

Fátima Santos

Assunto: FW: Parecer sobre iniciativas pendentes referentes ao Subsídio Social de Mobilidade
Anexos: Parecer Sub Social Mobilidade.pdf

De: Renato FMLA. Medeiros <Renato.FM.Medeiros@azores.gov.pt>

Enviada: 14 de julho de 2022 15:54

Para: Assuntos Parlamentares <assuntosparlamentares@alra.pt>

Cc: Gualter JA. Furtado <Gualter.JA.Furtado@azores.gov.pt>; Lúcia PM. Lima <Lucia.PM.Lima@azores.gov.pt>; Rui Silva <rsilva@alra.pt>

Assunto: Parecer sobre iniciativas pendentes referentes ao Subsídio Social de Mobilidade

Exmo. Senhor

Presidente da Comissão de Economia da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores,

Em resposta ao solicitado nos V/ ofícios ref.ª S/1853/2022, de 15 de junho de 2022, e S/1948/2022, de 21 de junho de 2022, encarrega-me o Presidente do Conselho Económico e Social dos Açores, Dr. Gualter Furtado, de remeter o Parecer em anexo, hoje aprovado em reunião do Plenário, relativo às seguintes iniciativas legislativas:

- Projeto de Resolução n.º 120/XII - "Recomenda ao Governo Regional a intervenção na República pelo fim da burocracia no Subsídio Social de Mobilidade nos Açores";
- Anteproposta de Lei n.º 11/XII - "Simplifica e previne eventuais fraudes na atribuição do Subsídio Social de Mobilidade atribuído a residentes nas Regiões Autónomas";
- Anteproposta de Lei n.º 12/XII – "Estabelece a uniformização e descentralização do Subsídio Social de Mobilidade das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira".

Atentamente

Renato Medeiros | Secretário-Geral

Conselho Económico e Social dos Açores

Tel: (+351) 296 30 81 57 | Email: CESA@azores.gov.pt | VOIP GRA: 30 31 16

Rua Dr. José Bruno Tavares Carreiro, S/N, 6.º Andar - 9500-119 Ponta Delgada | São Miguel – Açores



AVISO DE CONFIDENCIALIDADE: O conteúdo desta mensagem e de todos os ficheiros, caso existam, são confidenciais e destinados apenas à(s) pessoa(s) ou entidade(s) acima referida(s), podendo conter informação privilegiada. É estritamente interdito: a publicação, distribuição, impressão, uso ou cópia não autorizada da mensagem ou dos seus anexos. Se recebeu esta mensagem por engano, por favor avise-nos de imediato, por correio eletrónico, para o endereço acima e apague este e-mail do seu sistema. Obrigado pela sua colaboração.

PARECER SOBRE:

PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 120/XII – "RECOMENDA AO GOVERNO REGIONAL A INTERVENÇÃO NA REPÚBLICA PELO FIM DA BUROCRACIA NO SUBSÍDIO SOCIAL DE MOBILIDADE NOS AÇORES";

ANTEPROPOSTA DE LEI N.º 11/XII – "SIMPLIFICA E PREVINE EVENTUAIS FRAUDES NA ATRIBUIÇÃO DO SUBSÍDIO SOCIAL DE MOBILIDADE ATRIBUÍDO A RESIDENTES NAS REGIÕES AUTÓNOMAS";

ANTEPROPOSTA DE LEI N.º 12/XII – "ESTABELECE A UNIFORMIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DO SUBSÍDIO SOCIAL DE MOBILIDADE DAS REGIÕES AUTÓNOMAS DOS AÇORES E DA MADEIRA".

Ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 1.º e alínea f) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2018/A, de 5 de julho

APROVADO EM REUNIÃO DO PLENÁRIO DO DIA 14 DE JULHO 2022

JULHO 2022

ÍNDICE

1. ENQUADRAMENTO	3
2. CONSIDERAÇÕES GERAIS	5
3. APRECIÇÃO DAS INICIATIVAS	8
4. SÍNTESE CONCLUSIVA	12
5. CONTRIBUTOS RECEBIDOS	15

1. ENQUADRAMENTO

A Comissão Especializada Permanente de Economia da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores solicitou ao Conselho Económico e Social dos Açores, abreviadamente denominado por CESA, parecer sobre as seguintes iniciativas legislativas:

- Projeto de Resolução n.º 120/XII/2.ª – "Recomenda ao Governo Regional a intervenção na República pelo fim da burocracia no Subsídio Social de Mobilidade nos Açores";
- Anteproposta de Lei n.º 11/XII/2.ª – "Simplifica e previne eventuais fraudes na atribuição do Subsídio Social de Mobilidade atribuído a residentes nas Regiões Autónomas";
- Anteproposta de Lei n.º 12/XII/2.ª – "Estabelece a uniformização e descentralização do Subsídio Social de Mobilidade das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira".

A pronúncia insere-se nas competências deste Conselho, previstas no n.º 1 do artigo 1.º e alínea f) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2018/A, de 5 de julho.

Ainda que os proponentes apresentem abordagens diferenciadas, as três iniciativas versam sobre a mesma temática – o Subsídio Social de Mobilidade, adiante SSM – pelo que o presente Parecer assume o tratamento conjunto da matéria, sem prejuízo das considerações que, na especialidade, possam merecer cada uma das propostas.

Assim,

O **Projeto de Resolução n.º 116/XII/2.ª**, apresentado pela Representação Parlamentar do CHEGA, visa que a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores recomende ao Governo Regional a *"intervenção na República pelo fim da burocracia no Subsídio Social de Mobilidade nos Açores"*, designadamente:

"- Intervenha, com urgência, junto do Governo da República para acabar com a burocracia no Subsídio Social de Mobilidade nos Açores, devendo os açorianos pagar, no ato da reserva da viagem, apenas o valor de 134 euros e não desembolsarem, antecipadamente, valores, por vezes, exorbitantes, deixando, assim, de haver adiantamentos e os respetivos reembolsos;

- *Consertar com a República a fixação de um teto máximo para as taxas de emissão de bilhetes nas viagens entre os Açores e o continente pela defesa dos legítimos interesses dos Açores”.*

Na sua exposição de motivos, o proponente refere que o atual modelo *“implica o pagamento antecipado da viagem o que, por vezes, se torna incomportável para a maioria das famílias que não tem o montante exigido disponível na altura da reserva”,* e salienta que o *“Subsídio Social de Mobilidade não é justo, [e coloca] em causa a coesão e a justiça social”.* Acrescenta, por outro lado, que o SSM *“carece de melhorias no que concerne à redução ou mesmo eliminação total da atual carga burocrática a que o passageiro residente nos Açores se submete para a respetiva obtenção do reembolso do bilhete”.*

Por seu turno, a **Anteproposta de Lei n.º 11/XII/2.ª**, apresentada pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, tem por objeto a simplificação e a prevenção de *“eventuais fraudes na atribuição do subsídio social de mobilidade atribuído a residentes nas regiões autónomas, efetuando ainda o desconto do mesmo diretamente na aquisição do título de transporte, procedendo à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março.”*

Na sua nota justificativa, a iniciativa refere que o Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março, que criou e regulamentou o subsídio social de mobilidade para os residentes na Região Autónoma dos Açores, veio compensar *“alguns dos custos da insularidade dos residentes”,* porém, o procedimento de reembolso vigente *“não só implica que os beneficiários adiantem o pagamento das viagens, como também os sujeita a um processo muito burocrático com a apresentação de uma panóplia de documentos para comprovarem a sua qualidade de beneficiários, de cada vez que pretendam beneficiar do referido subsídio”.* Para o proponente, mostra-se urgente simplificar este processo, o que pode ser feito através da *“dedução direta do valor do subsídio ao bilhete pela transportadora aérea que é reembolsada desse montante pelo Estado, através da Autoridade Tributária e Aduaneira, e fazem prova de beneficiário mediante a apresentação dos documentos comprovativos da sua elegibilidade”.*

Por fim, a **Anteproposta de Lei n.º 12/XII/2.ª**, apresentada pelo Deputado Independente, Carlos Furtado, visa *“estabelece[r] a uniformização e descentralização do Subsídio Social de Mobilidade das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira”,* descentralizando as regras, procedimentos e participações do SSM.

