Juntos Pelo Povo

ANAC
Autoridade Nacional da Aviação Civil
Portuguese Civil Aviation Authority

DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES
Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas
CEIOP
N.º Único 591062
Entrada/Saída n.º 526
Data 22/12/2017

PARECER DA ANAC SOBRE OS PROJETOS DE LEI 407/XIII/1ª (BE) e 412/XIII (PSD) E A PROPOSTA DE LEI 82/XIII REFERENTES AO SUBSÍDIO SOCIAL DE MOBILIDADE

1. ENQUADRAMENTO GERAL

1.1. O presente Parecer é emitido ao abrigo do disposto no n.º 7 do Art.º 7.º dos Estatutos da Autoridade Nacional da Aviação Civil (doravante ANAC)[1], tendo como propósito responder a solicitação formulada pelo Grupo de Trabalho – Transportes Públicos da Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas da Assembleia da República.

1.2. ANAC pretende contribuir para o debate das implicações do atual sistema de Subsídio Social de Mobilidade sobre a conetividade da Região Autónoma da Madeira e os resultados alcançados até ao momento, e os potenciais impactos subjacentes às propostas de alteração apresentadas.[2]

1.3. Para tal, o presente Parecer encontra-se estruturado nos seguintes pontos:

- Caraterísticas do modelo atual e resultados alcançados;
- Propostas efetuadas no âmbito do Relatório de Avaliação ao atual sistema[3] - elaborado conjuntamente pela ANAC e pela IGF;
- Objetivos globais dos projetos de reformulação do modelo e seus potenciais impactos sobre as condições de procura e oferta de transporte de e para a RAM;
- Análise específica dos projetos legislativos;
- Elementos adicionais.

[1] que determina que esta pode, sempre que tal lhe for solicitado ou por iniciativa própria, prestar apoio técnico e de consulta à Assembleia da República e ao Governo.
[2] Não é objeto do presente parecer a elaboração de uma análise legística.
[3] Relatório de Avaliação Ligações aéreas entre o Continente e a Região Autónoma da Madeira e entre esta e a Região Autónoma dos Açores - condições de preço, procura e oferta e respetiva utilização pelos passageiros beneficiários do subsídio social de mobilidade, de março de 2017

2. CARATERÍSTICAS DO MODELO ATUAL E RESULTADOS ALCANÇADOS

2.1. Enquadramento geral

2.1.1. O atual regime de subsídio social de mobilidade aplicável aos residentes e residentes equiparados na Região Autónoma da Madeira e aos estudantes foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho:

2.1.1.1. No âmbito dos serviços aéreos entre o Continente e a Região Autónoma da Madeira e entre esta e a Região Autónoma dos Açores; e

2.1.1.2. Sempre que os serviços aéreos em ligação direta entre o Porto Santo e o Continente não se encontrem assegurados e os passageiros beneficiários tenham que utilizar a ligação inter-ilhas e tenham como destino final o Continente, num período máximo de 24 horas[4].

2.1.2. Este regime entrou em vigor a 1 de setembro de 2015, com a publicação da Portaria n.º 260-C/2015, de 24 de agosto, alterada pela Portaria n.º 387-A/2015, de 28 de outubro, que fixou a metodologia de cálculo do valor do subsídio social de mobilidade, e que estabelece os valores de referência para a atribuição do subsídio e o limite máximo de 400 euros para o custo elegível, calculado de acordo com as seguintes fórmulas:

2.1.2.1. Tratando-se de residentes e residentes equiparados, em viagens entre a Região Autónoma da Madeira e o Continente:

$$V_i = X - 86 \text{ euros, com } X \leq V_{ms};$$

2.1.2.2. Tratando-se de estudantes, em viagens entre a Região Autónoma da Madeira e o Continente:

$$Vi = X - 65 \text{ euros, com } X \leq V_{ms};$$

2.1.2.3. Tratando-se de residentes e residentes equiparados, em viagens entre a Região Autónoma da Madeira e a Região Autónoma dos Açores:

[4] De realçar que o diploma em causa abrange igualmente o transporte marítimo entre o Continente e a RAM e entre esta e a RAA, contudo, a avaliação efetuada abrange apenas os serviços aéreos.

V_i = X - 119 euros, com ≤ V_{ms};

2.1.2.4. Tratando-se de estudantes, em viagens entre a Região Autónoma da Madeira e a Região Autónoma dos Açores:

V_i = X - 89 euros, com X ≤ V_{ms};

Em que:

V_i = Subsídio Social de Mobilidade;

X = Custo elegível;

V_{ms} = Valor máximo do custo elegível para aplicação do subsídio (400 euros).

2.1.3. Nos termos da subalínea i), da alínea b), do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho, entende-se por "custo elegível":

"i) No caso do transporte aéreo, o preço do bilhete, podendo ser one-way (OW) ou 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, excluindo económica sem restrições ou tarifa equivalente nos termos a especificar na portaria a que se refere o artigo 4.º, e corresponda ao somatório das tarifas aéreas, das taxas aeroportuárias e de eventuais encargos faturados ao passageiro que decorram de recomendações International Air Transport Association (IATA) ou de imposições legais, tais como a taxa de emissão de bilhete e a sobretaxa de combustível, 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."

2.1.4. Sobre o conceito de custo elegível, importa destacar que se encontram excluídas as "tarifas económicas sem restrições" e "equivalentes" conforme a definição constante da Portaria n.º 260-C/2015, de 24 de agosto:

2.1.4.1. «Tarifa económica sem restrições», a tarifa cujas condições de aplicação sejam equivalentes às condições previstas na Resolução da IATA 101 'SC 101 - Standard Condition for Normal Fares';

2.1.4.2. «Tarifa equivalente», a tarifa aérea cujas condições de aplicação tarifária permitam alterações à data da viagem, cancelamento, reencaminhamento ou alteração de percurso, sem penalidades, bem como a que inclua os produtos e serviços de natureza opcional que se encontram excluídos do conceito de custo elegível consagrado na subalínea i) da alínea b) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho.

2.2. Evolução da procura

2.2.1. Em termos globais, em 2016, o tráfego de passageiros nas ligações entre o Continente e a Madeira registou um acréscimo de 7,4%, correspondendo a mais 80,8 mil passageiros transportados do que no mesmo período de 2015.

2.2.2. O quadro seguinte permite verificar a evolução do número de passageiros transportados por cada um dos operadores nestes mercados (Lisboa/Funchal/Lisboa e Porto/Funchal/Porto) destacando-se que em termos homólogos, entre novembro de 2015 e outubro de 2016, a TAP registou uma quebra de 11,8% no número de passageiros transportados na ligação entre o Porto e a Madeira.

