualquer nível de ensino. Para este efeito, o passageiro dispõe de um prazo máximo de 90 dias a contar da data da viagem.

No caso da RAM e de acordo com o disposto na Portaria n.º 387-A/2015, de 28 de outubro, caso o passageiro efetue o pagamento da sua viagem através de cartão de crédito, o pedido de reembolso deverá ocorrer entre o sexagésimo dia a contar da data da emissão da fatura ou da fatura-recibo e no prazo máximo de 90 dias a contar da data da realização da viagem.

O SSM é, pois, variável e corresponde à diferença entre o custo elegível e o valor máximo (max fare) aplicável nas ligações entre o Continente a RAA (134 € para

residentes e 99 € para estudantes), entre o Continente e a RAM (86 € para residentes e 65 € para estudantes) e entre as duas regiões (119 € para residentes e 89 € para estudantes).

No caso da RAM o custo elegível, corresponde ao preço do bilhete (*one-way* (OW) ou *round-trip* (RT) pago às transportadoras aéreas ou aos seus agentes, desde que respeite a lugares em classe económica (excluindo tarifas económicas sem restrições), acrescido das taxas aeroportuárias e de eventuais encargos faturados ao passageiro, tais como a taxa de emissão de bilhete e a sobretaxa de combustível tem um máximo fixado de 400€.

Consequentemente, o passageiro suportará o valor que exceda a diferença entre esse máximo de custo elegível e o *max fare* que lhe for correspondente.

Por seu turno, o cálculo do SSM na RAA apresenta algumas especificidades, porquanto não impede a aquisição de tarifas económicas sem restrições e não era limitado por qualquer teto, situação que se alterou com a entrada em vigor da Portaria n.º 234/2024/1, de 26 de setembro, que veio, designadamente, introduzir um custo elegível máximo de 600 euros e uma taxa de emissão de bilhete máxima de 35 € em bilhetes *one way*, ou 70 € em bilhetes *round-trip*.

A tabela infra esquematiza o anteriormente exposto:

Tabela 1 - Custos elegíveis e Max Fares atuais

Tipo de passageiro	Percurso			
	Entre Açores e Continente	Entre Madeira e Continente	Entre Madeira e Açores	Entre Açores e Madeira
Estudante	99,00 €	65,00 €	89,00 €	89,00 €
Residente (habitual ou equiparado)	134,00 €	86,00 €	119,00 €	119,00 €
Valor de SSM - Estudante	Custo elegível (até 600 € ⁶) - 99,00 €	Custo elegível (até 400 €) - 65,00 €	Custo elegível (até 400 €) - 89,00 €	Custo elegível (até 600 €) - 89,00 €
Valor de SSM - Residente (habitual ou equiparado)	Custo elegível (até 600 € ⁷) - 134,00 €	Custo elegível (até 400 €) - 86,00 €	Custo elegível (até 400 €) - 119,00 €	Custo elegível (até 600 €) - 119,00 €

⁶ Após a entrada em vigor da Portaria n.º 234/2024/1, de 26 de setembro.

⁷ Após a entrada em vigor da Portaria n.º 234/2024/1, de 26 de setembro.

1.4.Desafios e oportunidades identificados

Em cumprimento das disposições constantes do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 28/2022, de 24 de março, e do n.º 1 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março, a Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC) e a Inspeção Geral de Finanças (IGF) elaboram relatórios relativos ao SSM na RAM e na RAA, que refletem uma avaliação da oferta e da procura, da política tarifária prosseguida pelas transportadoras aéreas e, ainda, da evolução da despesa do Estado.

Nestes relatórios têm vindo a ser identificadas as principais vicissitudes do atual modelo de SSM e sugeridas algumas ações, tais como a introdução de medidas que incentivem a procura de viagens com tarifas mais reduzidas (em especial na RAA, visto que não estava fixado um limite máximo para o custo elegível), a revisão do conceito de custo elegível, e a revisão da metodologia de cálculo do subsídio a atribuir. As medidas propostas nesses Relatórios, pelas entidades fiscalizadoras – IGF e ANAC, permitiriam a simplificação dos procedimentos relativos à validação do custo elegível, bem como um desagravamento dos encargos públicos.

Desde 2014 que se assiste a um aumento do custo elegível médio, com concentração crescente dos pedidos de reembolso em escalões mais elevados, revelando a ineficiência do modelo no incentivo à procura por tarifas mais económicas, tal como decorre das conclusões constantes dos referidos Relatórios conjuntos.

Por outro lado, o aumento do custo médio elegível associado ao crescimento do número de beneficiários tem contribuído para o aumento expressivo dos encargos do Estado.

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€. Destaca-se, entre as várias taxas, 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 também sido identificada no âmbito de alegadas práticas abusivas por parte de agências de viagens, considera-se que será oportuna e adequada uma limitação de valores para a taxa de emissão de bilhete.

Quer a ANAC quer a IGF têm alertado nos Relatórios de avaliação do SSM para o facto de o modelo de subsidiação ao transporte aéreo de passageiros residentes e estudantes em vigor não incentivar a procura de tarifas mais económicas por parte dos beneficiários, já que se trata de um subsídio variável, tendo por base um *max fare*, diretamente relacionado com o custo elegível da viagem, permitindo, em diversas situações, o pagamento de montantes significativos, incompatíveis com a natureza do auxílio social.

Os dados de 2023 comprovam o acima exposto, isto é, um aumento do custo elegível das viagens de ida e volta (RT) 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 €.

Outra situação que tem vindo a ser identificada como causa do crescimento dos encargos do Estado, prende-se com a inexistência de um valor máximo do custo elegível na RAA, à semelhança do atual regime de SSM na RAM.

A fixação de um valor máximo de custo elegível na RAA permitiria a compatibilização e harmonização dos dois regimes de SSM (RAA e RAM). De facto, tratando-se de auxílios sociais ao transporte para habitantes de regiões periféricas, entende-se que não se justifica manter qualquer diferenciação no tratamento dos beneficiários das duas Regiões Autónomas devendo, inclusivamente, caminhar-se no sentido da harmonização de regimes.

Por outro lado, destacam-se também as dificuldades reportadas pelos passageiros que se prendem com o pagamento do valor total do bilhete que têm de suportar até à realização da viagem e, por vezes, às várias deslocações à entidade responsável pelo pagamento do reembolso, em virtude da disparidade, dualidade de critérios, e quantidade de documentação exigida, que muitas vezes as companhias aéreas não conseguem facultar em tempo útil ao passageiro, ou seja, dentro dos 90 dias, após a data do voo de regresso, impostos como prazo máximo de recebimento.

Também por parte dos CTT são identificadas outras dificuldades, tais como o elevado custo operacional da atividade (17€ estimados vs. 3€ pagos pelo Estado), validação de documentos, entre outros, tendo os CTT, na sequência de uma primeira intenção manifestada quanto à denúncia dos contratos de prestação de serviços atualmente vigentes, comunicado que se dispõem a manter os referidos contratos até 31 de março de 2025, data prevista para a conclusão do procedimento legislativo decorrente das recomendações do presente grupo de trabalho.

1.5. Constituição e propósito do grupo de trabalho

O Despacho n.º 7613/2024, de 12 de julho, veio criar um grupo de trabalho com o objetivo de rever o modelo do SSM, garantindo a manutenção dos princípios que levaram à criação do mesmo e salvaguardando os direitos dos residentes e estudantes das Regiões Autónomas.

Este grupo, presidido pela ANAC, é constituído por representantes de várias entidades (Ministério das Finanças, Ministério das Infraestruturas e Habitação, Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, IGF e Direção-Geral do Tesouro e Finanças) e deverá concluir os seus trabalhos até 15 de setembro de 2024, tendo o prazo sido prorrogado até 30 de setembro de 2024, com a entrega ao Governo de um relatório final, do qual constem as recomendações relativas ao modelo de SSM.

Os trabalhos desenvolvidos por este grupo perseguiram os seguintes objetivos:

- Simplificação do processo de reembolso;
- Opção do pagamento por parte do passageiro do valor final deduzido do subsídio;
- Redefinição do processo para reduzir possibilidade de fraude;
- Uniformização dos regimes entre as Regiões Autónomas.

2. Enquadramento

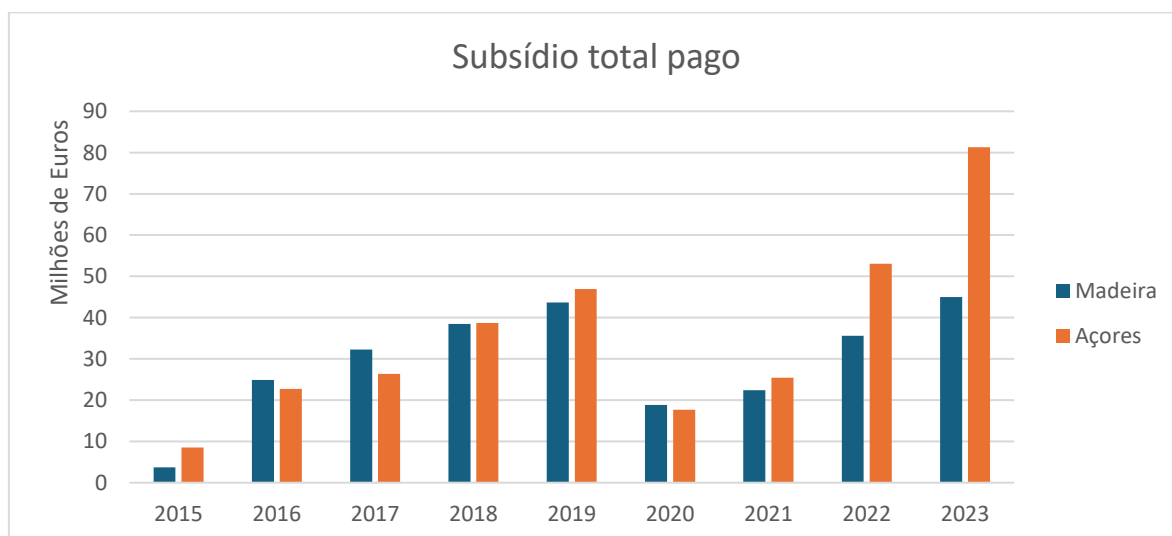
A análise efetuada, que se apresenta seguidamente, teve em conta a atual realidade, em termos de mercado em ambas as Regiões Autónomas. Eventuais alterações na oferta e na procura poderão vir a ter impacto nas conclusões e consequentemente no modelo proposto.

Do mesmo modo, o impacto financeiro da presente proposta não foi objeto de análise, o que, naturalmente, relevará para uma decisão posterior sobre a pertinência da adoção da mesma.

Desta forma, as conclusões, aqui apresentadas, são válidas no âmbito dos dados disponíveis, e nos pressupostos utilizados, tendo em conta as respetivas limitações de análise.

2.1. Evolução financeira do subsídio

O valor total de SSM pago pelo Estado aumentou significativamente com a introdução do atual modelo (iniciado em março e setembro de 2015, respetivamente na RAA e na RAM), em que o valor da comparticipação passou de fixa (subsídio ao preço do bilhete) para variável em função do custo elegível da viagem. Tal como ilustrado pela Figura 1, na RAA o valor pago pelo estado cresceu de 9,9 M€ em 2014 para 81,3M€ em 2023. Na RAM, esse valor cresceu de 6,0 M€ em 2014 para 45,0 M€ em 2023.



Fonte: IGF, com base nos dados dos CTT

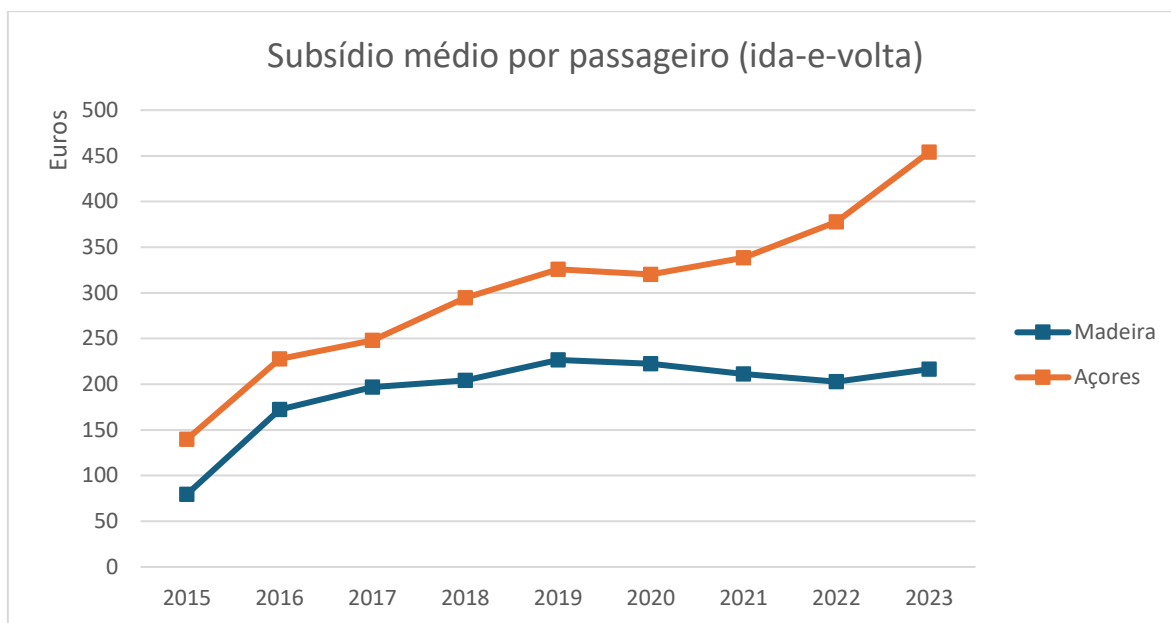
Figura 1- Evolução do valor total do subsídio pago (IGF)

O crescimento do valor dos encargos totais veio associado ao crescimento do número de beneficiários (descrito na próxima secção), mas também a um crescimento do custo médio do subsídio, fruto da inflação e de uma concentração crescente dos beneficiários do SSM em escalões mais elevados do custo elegível.