Na exposição de motivos o proponente refere que os princípios constitucionais relativos à *“igualdade real entre os portugueses”* e à *“promoção de desenvolvimento harmonioso de todo o território”*, estão atualmente comprometidos *“pela diferenciação dos valores máximos previstos para a deslocação das populações residentes nas duas regiões autónomas”*, bem como pela inexistência de previsão *“de um preço máximo de deslocação nas viagens de ligação entre os arquipélagos, igual ao que existe a partir destes para o território continental”*. Nas palavras do Deputado Independente, esta situação, aliada *“ao facto de o reembolso só se verificar após a realização da viagem, é também contrária ao “princípio da igualdade de oportunidades entre cidadãos”*, uma vez que as deslocações dos residentes ficam, muitas vezes, condicionadas pelos *“avultados valores”* que têm que ser despendidos pelas passagens aéreas, sobretudo em *“situações de diversa ordem que obrigam à marcação de viagens em data próxima da realização das mesmas, nomeadamente estudantes e outros”*. Por fim, defende-se que a dotação necessária para a concretização do SSM deve *“passar para a gestão de cada região autónoma, com base na dotação adequada em sede de Orçamento de Estado, para cada uma das regiões autónomas, sendo os valores em causa definidos em função de critérios de monitorização permanente da atividade que originou o subsídio”*.

2. CONSIDERAÇÕES GERAIS

O n.º 1 do artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) determina que *todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei*, estatuidando o n.º 2 que *ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão, nomeadamente do seu território de origem, situação económica e condição social*.

Dos princípios da continuidade territorial e da solidariedade nacional decorre, também, que o *Estado é unitário e que respeita na sua organização e funcionamento, o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade*, sendo sua tarefa fundamental promover o *desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira* (cf. n.º 1 do artigo 6.º e alínea g) do artigo 9.º, CRP).

A este propósito, a nossa Lei Fundamental reforça, ainda, que *incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social, promover a correção das desigualdades derivadas da insularidade*

das regiões autónomas e incentivar a sua progressiva integração em espaços económicos mais vastos, no âmbito nacional ou internacional (cf. alínea e) do artigo 81.º da CRP).

Os mesmos princípios estão reafirmados no Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPRAA), designadamente, pelos artigos 12.º (Princípio da solidariedade nacional) e 13.º (Princípio da continuidade territorial e ultraperiferia).

Por sua vez, a alínea *a)* do n.º 3 do artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) possibilita a existência de auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico das regiões ultraperiféricas, previstas no artigo 349.º do Tratado, nas quais se inclui a Região Autónoma dos Açores. Em desenvolvimento desta prerrogativa, o artigo 51.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão, de 16 de junho de 2014 – que prevê certas categoria de auxílios compatíveis com o mercado interno – estabelece que os auxílios ao transporte aéreo de passageiros estão isentos da obrigação de notificação à Comissão Europeia, prévia à instituição ou à alteração de qualquer auxílio, prevista no n.º 3 do artigo 108.º do Tratado, desde que cumpram determinados requisitos.

A opção por um modelo concorrencial de transporte para algumas ligações aéreas entre o continente e a Região Autónoma dos Açores – designadamente, nas rotas de e para Ponta Delgada e Terceira – e entre esta e a Região Autónoma da Madeira, bem como a necessidade de suavizar o impacto inicial desta liberação no transporte dos passageiros residentes e dos passageiros estudantes, levou à aprovação do Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março, que regula a atribuição do SSM.

A atribuição do SSM prossegue objetivos de coesão social e territorial e *destina-se aos passageiros residentes, residentes equiparados, e aos estudantes, utilizadores dos serviços aéreos regulares entre o continente e a Região Autónoma dos Açores e entre esta e a Região Autónoma da Madeira, e que satisfaçam os critérios de elegibilidade previstos* naquele normativo.

O modelo em vigor desde 29 de março de 2015, caracteriza-se, assim, pela atribuição de um subsídio de valor variável, por viagem entre o continente e a Região Autónoma dos Açores e entre esta e a Região Autónoma da Madeira, feita diretamente aos beneficiários que o solicitem, após terem realizado a viagem e mediante prova do cumprimento das condições de elegibilidade, à entidade designada pelo Governo para proceder ao respetivo pagamento, na circunstância, os

Correios de Portugal. Ou seja, o bilhete é pago por inteiro no ato da compra, e só após a viagem é que pode ser solicitado o seu reembolso.

O modo de proceder ao apuramento do valor do SSM consta da Portaria n.º 95-A/2015, de 27 de março, atualmente, com os seguintes pressupostos (cf. artigo 2.º):

- a) Nas ligações entre o continente e a Região Autónoma dos Açores, o valor do subsídio aos passageiros residentes e passageiros residentes equiparados corresponde à diferença entre o custo elegível e o valor máximo de 134 euros, por viagem de ida e volta;*
- b) Nas ligações entre o continente e a Região Autónoma dos Açores, o valor do subsídio aos passageiros estudantes corresponde à diferença entre o custo elegível e o valor máximo de 99 euros, por viagem de ida e volta;*
- c) Nas ligações entre as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, o valor do subsídio aos passageiros residentes e passageiros residentes equiparados corresponde à diferença entre o custo elegível e o valor máximo de 119 euros, por viagem de ida e volta; e*
- d) Nas ligações entre as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, o valor do subsídio aos passageiros estudantes corresponde à diferença entre o custo elegível e o valor máximo de 89 euros, por viagem de ida e volta.*

O CESA considera que o SSM é um instrumento imprescindível à garantia da mobilidade dos Açorianos, e fundamental para o desenvolvimento económico e social de todo o arquipélago.

Com efeito, a salvaguarda dos já referidos *princípios da solidariedade e da continuidade territorial* consagrados na Constituição, vinculam o Estado na ação política referente aos transportes entre o território continental e as Regiões Autónomas – acentuada no que concerne ao transporte de passageiros – pelo custo que a insularidade coloca à mobilidade no território nacional. Os sobrecustos da insularidade devem ser, neste particular, ser uma responsabilidade do Estado.

Nessa medida, não se pode deixar de pugnar por um modelo que garanta uma solução justa, e que corresponda à efetiva concretização dos direitos de quem vive numa região ultraperiférica, bem como dos deveres que nesta matéria incumbem ao Estado.

O CESA reconhece, por outro lado, a importância fundamental da liberalização do transporte aéreo nos Açores, designadamente no que concerne ao crescimento do turismo e à competitividade da nossa economia.

3. APRECIACÃO DAS INICIATIVAS

Como acima se refere, o atual modelo de atribuição do SSM assenta na forma de reembolso, implicando que, no ato de compra, os beneficiários paguem a totalidade do bilhete, e que, num segundo momento, se dirijam a um posto dos CTT com a documentação necessária para solicitar a restituição do valor eventualmente pago em excesso (cf. n.º 1 do artigo 7.º do DL 41/2015).

Os beneficiários dispõem de um prazo máximo de 90 dias para solicitar o reembolso, a contar da realização da viagem de regresso (cf. n.º 2 do artigo 6.º do DL 41/2015).

As duas primeiras iniciativas legislativas – Projeto de Resolução n.º 116/XII/2.ª e Anteproposta de Lei n.º 11/XII/2.ª (BE) – preconizam, de um modo transversal, a alteração dos termos em que é concedido o SSM, de forma a que este passe a ser atribuído diretamente no ato de compra da respetiva viagem e que os passageiros beneficiários não paguem mais do que o valor máximo estipulado.

Considerando que o Projeto de Resolução n.º 116/XII/2.ª também acrescenta a necessidade de fixação de um teto máximo para as taxas de emissão de bilhetes nas viagens entre os Açores e o continente – recomendação que partilha com o proposto na Anteproposta de Lei n.º 11/XII/2.ª (BE), e que o CESA considera ser um contributo positivo para a melhoria do sistema e prevenção da fraude – sublinham-se, na sua especialidade, as principais alterações preconizadas pelas duas Antepropostas de Lei em análise.

a) Anteproposta de Lei n.º 11/XII/2.ª (BE):

- Propõe que o SSM passe a ser diretamente processado na aquisição do título de transporte, cabendo à companhia área e aos seus agentes verificar a documentação comprovativa da elegibilidade do beneficiário e requer o pagamento do subsídio de mobilidade junto da Autoridade Tributária e Aduaneira;
- Nos termos desta Anteproposta de Lei, o beneficiário pagaria, no ato da compra, nas viagens entre a Região Autónoma dos Açores e o continente, os máximos de 134 euros tratando-se de residentes e equiparados e de 99 euros tratando-se de estudantes, e, nas viagens entre a Região Autónoma dos Açores e a Região Autónoma da Madeira,

os máximos de 119 euros, tratando-se de residentes e equiparados, e de 89 euros, tratando-se de estudantes;

- O pagamento do subsídio social de mobilidade teria, assim, lugar no momento da apresentação do requerimento à Autoridade Tributária, desde que verificadas as respetivas condições de elegibilidade.

b) Anteproposta de Lei n.º 12/XII/2.ª (DI)

- A iniciativa em causa propõe a uniformização e descentralização das regras, procedimentos e participações do SSM nas Regiões Autónomas, para as deslocações aéreas e complementares a estas dos residentes, residentes equiparados, e estudantes;
- É também proposto que o valor do SSM passe a ser apurado pela diferença entre o custo elegível (custo da passagem) e os valores máximos de € 100 ou € 75, consoante se tratam de residentes e residentes equiparado ou de estudantes, com um teto máximo de € 450 para o custo elegível;
- Paralelamente, preconiza-se que o pagamento do SSM ao beneficiário, seja efetuado *através de departamento próprio a implementar pelos governos das regiões autónomas*, com possibilidade de delegação total ou parcial a entidades externas, a quem competirá verificar a documentação comprovativa da elegibilidade do beneficiário;
- Prevê-se a possibilidade de requerer o reembolso por via eletrónica;
- Por fim, pretende-se a concretização de regras quando o beneficiário viaje ao serviço ou por conta de uma pessoa coletiva ou singular.