Quadro n.º 1 – Variação homóloga da procura (%)

(ligações entre o Continente e a Madeira)

Taxa de variação homóloga (%)	LIS-FNC-LIS				OPO-FNC-OPO				Total III
	TAP	EasyJet	Everjets	Total I	TAP	EasyJet	Transavia	Total II	
out-15	-1,4	-0,3	-	-1,1	-5,7	-	63,9	26,6	4,8
nov-15	2,2	-2,8	-	1,2	18,9	-	11,1	14,9	3,9
dez-15	3,2	-0,6	-	4,6	2,6	-	27,8	11,7	6,2
jan-16	0,2	10,2	-	5,8	-3,2	-	12,0	2,4	5,0
fev-16	-0,9	12,4	-	6,7	-10,1	-	78,9	16,9	8,6
mar-16	-3,4	3,7	-	3,4	-6,7	-	67,9	17,6	6,3
abr-16	-3,5	2,0	-	0,1	-29,5	-	63,9	2,0	0,5
mai-16	14,2	5,3	-	12,7	9,6	-	11,7	20,0	14,5
jun-16	7,3	4,3	-	6,5	-6,6	-	12,2	24,3	11,2
jul-16	8,7	0,2	-	6,4	-24,0	-	10,7	11,9	8,1
ago-16	7,9	-0,6	-	5,6	-34,5	-	4,7	-1,9	3,1
set-16	10,5	2,2	-	8,3	-9,4	-	-2,6	12,2	9,5
out-16	11,3	0,6	-	8,5	-0,4	-	2,1	19,7	11,4
2015(a)	590.498	224.551	0	815.049	145.526	0	132.133	277.659	1.092.708
2016 (a)	621.172	231.122	10.714	863.008	128.372	29.053	153.092	310.517	1.173.525
Var(%)	5,2	2,9	-	5,9	-11,8	-	15,9	11,8	7,4

Fonte: ANAC - Base de dados de formulários de tráfego

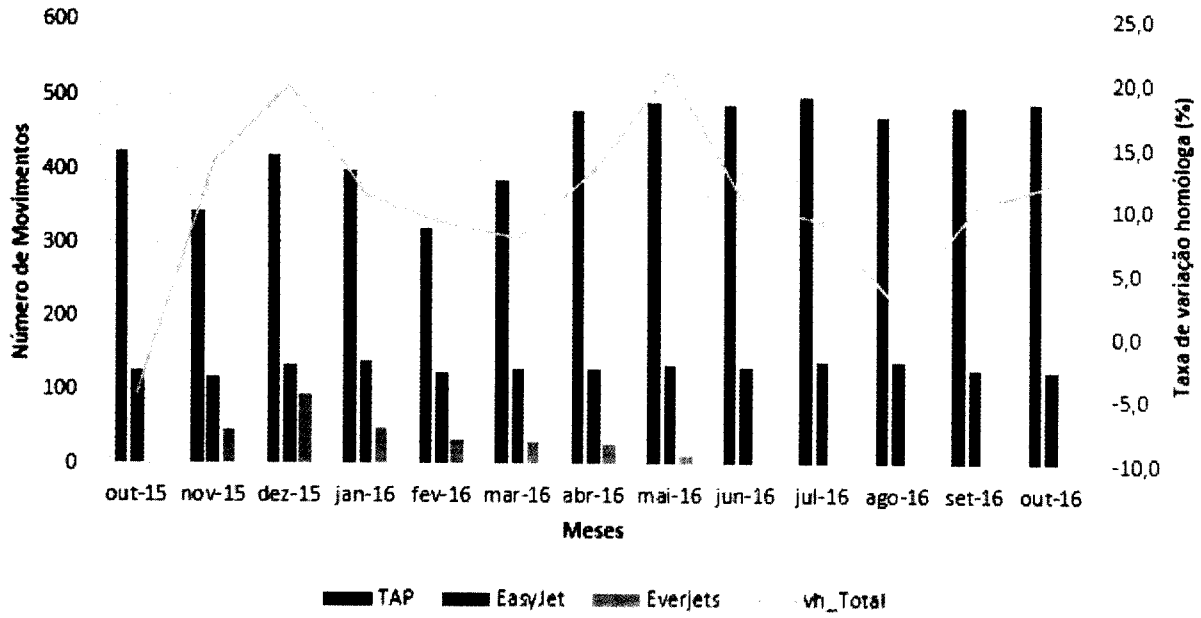
Notas: a) 2015 refere-se aos meses entre novembro de 2014 a outubro de 2015 e 2016, aos meses entre novembro de 2015 e outubro de 2016.

2.3. Evolução da oferta

2.3.1. No gráfico seguinte apresenta-se o número de movimentos de aeronaves nas ligações entre Lisboa e a Madeira, entre outubro de 2015 e outubro de 2016.

2.3.2. Em termos homólogos, registou-se um acréscimo global de 10,6% de movimentos, tendo todas as operadoras reforçado as suas frequências nestas ligações. Em termos médios, e comparativamente a 2015, a TAP aumentou o número de frequências em 7,5% e a EasyJet em 1,3%. A Everjets deixou de operar nesta rota a partir de junho de 2016.

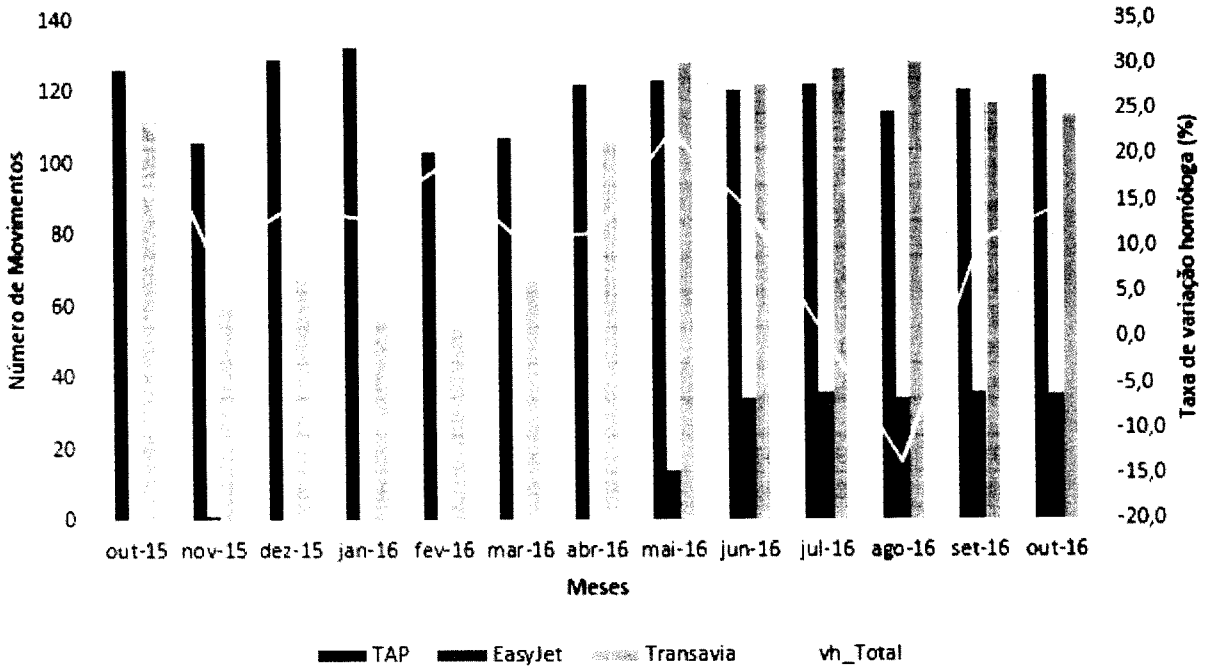
Gráfico n.º 1 – N.º de movimentos entre Lisboa e a Madeira



Fonte: ANAC - Base de Dados de Formulários de tráfego

2.3.3. Relativamente às ligações entre o Porto e a Madeira, no período em análise assistiu-se a uma variação homóloga global de 11,9% no número de movimentos, com a Transavia a reforçar a sua operação com mais 169 movimentos (a que corresponde uma variação homóloga de 23%), e a TAP, a reduzir em 81, o número de movimentos, a que corresponde uma variação homóloga de 1,9%.