Tal como ilustra a Figura 2, na RAA, o subsídio médio em 2023 foi 454€ por passageiro em voos ida-e-volta (RT) com 56% dos bilhetes vendidos por mais de 400€ (Figura 3). Na RAM, o subsídio médio em 2023 foi 216€ por passageiro em voos ida-e-volta (RT) com 54% dos bilhetes vendidos por mais de 314€ (Figura 4).

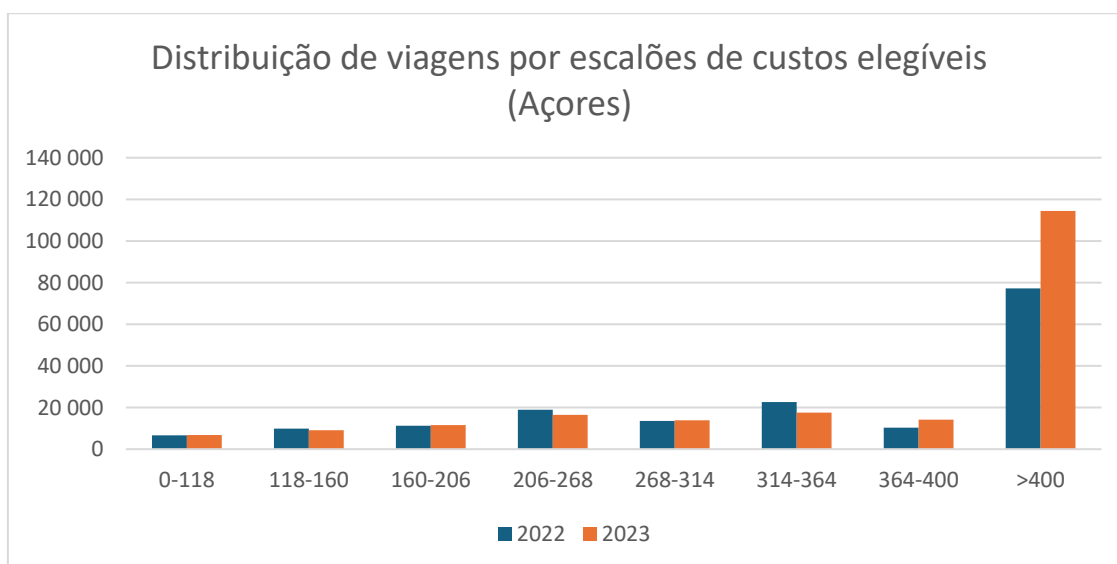
Tanto na RAA como na RAM observa-se uma concentração superior de bilhetes em escalões de custos mais elevados em 2023 do que em 2022.

Pode observar-se uma estagnação no subsídio médio pago a partir de 2017 na RAM (uma variação anual de +2%), enquanto na RAA, na sequência da pandemia COVID-19, entre 2021 e 2023 houve um crescimento de 34%.



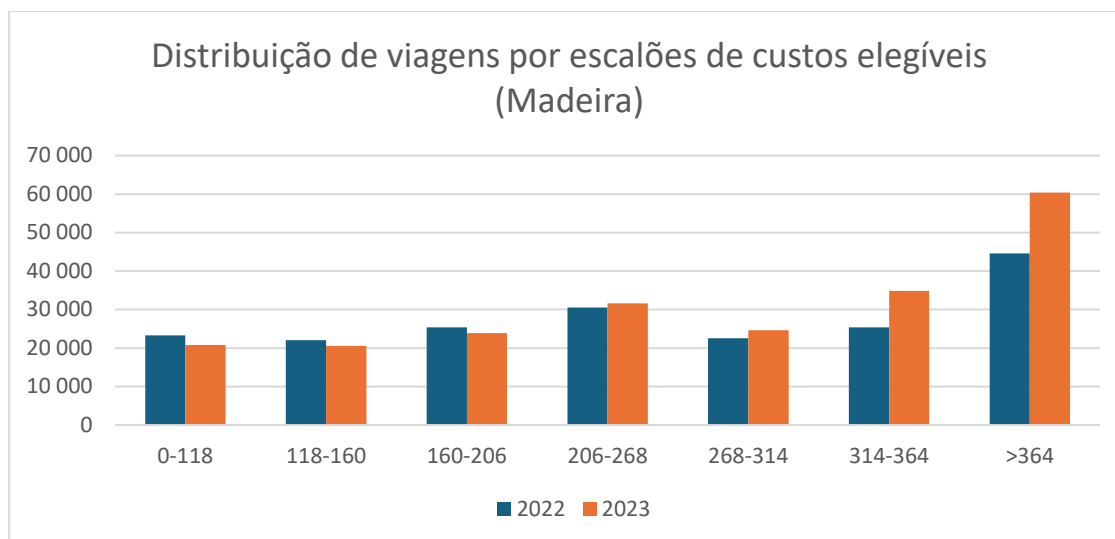
Fonte: IGF, com base nos dados dos CTT

Figura 2- Evolução do valor médio do subsídio pago por passageiro em voos ida-e-volta (IGF)



Fonte: IGF, com base nos dados dos CTT

Figura 3- Distribuição de viagens por escalão de custos elegíveis nos Açores



Fonte: IGF, com base nos dados dos CTT

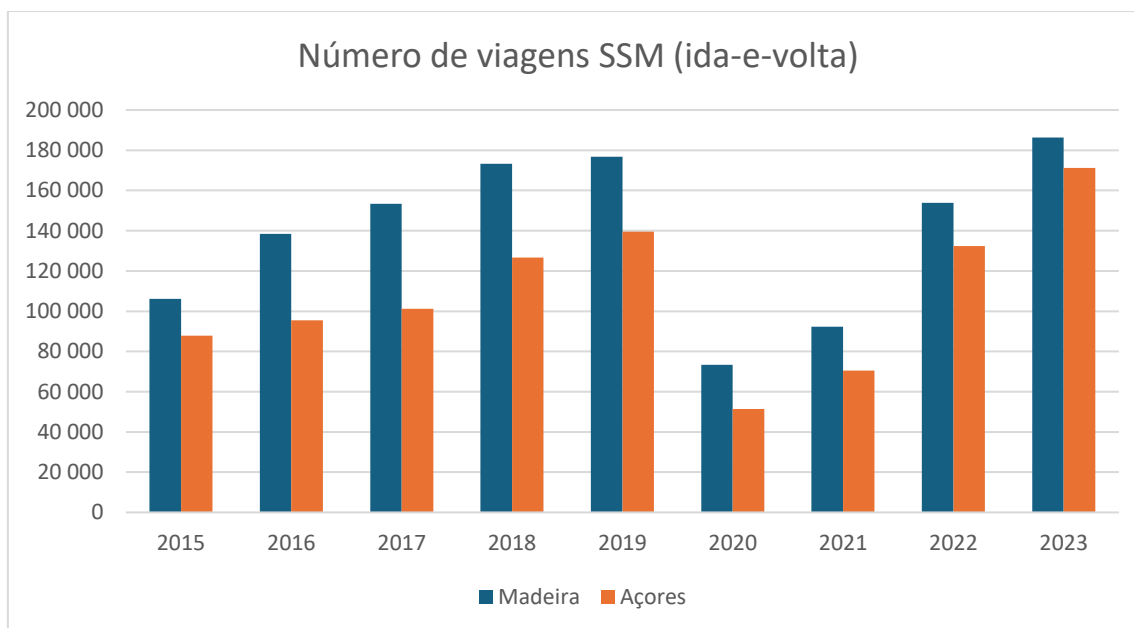
Figura 4- Distribuição de viagens por escalão de custos elegíveis na Madeira

2.2.Caracterização dos beneficiários

O SSM foi, como referido anteriormente, criado para promover os objetivos de coesão social e territorial, em cumprimento da legislação aplicável da União Europeia.

Ao cobrir parte dos custos das viagens aéreas e marítimas, o subsídio permite que os residentes das ilhas suportem um valor significativamente mais baixo pelos bilhetes de transporte. Assim, os cidadãos residentes nas Regiões Autónomas e estudantes deslocados, têm a possibilidade de se moverem com mais facilidade ao Continente e entre Regiões Insulares, sem a pressão de custos facilitando deslocações por motivos familiares, de saúde, educação, negócios ou outros, promovendo a inclusão das Regiões Autónomas no tecido social e económico nacional.

O mérito deste subsídio é evidenciado pelo crescimento do número de beneficiários desde 2014, como evidenciado na Figura 5. Nos Açores, cerca de 171 mil viagens de ida-e-volta foram realizadas em 2023 (estimativa considerando as viagens compradas como ida-e-volta e metade das viagens com um sentido), tendo havido um crescimento médio anual de 9% por ano desde 2015 (49% desde 2020, na sequência da pandemia COVID-19). Já na Madeira, cerca de 186 mil viagens de ida-e-volta foram realizadas em 2023, tendo havido um crescimento médio anual de 7% por ano desde 2015 (74% desde 2020).



Fonte: IGF, com base nos dados dos CTT

Figura 5- Evolução do número de beneficiários considerando número de viagens ida-e-volta (RT) + metade de viagens de ida (OW)

Em ambas as regiões, tal como apresentado na Tabela 2 e na Tabela 3, a maioria das viagens foram realizadas por beneficiários com estatuto de residente (91% na RAA e 89% na RAM), sendo as restantes realizadas por estudantes deslocados e residentes equiparados. Verifica-se uma maior concentração das viagens no escalão etário mais baixo (≤ 25 anos) e distribuição homogénea pelos diferentes escalões etários, com tendência crescente para os escalões mais elevados, algo que se verifica em ambas as regiões.

Também se verifica a homogeneidade do número de viagens por beneficiários (4,36 na RAA e 4,53 na RAM), o que representa cerca de 2 viagens ida-e volta por ano por cada um dos beneficiários.

Os 78 mil beneficiários que utilizaram o SSM na RAA em 2023 e os 82 mil beneficiários da RAM representam cerca de 33% da população em ambas as regiões (236.657 pessoas na RAA, 250.744 na RAM, segundo Censos 2021), validando a importância deste benefício.

Tabela 2- SSM RAA 2023 - escalões etários

Escalões	Residentes		Residentes equiparados		Estudantes		Totais		Viagens por beneficiário (média)
	nº viagens	nº beneficiários	nº viagens	nº beneficiários	nº viagens	nº beneficiários	nº viagens	nº beneficiários	
≤ 25 anos	65 113	17 376	447	139	27 409	4 393	92 969	21 908	4,24
26 a 35 anos	49 567	10 955	726	153	523	130	50 816	11 238	4,52
36 a 45 anos	59 435	13 378	944	170	0	0	60 379	13 548	4,46
46 a 55 anos	61 932	13 404	889	130	0	0	62 821	13 534	4,64
> 55 anos	74 847	17 941	598	104	0	0	75 445	18 045	4,18
Totais	310 894	73 054	3 604	696	27 932	4 523	342 430	78 273	4,37

Fonte: IGF, com base nos dados dos CTT

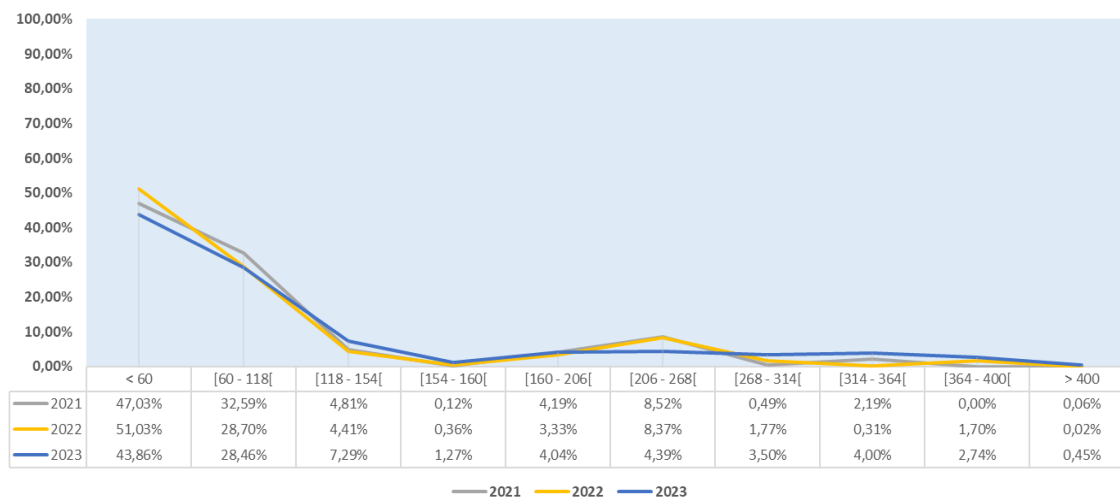
Tabela 3- SSM RAM 2023 - escalões etários

Escalões	Residentes		Residentes equiparados		Estudantes		Totais		Viagens por beneficiário (média)
	nº viagens	nº beneficiários	nº viagens	nº beneficiários	nº viagens	nº beneficiários	nº viagens	nº beneficiários	
<= 25 anos	77 123	19 452	610	162	38 912	5 838	116 645	25 452	4,58
26 a 35 anos	49 274	10 046	461	77	808	205	50 543	10 328	4,89
36 a 45 anos	59 173	12 677	446	76	0	0	59 619	12 753	4,67
46 a 55 anos	66 880	14 337	548	63	0	0	67 428	14 400	4,68
> 55 anos	78 099	19 249	397	49	0	0	78 496	19 298	4,07

Fonte: IGF, com base nos dados dos CTT

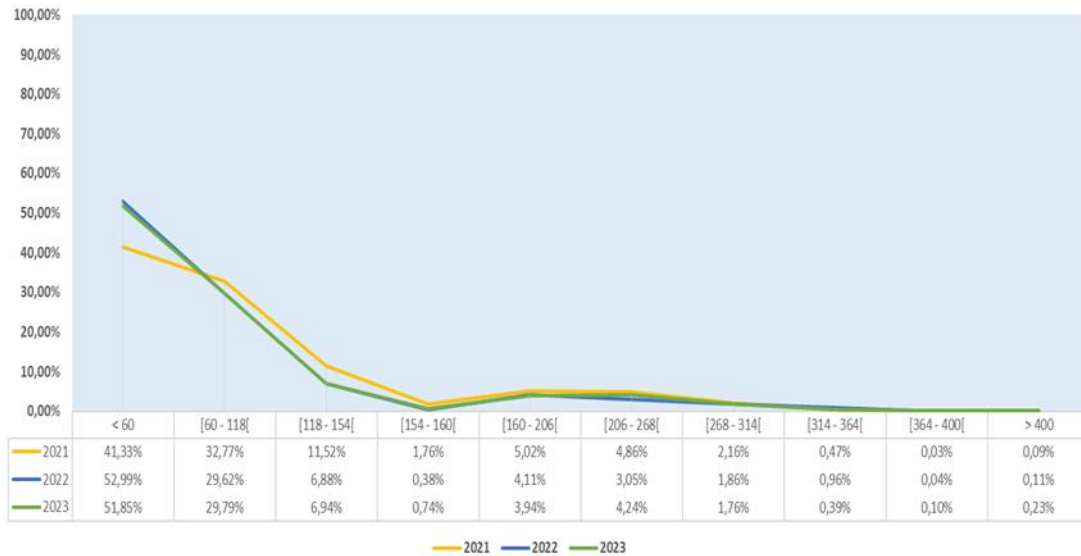
2.3.Evolução do mercado relevante

Importa analisar a evolução do mercado relevante, que terá por base as distribuições tarifárias das viagens vendidas entre o Continente e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, tal como se apresentam nos gráficos infra.