Desde logo, em concordância com o recomendado no Projeto de Resolução n.º 116/XII/2.ª e o proposto pela Anteproposta de Lei n.º 11/XII/2.ª, o CESA entende que o SSM deveria ser atribuído e processado no ato da aquisição da passagem aérea, eliminando-se o papel até aqui cometido aos CTT, e tornando, dessa forma, o processo mais simples e cómodo para o residente, que ficaria dispensado ter que suportar o ónus do adiantamento do valor, da burocracia para recuperar o SSM, e do prazo caducidade para o reclamar.

Assim se entendendo as vantagens do processamento direto do SSM, a alteração do paradigma impõe, não obstante, uma transparente definição dos respetivos pressupostos operacionais da

sua implementação, de modo a que o novo modelo se revele, de facto, mais eficiente e seja assegurada a neutralidade financeira e administrativa para as companhias aéreas e seus agentes.

A este propósito, importa reiterar que o SSM prossegue objetivos de coesão social e territorial, os quais são da responsabilidade do Estado, e podem não ser comportados ou compreendidos nos fins empresariais das companhias aéreas que operam rotas de e para o arquipélago dos Açores. Não devem, por isso, ser ignorados ou minorizados os impactos de uma eventual alteração do modelo que transfira para as transportadoras aéreas e para os seus agentes a responsabilidade de requerer ao Estado os valores do SSM, e o ónus de recolher e validar os documentos que atestam a elegibilidade dos beneficiários.

Não deve ser ignorado que parte substantiva da venda dos bilhetes dos transportes aéreos se faz, atualmente, através da internet ou via telefónica, pelo que a imputação da responsabilidade da receção, verificação e validação de documentos às companhias aéreas ou aos seus agentes sempre careceria de uma cuidada articulação que garanta que aqueles dispõem de meios e capacidade técnica para o efeito. Recorde-se, aliás, que esse procedimento foi inicialmente implementado na atribuição do SSM aos residentes da Região Autónoma da Madeira, tendo sido abandonado precisamente por se ter revelado inadequado e ineficiente.

Sem prejuízo, deve também sublinhar-se que é ao Estado que compete definir e implementar as soluções que se mostrem mais ajustadas, não ficando, nessa medida, sujeito aos interesses das companhias.

Por outro lado ainda, importa que as soluções legislativas preconizadas se conformem ao disposto na alínea h) do n.º 1 do já referido artigo 51.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão, de 16 de junho de 2014, que condiciona este auxílio à efetiva utilização do serviço, o que, na circunstância, não pode ser olvidado. Nesta matéria, por conseguinte, crê-se que a solução para que aponta a Anteposta de Lei n.º 11/XII/2.ª pode ser melhorada, uma vez que não concretiza com suficiente clareza o modo de comprovação e de fiscalização da utilização efetiva do bilhete pelos beneficiários.

Comparativamente, as soluções em vigor partem de um valor de referência equivalente ao custo máximo a suportar pelos residentes e estudantes nas suas deslocações de ida e volta: nas viagens entre os Açores e o continente, de € 134 para residentes e equiparados, e de € 99 para estudantes; nas viagens entre as duas Regiões de € 119 para residentes e equiparados, e de € 89 para

estudantes; nas viagens entre a Madeira e o continente, de € 86 para residentes e equiparados, e de € 65 para estudantes. No caso do SSM para os residentes na Madeira a atribuição do SSM está, ainda, condicionada pela diferença entre o custo máximo a suportar pelo beneficiário e o limite de € 400, não sendo considerando para apuramento do SSM o que exceda este valor.

Não encontrando fundamento para esta desigualdade de tratamento entre as duas Regiões Autónomas, o CESA perfilha do entendimento expresso na Anteproposta de Lei n.º 12/XII/2.^a de que, o respeito pelos princípios basilares de “igualdade real entre os portugueses” e promoção de desenvolvimento harmonioso de todo o território”, impõe que sejam uniformizados os valores máximos a suportar pelos beneficiários da Região Autónoma dos Açores e da Região Autónoma da Madeira, e bem assim os respetivos pressupostos de atribuição e procedimento.

Ainda sobre esta uniformização, sempre se dirá que os valores máximos de € 100 para os residentes e residentes equiparados, ou de € 75 para os estudantes, se podem justificar, nomeadamente se nessa equação for também ponderado o custo das deslocações entre Lisboa e as zonas do território continental que mais distam da capital do país. Ainda assim, devem ser previamente analisados os possíveis cenários sobre os valores que servem de referência ao apuramento do SSM, bem como as suas implicações para a sustentabilidade do sistema.

Note-se, porém, que no caso dos Açores não se encontra definido um limite máximo para o reembolso, o que pode ser entendido como permissivo aos abusos e inerente aumento dos encargos com o SSM – porquanto o diferencial entre o valor suportado pelos beneficiários e o valor máximo estabelecido pela Portaria 95-A/2015, é sempre considerado o custo elegível – acarretando potenciais prejuízos para o Estado, bem como para os residentes que, não raras vezes, têm que adiantar a crédito o elevado preço cobrado pelas companhias aéreas.

Não descurando a extensão do problema, afigura-se que a introdução de um limite máximo de reembolso pode, de facto, ser ainda mais penalizador para os beneficiários residentes, que deixariam de poder reaver a totalidade do adiantamento pela passagem aérea adquirida, não se acompanhando assim o proposto nesta matéria.

Ao invés, reconhece-se o mérito às iniciativas e propostas que visam assegurar a desmaterialização e simplificação do reembolso dos bilhetes, de modo a beneficiar os cidadãos residentes nos Açores, residentes equiparados e estudantes. Neste particular, deve ser sublinhada a necessidade

de serem criadas condições para o processamento eletrónico do SSM, independentemente de o modelo ser o de reembolso *a posteriori* ou o de desconto direto.

O desenvolvimento de um sistema de verificação automática da qualidade de residente (similar ao SARA – Sistema de Acreditación de Residentes Automatizado, desenvolvido pelo Governo de Espanha para as viagens dos residentes nas Canárias, Baleares, Ceuta e Melilla) poderia, na circunstância, consubstanciar uma evidente mais-valia na redução da carga burocrática do procedimento e da responsabilidade das companhias aéreas e agências de viagens na verificação da condição de residente.

Por fim, compreendendo-se a motivação que sustenta a proposta de transferir as competências de gestão do SSM para as Regiões, o CESA reafirma o princípio de que, sendo esta uma responsabilidade do Estado, deve ser o Governo da República a assumir a respetiva gestão.

4. SÍNTESE CONCLUSIVA

O CESA considera que o SSM é um instrumento imprescindível à garantia da mobilidade dos Açorianos, e fundamental para o desenvolvimento económico e social de todo o arquipélago.

A salvaguarda dos princípios constitucionais da *igualdade entre todos os cidadãos*, da *solidariedade nacional* e da *continuidade territorial*, vinculam e responsabilizam o Estado no que concerne ao transporte de passageiros, pelos sobrecustos que a insularidade e a ultraperiferia acarretam para as populações residentes.

Nessa medida, O CESA não pode deixar de pugnar pela melhoria continua de um modelo que garanta uma solução justa, e que corresponda à efetiva concretização dos direitos de quem vive na Região, bem como do cumprimento dos deveres que nesta matéria incumbem ao Estado.

Reconhece-se, por outro lado, a importância fundamental da liberalização do transporte aéreo nos Açores, designadamente dos impactos no crescimento do turismo e na competitividade da nossa economia.