Gráfico n.º 2 – N.º de movimentos entre o Porto e a Madeira



Fonte: ANAC - Base de Dados de Formulários de tráfego

2.3.4. Relativamente à oferta, nas ligações aéreas entre o Continente e a Madeira, observou-se, em 2016, um aumento global da capacidade das transportadoras aéreas de 11,9%, face a 2015, correspondendo a mais 161,1 mil lugares oferecidos.

2.3.5. O quadro seguinte permite verificar, em termos homólogos, a evolução do número de lugares oferecidos por cada um dos operadores nestes mercados (Lisboa/Funchal/Lisboa e Porto/Funchal/Porto), destacando-se que, em termos homólogos, entre novembro e outubro, de 2015 e 2016, respetivamente, a TAP

registou uma quebra de 8,2% no número de passageiros transportados na ligação entre o Porto e a Madeira.

Quadro n.º 2 – Variação homóloga da oferta (%)
(ligações entre o Continente e a Madeira)

Taxa de variação homóloga (%)	LIS-FNC-LIS				OPO-FNC-OPO				Total III
	TAP	EasyJet	Everjets	Total I	TAP	EasyJet	Transavia	Total II	
out-15	-0,1	-3,6	-	-0,9	6,8	-	64,7	32,8	7,6
nov-15	5,8	-2,8	-	16,2	3,6	-	11,1	7,6	13,9
dez-15	3,8	1,6	-	24,3	0,5	-	36,0	13,2	21,6
jan-16	3,8	7,2	-	16,3	10,7	-	16,7	12,9	15,5
fev-16	0,9	11,7	-	13,4	5,6	-	58,8	23,0	15,6
mar-16	-1,1	3,1	-	7,0	-7,9	-	54,5	14,1	8,7
abr-16	6,2	0,5	-	10,7	-20,9	-	43,2	7,1	9,8
mai-16	18,5	1,5	-	16,9	9,0	-	6,6	14,5	16,1
jun-16	11,1	1,6	-	8,8	-6,0	-	3,4	15,0	10,8
jul-16	14,5	1,4	-	11,2	-22,2	-	1,6	4,5	8,9
ago-16	11,8	-1,3	-	8,4	-37,8	-	3,2	-5,9	3,2
set-16	10,4	3,0	-	8,7	-4,5	-	-1,7	13,5	10,2
out-16	13,3	-0,2	-	10,1	1,4	-	0,9	17,7	12,5
2015(a)	716.895	241.032	0	957.927	204.780	0	192.782	397.562	1.355.489
2016 (a)	778.284	246.324	53.460	1.078.068	187.914	34.200	216.375	438.489	1.516.557
Var(%)	8,6	2,2	-	12,5	-8,2	-	12,2	10,3	11,9

Fonte: ANAC - Base de dados de formulários de tráfego
Notas: a) 2015 refere-se aos meses entre novembro de 2014 a outubro de 2015 e 2016, aos meses entre novembro de 2015 e outubro de 2016.

2.3.6. Relativamente ao comportamento das transportadoras aéreas operadoras, destaca-se o seguinte:

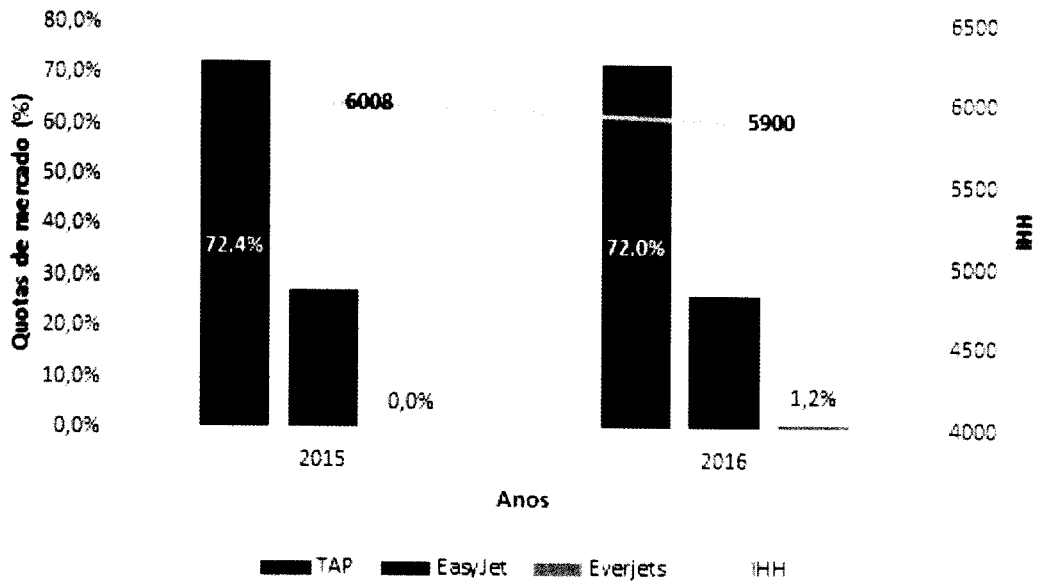
2.3.6.1. Nas ligações entre o Aeroporto de Lisboa e a Madeira, a TAP e a EasyJet disponibilizaram mais 61,4 mil lugares e 5,3 mil lugares, respetivamente;

2.3.6.2. Nas ligações entre o Aeroporto do Porto e a Madeira, a Transavia e a Easyjet disponibilizaram mais 23,5 mil lugares e 34,2 mil lugares, respetivamente, e a TAP, contrariamente, reduziu a oferta em 16,9 mil

2.5. Evolução do grau de concentração de mercado

2.5.1. A evolução do grau de concentração do mercado, com base na metodologia do IHH5 é ilustrada no gráfico seguinte, constatando-se que, em 2016, o mercado das ligações aéreas entre Lisboa e a Madeira era partilhado pela TAP e a Easyjet, com 72% e 27%, respetivamente, correspondendo à Everjets uma quota de mercado de 1,2%.