Fonte: ANAC, com base na informação remetida pelas Transportadoras Aéreas

Figura 6- Evolução das distribuições tarifárias das viagens vendidas entre o Continente e os gateways de Ponta Delgada e da Terceira - (2021 a 2023)

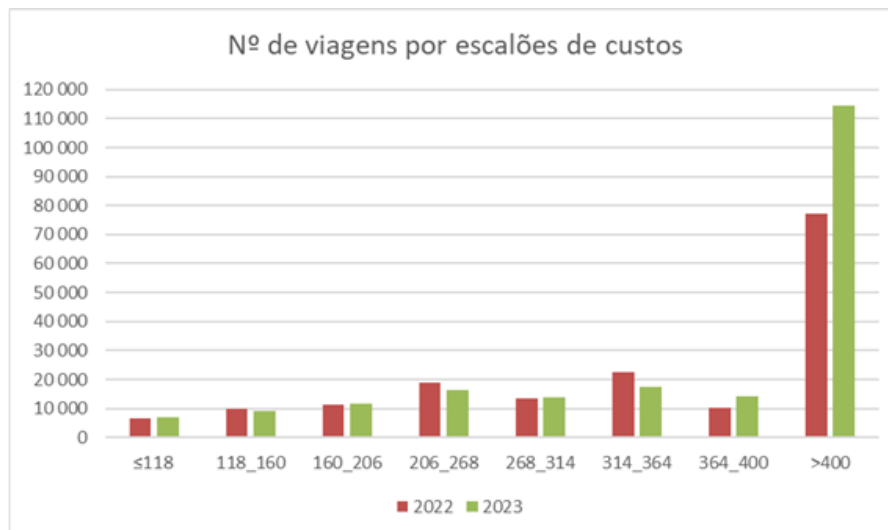


Fonte: ANAC, com base na informação remetida pelas Transportadoras Aéreas

Figura 7- Evolução das distribuições tarifárias das viagens vendidas entre o Continente e a Madeira - (2021 a 2023)

Com efeito os primeiros dois escalões, com valores até 118€ representam conjuntamente cerca de 80% das viagens vendidas, quer do Continente para as *gateways* de Terceira e Ponta Delgada⁸, quer entre o Continente e o Funchal⁹.

Contudo, o número de viagens reembolsadas por escalões de custos elegíveis apresenta uma tendência divergente, com uma maior concentração de viagens não nos escalões mais baixos, mas sim nos mais elevados, em particular no caso da RAA, como exemplificam os gráficos infra apresentados.

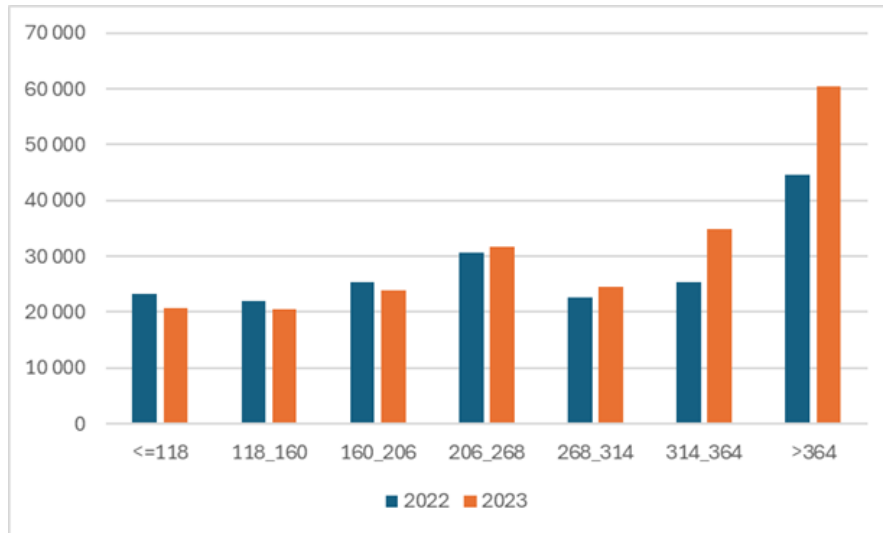


Fonte: IGF, com base nos dados dos CTT

Figura 8- N.º de beneficiários da RAA em viagens por escalões de custos

⁸ Os gateways de Santa Maria, Pico e Horta não foram considerados na análise, por serem rotas em OSP

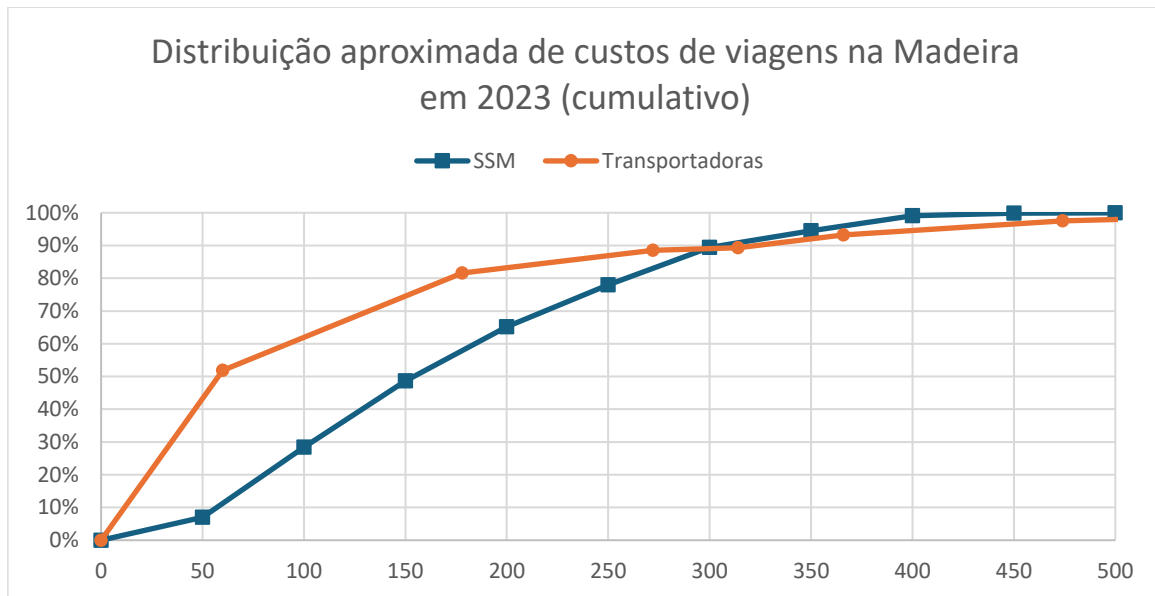
⁹ O gateway de Porto Santo não foi considerado na análise, devido à sazonalidade



Fonte: IGF, com base nos dados dos CTT

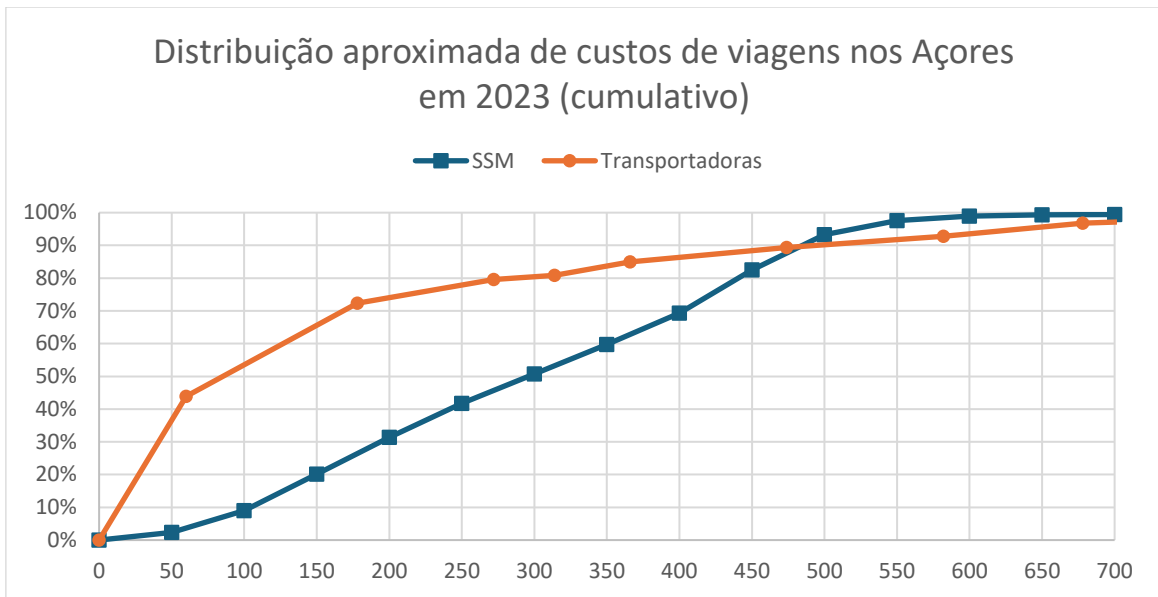
Figura 9- N.º de beneficiários da RAM em viagens por escalões de custos

Identifica-se, pois, um desalinhamento entre as distribuições de preços praticadas pelas companhias aéreas e o valor reembolsado pelo SSM, como evidenciam os gráficos seguintes.



Fonte: IGF, com base nos dados dos CTT e ANAC, com base na informação remetida pelas Transportadoras Aéreas

Figura 10 - Distribuição aproximada de custos de viagens na Madeira em 2023 (cumulativo)



Fonte: IGF, com base nos dados dos CTT e ANAC, com base na informação remetida pelas Transportadoras Aéreas

Figura 11 - Distribuição aproximada de custos de viagens nos Açores em 2023 (cumulativo)

Verifica-se nas viagens de e para a RAM, que a representatividade de 11% dos preços de voos ida-e-volta superiores a 320€, fornecidos pelas transportadoras aéreas, contrastam com a representatividade de 54% dos subsídios das viagens de ida-e-volta com preços superiores a 314€.

Por sua vez, nas viagens de e para a RAA, a representatividade de 15% dos preços de voos ida-e-volta (Ponta Delgada/Terceira) superiores a 412€, fornecidos pelas transportadoras aéreas, contrastam com a representatividade de 68% dos subsídios das viagens de ida-e-volta com preços superiores a 400€.

Estas discrepâncias parecem resultar, em parte, do recurso a intermediários na compra das viagens, e aos preços cobrados pelos mesmos. De acordo, com os dados referentes aos subsídios pagos, os valores médios cobrados pelas agências de viagem foram superiores aos das transportadoras aéreas em 55% e 29% na RAA e na RAM, respetivamente.

Assim, e de modo a melhor compreender as diferenças identificadas foi realizada uma análise detalhada aos pedidos de reembolso com valores superiores a 1000€ na RAA, usando como amostra o mês de janeiro 2024, num total de 627 viagens. Para essa análise foi solicitado o valor das viagens da amostra às transportadoras aéreas respetivas.

A análise permitiu constatar que estas 627 viagens representariam um valor de reembolso de 1,7M€, tendo em conta o valor cobrado pelas agências de viagem. No entanto, o valor cobrado pelas transportadoras aéreas, pelas mesmas 627 viagens, foi de 0,1M€. Assim, conclui-se que a estas viagens estava associada uma cobrança indevida ao Estado de 1,6 M€ ou 1500%. Estas situações foram devidamente comunicados ao Ministério Público pela IGF.

Tabela 4 - Comparação valores cobrados em viagens superiores a 1000€ na RAA em janeiro 2024

SATA

N.º viagens	Valor apresentado para efeitos de reembolso do SSM	Valor cobrado pela transportadora	Diferença	Percentagem
283	800 578 €	39 621 €	760 957 €	1921%

TAP

N.º viagens	Valor apresentado para efeitos de reembolso do SSM	Valor cobrado pela transportadora	Diferença	Percentagem
344	867 791 €	71 180 €	796 611 €	1119%

Fonte: IGF com dados CTT, SATA e TAP

As tabelas 4 e 5 apresentam os resultados de uma verificação levada a cabo em abril de 2024, através da qual se comparam os valores cobrados por agências vs os valores tarifários praticados pelas transportadoras aéreas na RAA e na RAM. Conclui-se dessa análise que o valor médio cobrado pelas agências foi superior ao valor cobrado pelas companhias aéreas na RAA e na RAM, em cerca de mais 54% e 29%, respetivamente.