O atual modelo de atribuição do SSM, assenta na forma de reembolso aos beneficiários, e implica que, no ato de compra, seja paga a totalidade do bilhete, para que, num segundo momento, seja requerida junto dos CTT a restituição do valor que exceda os € 134 para residentes e equiparados,

ou os € 99 para estudantes, nas viagens entre os Açores e o continente, e os € 119 para residentes e equiparados, ou de € 89 para estudantes, nas viagens entre as duas Regiões Autónomas.

Em concordância com o recomendado no Projeto de Resolução n.º 116/XII/2.^a e o proposto pela Anteproposta de Lei n.º 11/XII/2.^a, o CESA entende, porém, que o SSM deveria ser atribuído e processado no ato da aquisição da passagem aérea, eliminando-se o papel até aqui cometido aos CTT, de forma a que o processo se torne mais simples e cómodo para o residente, ficando este dispensado de ter que suportar o ónus do adiantamento do valor, da burocracia para recuperar o SSM e do prazo caducidade para o reclamar

A alteração do paradigma impõe, não obstante, uma transparente definição dos pressupostos operacionais para a sua implementação, de modo a que o novo modelo se revele, de facto, mais eficiente, e seja assegurada a neutralidade financeira e administrativa para as companhias aéreas e agentes, e reduzidos os impactos potencialmente gravosos da alteração do modelo.

Não encontrando fundamento para a disparidade existente, o CESA também perfilha do entendimento de que o respeito pelos princípios da “igualdade real entre os portugueses” e a promoção do “desenvolvimento harmonioso de todo o território”, impõe a uniformização do SSM vigente na Região Autónoma dos Açores e da Região Autónoma da Madeira, e bem assim os respetivos pressupostos de atribuição e procedimento, merecendo melhor análise os valores máximos de referência ao apuramento, bem como as suas implicações para a sustentabilidade do sistema.

Por outro lado, a introdução de um limite máximo para o custo elegível, no caso dos Açores, pode revelar-se contraproducente, penalizando os beneficiários residentes, que deixariam de poder reaver a totalidade do adiantamento pela passagem aérea adquirida.

Já a fixação de um limite máximo para a taxa de emissão de bilhetes configura um contributo positivo para a melhoria do sistema e a prevenção de situações de fraude.

O CESA reconhece, de igual modo, o mérito às iniciativas e propostas que visam assegurar a desmaterialização e simplificação do reembolso dos bilhetes, de modo a beneficiar os cidadãos residentes nos Açores, residentes equiparados e estudantes, sublinhando a necessidade de serem criadas condições para o processamento eletrónico do SSM, e o desenvolvimento de um sistema de verificação automática da qualidade de residente.

Por fim, o CESA reafirma o princípio de que, sendo o SSM uma responsabilidade do Estado, deve ser o Governo da República a assumir a respetiva gestão.

5. CONTRIBUTOS RECEBIDOS

Com vista à prévia elaboração do presente Parecer, o CESA solicitou os contributos das entidades e membros que o integram, tendo sido recebidos os seguintes:

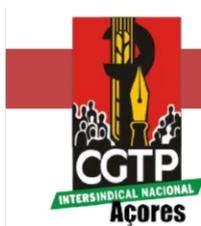
<i>Entidade/Membro do CESA</i>	<i>Recebido a</i>
<i>Representante das Associações de Defesa do Ambiente</i>	<i>27/06/2022</i>
<i>CGTP-IN Açores</i>	<i>28/06/2022</i>
<i>AICOPA – Associação dos Industriais de Construção e Obras Públicas dos Açores</i>	<i>29/06/2022</i>
<i>ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias</i>	<i>30/06/2022</i>
<i>ACRA – Associação dos Consumidores da Região Açores</i>	<i>30/06/2022</i>



(Nota: o contributo apresentado ao CESA transcreve a parte do Email remetido ao CESA, e que se refere à iniciativa em análise.)

«Quanto ao subsídio de mobilidade e considerando a pouca incidência da temática na área ambiental, somos do parecer que o atual sistema, onde é necessário adiantar o valor a reembolsar, não permite igualdade a todos cidadãos e famílias, uma vez que fica limitado àqueles que podem realizar o referido adiantamento. Como já foi público em determinadas situações, poderá o atual sistema potenciar o uso indevido do reembolso.

Somos do parecer que o atual sistema deverá ser reformulado.»



CGTP-IN Açores

(Nota: o contributo apresentado ao CESA transcreve a parte do Parecer remetido ao CESA referente à iniciativa em análise.)

Projeto de Resolução n.º 120/XII - "Recomenda ao Governo Regional a intervenção na República pelo fim da burocracia no Subsídio Social de Mobilidade nos Açores" (CHEGA)

A CGTP-IN/Açores concorda com o fundamento do projecto, apesar de considerarmos que a sua redacção e proposta resolutiva fica muito aquém do pretendido. Considerando ainda a dimensão e importância da temática, este projeto resolutivo é demasiado vago e sublinha a necessidade imprescindível da apresentação de uma Anteproposta de Lei.

Anteproposta de Lei n.º 11/XII - "Simplifica e previne eventuais fraudes na atribuição do Subsídio Social de Mobilidade atribuído a residentes nas Regiões Autónomas"(BE) e a Anteproposta de Lei n.º 12/XII – "Estabelece a uniformização e descentralização do Subsídio Social de Mobilidade das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira" (Carlos Furtado)

É urgente garantir que cada açoriano não tem de pagar mais que o valor mínimo da viagem, fazendo com que o subsídio seja pago diretamente às transportadoras. Ambas as Antepropostas de Lei defendem e lutam para trazer melhores condições aos açorianos, desta forma concordamos com as mesmas. Quando se aborda o adiantamento do valor pelo passageiro, ponderemos que seja uma família, é impossível existir a hipótese de sair da região, esta seria uma simplificação administrativa sem alterações orçamentais.

O Coordenador da CGTP-IN/Açores

**ANTEPROPOSTA DE LEI DO DEPUTADO INDEPENDENTE NA ALRAA – CARLOS
AUGUSTO FURTADO**

**Estabelece a uniformização e descentralização do Subsídio Social de Mobilidade
das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira**

**ANTEPROPOSTA DE LEI DO GRUPO PARLAMENTAR DO BLOCO DE ESQUERDA
AÇORES**

**Simplifica e previne eventuais fraudes na atribuição do Subsídio Social de
Mobilidade atribuído a residentes nas Regiões Autónomas**

**PROJETO DE RESOLUÇÃO DA REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR CHEGA
Recomenda ao Governo Regional a intervenção na República pelo fim da
burocracia no Subsídio Social de Mobilidade nos Açores**

PARECER

Solicita o Exm^o. Senhor Presidente do Conselho Económico e Social dos Açores que à AICOPA – Associação dos Industriais de Construção Civil e Obras Públicas dos Açores, na qualidade de membro deste Conselho, a emissão de parecer sobre os três documentos referenciados em epígrafe.

Notificada para o efeito, vem a AICOPA proceder à emissão do competente parecer nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. A proposta legislativa que corresponde, no plano dos princípios, à ideia que a AICOPA subscreve, é sem dúvida a proposta apresentada pela representação parlamentar do Chega;
2. No entanto, esta associação propõe que se efetue duas alterações ao texto da mesma.

a) Onde se refere:

*“-Intervenha, com urgência, junto do Governo da República para acabar com a burocracia no Subsídio Social de Mobilidade nos Açores, devendo os açorianos pagar, no ato da reserva da viagem, **apenas o valor de 134 euros** ...”* (sublinhado e negrito nossos)

Deverá ler-se na opinião da AICOPA:

*“-Intervenha, com urgência, junto do Governo da República para acabar com a burocracia no Subsídio Social de Mobilidade nos Açores, devendo os açorianos pagar, no ato da reserva da viagem, **o valor máximo de 100 euros no caso de residentes e equiparados e de 75,00 euros no caso de estudantes,** ...”* (sublinhado e negrito nossos).

b) Onde se refere:

“-Consertar com a República a fixação de um tecto máximo para as taxas de emissão de bilhetes nas viagens entre os Açores e o Continente pela defesa dos legítimos interesses dos Açores.”

Deverá ler-se na opinião da AICOPA:

*“-Consertar com a República a fixação de um tecto máximo para as taxas de emissão de bilhetes nas viagens entre os Açores e o Continente, **no valor de 20,00 euros**, pela defesa dos legítimos interesses dos Açores.”* (sublinhado e negrito nossos).

3. É ainda opinião desta associação que, em respeito pelos princípios basilares de “igualdade real entre os portugueses” e promoção de desenvolvimento harmonioso de todo o território”, identificados respetivamente nas alíneas d) e g) do artigo 9º da Constituição da República Portuguesa, os valores máximos a pagar em ambas as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira devem ser os mesmos, perfilhando-se neste aspeto o entendimento constante da proposta do Deputado Independente na ALRAA, Carlos Augusto Furtado.