Gráfico n.º 3 - Evolução do grau de concentração do mercado
(Lisboa-Funchal-Lisboa)



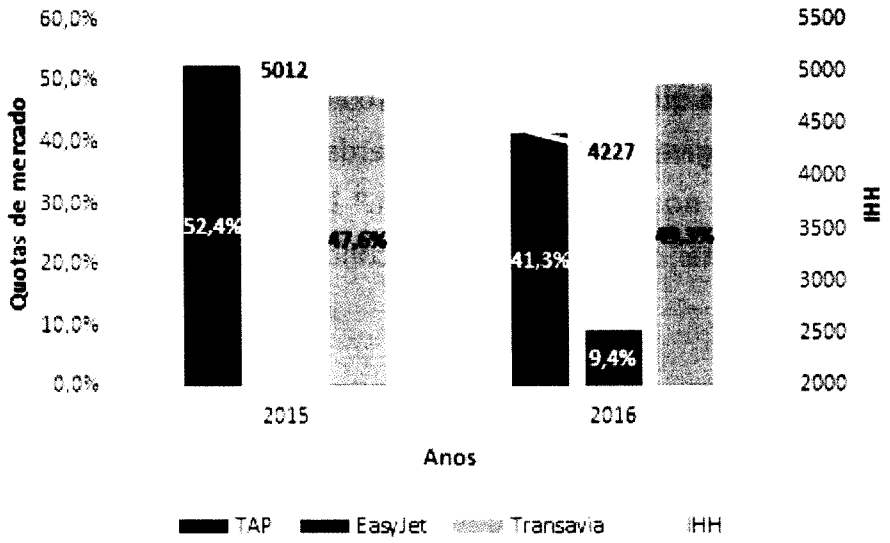
Fonte: ANAC - Base de dados de Formulários de tráfego

2.5.2. Entre 2015 e 2016, o IHH decresceu 1,8 pontos percentuais, de 6.008 para 5.900, podendo aferir-se que este mercado é altamente concentrado, embora tenha registado uma ligeira redução do grau de concentração, face a 2015.

01. [5] Índice de Hirschman-Herfindahl. O IHH varia entre 0 e 10.000. Um valor próximo de 0 indica que há muitos operadores no mercado e no outro limite, um valor próximo de 10.000 indica estarmos perante uma situação de monopólio. Um mercado é considerado não concentrado (NC) se o valor deste índice for inferior a 1.000, caso esteja compreendido entre 1.000 e 1.800 é considerado moderadamente concentrado (MC) e para valores superiores a 1.800 altamente concentrado (AC).

2.5.3. Relativamente às ligações entre o Porto e o Funchal, e em virtude da entrada da EasyJet, em 2016 (com 29 mil passageiros transportados e 10% da quota de mercado), registou-se um decréscimo mais acentuado, de 15,6%, no indicador em análise, que passou de 5.012 em 2015, para 4.227 em 2016.

Gráfico n.º 4 – Evolução do grau de concentração do mercado
(Porto-Funchal-Porto)



Fonte: ANAC – Base de dados de Formulários de tráfego

2.6. A política tarifária

2.6.1. Nos termos do artigo 22.º do Regulamento (CE) n.º 1008/2008, de 24 de setembro de 2008, relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade, "...as transportadoras aéreas têm liberdade para fixar as tarifas aéreas de passageiros e carga para os serviços aéreos intracomunitários."

2.6.2. O princípio da liberdade tarifária aplica-se aos operadores de transporte aéreo que exploram os serviços aéreos regulares entre o Continente e a Região Autónoma da Madeira, na medida em que estes serviços se encontram liberalizados, desde 2008, ou seja, não se encontram sujeitos ao cumprimento

de quaisquer requisitos de obrigações de serviço público, a que alude o artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 1008/2008, de 24 de setembro de 2008.

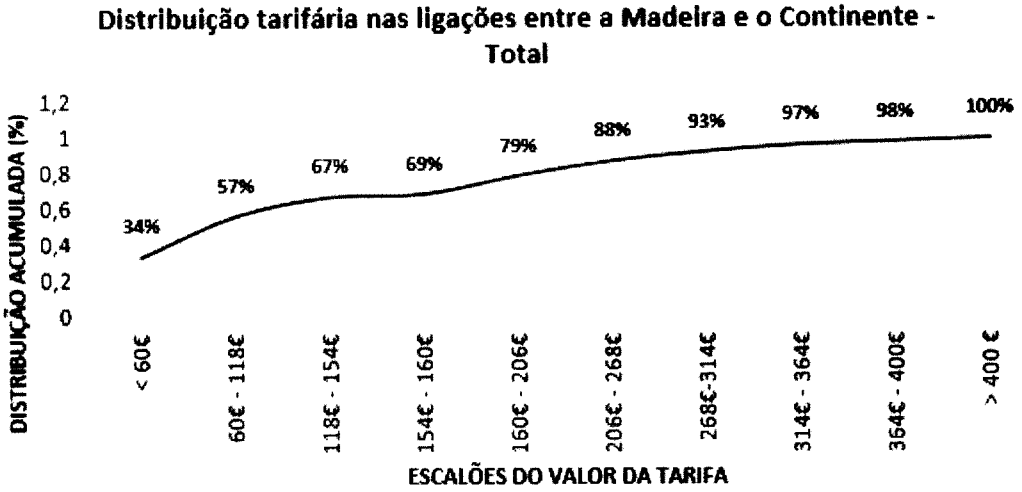
2.6.3. No que se refere ao impacto do atual regime social de mobilidade na política tarifária das transportadoras aéreas, importa salientar que em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 134/2015, "...o valor do subsídio social de mobilidade tem por referência o custo elegível e o valor máximo estabelecido por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes aéreo e marítimo."

2.6.4. Salienta-se que, sem prejuízo da fixação pelo Governo do limite máximo para o custo elegível (400 euros), a liberdade tarifária das transportadoras aéreas consagrada no Regulamento (CE) n.º 1008/2008, de 24 de setembro de 2008 deve respeitar os princípios de sã concorrência.

2.7. Distribuição tarifária

2.7.1. O gráfico seguinte ilustra a distribuição tarifária acumulada relativa ao universo total de passageiros (residentes, residentes equiparados, estudantes e turistas) que viajaram com as transportadoras aéreas TAP Portugal, easyJet, Transavia e Everjets entre a Região Autónoma da Madeira e o Continente, durante as estações Inverno IATA 2015/2016 e Verão IATA 2016:

Gráfico n.º 5 – Distribuição tarifária acumulada
(Continente - Madeira)