Tabela 5 – Comparação valores cobrados por agências de viagens e por transportadoras, RAA, Abril de 2024, IGF

Descrição	Total			Agências de viagens				Companhias aéreas			
	nº viagens	Custo total (k€)	SSM pago (k€)	nº viagens	%	Custo total (k€)	Valor médio (€)	nº viagens	%	Custo total (k€)	Valor médio (€)
Round trip (RT)	22 684	6 536	5 042	12 582	55%	4 242	337	10 102	45%	2 294	227
One way (OW)	10 633	3 729	3 025	7 541	71%	2 970	394	3 092	29%	760	246
Total (RT + OW)	33 317	10 265	8 066	20 123	60%	7 212	358	13 194	40%	3 054	231

Fonte: IGF com dados CTT

Tabela 6 – Comparação valores cobrados por agências de viagens e por transportadoras, RAM, Abril de 2024, IGF

Descrição	Total			Agências de viagens				Companhias aéreas			
	nº viagens	Custo total (k€)	SSM pago (k€)	nº viagens	%	Custo total (k€)	Valor médio (€)	nº viagens	%	Custo total (k€)	Valor médio (€)
Round trip (RT)	28 032	4 568	3 263	19 132	68%	3 344	175	8 900	32%	1 224	138
One way (OW)	10 462	2 796	2 098	6 500	62%	2 068	318	3 962	38%	728	184
Total (RT + OW)	38 494	7 364	5 361	25 632	67%	5 411	211	12 862	33%	1 953	152

Fonte: IGF com dados CTT

Em face do exposto, considera-se que deverão ser tomadas medidas no sentido de regular a atuação das agências de viagem, eventualmente através da limitação da taxa de emissão de bilhete, bem como da exigência de apresentação de comprovativo do custo da viagem da transportadora aérea.

Seria também importante, assegurar numa base recorrente, e por amostragem, a verificação dos valores apresentados nas compras através de agências de viagem e dos valores efetivamente pagos à transportadora aérea.

2.4.Exemplos relevantes nacionais e internacionais

Com o objetivo de identificar modelos existentes, tanto a nível nacional como internacional, foi feito um levantamento (*benchmark*) de exemplos de aplicação de subsídios ao transporte aéreo em regiões específicas.

A nível nacional foram identificados 3 casos:

- O SSM na rota Funchal – Porto Santo, que permite dedução automática com pagamento apenas do valor final (Tabela 7);
- O programa de estudante insular SSM na Madeira, que adianta o valor aos estudantes deslocados (Tabela 8);
- A tarifa Açores em que os passageiros residentes na Região Autónoma pagam apenas o valor máximo de 60€ no âmbito da Obrigação de Serviço Público inter-ilhas (Tabela 9).

A nível internacional foi destacado o modelo do subsídio às viagens entre as Canárias e Espanha peninsular (Tabela 10), em que o passageiro paga, no momento da compra, 25% do preço do bilhete.

Todos estes exemplos e outros identificados noutras regiões do globo, nomeadamente incluindo algumas Obrigações de Serviço Público com tarifas especiais para residentes, encontram-se resumidos na Tabela 11.

SSM Funchal – Porto Santo

Tabela 7 - SSM Funchal - Porto Santo

Regime	Dedução automática – pagamento apenas do valor final, já deduzido o montante do SSM, no ato da compra do bilhete.
Companhias a operar	1 (Binter) e Porto Santo Line (transporte marítimo)
Valor	<ul style="list-style-type: none"> • 25€ para viagens aéreas RT até 150€ ou de 50€ para viagens aéreas RT superiores a 150€ • 12,50€ para viagens aéreas OW até 75€ ou de 25€ para viagens aéreas RT superiores a 75€
Implementação	<ul style="list-style-type: none"> • Auscultação de Companhia aérea, Companhia de transporte marítimo e Agências de viagem; • Desenvolvimento de plataforma eletrónica • Implementação em phaseout, primeiro apenas em balcão; depois no site da Binter e da Porto Santo Line; finalmente nas agências de viagem.
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> • Cidadão não tem de adiantar o montante do SSM; • Não há necessidade de contratar entidade pagadora; • Não há necessidade de compilar inúmeros documentos para subsídição; • Inexiste deslocação para obtenção do SSM;

	<ul style="list-style-type: none"> • Não há necessidade de solicitar documentos de faturação específicos à companhia aérea ou marítima, “poupando-lhes” essa tarefa; • Pouco provável a ocorrência de fraudes; • Permite a possibilidade híbrida de compra online e em agência de viagem.
--	--

SSM – Programa Estudante Insular (Madeira)

Tabela 8 - SSM - Programa Estudante Insular

Regime	Apoiar os estudantes deslocados, procedendo o GRM ao adiantamento do montante corresponde ao SSM da viagem pretendida pelo beneficiário.
Companhias a operar	TAP, SATA/Azores Airlines, easyJet e Ryanair
Valor	O modelo assenta na legislação aplicável ao SSM, com os mesmos montantes de referência: 65,00 EUR nas viagens entre a RAM e o continente; 89,00 EUR nas viagens entre a RAM e a RAA. Limite máximo do custo elegível: 400,00 EUR. O pax beneficiário do Programa Estudante Insular pode utilizar 4 viagens roundtrip ou 8 viagens one-way por ano letivo (1 de setembro a 31 de agosto do ano seguinte). Desde a sua implementação, em 2018, representou um esforço de adiantamento por parte do Governo Regional em cerca de 26 milhões de €.
Implementação	Foi implementado a 1 de novembro de 2018, tendo já abrangido um total de cerca de 10 mil estudantes desde então. É operacionalizado por uma equipa dedicada do Governo Regional e o processamento do SSM das viagens adquiridas ao abrigo do Programa é também efetuado por uma equipa dedicada dos CTT.
Vantagens	Permite que o pax estudante deslocado pague apenas o valor da viagem, já deduzido o montante do SSM, evitando o esforço de adiantamento por partes das famílias, mais ainda quando as viagens ocorrem maioritariamente em alturas de pico de procura, logo, com preços elevados. Permite total liberdade de escolha de voos/companhias aéreas, ainda que a aquisição tenha de ser efetuada apenas nas agências de viagens protocoladas.

Tarifa Açores

Tabela 9 - Tarifa Açores

Regime	Dedução automática - Os passageiros residentes na Região Autónoma pagam apenas o valor máximo de 60€(RT)
Companhias a operar	1 (SATA Air Açores)
Valor	O subsídio é de valor variável e corresponde à diferença entre o preço praticado pela concessionária do serviço de transporte aéreo regular no interior da Região Autónoma dos Açores, de

	acordo com as obrigações de serviço público em vigor, e os valores máximos de 60,00 € (RT), e 34,00 €, (OW), para passageiro adulto, de 45,00 €, (RT), e 27,00 €, (OW), para passageiros crianças, e de 13,00 €, (RT) e 10,00 € (OW), para passageiros bebês.
Implementação	<ul style="list-style-type: none"> • Auscultação da Companhia aérea, Agências de viagem, Autoridade Tributária e Aduaneira e da Agência para a Modernização Administrativa; • Desenvolvimento de plataforma eletrónica da Companhia Aérea em que esta se encontra obrigada a descrever as normas e condições associadas à “Tarifa Açores”, de forma detalhada, numa linguagem acessível, e, no mínimo, em língua portuguesa; • Utilização do Sistema Global de Distribuição (GDS) das Agências de viagens.
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> • A medida em causa respeita e cumpre as normas europeias aplicáveis, estando em causa um auxílio que é compatível com o mercado interno, encontrando a sua habilitação material na alínea a) do n.º 2 do artigo 107.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia e estando isento da obrigação de notificação à Comissão Europeia, nos termos do artigo 51.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão, de 16 de junho de 2017, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado. • Cidadão não tem de adiantar o montante total da tarifa; • Não há necessidade de contratar entidade pagadora; • Não há necessidade de compilar inúmeros docs para atribuição do subsídio (apenas cartão de cidadão); • Inexiste deslocação para obtenção do subsídio; • Não há necessidade de solicitar documentos de faturação específicos à companhia aérea, “poupando-lhes” essa tarefa (a transportadora, em nome do passageiro, solicita diretamente ao GRA o pagamento do subsídio aplicável), • Pouco provável a ocorrência de fraudes; • Permite a possibilidade de compra do bilhete online, bem como nas lojas ou balcões da transportadora aérea ou através da utilização do sistema cal center; • Permite a possibilidade de compra do bilhete reserva e emissão do bilhete de transporte nas agências de viagens utilizando o seu Sistema Global de Distribuição (GDS).

Canárias – Espanha peninsular

Tabela 10 - Canárias - Espanha peninsular

Regime	Percentual: desconto de 75% sobre o preço da tarifa aplicável de forma imediata no ato da compra. São elegíveis todas as tarifas públicas das companhias aéreas (incluindo tarifas de classe executiva). As taxas de aeroporto e de emissão de bilhete (taxa XP) não são elegíveis para SSM
--------	---

Companhias a operar	Iberia, Iberia Express, Air Europa, Vueling, Volotea, Ryanair, Binter Canarias
Valor	O valor do SSM é variável em função da tarifa adquirida. Quando maior for o valor da tarifa maior será o valor do SSM.
Implementação	O modelo percentual vigora nas deslocações Canárias-Pensínsula, pelo menos, desde os anos de 1990. A percentagem de 75% foi introduzida em 2018 (anteriormente era de 50% e até 2006 era de 33%).
Vantagens	Incentiva a procura por viagens de menor preço. Quanto maior o preço do bilhete, maior será o esforço financeiro para o pax e para o Estado. Repartição proporcional do esforço de aquisição do bilhete entre o pax e o Estado.

Exemplos internacionais

Tabela 11- Benchmark internacional

País	Rota	Tipo	Nome	Modelo	Responsável pelo pagamento	Beneficiários	Gestão	Como	Limitações
Islândia	Capital - Regiões	Liberalizada	Loftbrú	Desconto 40%	Transportadora (Icelandair, Norlandair)	Residentes legais nas áreas designadas	Transportadora	Código de desconto obtido via app	3 viagens ida e volta por ano
Espanha	Canárias/Baleares - Continente	Liberalizada	Subvención a residentes extrapeninsulares	Desconto 75%	Transportadora (várias)	Residentes legais nas Canarias, Illes Balears, Ceuta y Melilla	Transportadora	Sistema SARA com ID na página da operadora	Sem limite de voos
UK (Escócia)	Western Isles, Orkney Isles, etc.	Liberalizada	Air Discount Scheme	Desconto 50%	Transportadora (várias)	Residentes e estudantes em Caithness, Sutherland, etc.	Transport Scotland's behalf by Highlands and Islands Airports Limited (HIAL)	Candidatura a cartão ADS + pin, com desconto feito pela transportadora	Sem limite de voos
França	Corsega - Paris (outras rotas são OSPs)	OSP em rotas específicas (e.g. BIA-ORY), liberalizada para as outras (e.g. BIA-CDG)	Tarifa residente Air Corsica/AirFrance	Tarifa residente nas OSPs	Transportadora (Air Corsica/Air France)	Residentes na Córsega	Governo da Córsega	Compra direta pela tarifa máxima	Sem limite de voos
Portugal	Interilhas Açores	OSP	Tarifa açores SATA	Tarifa residente nas OSPs	Transportadora (SATA)	Residentes nos Açores	SATA	Compra direta pela tarifa máxima	Sem limite de voos

País	Rota	Tipo	Nome	Modelo	Responsável pelo pagamento	Beneficiários	Gestão	Como	Limitações
Portugal	RAM/RAA - Continente	Liberalizada + OSP em rotas específicas	Subsídio Social de Mobilidade	Valor máximo (86€, 134€), desconto máximo	Passageiro via CTT	Residentes e Estudantes na Madeira e Açores	CTT	Reembolso ao passageiro	Sem limite de voos
Itália	Sardenha - Continente	OSP em rotas específicas (e.g. CAG-LIN), liberalizada para as outras (e.g. CAG-MXP)	Tariffe trasporto aereo	Tarifa residente nas OSPs	Transportadora (ITA/Volotea)	Residentes e estudantes	Sardegna Mobilità	Compra direta pela tarifa máxima	Sem limite de voos
Australia	Cape York, Gulf of Carpentaria and Torres Strait	Liberalizada	Local Fare Scheme	Valor máximo \$99, desconto máximo \$200	Transportadora (várias)	Residentes na região 12 meses	Department of Transport and Main Roads	Formulário de aplicação, compra com desconto pelo agente	24 voos por ano (só ida), lugares limitados
Canadá	Região norte canadá	Liberalizada	Northern residents travel deduction - dedução impostos	Dedução imposto, valor máximo \$1200, inclui estadia	Passageiro via reembolso IRS	Residentes região norte	Governo do Canada	Reembolso no IRS, confirmando com lowest return airfare (LRA).	2 viagens

3. Principais requisitos das partes envolvidas

3.1.Regões Autónomas

A **Região Autónoma dos Açores** entende que o processo de revisão o SSM deve ter em consideração os seguintes aspetos essenciais e refletem a sua posição de princípio:

- Manter o modelo de “max fare” sem teto, garantido que os açorianos não percam direitos adquiridos;
- Permitir aos beneficiários pagar o valor líquido final da viagem, já deduzido o montante do SSM, evitando o seu adiantamento;
- Simplificar o processo de reembolso do SSM;
- Introduzir um máximo para a taxa XP.

A **Região Autónoma da Madeira** pretende que sejam alcançados 5 objetivos com o processo de revisão do SSM:

- Manter o modelo de “max fare” com teto;
- Majorar o teto aplicável aos percursos com origem/destino final Porto Santo;
- Desmaterialização/digitalização/simplificação do processo de pagamento do SSM;
- Permitir aos beneficiários pagar apenas o valor líquido final da viagem, já deduzido o montante do SSM, evitando o seu adiantamento;
- Garantir proporcionalidade nas alterações que venham a ser produzidas nas condições aplicáveis às Regiões Autónomas.