Ponta Delgada, 29 de Junho de 2022

A Direção

Alexandra Bragança
Pedro Marques
Francisco Morais
José Pacheco
João Pedro Vieira
Duarte Matos
Paulo Duarte

ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias

(Nota: o contributo apresentado ao CESA transcreve a parte do Parecer remetido ao CESA referente à iniciativa em análise.)

- II. Projeto de Resolução n.º 120/XII - "Recomenda ao Governo Regional a intervenção na República pelo fim da burocracia no Subsídio Social de Mobilidade nos Açores", e sobre a Anteproposta de Lei n.º 11/XII - "Simplifica e previne eventuais fraudes na atribuição do Subsídio Social de Mobilidade atribuído a residentes nas Regiões Autónomas";
- 21) Relativamente ao Projeto de Resolução n.º 120/XII e a Anteproposta de Lei n.º 11/XII, ambas parecem ter objetivos semelhantes, entre elas:
- a. Eliminar o ónus de “adiamento dos valores” pagos pelos residentes nas tarifas aéreas entre as Regiões Autónomas e o território continental;
 - b. Estabelecimento de um limite máximo das taxas de emissão de bilhetes.
- 22) Ora, no que tange à responsabilidade pelo excedente a reembolsar às transportadoras aéreas, torna-se claro que a melhor solução para o cidadão residente seria a de não suportar o referido adiantamento, visto que encargo torna-se inoportável para uma grande parte da população.
- 23) Os princípios constantes em ambas as propostas de diplomas, contem princípios de interesse público, fundamentais para o Estado de Direito Democrático.
- 24) Além do mais, o Princípio da Igualdade, da equidade e outros constitucionalmente consagrados, impõem a revisão do regime em vigor.
- 25) A questão procedimental e administrativa poderão ser objeto de portaria ou regulamentação posterior, não se tornando revelante a sua discussão nesta sede.
- 26) Porém, sempre se diga que o custo da liquidação aos CTT poderá ser transferido para ser recebido pela entidade/ companhias aéreas ou outro.

27) Por outro lado, é o Estado que tem que criar mecanismos céleres de liquidação das quantias a atribuir às companhias aéreas.

28) Em conclusão,

29) é entendimento da Delegação Regional da ANAFRE que o Subsídio Social de Mobilidade nos Açores, não deve ser suportado pelo cidadão beneficiário, sendo que o modelo que se encontra atualmente em vigor é suscetível de provocar desigualdades a nível de acesso às referidas deslocações.

30) Ou seja, há a necessidade de uma verdadeira desburocratização do acesso ao Subsídio Social de Mobilidade nos Açores.

III. Anteproposta de Lei n.º 12/XII – “Estabelece a uniformização e descentralização do Subsídio Social de Mobilidade das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira”

31) Relativamente à Anteproposta de Lei n.º 12/XII, atenta-se na necessidade de corrigir a desigualdade entre o valor do Subsídio Social de Mobilidade praticado na Região Autónoma dos Açores e na Região Autónoma da Madeira e a falta de previsão preço máximo de deslocação entre arquipélagos,

32) Refere a anteproposta “que o limite máximo previsto para a ligação ida e volta entre a Região Autónoma da Madeira e o continente é € 86.00, enquanto que para a ligação ida e volta entre a Região Autónoma dos Açores e o continente é € 134.00, deixando assim ferido o princípio basilar de “igualdade real entre os portugueses” e “promoção de desenvolvimento harmonioso de todo o território” ambos princípios identificados respetivamente nas alíneas d) e g) do Artigo 9o da Constituição da República Portuguesa.”

33) Ora, há de facto uma discriminação negativa face aos cidadãos residentes nos Açores, face aos residentes no arquipélago da Madeira, já que aos poderes públicos estão vedadas as discriminações arbitrárias de carácter favorável ou desfavorável (tratamentos desiguais desfavoráveis).

- 34) O n.º 2 do art.º 13.º da CRP enumera exemplos de discriminações que não são permitidas:
“Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual”.
- 35) Sendo portanto, a situação de insularidade idêntica, não poderá ser esta considerada uma situação fundamentada de tratamento desigual, já que não se encontra radicada em critérios de justiça, nem tampouco que atinja objetivos legítimos.
- 36) Do mesmo modo, e partindo novamente do princípio constitucional da igualdade, deveria, conforme sugere a anteposta de Lei, encontrar-se definido um preço máximo de deslocação entre Arquipélagos, de modo a suprir, na sua totalidade, as dificuldades da insularidade
- 37) **Em conclusão,**
- 38) **É entendimento da Delegação Regional da ANAFRE que, é essencial a uniformização e descentralização do Subsídio Social de Mobilidade das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.**

É este, salvo melhor opinião, o nosso

Parecer.



ACRA - ASSOCIAÇÃO DOS CONSUMIDORES DA REGIÃO AÇORES

Pessoa Coletiva de Utilidade Pública

(Despacho N.º 1950-2013, publicado na II Série, do Jornal Oficial N.º 216 de 2013-11-07)

NIF: 512025657

**Parecer sobre o Projeto de Resolução n.º 120/XII
"Recomenda ao Governo Regional a Intervenção da República Pelo Fim da burocracia
no Subsídio Social de Mobilidade nos Açores"**

A ACRA – Associação dos Consumidores da Região Açores vem por este meio emitir o seu parecer sobre a proposta apresentada pela Representação Parlamentar CHEGA que visa recomendar ao Governo Regional a intervenção da República pelo fim da burocracia no Subsídio Social de Mobilidade nos Açores.

Analisado o projeto de resolução, consideramos que o atual modelo de reembolso das passagens aéreas para os passageiros residentes nos Açores é um tanto ou quanto burocrático – longas filas nos CTT, e os reembolsos em território continental são muitas vezes dificultados pela inexperiência dos funcionários que não dominam o processo. Ademais, estamos perante um modelo que põe em causa a justiça e coesão social, na medida em que, somente depois de concluída a respetiva viagem é que os residentes nos Açores se podem dirigir a um posto dos CTT para receberem a diferença entre o valor do bilhete comprado e o valor máximo de 134 euros por viagem de ida e volta.

Por tudo isto, é de facto importante que o Governo Regional em cooperação com o Governo da República simplifiquem o procedimento de reembolsos de Subsídio Social de Mobilidade nos Açores.

Reconhecemos que o Subsídio Social de Mobilidade carece de melhorias no que concerne à atual carga burocrática, pelo que reputamos como essencial o facto de os açorianos pagarem no imediato ato da reserva da viagem apenas o valor de 134 euros, não tendo de despendar antecipadamente, de valores, muitas vezes exorbitantes. Uma progressiva simplificação do processo seria defender os interesses dos consumidores Açorianos.

No mesmo sentido, as taxas de emissão de bilhetes nas viagens entre os Açores, Madeira e território continental deveriam ser reguladas através de um teto máximo.

Em suma, concordamos com a proposta, mas cumpre alertar para uma situação detetada pelo nosso gabinete jurídico, que se prende com a exigência de documentação a apresentar no ato do reembolso junto da entidade prestadora do serviço de pagamento - CTT.

Nesta senda, no momento da obtenção do reembolso por parte dos consumidores junto da

entidade competente para o efeito, é-lhes exigida a apresentação de documentação diversa, nomeadamente, é obrigatório a entrega da fatura e recibo ou fatura-recibo da compra do bilhete, com a indicação do número de identificação fiscal (NIF) do passageiro. Porém, nos termos do disposto nos artigos 40º n.º 5 al. a) conjugado com o artigo 29º n.º 1 al. b) ambos do CIVA, a obrigação de emissão de uma fatura por cada transmissão de bens ou prestação de serviços, pode ser cumprida mediante a emissão de documentos ou do registo das operações, se em causa estiverem *“Prestações de serviços de transporte, de estacionamento, portagens, entradas em espetáculos, bibliotecas, arquivos, museus, galerias de arte, castelos, palácios, monumentos, parques, perímetros florestais, jardins botânicos, zoológicos e serviços prestados por sujeitos passivos que exerçam a atividade económica de diversão itinerante enquadrados nas subclasses 93211 e 93295 da Classificação Portuguesa das Atividades Económicas, Revisão 3 (CAE - Rev 3), aprovada em anexo ao Decreto-Lei n.º 381/2007, de 14 de novembro, na sua redação atual, quando seja emitido um bilhete de transporte, ingresso ou documento comprovativo do pagamento.”* (sublinhado nosso).