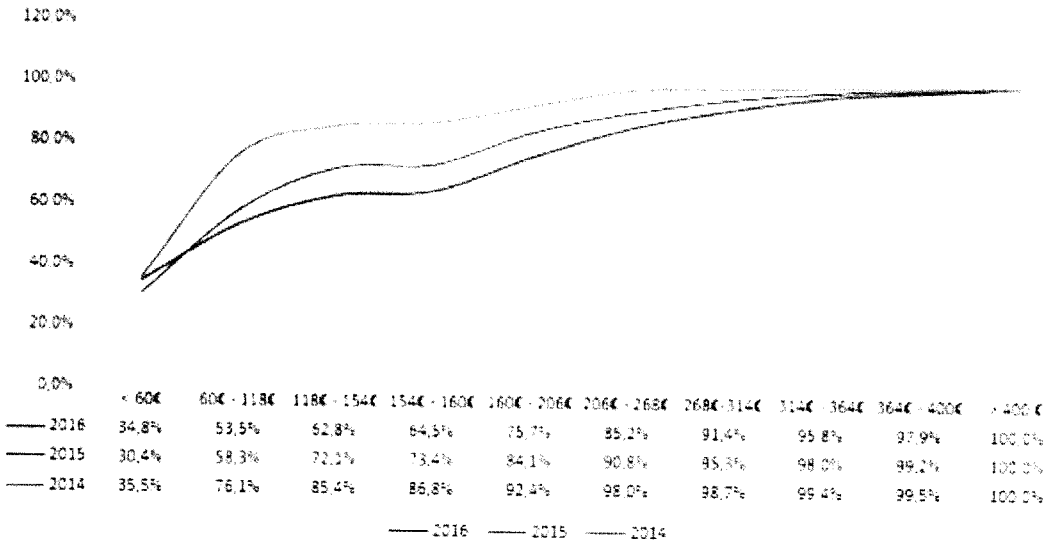


Fonte: Transportadoras Aéreas – TAP, SATA, Transavia e Easyjet

2.7.2. Com base na distribuição tarifária acumulada, verifica-se que existiu uma maior concentração da procura de tarifas de valor inferior a 268 euros (88%), pelo que se conclui que as tarifas de valor mais elevado tiveram uma procura menos expressiva. Pode concluir-se, ainda, que as tarifas mais próximas dos 400 euros assumem um peso pouco significativo na distribuição tarifária.

2.7.3. O gráfico seguinte ilustra a evolução da distribuição tarifária acumulada relativa às estações de Verão IATA 2014, 2015 e 2016, podendo concluir-se que no âmbito do anterior regime de subsídio social de mobilidade consagrado no Decreto-Lei n.º 66/2008, 90% dos passageiros viajaram na estação Verão IATA com tarifas de valor igual ou inferior a 206 euros, enquanto no atual modelo 90% dos passageiros viajaram com tarifas de valor igual ou inferior a 314 euros.

Gráfico n.º 6 - Evolução da distribuição tarifária acumulada
(Verão IATA 2014, 2015 e 2016)



Fonte: Transportadoras Aéreas - TAP, SATA, Transavia e Easyjet

3. PROPOSTAS EFETUADAS NO ÂMBITO DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO AO ATUAL SISTEMA6 - elaborado pela ANAC e pela IGF

3.1. O trabalho desenvolvido permitiu concluir pela melhoria das condições concorrenciais nas ligações entre o Continente e a Madeira, impulsionadas pelo aumento significativo da procura e da oferta de serviços aéreos nas ligações em apreço.

3.2. Destaca-se o reforço da capacidade oferecida, a entrada de novos operadores e uma maior oferta de tarifas mais vantajosas para os passageiros, em geral, e para os beneficiários do regime de subsídio social de mobilidade, em particular. Estas

[6] Relatório de Avaliação Ligações aéreas entre o Continente e a Região Autónoma da Madeira e entre esta e a Região Autónoma dos Açores - condições de preço, procura e oferta e respetiva utilização pelos passageiros beneficiários do subsídio social de mobilidade, de Março de 2017

evidências confirmam a sustentabilidade do modelo de liberalização do acesso ao mercado implementado em abril de 2008.

3.3. Com base nos resultados da monitorização dos preços praticados nos mercados em estudo, verificou-se:

3.3.1. uma maior convergência entre as políticas tarifárias no que se refere ao i) tipo de produtos tarifários e ii) ao sistema de gestão de receitas (na perspetiva de uma maior liberdade de escolha dos passageiros);

3.3.2. uma maior concentração da procura de tarifas de valor inferior a 268 euros (88%);

3.3.3. Já no que se refere exclusivamente aos residentes, residentes equiparados e estudantes, a introdução do atual modelo traduziu-se num acréscimo substancial da despesa pública, em resultado da conjugação do crescimento do número de beneficiários requerentes (com destaque para os estudantes) e do respetivo encargo unitário, tendo o valor global de subsídio pago aumentado em 18,48 milhões de euros, comparando períodos homólogos de 2014 e 2016;

3.3.4. A alteração da fórmula de cálculo do subsídio (em que o valor a pagar depende do custo elegível da viagem, o qual pode atingir o limite de 400,00 euros) e da base de incidência (incluindo a tarifa e taxas aeroportuárias), motivou a concentração das viagens em escalões de valores significativamente superiores aos verificados no anterior modelo.

3.4. Como consequência, o referido relatório propunha as seguintes linhas de revisão do modelo:

3.4.1. A revisão dos aspetos técnicos do modelo, destacando-se o aprimoramento do conceito de "custo elegível" de modo a torná-lo mais consentâneo com as dinâmicas de mercado;

3.4.2. A redução do grau de incerteza relativo à elegibilidade dos produtos tarifários;

3.4.3. A simplificação dos procedimentos relativos à validação do custo elegível, bem como da elegibilidade dos beneficiários;

3.4.4. A metodologia de cálculo do subsídio a atribuir, cujo montante deverá refletir as condições concorrenciais do mercado, de modo a garantir a eficiência funcional e desagravo dos encargos públicos.

4. OBJETIVOS GLOBAIS DOS PROJETOS DE REFORMULAÇÃO DO MODELO E SEUS POTENCIAIS IMPACTOS SOBRE AS CONDIÇÕES DE PROCURA E OFERTA DE TRANSPORTE DE E PARA A RAM

4.1. Uma análise global das propostas de alteração do modelo de subsídio à mobilidade em discussão no Grupo de Trabalho permite concluir que as mesmas têm como denominador comum a simplificação do modelo de subsidiação para os beneficiários, nomeadamente através do adiantamento pelas transportadoras aéreas, do montante do subsídio devido ao cidadão residente ou estudante.