3.2.Beneficiários

Foram reportadas pelos beneficiários como principais necessidades, as seguintes:

- Não adiantamento do valor da viagem pelo passageiro, que dificulta a compra dos bilhetes por residentes que possam ter maiores dificuldades financeiras, com prazos de recebimento até 90 dias após a data da realização do voo
 - Atribuição do SSM no ato de pagamento do bilhete (ou num prazo muito curto a partir desse momento), seja ele pago diretamente às transportadoras, seus agentes autorizados ou aos passageiros.
- Simplificação do processo por vezes difícil pela quantidade de documentação em formato físico necessária;
- Desmaterialização, evitando a necessidade de deslocação física a uma agência da entidade pagadora com horários curtos para trabalhadores;
- Todo e qualquer bilhete emitido por passageiro beneficiário do SSM deve respeitar as regras da tarifa pública adquirida, como aplicável a qualquer outro passageiro. Ou seja, o direito a proceder a alterações, cancelamentos, reembolsos, etc. deve ser sempre acautelado de acordo com as condições tarifárias adquiridas, sem prejuízo do direito ao SSM;

- Uniformização dos critérios de pagamento do SSM, assegurando que não existem dualidades na avaliação de critérios e evitando erros na apreciação dos documentos;
- A indexação do modelo à estrutura comercial tarifária das várias companhias aéreas, nomeadamente quanto à exclusão de certos tipos de tarifas, gera problemas frequentes. Uma vez que a dinâmica comercial das companhias aéreas é cada vez maior torna-se difícil manter procedimentos atualizados em função dessa realidade, levando a entropias no processo de pagamento, devem assim ser consideradas elegíveis todas as tarifas de classe económica, uma vez que se propõe a introdução de um teto;
- Ajustar a legislação face à realidade atual, no sentido de aceitar documentos equivalentes à fatura e/ou recibo, os quais inexistem no caso de algumas companhias aéreas;
- Ajustar os montantes de referência aos percursos *one-way*, para que o passageiro possa otimizar o valor do SSM, mantendo-se a opção de emparelhamento de bilhetes;
- Clarificar as regras para o pagamento nos casos de alterações de bilhetes (voluntárias ou involuntárias) ou não realização de um dos segmentos de viagens de ida e volta;
- Manter a elegibilidade de todos os percursos entre as ilhas e o Continente, ou entre Regiões Autónomas, em voos diretos, ou com escala em aeroportos/aeródromos nacionais, com tempo de escala em cada um do(s) ponto(s) de ligação não poderá exceder as 24 horas.

3.3. Pagamento

Seria importante que no modelo futuro, que a plataforma, a criar, permita a validação do montante solicitado, diretamente na mesma, sem necessidade de recorrer a outros meios de comunicação.

3.4. Supervisão e fiscalização

O pagamento de notas de reembolso e faturas que mensalmente são emitidas pela entidade prestadora do serviço (CTT), pelo conteúdo das mesmas, não permite a validação dos montantes cobrados, pelo que essa validação apenas ocorre no ano subsequente no âmbito do processo de fiscalização levado a cabo pela IGF nos termos legalmente estabelecidos. Ainda que o prestador de serviços esteja obrigado a devolver os montantes pagos em excesso em resultado das auditorias da IGF realizadas, não só se verifica um hiato de tempo muito grande entre o pagamento e a homologação das auditorias, como podem ser suscitados alguns constrangimentos no acerto dos valores. Acrescem, ainda, as situações de denúncia de eventuais burlas, atendendo a que nas situações em que os factos não estão judicialmente comprovados, a DGTF tem ainda assim de proceder ao pagamento.

A introdução de gestão de todo o processo do SSM poderia permitir, dependendo dos requisitos da mesma, um melhor controle dos pedidos de reembolso, a sua

verificação e pagamento, mitigando o risco dos pagamentos antecipados em excesso.

3.5. Companhias aéreas

Foram auscultadas todas as companhias aéreas que operam rotas elegíveis para efeito de SSM, tendo registado que para todas elas o atual modelo é satisfatório. Para este nível de satisfação concorre o facto do modelo em operação se caracterizar por ausência de risco financeiro, ausência de risco associado à elegibilidade dos beneficiários e de ser de fácil implementação, ou seja, não requer o desenvolvimento de sistemas específicos.

Contudo, as transportadoras também concordam que existem oportunidades de melhoria, relacionadas com o tema da discriminação das taxas associadas a bagagem e com utilização de referenciais IATA.

Perante a possibilidade alteração do modelo de financiamento, consubstanciado na criação de um produto de crédito específico apoiado pelo Estado, algumas companhias aéreas demonstraram indisponibilidade para um cenário que implicasse um desfasamento entre o momento da venda e o momento do recebimento – mesmo no caso de ser um pequeno desvio.

As companhias aéreas alertaram ainda para o facto da alteração de modelo e consequente operacionalização poder implicar eventuais adequações dos seus sistemas, difíceis de implementar e que naturalmente são morosas. No entanto, demonstraram abertura para a disponibilização de informação de “faturação” relativa a todos os bilhetes vendidos e para o envio de informação relativa a shows / no-shows, desde que assegurado o cumprimento do RGPD, com periodicidade a acordar.

3.6. Comissão Europeia

Das consultas da ANAC à Comissão Europeia (DG MOV) sobre matéria de auxílios sociais ao transporte para habitantes de regiões periféricas foi enfatizada a necessidade de cumprimento das disposições constantes do Regulamento n.º 651/2014, de 16 de junho, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado relevante para efeitos do EEE, concretamente das disposições constantes do seu artigo 51.º.

Com efeito, o auxílio social ao transporte para habitantes de regiões periféricas deve obedecer aos seguintes princípios:

- Ser compatível com o mercado interno, na aceção do artigo 107.º, n.º 2, alínea a), do Tratado;
- Ser em benefício dos consumidores finais que tenham a sua residência habitual em regiões periféricas;

- Ser concedido para o transporte de passageiros numa rota que estabeleça a ligação entre um aeroporto situado numa região periférica e outro aeroporto ou porto situado no Espaço Económico Europeu;
- Ser concedidos sem discriminação em razão da identidade da transportadora ou do tipo de serviço, bem como sem limitação no que respeita à rota precisa com destino à região periférica ou a partir dela;
- Os custos elegíveis devem ser o preço de um bilhete de ida e volta, com destino à região periférica ou a partir dela, incluindo todas as taxas e encargos faturados pela transportadora ao consumidor;
- A intensidade de auxílio não exceder 100 % dos custos elegíveis.

A Comissão Europeia entende, ainda, que os vários modelos de auxílio em vigor nos vários países da UE e que já foram explanados na análise de *benchmarking* acima desenvolvida encerram virtudes e oportunidades de melhoria, devem, em primeira instância assegurar os princípios consagrado no artigo 51.º do Regulamento n.º 651/2014, de 16 de junho.

No que se refere concretamente ao modelo de SSM, em vigor em Portugal e em cada uma das Regiões Autónomas, entende a Comissão Europeia que o modelo de Max Fare com teto traduz um bom compromisso entre os objetivos de coesão territorial e o melhor funcionamento do mercado.

A Comissão Europeia considera, igualmente, que a harmonização dos dois modelos nas Regiões Autónomas representa uma necessária evolução e o respeito pelo princípio da não discriminação.

3.7. Parceiros financeiros

Com vista a garantir o acesso a bilhetes sem necessidade de adiantar um valor superior à tarifa máxima foi estudada a possibilidade de desenvolver parcerias com entidades financeiras, a escolher no âmbito de um mecanismo de contratação pública. O principal objetivo seria o de garantir que cidadãos beneficiários do SSM possam ter acesso a crédito, independentemente da sua avaliação de risco (por exemplo, estudantes universitários tipicamente não têm acesso a crédito).

A(s) entidade(s) financeira(s) parceira(s) seria(m) responsável(eis) pela emissão de um débito diferido diretamente para os passageiros/utilizadores dos cartões. Tal parceria poderia ter viabilidade com a implementação de um cartão de débito diferido, em que o valor a crédito fosse pago a 100% num determinado prazo (sem opção de pagamentos fracionados). Destacam-se as seguintes vantagens deste produto:

- Ausência de necessidade de ter conta no(s) banco(s) parceiro(s);
- Possível emissão de cartões virtuais, com custos operacionais mais reduzidos;
- Possível integração do pedido de cartão na própria plataforma do SSM (integrando com o(s) banco(s));
- Gratuidade da concessão de crédito até cerca de 50 dias, como é prática comum do setor;

- Limitação da utilização de cartão a determinadas tipologias via *Merchant Category Codes (MCC)* – e.g. companhias aéreas e agências de viagens.

Do ponto de vista de custos operacionais, considera-se que, pelo facto de a parceria poder gerar negócio para a entidade financeira selecionada, há potencial para reduzir ou eliminar custos de contratação da entidade. Novos beneficiários interessados nos produtos considerados, e que passem no *scoring* do banco com potencial de fazer negócio da entidade, podem compensar os custos com beneficiários que tipicamente não teriam acesso a crédito. Assume-se que beneficiários com antecedentes de incumprimento não seriam considerados elegíveis.

O pagamento automático do reembolso à instituição de crédito pela entidade pagadora, sem haver necessidade de envolvimento do passageiro, poderia reduzir os custos de risco de crédito. No entanto, será necessário garantir a distribuição de responsabilidades relativamente a incumprimento entre o Estado e a entidade financeira (por exemplo, tratamento de incumprimentos pela Autoridade Tributária, assunção de garantias financeiras ou pagamento de custos de risco, ou bloqueio a passageiros).

4. Análise de modelos económicos

Considerando o *benchmark* realizado identificaram-se os seguintes 4 modelos:

- *Max fare* com teto;
- *Max fare* sem teto;
- Percentagem do valor do bilhete;
- Desconto nos impostos sobre o rendimento.

Estes modelos foram analisados em vários aspetos que são críticos para a seleção do modelo a aplicar, em concreto quanto:

- À adequação ao objetivo de coesão territorial;
- Ao alinhamento de incentivos entre Estado e beneficiários;
- A aspetos concorrenciais;
- Ao seu custo;
- À facilidade de implementação.

4.1. Max fare com teto

Este modelo, em termos de adequação ao objetivo de coesão territorial, assegura que todos os residentes, estudantes e equiparados pagam um valor quase fixo e permite a mobilidade nacional destes. Porém, ao nível do alinhamento de incentivos entre beneficiários e Estado, desincentiva a compra de bilhetes com maior antecedência, bem como a compra de bilhetes mais baratos (até ao montante do teto).

Ao nível da concorrência, existindo um valor fixo a pagar, a diferenciação de qualidade de serviço não permite a que as transportadoras aéreas que oferecem bilhetes a preços mais baixos se diferenciem, o que poderá enviesar o mercado a favor de transportadoras aéreas de bandeira.

Ao nível dos custos, existindo um teto, verifica-se algum controlo no que se refere ao crescimento do custo do Estado (os atuais custos no modelo da RAM comprovam tal controlo, por comparação com o modelo da RAA, sem teto).

Por fim, no que refere à facilidade de implementação, e considerando que é o atual modelo em vigência na RAM, a sua manutenção não se prevê que traga disrupções.

4.2. Max fare sem teto

Este modelo, em termos de adequação ao objetivo de coesão territorial, também assegura que todos os residentes, estudantes e equiparados pagam um valor fixo e permite o acesso destes ao Continente a valores razoáveis. Porém, ao nível do alinhamento de incentivos entre beneficiários e Estado, desincentiva totalmente a compra de bilhetes com maior antecedência, bem como a compra de bilhetes mais baratos (até ao montante do teto).

Ao nível da concorrência, acentuam-se os contras já referidos a propósito do modelo no Max Fare com teto, uma vez que, sendo o passageiro reembolsado da diferença entre o valor fixo a pagar e o valor do bilhete no momento da decisão da

compra, sem qualquer limite, as preferencias recairão nos produtos tarifários mais completos, independentemente do preço

Ao nível dos custos, não existindo um teto para o reembolso, os custos são elevados e tendem a crescer.

Por fim, no que se refere à facilidade de implementação, e considerando que é o atual modelo em vigência na RAA, a sua manutenção não se prevê que trouxesse disrupções.

4.3. Percentagem do valor do bilhete

Este modelo, em termos de adequação ao objetivo de coesão territorial, assegura igualmente que todos os residentes, estudantes e equiparados, tem acesso ao Continente a preços controlados. Porém, introduz um elemento de instabilidade e imprevisibilidade, ao não permitir que os beneficiários conheçam, à priori, o valor a pagar.

Ao nível do alinhamento de incentivos entre beneficiários e Estado, incentiva a compra de bilhetes com maior antecedência, bem como a compra de bilhetes mais baratos.

Ao nível da concorrência assegura uma diferenciação entre transportadoras aéreas, alinhando o valor pago com o serviço prestado (bom funcionamento da regra da lei da oferta e da procura).

Ao nível dos custos este modelo encontra-se dependente da modelação adotada, ou seja, dos parâmetros fixados.

Por fim, no que se refere à facilidade de implementação, este modelo poderia gerar insatisfação dos passageiros dada a imprevisibilidade que lhe é inerente, estimando-se, assim, uma implementação mais demorada.

4.4. Desconto nos impostos sobre o rendimento

Este modelo, em termos de adequação ao objetivo de coesão territorial, encerra algumas dificuldades, uma vez que aumenta a exigência financeira associada à compra de viagens por parte dos beneficiários, com prejuízo daqueles com menor capacidade financeira. Também vem atrasar e limitar significativamente a compensação.

Ao nível do alinhamento de incentivos entre beneficiários e Estado, incentiva a compra de bilhetes com maior antecedência, bem como a compra de bilhetes mais baratos.

Ao nível da concorrência não se verificam impactos no mercado.

Ao nível dos custos este modelo encontra-se dependente do esquema de dedução fixado.

Por fim, no que refere à facilidade de implementação, este modelo poderia gerar bastante insatisfação nos beneficiários, podendo determinar a incapacidade de uma parte da população em viajar.

Em suma, em face do exposto, bem como dos contributos recolhidos junto da DG COM, o modelo que melhor responde às necessidades de melhoria identificadas, será a manutenção do modelo de Max fare com teto na RAM e a evolução no mesmo sentido na RAA.

Os montantes do Max fare e dos tetos deverão ser objeto de análises supervenientes.

5. Análise de modelos e entidades operacionais

O GT debruçou-se sobre a perspetiva de operacionalização do subsídio, desenvolvendo e analisando 5 modelos de subsídio, e identificando as possíveis entidades que devem ser envolvidas.