Nestes termos, por diversas vezes a exigência de apresentação de fatura com NIF do consumidor para efeitos de obtenção de reembolso, não se coaduna com o previsto nos normativos legais supramencionados, consubstanciando uma dificuldade ao consumidor que por desinformação, falta de clareza dos sítios da Internet ou falta de habilidade informática não coloca o NIF aquando da aquisição dos bilhetes de transporte aéreo. Esta situação origina enormes dificuldades aos consumidores, uma vez que ao solicitarem às companhias aéreas nova fatura com NIF, estes não obtêm resposta dentro do prazo de 90 dias de que dispõem para a obtenção do subsídio social de mobilidade.

Importa realçar uma vez mais que, conforme dispõe o próprio código do IVA, as prestações de serviços de transportes estão sujeitas apenas a faturação simplificada, não constituindo exigência legal da mesma, a menção do número de identificação fiscal do consumidor. Acresce ainda referir que, o Decreto-Lei n.º 41/2015 de 24 de março, estipula como documentação obrigatória a apresentar pelos passageiros à entidade competente:

- “a) Cartões de embarque ou cartão de embarque, nos casos previstos no n.º 3 do artigo anterior;*
- b) Fatura comprovativa de compra do bilhete, devendo conter informação desagregada sobre as diversas componentes do custo elegível;*
- c) Cartão de contribuinte que permita comprovar o domicílio fiscal na Região Autónoma dos Açores, tratando-se de passageiro residente ou passageiro residente equiparado, quando aplicável;*
- d) Documento comprovativo da identidade do beneficiário, designadamente cartão de cidadão, bilhete de identidade ou passaporte;*
- e) Documento emitido pelas entidades portuguesas, no qual conste que o titular tem residência habitual na Região Autónoma dos Açores, no caso de o documento comprovativo da identidade não*

conter essas informações;

f) Certificado de registo ou certificado de residência permanente, no caso de se tratar de cidadão da União Europeia, nos termos dos artigos 14.º e 16.º da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto;

g) Cartão de residência ou cartão de residência permanente, no caso de se tratar de familiar de cidadão da União Europeia, nacional de Estado terceiro, nos termos dos artigos 15.º e 17.º da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto;

h) Autorização de residência válida, no caso de se tratar de cidadão nacional de Estado que não seja membro da União Europeia e ao qual não sejam aplicáveis os artigos 15.º e 17.º da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto.”

Ora, nos termos da al. b) do norma supramencionada, é obrigatório a apresentação da *fatura comprovativa de compra do bilhete, devendo conter informação desagregada sobre as diversas componentes do custo elegível*. Pelo que, conjugando esta disposição com o estipulado nos artigos 40º e 29º do CIVA, esta fatura não necessita da menção obrigatória do NIF do consumidor, pelo que não se compreende a exigência por parte da entidade competente – CTT, da entrega de Fatura com número de identificação fiscal, como condição de obtenção do reembolso. Não resulta nem pode resultar do disposto no artigo 7º do Decreto-Lei nº 41/2015, de 24 de março, que o documento referente à fatura tenha que conter como elemento obrigatório o NIF do consumidor.

Todavia, tem se vindo a assistir a um número crescente de reclamações sobre esta matéria, dado que as companhias aéreas não são obrigadas a emitir fatura com número de identificação fiscal do consumidor, sem que este o solicite, pelo que, muitas vezes por desconhecimento dos próprios consumidores, estes quando efetuam a aquisição dos bilhetes aéreos, não colocam o seu NIF, o que leva a que tenham que posteriormente à realização da viagem, solicitar junto das mesmas a emissão de nova fatura que contenha o NIF do passageiro. Ora, todo este processo é moroso, o que por conseguinte, impossibilita a recuperação do reembolso, dado o prazo de 90 dias de que dispõe o beneficiário do subsídio social de mobilidade.

Este obstáculo que tem sido colocado reiteradamente pela entidade prestadora do serviço de pagamento não tem fundamentação legal, pelo que não se consegue alcançar a sua razão de ser, tornando-se imperioso que seja efetuado um aditamento ao Decreto-Lei nº 41/2015, de 24 de março, no sentido de esclarecer e tornar de forma totalmente clara e inequívoca que, o documento necessário a apresentar se cinje apenas a um comprovativo de pagamento/bilhete de transporte, de acordo com o disposto no al. a) do nº 5 do artigo 40º do CIVA.

Pelo exposto, conclui-se que é necessário nova regulação no sentido de salvaguardar as situações em que os consumidores são prejudicados e, simultaneamente, impedidos de obter os reembolsos devidos. Demonstra-se também necessário a construção de soluções que dispensem a necessidade dos residentes na região terem de previamente dispor de rendimento disponível - quase

sempre avultado - para que se possam deslocar à Região Autónoma da Madeira ou a Portugal Continental.

Sem mais a acrescentar, é este, salvo melhor opinião, o nosso entendimento.

Ponta Delgada, 29 de Junho de 2022.

Gabinete Jurídico da ACRA,



(Isa Rocha)



ACRA - ASSOCIAÇÃO DOS CONSUMIDORES DA REGIÃO AÇORES

Pessoa Coletiva de Utilidade Pública

(Despacho N° 1950-2013, publicado na II Série, do Jornal Oficial N° 216 de 2013-11-07)

NIF: 512025657

**Parecer sobre Anteproposta de Lei n.º 11/XII
"Simplifica e previne eventuais fraudes na atribuição do Subsídio Social de
Mobilidade atribuído a residentes nas Regiões Autónomas",**

A ACRA – Associação dos Consumidores da Região Açores vem por este meio emitir o seu parecer sobre a anteproposta que visa simplificar e prevenir eventuais fraudes na atribuição do Subsídio Social de Mobilidade atribuído a residentes nas Regiões Autónomas.

Os serviços aéreos regulares entre o continente e a Região Autónoma dos Açores e entre esta e a Região Autónoma da Madeira e o respetivo subsídio social de mobilidade para os residentes na Região Autónoma dos Açores são uma imposição do interesse público, coesão territorial, justiça social e combate à insularidade.

A anteproposta em análise sugere que seja feita a dedução direta do valor do subsídio ao bilhete pela transportadora aérea que deve ser reembolsada desse montante pelo Estado, através da Autoridade Tributária e Aduaneira, fazendo prova de beneficiário mediante a apresentação dos documentos comprovativos da sua elegibilidade. Desta forma, é fundamentado que haverá um maior controlo da eventual utilização fraudulenta do subsídio, além do mais deixam de ser os consumidores a despendem antecipadamente o dinheiro para as passagens aéreas que excedam os 134€ e a dirigir-se aos CTT de modo a receber o reembolso devido.

Adianta ainda a anteproposta que deve também ser fixado um teto máximo para as taxas de emissão de bilhete, elegíveis para reembolso do subsídio social de mobilidade, de modo a que as companhias aéreas ou os seus agentes não tenham, através deste mecanismo, uma fonte de receita sem limite e suportada pelo Estado.

Na generalidade, o princípio da anteproposta é vantajoso e facilitador para os consumidores, na medida em que, estes ficariam desobrigados de despendem antecipadamente valores que só são devolvidos quando concluída a viagem. E ainda, deixaria de incumbir ao passageiro aéreo a responsabilidade de se dirigir aos CTT – entidade prestadora do serviço de pagamento atual -, de modo, a obter o subsídio que lhe é devido. Outra vantagem que poderá resultar da alteração do regime aplicável ao subsídio de mobilidade seria a possibilidade de ultrapassar a dificuldade que muitos consumidores enfrentam e que diz respeito à exigência de faturas com o número de identificação fiscal (NIF) do passageiro – até porque é o próprio CIVA que não obriga os serviços de transporte a emitirem faturas com o NIF dos consumidores, sem que estes o solicitem.

Nesta senda, no momento da obtenção do reembolso por parte dos consumidores junto da entidade competente para o efeito, é-lhes exigida a apresentação de documentação diversa, nomeadamente, é obrigatório a entrega da fatura e recibo ou fatura-recibo da compra do bilhete, com a indicação do número de identificação fiscal (NIF) do passageiro. Porém, nos termos do disposto nos artigos 40º nº 5 al. a) conjugado com o artigo 29º nº 1 al. b) ambos do CIVA, a obrigação de emissão de uma fatura por cada transmissão de bens ou prestação de serviços, pode ser cumprida mediante a emissão de documentos ou do registo das operações, se em causa estiverem *“Prestações de serviços de transporte, de estacionamento, portagens, entradas em espetáculos, bibliotecas, arquivos, museus, galerias de arte, castelos, palácios, monumentos, parques, perímetros florestais, jardins botânicos, zoológicos e serviços prestados por sujeitos passivos que exerçam a atividade económica de diversão itinerante enquadrados nas subclasses 93211 e 93295 da Classificação Portuguesa das Atividades Económicas, Revisão 3 (CAE - Rev 3), aprovada em anexo ao Decreto-Lei n.º 381/2007, de 14 de novembro, na sua redação atual, quando seja emitido um bilhete de transporte, ingresso ou documento comprovativo do pagamento.”* (sublinhado nosso).