4.2. Em termos abstratos, esse sistema será naturalmente favorável para os beneficiários elegíveis. No entanto, a transferência para as transportadoras aéreas da responsabilidade pelo adiantamento do subsídio devido (na medida em que o beneficiário residente ou estudante apenas pagaria no ato da compra o valor não subsidiado) encerra em si as seguintes consequências potenciais:

4.2.1. Transfere o risco de fraude para as transportadoras aéreas, que poderão não conseguir recuperar o valor adiantado de forma irregular ao passageiro. Uma vez que a transportadora aérea não possui os meios de *enforcement* do Estado, a sua única forma de compensação do risco de fraude será a subida das tarifas;

4.2.2. Obriga à criação de procedimentos de emissão de bilhete específicos para o mercado da RAM, o que no caso de empresas multinacionais coloca dificuldades de standardização de produto, de afetação de recursos humanos e físicos aos balcões de atendimento já que o canal de vendas online dificilmente poderá suportar a apresentação da documentação exigida para verificação do estatuto de beneficiário;

4.2.3. Torna o beneficiário insensível ao preço do bilhete, na medida em que já não precisa de adiantar a totalidade do valor do mesmo aguardando posteriormente o reembolso. Em particular, se este mecanismo for associado à eliminação do teto máximo do custo elegível, um consumidor racional deixará de planear a sua viagem com grande antecedência (minimizando a incerteza sobre a sua disponibilidade para efetuar a viagem num horizonte temporal mais distante), mesmo que isso se traduza num encarecimento da tarifa e aplicação de penalizações "*last minute*";

4.2.4. O efeito referido no ponto 4.2.3. supra pode ter consequências alargadas, uma vez que a companhia aérea está impedida de descriminar tarifariamente os passageiros de acordo com a sua origem geográfica;

4.2.5. Assim, qualquer elevação do *yield* médio potencial da alocação de lugares a residentes gerará junto das transportadoras a tendência para disponibilizar menos lugares com tarifas promocionais no início da comercialização dos voos. Essa tendência poderá afetar em particular a atividade turística, podendo daí advir um impacto negativo para a economia regional;

4.2.6. A eventual alteração do comportamento dos consumidores residentes referida nos pontos anteriores, em particular o adiamento da decisão de Compra referido no ponto 4.2.3., poderá também afetar a competitividade do destino no segmento de procura de viagens de fim-de-semana, que se tem revelado particularmente dinâmico em Portugal, mas cujas reservas são tradicionalmente efetuadas com menor antecedência;

4.2.7. Finalmente, alerta-se que na prática as transportadoras aéreas irão apropriar-se da totalidade da receita gerada pelas penalizações por reservas "last-minute" com evidente prejuízo para o Estado enquanto financiador do sistema.

4.3. Será por isso expectável que, a par das melhorias de comodidade para o beneficiário, do ponto de vista do normal funcionamento do mercado, as alterações mais substanciais propostas ao subsídio de mobilidade se traduzam:

4.3.1. No aumento do valor médio da tarifa praticada;

4.3.2. Na manutenção do valor suportado pelo beneficiário residente ou estudante;

4.3.3. No aumento da despesa pública com o sistema.

4.4. Refere-se também que algumas das características menos favoráveis aos beneficiários elegíveis, tinham como objetivo a redução possibilidade da fraude, como por exemplo no que diz respeito ao condicionamento dos 60 dias subjacentes ao pagamento com cartão de crédito. Assim, recomenda-se que estas questões sejam também analisadas pelo IGF.

4.5. Refira-se que uma eventual otimização da receita por parte das transportadoras nos moldes acima descritos em função da alteração do perfil da procura num mercado liberalizado não é uma prática ilegal ou suscetível de ser corrigida por medidas de cariz regulatório. Estes efeitos não desejáveis e de difícil quantificação aconselham uma ponderação cuidada, nomeadamente através de uma ótica avaliação custo/benefício que inclua igualmente a vertente orçamental que não caberá a esta Autoridade avaliar.

5. ANÁLISE ESPECÍFICA DOS PROJETOS LEGISLATIVOS

5.1. PROPOSTA DO BLOCO DE ESQUERDA (Projeto de Lei 407/XIII/1ª) - Principais objetivos descritos pelo proponente

5.1.1. O objetivo desta proposta de Lei é permitir uma maior simplificação da atribuição do subsídio social de mobilidade e um maior controlo da sua eventual utilização fraudulenta, aliviando ainda o peso que o sistema de reembolsos representa para os seus beneficiários.

5.1.2. Neste quadro, e relativamente ao Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março, são propostas alterações aos artigos 4.º, 5.º 7.º e 11.º.

5.1.3. Em síntese, as alterações propostas no projeto do BE são as seguintes:

5.1.3.1. O subsídio social de mobilidade passa a ser deduzido pela companhia aérea ou pelo seu agente, que passa a ser reembolsado desse montante pelo Estado, através da Autoridade Tributária Aduaneira;

5.1.3.2. A prova de beneficiário é feita junto da companhia aérea ou do seu agente, mediante a apresentação de certidão emitida pela Autoridade Tributária Aduaneira, por via eletrónica;

5.1.3.3. Para obtenção de tal certidão deverão os beneficiários do subsídio juntar e manter atualizados os documentos exigidos para a sua comprovação junto da Autoridade Tributária;

5.1.3.4. Os cidadãos beneficiários deverão apresentar à Autoridade Tributária os cartões de embarque ou cartão de embarque, no prazo de 30 dias após a sua utilização, ficando, em caso de incumprimento obrigados ao reembolso ao Estado do valor do subsídio social de mobilidade e inelegíveis como beneficiários do subsídio social de mobilidade, podendo tal apresentação ser feita por via eletrónica no portal da Autoridade Tributária.

5.2. PROPOSTA DO PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA (Projeto de Lei 412/XIII (PSD) - Principais objetivos descritos pelo proponente

5.2.1. O objetivo desta proposta de Lei é melhorar alguns aspetos do Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho, em favor dos cidadãos beneficiários, assim como aproximar o regime do subsídio social de mobilidade em vigor na Região Autónoma da Madeira ao que vigora na Região Autónoma dos Açores.

5.2.2. As principais alterações desta proposta relacionam-se com os seguintes aspetos:

5.2.2.1. Elegibilidade das viagens cujo destino final se situe em território nacional, desde que incluídas num único bilhete (bilhete corrido);

5.2.2.2. Atualização do custo elegível, com taxas e encargos adicionais que decorram de imposições legais;

5.2.2.3. Possibilidade de alterações ao bilhete posteriores à compra inicial;

5.2.2.4. Simplificação do reembolso dos bilhetes de ida;

5.2.2.5. Clarificação das punições em situações de falsificação e de contrafação de documentos e acesso mensal da Região Autónoma da Madeira à informação estatística detalhada;

5.2.2.6. Eliminação do condicionamento dos 60 dias subjacentes ao pagamento com cartão de crédito, por via da norma revogatória;

5.2.2.7. A atribuição do subsídio social de mobilidade passa a ser feita no ato da compra da respetiva viagem, competindo ao Estado reembolsar diretamente as companhias aéreas e seus agentes do adiantamento feito ao passageiro beneficiário.

5.3. PROPOSTA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA RAM (Proposta de Lei 82/XIII) - Principais objetivos descritos pelo proponente

5.3.1. Esta proposta pretende alterar os artigos 1.º, 2.º, 4.º, 6.º, 7.º e 12.º do Decreto-Lei 134/2015, de 24 de julho, nos seguintes aspetos:

5.3.1.1. Elegibilidade das viagens cujo destino final se situe em território nacional, desde que incluídas num único bilhete (bilhete corrido) e sem um número determinado de escalas, desde que, contudo, a viagem decorra num período máximo de 24 horas;

5.3.1.2. Nos encargos a suportar no custo elegível, pretendem incluir a "taxa para acompanhamento de menores", "o custo de uma bagagem de porão". Estabelece ainda um teto máximo para o valor da taxa de emissão de 30 euros".