5.1. Apresentação e análise de possíveis modelos

Sendo ponto assente que existirá uma plataforma de gestão da atribuição do SSM, procurando-se desmaterializar, o mais possível, todo o processo, o GT estudou cinco modelos possíveis operacionais para implementar os requisitos considerados pelas diversas partes, resumidos na tabela abaixo, e seguidamente descritos em detalhe. Todos estes modelos encontram-se ilustrados nas Figura 6 a Figura 11, no final desta secção.

Tabela 12 - Quadro resumo dos cinco modelos operacionais

Descrição do modelo	Facilidade da operacionalização	Impacto e adoção de requisitos	Fatores principais na análise
1. Modelo atual desmaterializado com validação automática de elegibilidade e crédito opcional	Elevada	Reduzido	Pouca ambição / evolução de abordagem para o passageiro
2. Modelo atual desmaterializado com submissão automática de pedido de reembolso pela transportadora e crédito opcional	Moderada	Moderado	Exige novos sistemas das transportadoras e não altera substancialmente o prazo
3. Modelo com reembolso do SSM após a compra, com ou sem recurso a crédito	Moderada	Elevado	Redução dos períodos de dívida sem necessidade de novos sistemas nas transportadoras
4. Modelo sem adiantamento do montante do SSM, desmaterializado	Muito reduzida	Muito elevado	Necessidade de muitos desenvolvimentos pela transportadora
5. Compra de bilhete direta pelo max fare em plataforma	Reduzida	Muito elevado	Criação de monopólio natural

1 - Modelo atual desmaterializado com validação automática de elegibilidade e crédito opcional

O modelo 1 mantém o fluxo atual de informação de forma desmaterializada. Apesar de manter a distribuição de riscos entre o beneficiário e o Estado, este modelo permite a simplificação de todo o processo, através da introdução de uma plataforma de registo dos beneficiários e de processamento do reembolso e disponibiliza crédito opcional ao beneficiário, através de um cartão de débito diferido, com condições pré-negociadas com a instituição financeira selecionada.

Introduz ainda a partilha de listas de show/no-show o que permite a confirmação de que o passageiro voou, o que atualmente não se verifica com a maioria das companhias aéreas.

Identificam-se os seguintes prós:

- Simplifica todo o processo de obtenção do subsídio por parte do beneficiário;
- Não depende da existência de um parceiro com elevada capilaridade para o processamento dos reembolsos;
- Permite ao beneficiário não avançar com o valor do bilhete, se optar por recorrer a crédito;
- Permite a implementação sem alteração dos sistemas das Transportadoras Aéreas e agências de viagem, e sem assunção de riscos financeiros.

Mas igualmente os seguintes contras:

- Passageiro continua a pagar a totalidade do bilhete no ato da compra e é ressarcido após a viagem (se não optar pela compra a crédito);
- Passageiro tem de submeter o bilhete e fatura na app;
- Estado terá custos com a contratualização das condições do crédito para os beneficiários.

2 - Modelo atual desmaterializado com submissão automática de pedido de reembolso pela transportadora, com ou sem recurso ao crédito

O modelo 2 também mantém a distribuição de riscos entre o beneficiário e o Estado, mas representa uma evolução do modelo 1, uma vez que dispensa a apresentação de documentação por parte do beneficiário. À plataforma de registo e à opção de crédito, acresce um *interface* das transportadoras aéreas com a plataforma do Estado, para validação da elegibilidade da operação.

Identificam-se os seguintes prós:

- Simplifica todo o processo de obtenção do subsídio por parte do beneficiário;
- Não depende da existência de um parceiro com elevada capilaridade para o processamento dos reembolsos;
- Permite ao beneficiário não avançar com o valor do bilhete, se optar por recorrer a crédito;
- Permite a implementação sem assunção de riscos financeiros por parte das Transportadoras Aéreas e agências de viagem.

Mas, igualmente, os seguintes contras:

- Passageiro continua a pagar a totalidade do bilhete no ato da compra e é ressarcido após a viagem (se não optar pela compra a crédito);
- Estado terá custos com a contratualização das condições do crédito para os beneficiários;
- Eventual necessidade de ajuste nos sistemas das transportadoras e agências de viagem.

3 - Modelo com reembolso após a compra, com ou sem recurso ao crédito

O modelo 3a (Figura 8), partindo da plataforma de registo que simplifica o processo, tendo como opção a utilização de cartão de débito diferido, permite antecipar o momento do reembolso ao beneficiário para antes da realização do voo, representando um grande avanço no cumprimento dos requisitos propostos pelos passageiros. Para tal, passam a ser necessárias 2 fases de validação:

- **Validação de 1ª fase:** a plataforma valida a elegibilidade do passageiro e do bilhete para pagamento do SSM e procede ao pagamento no mais curto espaço de tempo (por exemplo, atualmente, no caso do Programa Estudante Insular, existe um prazo máximo estipulado de 14 dias, mas usualmente é pago em 7 dias);
- **Validação de 2ª fase:** faz-se prova de que o passageiro voou, sob pena de ter de ressarcir ao Estado o montante de SSM atribuído pela viagem adquirida. Esta validação de 2ª fase deverá ser automatizada com partilha de listas de show/no-show das companhias aéreas, ou poderá ocorrer até 1 ano após a emissão do bilhete (período temporal em que as companhias aéreas aceitam reservas) ou mesmo mais, quando ocorram alterações nos bilhetes que prolonguem a sua validade (os bilhetes são válidos por 1 ano após a data de emissão ou após a data de reemissão).

A adoção de um cartão de débito diferido junto de um parceiro financeiro, tal como referido na secção 3.7 poderia garantir o acesso a bilhetes sem necessidade de adiantar um valor superior à tarifa máxima (Figura 9). O valor adiantado seria devolvido diretamente pela entidade pagadora.

Identificam-se os seguintes prós:

- Antecipa o momento do reembolso ao beneficiário, não sendo necessário aguardar pela realização da viagem, quando esta ocorra num horizonte temporal mais distante face à data da compra do bilhete;
- Não desincentiva a compra de bilhetes com maior antecedência;
- Simplifica todo o processo de obtenção do subsídio por parte do beneficiário;
- Não depende da existência de um parceiro com elevada capilaridade para o processamento dos reembolsos;
- Permite ao beneficiário não avançar com o valor do bilhete, se optar por recorrer a crédito;
- Permite a implementação sem alteração dos sistemas das Transportadoras Aéreas e agências de viagem, e sem assunção de riscos financeiros.

Mas, igualmente, os seguintes contras:

- Estado assume risco de incumprimento das condições por parte do beneficiário – risco mitigável com a implementação de um sistema em que os beneficiários em incumprimento perdem acesso ao benefício;
- Passageiro tem de submeter o bilhete e fatura na app;
- Estado terá custos com a contratualização das condições do débito diferido para os beneficiários e assume risco decorrente do facto do parceiro financeiro não deter responsabilidades pelo controle das condições de elegibilidade dos beneficiários.

4 - Modelo sem adiantamento do montante do bilhete, desmaterializado

O modelo 4, partindo da plataforma de registo que simplifica o processo, bem como do financiamento de uma instituição bancária, permite que o beneficiário pague apenas o montante não subsidiado do bilhete no momento da compra, e sem necessidade de apresentação de documentação comprovativa da elegibilidade. Como pressuposto, este modelo passa pela integração dos sistemas das transportadoras aéreas com a plataforma desenvolvida pelo Estado par validação da elegibilidade da viagem / tarifas.

Identificam-se os seguintes prós:

- Beneficiário não tem de adiantar o montante do bilhete;
- Simplificação máxima do processo de obtenção do subsídio por parte do beneficiário;
- Permite a implementação sem assunção de riscos financeiros por parte das Transportadoras Aéreas e agências de viagem;
- Estado não assume risco de incumprimento por parte do passageiro – risco passado para a Instituição Financeira.

Mas, igualmente, os seguintes contras:

- Estado assume os custos associados ao pré-financiamento da viagem por parte da instituição financeira, e à assunção do risco do passageiro incumprir as condições de elegibilidade também por parte da instituição financeira;
- Requer o desenvolvimento de sistemas com alguma complexidade por parte das transportadoras aéreas e agências de viagem - terão de permitir a validação da elegibilidade da viagem e tarifas no momento da compra por parte do beneficiário.

A criação de sistema tecnológico integrado de comunicação automática já existe em algumas circunstâncias, apresentando-se seguidamente dois exemplos:

- **SSM para o transporte aéreo e marítimo Funchal – Porto Santo**, em que existe uma comunicação em tempo real entre Binter – Simplifica – AMA – Simplifica¹⁰ – Binter (para confirmação da residência, através do NIF do passageiro). Neste caso:
 - Passageiro inicia procedimento de aquisição de viagem;
 - Insere dados (incluindo NIF);
 - NIF inserido no site da companhia aérea faz contacto automático com a plataforma Simplifica, que faz contacto automático para a base de dados AMA, retornando resposta ao Simplifica e autorizando de imediato o desconto direto à Binter;
 - Binter cobra ao pax apenas o valor já deduzido o montante do SSM;
 - Governo Regional contratualizou o pagamento no prazo máximo de 7 dias à Binter, do valor correspondente ao SSM (normalmente processa em 2/3 dias);
 - Na fatura do passageiro é detalhado o preço total, o valor do SSM aplicável ao pax residente e o valor remanescente ao SSM, cobrado ao pax.
- **SSM Canárias – Espanha continental**, em que 7 companhias operam. Em 2014 foi implementado o SARA, que consiste numa plataforma que interliga as informações que constam das várias administrações públicas espanholas, permitindo o acesso de determinadas entidades privadas a essa mesma plataforma (como sejam as companhias aéreas e agências de viagens), garantindo a confidencialidade e proteção dos dados.
 - Atualmente, o processo de validação da condição de residente realiza-se durante o processo de compra, sendo a informação enviada diretamente para o Ministério de Fomento espanhol;
 - Os passageiros cuja condição de residente não se tenha verificado durante a reserva, deverão comprovar a sua residência no balcão de check-in ou na porta de embarque. Para isso, dever-se-á apresentar o documento de recenseamento em vigor emitido pela própria junta de freguesia ou a credencial da Câmara correspondentes. Se não for comprovada a condição de residente, o passageiro não poderá voar;
 - O bilhete de identidade ou passaporte pode ser usado para efetuar a acreditação da identidade, mas não da residência, ficando a

¹⁰ O Simplifica foi criado pelo Governo Regional em 2017 e é um sistema em tudo semelhante ao atual autenticação.gov.

companhia aérea legitimada para fazer cópias da documentação apresentada e de recusar o embarque ao passageiro se detetar qualquer deficiência ou anomalia.

No entanto, apesar da exequibilidade desta integração tecnológica, no caso do SSM, por ser um mercado de menor dimensão que as Canárias, e por ter maior complexidade que o SSM Funchal-Porto Santo, a imposição de desenvolvimentos às companhias para elegibilidade para o SSM pode ter consequências nefastas como o risco de criação de barreiras ao mercado, ou até afastando companhias que já operam nas rotas consideradas atualmente. Mais ainda, verifica-se, no caso espanhol, que a exigência da comunicação entre as plataformas em tempo real pode gerar constrangimentos tanto para passageiros como para as companhias aéreas.

5 - Modelo com compra de bilhete direta pela tarifa máxima em plataforma

No modelo 5 o Estado contrata o desenvolvimento de uma plataforma específica para a venda de bilhetes elegíveis a beneficiários, ou seja, o beneficiário paga apenas o max fare no momento da compra, sem necessidade de apresentação de documentação comprovativa da elegibilidade. O parceiro operacional e financeiro gere a plataforma de compra e venda dos bilhetes, assegura a elegibilidade, e assume os riscos associados (de elegibilidade e financeiro).

Identificam-se os seguintes prós:

- Beneficiário não tem de adiantar o montante do bilhete;
- Simplificação máxima do processo de obtenção do subsídio por parte do beneficiário;
- Permite a implementação sem alteração dos sistemas das Transportadoras Aéreas e agências de viagem, e sem assunção de riscos financeiros;
- Estado não assume risco de incumprimento por parte do passageiro – risco passado para o parceiro operacional / financeiro.

Mas igualmente os seguintes contras:

- Estado assume os custos associados à utilização de um parceiro para a gestão operacional e financeira de todo o processo;
- Altera as atuais condições de mercado, com a criação de um monopólio natural, que irá substituir os atuais players na venda de viagens aos beneficiários;
- Elimina as agências de viagem do processo de venda de bilhetes a beneficiários;
- Dificulta a substituição do operador em concursos posteriores – operador selecionado no primeiro concurso desenvolve a plataforma e com isso ganha uma vantagem competitiva muito significativa.