Nestes termos, por diversas vezes a exigência de apresentação de fatura com NIF do consumidor para efeitos de obtenção de reembolso, não se coaduna com o previsto nos normativos legais supramencionados, consubstanciando uma dificuldade ao consumidor que por desinformação, falta de clareza dos sítios da Internet ou falta de habilidade informática não coloca o NIF aquando da aquisição dos bilhetes de transporte aéreo. Esta situação origina enormes dificuldades aos consumidores, uma vez que ao solicitarem às companhias aéreas nova fatura com NIF, estes não obtêm resposta dentro do prazo de 90 dias de que dispõem para a obtenção do subsídio social de mobilidade.

Importa realçar uma vez mais que, conforme dispõe o próprio código do IVA, as prestações de serviços de transportes estão sujeitas apenas a faturação simplificada, não constituindo exigência legal da mesma, a menção do número de identificação fiscal do consumidor. Acresce ainda referir que, o Decreto-Lei n.º 41/2015 de 24 de março, estipula como documentação obrigatória a apresentar pelos passageiros à entidade competente:

- “a) Cartões de embarque ou cartão de embarque, nos casos previstos no n.º 3 do artigo anterior;*
- b) Fatura comprovativa de compra do bilhete, devendo conter informação desagregada sobre as diversas componentes do custo elegível;*
- c) Cartão de contribuinte que permita comprovar o domicílio fiscal na Região Autónoma dos Açores, tratando-se de passageiro residente ou passageiro residente equiparado, quando aplicável;*
- d) Documento comprovativo da identidade do beneficiário, designadamente cartão de cidadão, bilhete de identidade ou passaporte;*
- e) Documento emitido pelas entidades portuguesas, no qual conste que o titular tem residência*

habitual na Região Autónoma dos Açores, no caso de o documento comprovativo da identidade não conter essas informações;

f) Certificado de registo ou certificado de residência permanente, no caso de se tratar de cidadão da União Europeia, nos termos dos artigos 14.º e 16.º da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto;

g) Cartão de residência ou cartão de residência permanente, no caso de se tratar de familiar de cidadão da União Europeia, nacional de Estado terceiro, nos termos dos artigos 15.º e 17.º da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto;

h) Autorização de residência válida, no caso de se tratar de cidadão nacional de Estado que não seja membro da União Europeia e ao qual não sejam aplicáveis os artigos 15.º e 17.º da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto.”

Ora, nos termos da al. b) do norma supramencionada, é obrigatório a apresentação da *fatura comprovativa de compra do bilhete, devendo conter informação desagregada sobre as diversas componentes do custo elegível*. Pelo que, conjugando esta disposição com o estipulado nos artigos 40º e 29º do CIVA, esta fatura não necessita da menção obrigatória do NIF do consumidor, pelo que não se compreende a exigência por parte da entidade competente – CTT, da entrega de Fatura com número de identificação fiscal, como condição de obtenção do reembolso.

Não resulta nem pode resultar do disposto no artigo 7º do Decreto-Lei nº 41/2015, de 24 de março, que o documento referente à fatura tenha que conter como elemento obrigatório o NIF do consumidor.

Todavia, tem se vindo a assistir a um número crescente de reclamações sobre esta matéria, dado que as companhias aéreas não são obrigadas a emitir fatura com número de identificação fiscal do consumidor, sem que este o solicite, pelo que, muitas vezes por desconhecimento dos próprios consumidores, estes quando efetuam a aquisição dos bilhetes aéreos, não colocam o seu NIF, o que leva a que tenham que posteriormente à realização da viagem, solicitar junto das mesmas a emissão de nova fatura que contenha o NIF do passageiro. Ora, todo este processo é moroso, o que por conseguinte, impossibilita a recuperação do reembolso, dado o prazo de 90 dias de que dispõe o beneficiário do subsídio social de mobilidade.

Este obstáculo que tem sido colocado reiteradamente pela entidade prestadora do serviço de pagamento não tem fundamentação legal, pelo que não se consegue alcançar a sua razão de ser, tornando-se imperioso que seja efetuado um aditamento ao Decreto-Lei nº 41/2015, de 24 de março, no sentido de esclarecer e tornar de forma totalmente clara e inequívoca que, o documento necessário a apresentar se cinje apenas a um comprovativo de pagamento/bilhete de transporte, de acordo com o disposto no al. a) do nº 5 do artigo 40º do CIVA, isto caso a presente anterproposta não seja aprovada ou, a sê-lo, a mesma deve conter expressamente no artigo respeitante à documentação comprovativa de elegibilidade, que é suficiente a apresentação de uma fatura

simplificada dos bilhetes de transporte, nos termos do disposto no CIVA.

Assim, pese embora a concordância com o intuito do documento, existem algumas reservas a fazer, desde logo o número 2 do artigo 5º da anteproposta que dispõe: “*Sem prejuízo do direito de regresso relativamente aos beneficiários, as transportadoras aéreas e os seus agentes são responsáveis pela verificação da documentação comprovativa da elegibilidade do beneficiário, não lhe sendo devido pelo Estado qualquer reembolso por pagamentos feitos indevidamente ou com base em documentação incompleta, incorreta ou falsa.*” Ora, salvo melhor opinião, de acordo com o disposto, é do nosso entendimento que no caso de existir documentação incompleta o ónus poderá recair sobre o consumidor, o que levantará vários problemas de ordem prática.

A experiência prova que por diversas vezes a exigência de fatura com NIF do passageiro consubstancia uma dificuldade ao consumidor, cuja desinformação, falta de clareza dos sítios da Internet ou falta de habilidade informática, origina a compra do bilhete de transporte aéreo sem que seja colocado devidamente o NIF, necessário de acordo com as exigências da entidade prestadora do serviço de pagamento – CTT - à atribuição do subsídio social de mobilidade. Significa, que existindo direito de regresso, o consumidor poderá ficar numa situação ainda mais complexa e desvantajosa do que a atual. Embora a atual previsão legal também necessite de revisão, de acordo com ora supramencionado.

Deste modo, e considerando as nossas reservas, compreendemos ser necessário que a anteproposta esclareça devidamente o diploma na generalidade e em particular o artigo 5º, número 2 de modo a salvaguardar que a informação incompleta fornecida às companhias aéreas não onere e responsabilize o consumidor que apenas por desinformação ou até falta de conhecimento informático acaba penalizado pelo regime previsto.

Outra questão que nos faz questionar a maturidade da anteproposta é a forma como as companhias aéreas, em particular a *Ryanair*, poderá ser obrigada a praticar o valor máximo de 99€ ou 134€, conforme se trate de estudante ou residente na região autónoma, respetivamente, e só posteriormente e com todas as diligências previstas na presente anteproposta, será reembolsada pelo restante valor. Esta obrigação que mobiliza mais meios e organização por parte das companhias aéreas poderá, eventualmente, afastar as companhias de operarem nas ilhas?

Em suma, só poderemos manifestar a nossa concordância com a presente anteproposta se forem efetuadas as alterações antereferidas, e forem tidos em conta todos os alertas supramencionados, pelo que, apesar de concordarmos com o princípio da mesma, consideramos que a mesma carece de ser amadurecida, de forma a não permitir brechas que possam ser prejudiciais ao consumidor no futuro quando comparado com a sua atual posição.

É este, salvo melhor opinião, o nosso entendimento.

Ponta Delgada, 29 de Junho de 2022.

Gabinete Jurídico da ACRA,





ACRA - ASSOCIAÇÃO DOS CONSUMIDORES DA REGIÃO AÇORES

Pessoa Coletiva de Utilidade Pública

(Despacho N.º 1950-2013, publicado na II Série, do Jornal Oficial N.º 216 de 2013-11-07)

NIF: 512025657

**Parecer sobre a Anteproposta de Lei n.º 12/XII
“Estabelece a uniformização e descentralização do Subsídio Social de Mobilidade das
Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira”**

A ACRA – Associação dos Consumidores da Região Açores vem por este meio emitir o seu parecer sobre a anteproposta de Lei com o número em epígrafe e que visa estabelecer a uniformização e descentralização do subsídio social de mobilidade das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

A presente anteproposta acolhe a nossa concordância no seu artigo 6º que propõe uma redução do preço máximo a pagar pelos consumidores residentes na região, equiparáveis ou estudantes. A previsão de um preço único para o Arquipélago da Madeira e território continental, bem como a diminuição do preço máximo que permite uma aproximação aos valores praticados no Arquipélago da Madeira, significa uma maior justiça social, igualdade real entre os portugueses e a promoção de desenvolvimento harmonioso de todo o território, conforme consagrado no artigo 9º, al. d) e g) da Constituição da República Portuguesa.