5.3.1.3. O beneficiário pagará, no máximo, e no valor da compra, o valor de 86 euros ou 65 euros, tratando-se de um passageiro residente e equiparado ou de um passageiro estudante, respetivamente, nas viagens entre a RAM e o continente e 119 euros e 89 euros, no caso de passageiros residentes e equiparados ou passageiros estudantes, pela mesma ordem.

5.3.1.4. As companhias aéreas e os seus agentes deverão requerer, nos serviços competentes da entidade prestadora do serviço de pagamento, o respetivo pagamento dos valores adiantados.

5.3.1.5. No caso em que o beneficiário só tenha adquirido um bilhete de ida (*OW*), o cálculo do subsídio é indexado a metade do valor máximo do custo elegível.

5.3.1.6. No custo elegível, passam a ser considerados a "taxa para ao acompanhamento de menores" e "uma bagagem de mão".

5.4. COMENTÁRIOS DA ANAC AO PROJETO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA MADEIRA

5.4.1. São propostas alterações aos artigos 1.º, 2.º, 4.º, 6.º, 7.º e 12.ª, as quais merecem as seguintes considerações:

Artigo 1.º

5.4.2. As alterações introduzidas no n.º 1 deste artigo enfatizam a aplicação deste diploma aos passageiros residentes em Porto Santo, destacando que estes podem utilizar qualquer ligação inter-ilhas desde que tenham como destino final o Continente ou a RAA, mantendo-se o período de 24 horas anteriormente definido para o período máximo de realização das ligações. A proposta de introdução de um n.º 2 deixa em aberto o número máximo de escalas permitidas, desde que o as viagens sejam entre a RAM e o Continente/RAA e se realizem no espaço de 24 horas.

5.4.3. Relativamente às alterações propostas a este artigo, entende-se que as mesmas clarificam a aplicação do modelo, designadamente para as entidades que têm a responsabilidade de efetuar a verificação da elegibilidade dos passageiros, assim como do pagamento do subsídio.

Artigo 2.º

5.4.4. A proposta de alteração ao Artigo 2.º inclui no custo elegível a taxa relativa ao transporte de uma bagagem de porão[7].

5.4.5. É ainda feita a proposta de introdução de uma nova alínea ii), que estabelece o valor para um teto máximo (30 euros) para efeitos de elegibilidade da taxa de emissão de bilhete[8].

5.4.6. Relativamente às alterações propostas a este artigo, considera-se que a inclusão do valor de uma bagagem de porão contribui positivamente para a melhoria de aplicação do modelo. Paralelamente, a definição de um valor máximo para a elegibilidade da taxa de emissão de bilhete proporciona maior transparência.

Artigo 4.º

5.4.7. A proposta de alteração ao artigo 4.º pretende reforçar o carácter variável do valor do subsídio, retirando-lhe qualquer limite máximo, ficando este limitado apenas pelo valor máximo a definir para o custo elegível (em portaria autónoma).

---

[7] Recorde-se que atualmente, no mercado das ligações aéreas entre o continente e a RAM, as tarifas mais reduzidas de todas as operadoras não incluem o transporte de bagagem de porão

[8] Em algumas situações, esta Autoridade foi confrontada com dúvidas dos CTT relativamente à elegibilidade desta taxa em casos em que o seu valor ascendia a 80 euros – valor claramente acima dos limites praticados pela generalidade dos operadores.

5.4.8. O beneficiário passa a pagar, no ato da compra, o valor definido no próprio Decreto-Lei, 86 euros (residentes e equiparados) e 65 euros (estudantes) nas viagens entre a RAM e o Continente e 119 euros (residentes e equiparados) e 89 euros (estudantes) nas viagens entre a RAM e a RAA, contrariamente ao atual modelo, em que o beneficiário tem que adiantar o valor global da tarifa e dos encargos suportados com a viagem aérea, e posteriormente requerer o reembolso do valor do subsídio à entidade responsável pelo seu pagamento - CTT.

5.4.9. Relativamente às alterações propostas, e embora se compreenda o alcance desta alteração, considera-se que, na prática, esta medida poderá contribuir para distorcer o mercado, nomeadamente através da diminuição do incentivo de os passageiros adquirirem serviços com tarifas mais económicas em resultado de não terem o ónus do pagamento do valor global aquando da aquisição da viagem.

5.4.10. Considera-se assim, que as regras do atual modelo, ao determinarem que os beneficiários adiantam o valor global da viagem, potenciam comportamentos mais neutros face à intervenção do Estado no sistema e mais alinhados com o interesse público decorrente da diminuição de custos do serviço para o Estado, promovendo a aquisição de tarifas mais económicas, em detrimento de viagens com tarifas mais elevadas.

Artigo 6.º

5.4.11. Considera-se que a proposta de alteração ao artigo 6.º introduz, as alterações mais relevantes ao diploma em vigor. Destacam-se as alterações propostas:

5.4.11.1. A responsabilidade para requerer os valores do Subsídio Social de Mobilidade ao Estado, através do serviço prestado pelos CTT, é transferida para as transportadoras aéreas e para os seus agentes, ficando estes também responsáveis pela recolha de todos os documentos que atestam a

elegibilidade do beneficiário, e referidos no n.º 4 do artigo 7 do Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho.

5.4.12. Considera-se que a transferência das referidas responsabilidades para as transportadoras aéreas e seus agentes terá um impacto muito significativo ao nível financeiro e administrativo para as transportadoras aéreas, quer pelo "adiantamento forçado" do valor global das viagens aéreas, quer pelo aumento dos custos administrativos associados aos serviços de verificação da elegibilidade dos passageiros. A alteração destes procedimentos transfere para as transportadoras aéreas e seus agentes, responsabilidades e custos que não estão associadas ao seu negócio.

5.4.13. Este tema poderá ainda suscitar questões em matéria de concorrência, uma vez que as transportadoras que operam neste mercado terão que aceitar estas condições - "barreiras à entrada", sob pena de deixarem de fora uma quota de mercado relevante nestas ligações aéreas - os passageiros residentes e estudantes da RAM. Como consequência, esta alteração poderá ter impacto negativo nos níveis de concorrência no mercado, podendo no extremo, levar que algumas transportadoras deixem de operar por não considerarem atrativas as condições de mercado.

Artigo 12.º

5.4.14. A alteração proposta pretende incluir nos encargos adicionais elegíveis, a taxa cobrada pelas transportadoras aéreas para o acompanhamento do transporte de menores.

5.4.15. Tendo em vista que estas situações deverão ser residuais, considera-se não haver inconveniente na inclusão desta taxa no custo elegível.