xx Dados xx Dinheiro

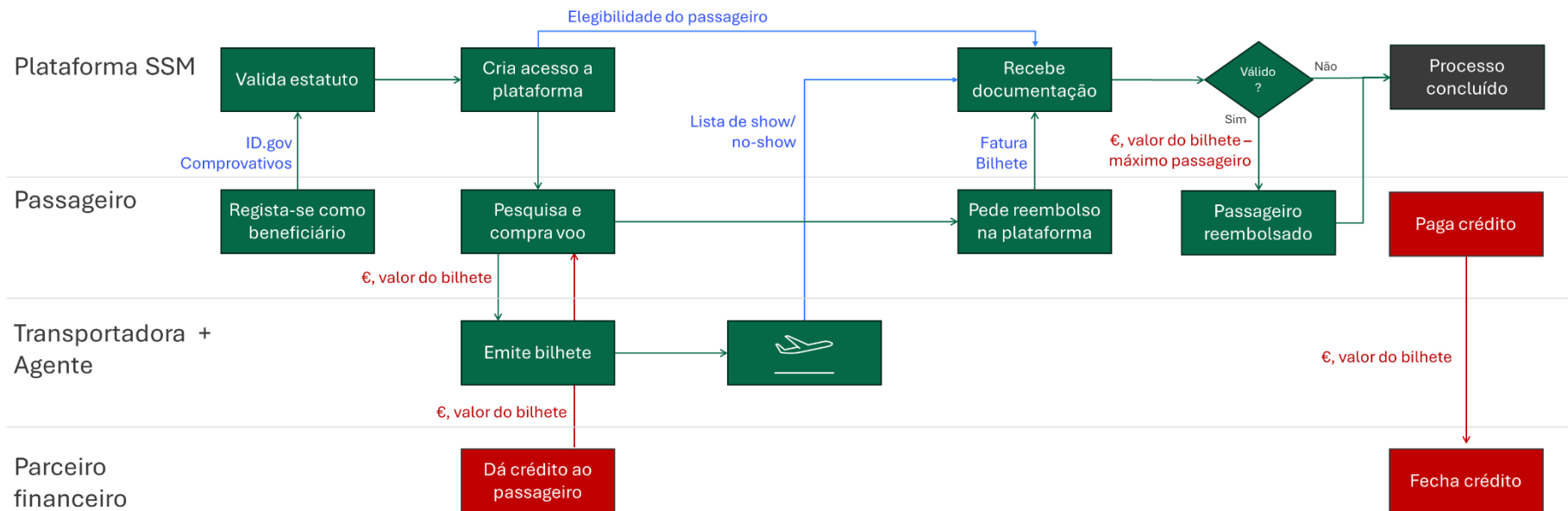


Figura 6 - Modelo 1

xx Dados xx Dinheiro

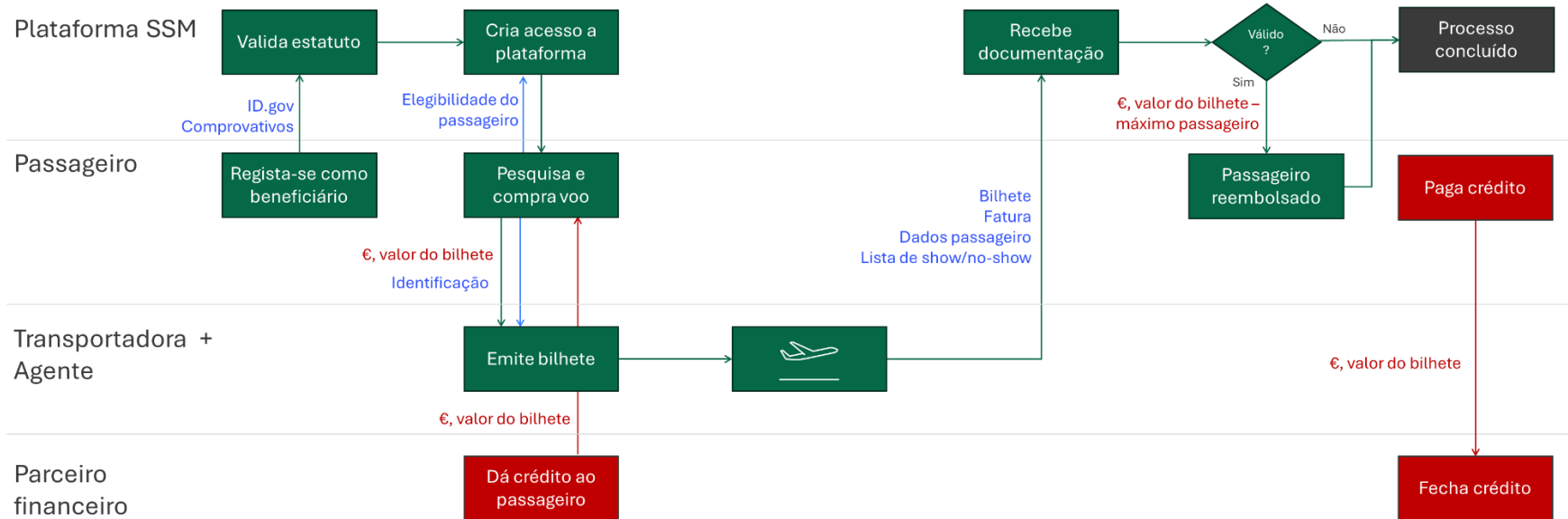


Figura 7 - Modelo 2

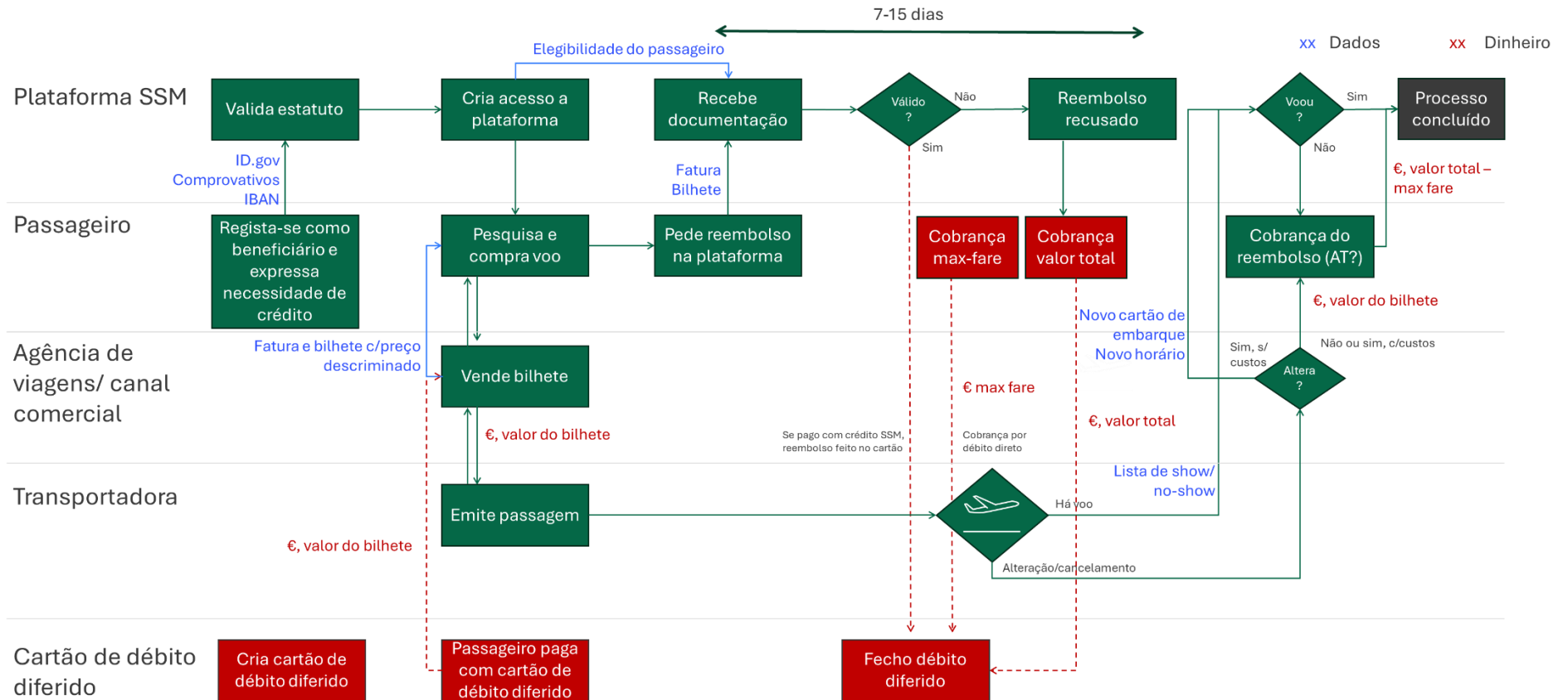


Figura 9 - Modelo 3b (com cartão de débito diferido)

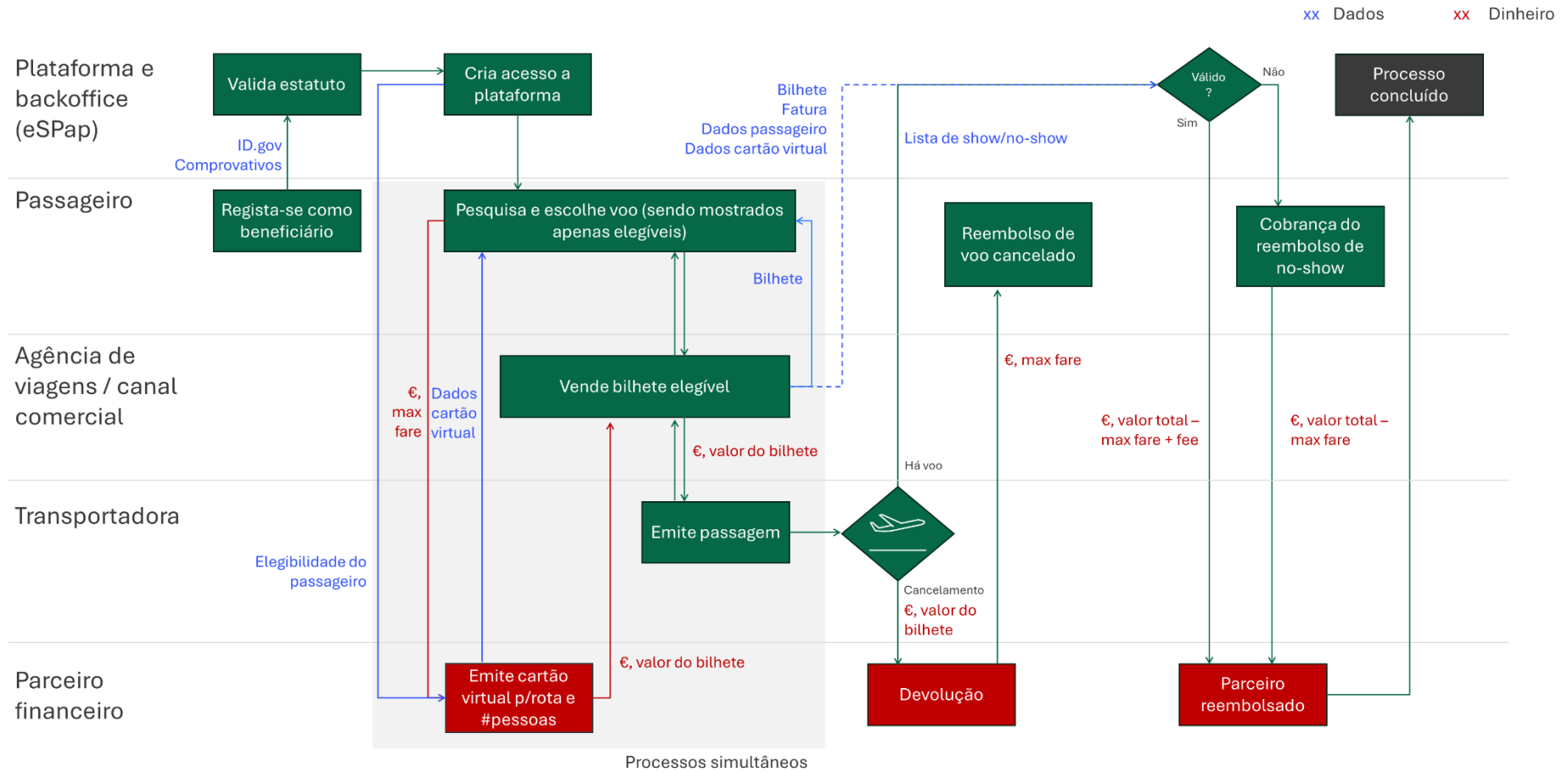


Figura 10 - Modelo 4 (com cartão de débito diferido)

xx Dados xx Dinheiro

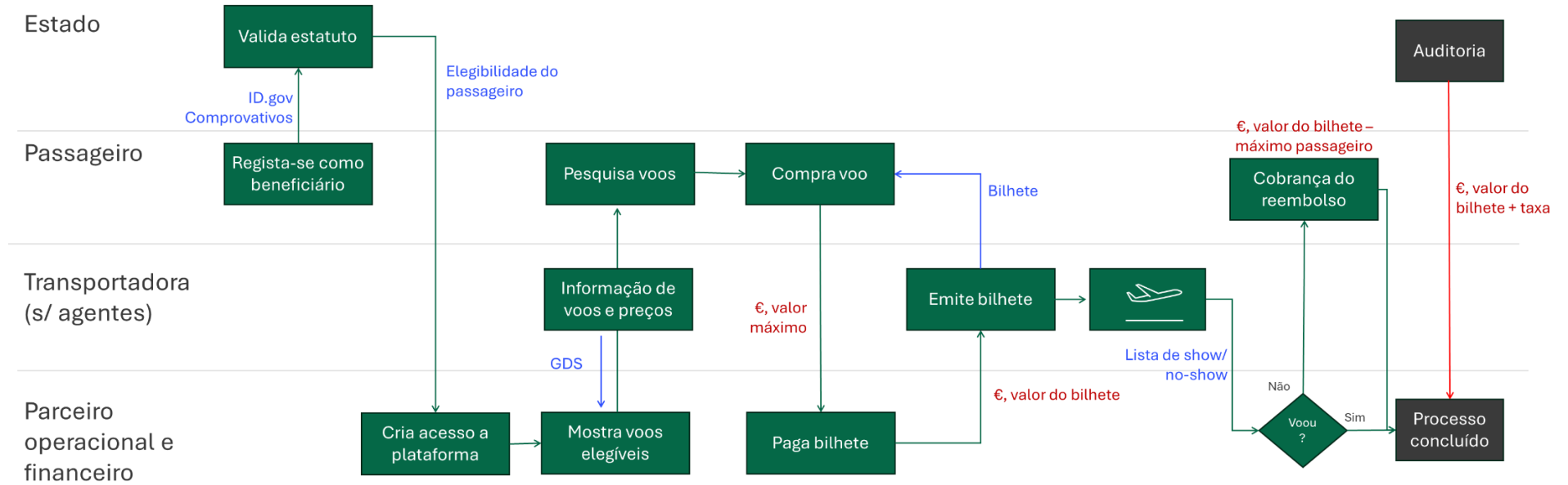


Figura 11 - Modelo 5

5.2. Entidades a envolver no modelo proposto de SSM

- **Gestão financeira do SSM:** O GT propõe que a DGTF mantenha o seu papel de entidade responsável pela gestão financeira do SSM, assumindo que o subsídio continuará a ser pago pelo Cap 60.º do Orçamento do Estado. O pagamento, com o novo modelo proposto, será feito diretamente aos beneficiários, desde que o sistema esteja preparado para isso;
- **Gestão e desenvolvimento da plataforma digital:** Tendo por base a experiência da DGTF, designadamente em matéria dos sistemas com as bonificações pagas às instituições de crédito (IC), referentes a créditos à habitação própria permanente (HPP), é de ponderar que seja a eSPap a entidade responsável pela gestão da plataforma, que desenvolveu e assegura a gestão dos referidos sistemas, sem prejuízo de que outra entidade, nomeadamente privada, possa fornecer recursos ou assumir o projeto. A eSPap poderá ainda articular com a AMA e AT a propósito das interfaces necessárias para a autenticação dos beneficiários e as suas residências;
 - A eSPap, à semelhança da plataforma HPP, pode ainda montar uma equipa que assegura o apoio e que, sempre que necessário, solicita a colaboração da DGTF para esclarecimento de questões de carácter mais funcional em termos dos requisitos de elegibilidade constantes dos diplomas legais que são colocadas pelos diferentes IC/mutuários.
- **Entidades de apoio ao beneficiário:** Por forma a salvaguardar alguns constrangimentos que a criação de uma plataforma digital possa suscitar em alguns beneficiários, propõe-se igualmente que as Regiões Autónomas criem estruturas de apoio ou reforcem as já existentes, como é exemplo o Observatório do Transporte Aéreo através do seu Serviço de Apoio à Mobilidade Aérea na RAM;
- **Parceiro(s) financeiro(s):** a ser selecionado via procedimento de contratação pública;
- **Cobrança de reembolsos:** deve ser estudada a possibilidade de a AT assumir os processos que venham a ser fruto de não validação de 2ª fase (por exemplo, passageiros que não voaram);
- **Fiscalização:** propõe-se a manutenção da IGF e ANAC como entidades fiscalizadoras.