No mesmo sentido, entendemos constituir uma mais valia, informatização e simplificação do processo a conceção de uma via eletrónica que permita os consumidores requererem a atribuição do Subsídio Social de Mobilidade dos Açores, economizando recursos e tempo.

Ademais, a adição da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) enquanto entidade responsável, em conjunto com a Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC), pela monitorização do custo elegível, constitui, no nosso entender, uma mais valia, na medida em que reforça a cooperação entre duas estruturas de especial competência para o efeito. De igual modo, a previsão de contra-ordenações, na anteproposta em apreço, constitui uma garantia reforçada do cumprimento dos normativos legais.

De especial destaque o artigo 15º, n.º 3 que estipula um valor máximo para a emissão dos bilhetes de transporte aéreo, vetando assim a possibilidade de serem cobrados valores infundados para a emissão desses mesmos bilhetes. Nesta senda, concebemos relevante que as taxas gerais, associadas ao transporte aéreo, sejam também tabeladas através de tetos máximos justificáveis.

Já no que concerne ao artigo 6º, na parte que estabelece um valor máximo elegível para a aplicação do subsídio (450 euros) não podemos advogar esta proposta, na medida em que habitualmente nas épocas altas dos voos aéreos – nomeadamente verão e natal – os bilhetes atingem valores desmesuradamente elevados. Assim, previsto um valor máximo desta ordem seriam os consumidores prejudicados nestas épocas, em especial os estudantes que por diversas vezes necessitam agendar voos em data próxima da partida, que muito encarece o valor dos bilhetes.

O aditamento feito no artigo 8º/9 da anteproposta obtém também resistência da nossa parte por entendermos que os seus termos são dúbios e podem não assegurar a transparência, uma vez que a sua conceção é pouco clara, pelo que não nos é possível pronunciar de forma meritória e fundamentada sobre o mesmo. Apelamos por isso a uma maior clareza na redação da previsão de modo a esclarecer os objetivos concretos da iniciativa.

Neste âmbito, cumpre ainda alertar para uma situação com a qual a ACRA se tem deparado e que tem que ver com a exigência de documentação a apresentar no ato do reembolso junto da entidade prestadora do serviço de pagamento - CTT.

Nesta senda, no momento da obtenção do reembolso por parte dos consumidores junto da entidade competente para o efeito, é-lhes exigida a apresentação de documentação diversa, nomeadamente, é obrigatório a entrega da fatura e recibo ou fatura-recibo da compra do bilhete, com a indicação do número de identificação fiscal (NIF) do passageiro. Porém, nos termos do disposto nos artigos 40º n.º 5 al. a) conjugado com o artigo 29º n.º 1 al. b) ambos do CIVA, a obrigação de emissão de uma fatura por cada transmissão de bens ou prestação de serviços, pode ser cumprida mediante a emissão de documentos ou do registo das operações, se em causa estiverem *“Prestações de serviços de transporte, de estacionamento, portagens, entradas em espetáculos, bibliotecas, arquivos, museus, galerias de arte, castelos, palácios, monumentos, parques, perímetros florestais, jardins botânicos, zoológicos e serviços prestados por sujeitos passivos que exerçam a atividade económica de diversão itinerante enquadrados nas subclasses 93211 e 93295 da Classificação Portuguesa das Atividades Económicas, Revisão 3 (CAE - Rev 3), aprovada em anexo ao Decreto-Lei n.º 381/2007, de 14 de novembro, na sua redação atual, quando seja emitido um bilhete de transporte, ingresso ou documento comprovativo do pagamento.”* (sublinhado nosso).

Nestes termos, por diversas vezes a exigência de apresentação de fatura com NIF do consumidor para efeitos de obtenção de reembolso, não se coaduna com o previsto nos normativos legais supramencionados, consubstanciando uma dificuldade ao consumidor que por desinformação, falta de clareza dos sítios da Internet ou falta de habilidade informática não coloca o NIF aquando da aquisição dos bilhetes de transporte aéreo. Esta situação origina enormes dificuldades aos consumidores, uma vez que ao solicitarem às companhias aéreas nova fatura com NIF, estes não obtêm resposta dentro do prazo de 90 dias de que dispõem para a obtenção do subsídio social de mobilidade.

Importa realçar uma vez mais que, conforme dispõe o próprio código do IVA, as prestações de serviços de transportes estão sujeitas apenas a faturação simplificada, não constituindo exigência legal da mesma, a menção do número de identificação fiscal do consumidor. Acresce ainda referir que, o Decreto-Lei n.º 41/2015 de 24 de março, estipula como documentação obrigatória a apresentar pelos passageiros à entidade competente:

- “a) Cartões de embarque ou cartão de embarque, nos casos previstos no n.º 3 do artigo anterior;*
- b) Fatura comprovativa de compra do bilhete, devendo conter informação desagregada sobre as diversas componentes do custo elegível;*
- c) Cartão de contribuinte que permita comprovar o domicílio fiscal na Região Autónoma dos Açores, tratando-se de passageiro residente ou passageiro residente equiparado, quando aplicável;*
- d) Documento comprovativo da identidade do beneficiário, designadamente cartão de cidadão, bilhete de identidade ou passaporte;*
- e) Documento emitido pelas entidades portuguesas, no qual conste que o titular tem residência habitual na Região Autónoma dos Açores, no caso de o documento comprovativo da identidade não conter essas informações;*
- f) Certificado de registo ou certificado de residência permanente, no caso de se tratar de cidadão da União Europeia, nos termos dos artigos 14.º e 16.º da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto;*
- g) Cartão de residência ou cartão de residência permanente, no caso de se tratar de familiar de cidadão da União Europeia, nacional de Estado terceiro, nos termos dos artigos 15.º e 17.º da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto;*
- h) Autorização de residência válida, no caso de se tratar de cidadão nacional de Estado que não*

seja membro da União Europeia e ao qual não sejam aplicáveis os artigos 15.º e 17.º da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto.”

Ora, nos termos da al. b) do norma supramencionada, é obrigatório a apresentação da *fatura comprovativa de compra do bilhete, devendo conter informação desagregada sobre as diversas componentes do custo elegível*. Pelo que, conjugando esta disposição com o estipulado nos artigos 40º e 29º do CIVA, esta fatura não necessita da menção obrigatória do NIF do consumidor, pelo que não se compreende a exigência por parte da entidade competente – CTT, da entrega de Fatura com número de identificação fiscal, como condição de obtenção do reembolso. Não resulta nem pode resultar do disposto no artigo 7º do Decreto-Lei nº 41/2015, de 24 de março, que o documento referente à fatura tenha que conter como elemento obrigatório o NIF do consumidor.

Todavia, tem se vindo a assistir a um número crescente de reclamações sobre esta matéria, dado que as companhias aéreas não são obrigadas a emitir fatura com número de identificação fiscal do consumidor, sem que este o solicite, pelo que, muitas vezes por desconhecimento dos próprios consumidores, estes quando efetuam a aquisição dos bilhetes aéreos, não colocam o seu NIF, o que leva a que tenham que posteriormente à realização da viagem, solicitar junto das mesmas a emissão de nova fatura que contenha o NIF do passageiro. Ora, todo este processo é moroso, o que por conseguinte, impossibilita a recuperação do reembolso, dado o prazo de 90 dias de que dispõe o beneficiário do subsídio social de mobilidade.

Este obstáculo que tem sido colocado reiteradamente pela entidade prestadora do serviço de pagamento não tem fundamentação legal, pelo que não se consegue alcançar a sua razão de ser, tornando-se imperioso que seja efetuado um aditamento ao Decreto-Lei nº 41/2015, de 24 de março, no sentido de esclarecer e tornar de forma totalmente clara e inequívoca que, o documento necessário a apresentar se cinja apenas a um comprovativo de pagamento/bilhete de transporte, de acordo com o disposto no al. a) do nº 5 do artigo 40º do CIVA.

Elaboradas todas as ressalvas que entendemos necessárias, é este, salvo melhor opinião, o nosso entendimento.

Ponta Delgada, 29 de Junho de 2022.

Gabinete Jurídico da ACRA,