6. Perspetiva legislativa

A revisitação do regime jurídico de subsidiação ao transporte aéreo de passageiros não podia ser efetuada sem que se aproveitasse a oportunidade para introduzir melhoramentos, que resultam da experiência de aplicação prática do regime, bem como alterações específicas que visam ir ao encontro das recomendações da 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 para a necessidade de algumas alterações do regime vigente.

Entendeu o GT, indo ao encontro das recomendações da ANAC e da IGF, que se deve proceder ao aprimoramento do conceito de custo elegível, de modo a

promover a sua adequada clarificação e a torná-lo mais consentâneo com as atuais dinâmicas de mercado.

Num contexto de liberdade tarifária, em que as companhias aéreas seguem políticas tarifárias muito distintas incorporando, muitas das vezes, no valor da tarifa todas as taxas e encargos faturados ao passageiro, entende o GT que o conceito de custo elegível deve reduzir o grau de incerteza relativo à elegibilidade dos produtos tarifários.

Assim, o custo elegível deverá corresponder ao preço do bilhete, podendo ser de ida (*one-way* - OW) ou de ida e volta (*round-trip* - RT), expresso em euros (€), pago às transportadoras aéreas ou aos seus agentes pelo transporte do passageiro, desde que respeite a lugares em classe económica, e corresponda ao somatório da tarifa aérea, das taxas aeroportuárias (taxa de serviço a passageiros e taxa de segurança), taxa de combustível, taxa de emissão de bilhete, bem como outros encargos faturados ao passageiro que decorram de imposições legais, excluindo os produtos e os serviços de natureza opcional, nomeadamente bagagem de porão, quando esta tenha uma natureza opcional, excesso de bagagem, marcação de lugares, *check-in*, embarque prioritário, seguros de viagem, comissões bancárias, bem como outros encargos incorridos após o momento de aquisição do bilhete, incluindo os inerentes a eventuais alterações voluntárias, as quais poderão ocorrer dentro da classe económica ou para classe executiva.

O valor da taxa de emissão de bilhete deverá ser igualmente regulado, uma vez que o financiamento da atividade comercial das companhias aéreas e seus agentes não se coaduna com a natureza do SSM como auxílio social ao transporte para habitantes de regiões periféricas em consonância com o disposto no artigo 51.º do Regulamento (EU) n.º 651/2014, da Comissão, de 16 de junho de 2014, que consagra certas categorias de auxílios compatíveis com o mercado interno. Seria desejável que esta regulação considerasse montantes diferenciados para bilhetes *one-way* e *round-trip*.

Propõem-se, ainda, melhoramentos que pretendem ir ao encontro das reivindicações dos beneficiários residentes, equiparados e estudantes deslocados.

Um desses melhoramentos passa pela possibilidade de ajustar os montantes de referência aos percursos *one-way*, para que o passageiro possa otimizar o valor do SSM, mantendo-se a opção de emparelhamento de bilhetes.

Nestas situações o subsídio correspondente à viagem *one-way* poderá ser requerido indexado ao montante de referência para bilhetes *one-way*, ou em alternativa, ser emparelhado com viagem *one-way* de sentido inverso, no prazo de um ano, situação em que o SSM será indexado ao bilhete de *round-trip*.

Outra sugestão de melhoria proposta, compreende a inclusão no conceito de residente, dos menores de idade que não tenham residência habitual nas Regiões Autónomas, desde que um dos progenitores tenha residência habitual na região em causa.

Deve-se manter a elegibilidade de todos os percursos entre as ilhas e o Continente, ou entre Regiões Autónomas, em voos diretos, ou com escala em aeroportos/aeródromos nacionais/regionais, desde que o tempo de escala em cada ponto de ligação não ultrapasse as 24 horas.

Deverão também ser elegíveis os custos dos percursos inter-ilhas por via marítima, em rotas regulares e ou sazonais, e desde que combinados com uma ligação aérea ao Continente ou entre Regiões Autónomas, desde que o tempo máximo no(s) ponto(s) de ligação não ultrapasse as 24 horas.

A tendência para a homogeneização dos dois modelos, incluindo um teto, permite considerar elegíveis todas as tarifas de classe económica, bem como simplificar o processo de verificação / validação da elegibilidade.

Propõe-se revogação dos atuais diplomas e criação de um único diploma de aplicação às duas Regiões Autónomas.

7. Recomendações do GT

Em face do exposto nos pontos anteriores, considerou este GT que, por uma questão de facilidade de implementação, de aproximação entre modelos vigentes nas duas Regiões Autónomas, o atual modelo económico – Max Fare com teto – vigente na RAM, deverá ser mantido e estendido à RAA. Esta evolução poderá ser acompanhada de uma revisão dos valores de referência nas duas Regiões Autónomas, assegurando a convergência das metodologias utilizadas no seu estabelecimento.

Considera-se que este modelo é adequado ao objetivo da coesão territorial, permite aos residentes, equiparados e estudantes deslocados pagar um valor fixo (Max Fare) e, ao introduzir-se um teto também na RAA, permite a conformação dos auxílios aos beneficiários das duas regiões, sem disrupções significativas.

Contudo, importa assegurar o não aproveitamento indevido, por parte de alguns agentes económicos, pelo que se propõe o estabelecimento de mecanismo de regulação para a taxa de emissão de bilhete, bem como o estabelecimento de mecanismos de controlo que mitiguem a possibilidade de cobrança de valores de tarifa acima do cobrado pelas transportadoras aéreas, que poderá ser materializado através da exigência de apresentação do comprovativo do montante da tarifa da transportadora aérea, quando a viagem tenha sido adquirida através de intermediários.

Deverá também ser equacionada a inclusão, no novo diploma legal, de um regime sancionatório, ou remissão para o já existente em matéria de fraude na obtenção de subsídios públicos, de forma a ser um fator adicional de dissuasão de práticas ilícitas. Recomenda-se, ainda, que continuem a ser considerados mecanismos adicionais de mitigação de riscos de fraude associada ao modelo.

Considera-se igualmente importante reforçar os mecanismos de fiscalização de verificação dos montantes de subsídio reclamados. Neste âmbito, nas compras de bilhetes, através de agências de viagem, entende-se que deverá ser estabelecido um número mínimo de faturas emitidas por agência de viagem a confirmar anualmente, relativamente às quais o valor da viagem é confirmado junto das transportadoras aéreas.

Com efeito, o modelo *max fare* com teto permitirá, adicionalmente, controlar o crescimento dos custos do Estado.

Por outro lado, a proposta deste modelo permite ir ao encontro das preocupações apresentadas pela Comissão Europeia, no sentido do funcionamento do mercado concorrencial. Ademais, o modelo permite, igualmente, assegurar o cumprimento dos princípios definidos na regulamentação europeia.

Outra preocupação do GT refere-se à necessidade premente de simplificação e harmonização de tratamento dos pedidos de reembolso, tal como esperado pelas Regiões Autónomas.

Deste modo, propõe-se a criação de uma plataforma, com o respetivo *BackOffice*, para a gestão de beneficiários e do processo de reembolso, permitindo, desse modo, simplificar, desmaterializar e automatizar os procedimentos.

Por outro lado, foi também tido em conta a preocupação das Regiões Autónomas com o tempo de espera dos passageiros pelos respetivos reembolsos. Assim, o GT propõe soluções que permitam aos beneficiários não adiantarem o montante global da viagem no momento da aquisição, tendo, para isso, sido analisadas várias possibilidades.

Para tal desiderato seria necessário que a plataforma comunicasse diretamente com as transportadoras aéreas e incluísse uma componente financeira, como apresentado no modelo 4. No entanto, das abordagens realizadas às transportadoras aéreas verificou-se que, de momento, esta solução não seria implementável, quer por questões de complexidade logística, quer por questões de *ciber*-segurança.

Assim, e tendo em mente que o objetivo será um futuro em que se consiga implementar o modelo 4, foi desenvolvido o modelo 3, que, permite dar uma resposta imediata às solicitações das Regiões Autónomas, considerando-o como solução intermédia face ao objetivo traçado.

No modelo proposto para o curto-prazo, o beneficiário, após registo e validação na plataforma, pode proceder ao pedido de reembolso imediatamente depois da aquisição da viagem, ocorrendo o pagamento no menor espaço de tempo possível. No caso, em que o passageiro não realize a viagem de acordo com o previsto, este deverá devolver o montante de SSM recebido. Caso não o faça, ficará impedido de beneficiar do SSM em futuras viagens, até que regularize a situação.

Refere-se ainda, que devem ser considerados como válidos, os bilhetes emitidos através de Agências de Viagens Online (OTA), à semelhança do aplicável às agências de viagens convencionais, desde que os documentos de faturação estejam expressos em €, e detalhados em conformidade com a legislação aplicável à utilização do SSM.

Adicionalmente, e de forma a assegurar o acesso por parte de todos os beneficiários, considera-se a possibilidade de criação de um mecanismo de financiamento.

Este mecanismo pode possibilitar ao passageiro recorrer a um cartão de débito diferido específico para este efeito, com valor a crédito pago a 100% num determinado prazo, permitindo acesso a todos os beneficiários, que possam estar interessados nesta opção. Este cartão de débito diferido deverá estar sujeito a uma utilização limitada a determinadas tipologias definidas no *Merchant Category Code*

(MCC), nomeadamente, companhias aéreas e agências de viagem. Esta opção terá alguns custos para o Estado, que serão quantificáveis após consulta ao mercado.

No caso em que o passageiro não realiza o voo, o montante entretanto reembolsado pelo Estado terá de ser devolvido.

Este procedimento envolve algum risco, o qual poderá ser mitigado através do bloqueio de pedidos de reembolso futuros até à regularização dos valores em dívida pelo passageiro.

Quando a não realização do voo decorre de um cancelamento por parte da transportadora aérea, a resolução dependerá da escolha do passageiro entre ser reencaminhado ou reembolsado. No caso de reembolso, o passageiro tem de devolver o valor do subsídio recebido, no caso de reencaminhamento na própria transportadora ou noutra, deverá ser possível fazer a gestão do processo através da plataforma.

Por outro lado, e de modo a minimizar eventuais fraudes associadas a viagens não realizadas, o comprovativo de realização deverá estar associado às listagens de *shows* e *no-shows* a apresentar pelas companhias aéreas e não pela apresentação de cartões de embarque que podem ou não ter sido utilizados.

A plataforma a desenvolver, com a maior brevidade possível, deverá ter a particular atenção a alterações do estado de beneficiário, em particular dos residentes equiparados e estudantes deslocados e ao desenho do processo nos casos em que o voo seja cancelado.

8. Considerações Finais

Considera-se que o modelo proposto permitirá não só simplificar o processo e melhorar as expectativas dos beneficiários na sua interação com o Estado na obtenção do SSM, mas, simultaneamente, controlar os custos associados ao modelo através de tetos nas duas regiões e nas taxas de emissão de bilhete e, ainda, limitar o impacto de algumas das fraudes já conhecidas e mais frequentes, como seja o reembolso de viagens não realizadas e o reembolso de valores que não correspondem ao valor do bilhete.

Face ao exposto o presente relatório deverá ser enviado a S. Exas. os Ministros do Estado e das Finanças e das Infraestruturas e Habitação, com proposta de:

- Elaboração de projeto de decreto-lei que implemente o novo modelo económico e financeiro, unificando os regimes, e revogação dos atuais diplomas;
- Definição das entidades responsáveis pela implementação e gestão da plataforma e *back-office*;
- Desenvolvimento dos procedimentos necessários para:
 - Implementação da plataforma;
 - Gestão da plataforma e do pagamento do subsídio;
 - Seleção do(s) parceiro(s) financeiro(s).

O presente relatório foi elaborado pelos representantes das seguintes entidades:

- Autoridade Nacional da Aviação Civil | Dra. Sofia Simões (Presidente), Dra. Susana Brites, Dra. Manuela Pedrosa e Dra. Inês Filipe;
- Ministério das Finanças | Dra. Vera Antunes e Dr. Hugo Nunes;
- Ministério das Infraestruturas e Habitação | Eng.º Francisco Moitinho de Almeida;
- Região Autónoma da Madeira | Dr. Eduardo Jesus, Eng.º Nuno Jesus e Dra. Mariana Vasconcelos;
- Região Autónoma dos Açores | Dra. Ana Albergaria;
- Inspeção Geral de Finanças | Dra. Filomena Bacelar e Dr. António Simão;
- Direção-Geral do Tesouro e Finanças | Dra. Teresa Costa e Dra. Cristina Freire.

Pelo Grupo de Trabalho