5.5. COMENTÁRIOS DA ANAC AO PROJETO DO BE

5.5.1. No projeto do BE são propostas alterações aos artigos 4.º, 5º, 7.º e 11.ª, as quais merecem as seguintes considerações:

Artigos 4.º, Artigo 5.º e Artigo 7.º e Artigo 11.º

5.5.2. A responsabilidade para requerer os valores do Subsídio Social de Mobilidade ao Estado, é transferida para as transportadoras aéreas e para os seus agentes, ficando estes também responsáveis pela verificação dos elementos que atestam a elegibilidade do beneficiário, e referidos no n.º 4 do artigo 7 do Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho.

5.5.3. Considera-se que a transferência das referidas responsabilidades para as transportadoras aéreas e seus agentes terá um impacto muito significativo ao nível financeiro e administrativo para as transportadoras aéreas, quer pelo "adiantamento forçado" do valor global das viagens aéreas, quer pelo aumento dos custos administrativos associados aos serviços de verificação da elegibilidade dos passageiros. A alteração destes procedimentos transfere para as transportadoras aéreas e seus agentes, responsabilidades e custos que não estão associadas ao negócio.

5.5.4. Esta questão poderá, ainda, suscitar questões em matéria de concorrência, uma vez que as transportadoras que operam neste mercado terão que aceitar estas condições - "barreiras à entrada", sob pena de deixarem de fora uma quota de mercado relevante nestas ligações aéreas - os passageiros residentes e estudantes da RAM. Como consequência, esta alteração poderá ter impacto negativo nos níveis de concorrência no mercado, podendo no extremo, a levar que algumas transportadoras deixem de operar por não considerarem atrativas as condições de mercado.

5.6. COMENTÁRIOS DA ANAC AO PROJETO DO PSD

5.6.1. No projeto do PSD são propostas como alterações mais significativas alterações aos artigos 1.º, 2º, 4.º e 5.º e 6.º, as quais merecem as seguintes considerações:

Artigo 2.º

5.6.2. A proposta de alteração ao Artigo 2.º inclui no custo elegível a taxa relativa ao acompanhamento de menores e a determinação de um valor máximo elegível para a taxa de emissão de bilhete.

5.6.3. Relativamente às alterações propostas a este artigo, considera-se que as alterações propostas contribuem para a melhoria de aplicação do modelo. Paralelamente, a definição de um valor máximo para a elegibilidade da taxa de emissão de bilhete proporciona maior transparência.

Artigo 4.º, Artigo 5.º e Artigo 6.º

5.6.4. A responsabilidade para requerer os valores do Subsídio Social de Mobilidade ao Estado, é transferida para as transportadoras aéreas e para os seus agentes (que deduzem ao preço do bilhete o valor de subsídio correspondente), ficando estes também responsáveis pela verificação dos elementos que atestam a elegibilidade do beneficiário, e referidos no n.º 4 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho.

5.6.5. Considera-se que a transferência das referidas responsabilidades para as transportadoras aéreas e seus agentes, irá ter um impacto muito significativo ao nível financeiro e administrativo para as transportadoras aéreas, quer pelo "adiantamento forçado" do valor global das viagens aéreas, quer pelo aumento dos custos administrativos associados aos serviços de verificação da

elegibilidade dos passageiros. A alteração destes procedimentos transfere para as transportadoras aéreas e seus agentes responsabilidades e custos que não estão associadas ao negócio.

5.6.6. Esta questão poderá, ainda, suscitar questões em matéria de concorrência, uma vez que as transportadoras que operam neste mercado terão que aceitar estas condições - "barreiras à entrada", sob pena de deixarem de fora uma quota de mercado relevante nestas ligações aéreas - os passageiros residentes e estudantes da RAM. Como consequência, esta alteração poderá ter impacto negativo nos níveis de concorrência no mercado, podendo no extremo, a levar que algumas transportadoras deixem de operar por não considerarem atrativas as condições de mercado.

6. ELEMENTOS ADICIONAIS

6.1. PROCESSO DE CONSULTA ÀS TRANSPORTADORAS AÉREAS

6.1.1. Considerando as alterações substanciais ao Modelo em vigor, traduzidas nas várias propostas em análise, a ANAC, inquiriu, informalmente, as transportadoras aéreas que operam estas ligações, procurando compreender quais as considerações mais relevantes que o setor do transporte aéreo teceria relativamente ao modelo atual e aos projetos de alterações propostos.

6.1.2. Assim, foram genericamente apresentadas pelas transportadoras aéreas como situações a melhorar no atual modelo:

6.1.2.1. Relativamente à taxa de emissão de bilhete: as transportadoras, consideram desejável (face a comportamentos abusivos de alguns agentes) a exclusão desta taxa do valor elegível, desde que este seja o procedimento aplicável a todas as transportadoras. No entanto, no caso de se manter como uma componente do custo elegível, entendem que deve ser fixado um valor máximo;

6.1.2.2. Nas viagens inter-ilhas, de forma a limitar as situações fraudulentas, consideram que seria importante implementar um procedimento de troca de informação sobre "no-Shows" entre as várias companhias aéreas.

6.1.3. Foram tecidas pelas transportadoras aéreas como considerações relativas ao potencial de distorção no mercado, nos seguintes termos:

6.1.3.1. A imposição às transportadoras aéreas do adiantamento financeiro do preço do bilhete constitui uma "barreira à entrada", representando um retrocesso, uma vez que o cenário proposto é semelhante ao modelo que vigorava antes da liberalização das ligações entre o continente e as regiões autónomas;

6.1.3.2. Este modelo impacta negativamente na gestão operacional das transportadoras aéreas, exigindo um esforço adicional significativo em termos de tesouraria, uma vez que terão de financiar o valor do subsídio. As transportadoras veem esta situação com muita preocupação, especialmente em períodos de vendas intensas (início do ano);

6.1.3.3. As alterações propostas irão introduzir alterações ao nível da gestão administrativa, designadamente necessidade de criação e implementação de procedimentos novos e mais exigentes na gestão corrente das vendas, emissão de bilhetes e na própria comercialização e ainda a necessidade de gestão de dois sistemas paralelos, para gerir os dois tipos de passageiros - "não elegíveis" e "elegíveis", para a verificação da elegibilidade dos passageiros residentes, com os consequentes acréscimo de custos na implementação de novos procedimentos e afetação de pessoal. Nas vendas online, anteveem dificuldades acrescidas para a operacionalização de um modelo de dois sistemas.

6.2. A AVALIAÇÃO DO MODELO

6.2.1. No Relatório conjunto apresentado ao Governo no final do primeiro trimestre, a ANAC e a IGF apresentaram algumas recomendações, destacando-se aqui as mais relevantes:

6.2.1.1. A revisão dos aspetos técnicos do modelo, destacando-se o aprimoramento do conceito de "custo elegível" de modo a torná-lo mais consentâneo com as dinâmicas de mercado;

6.2.1.2. A redução do grau de incerteza relativo à elegibilidade dos produtos tarifários;

6.2.1.3. A simplificação dos procedimentos relativos à validação do custo elegível, bem como da elegibilidade dos beneficiários;

6.2.1.4. A revisão da metodologia de cálculo do subsídio a atribuir, cujo montante deverá refletir as condições concorrenciais do mercado, de modo a garantir a eficiência funcional e desagravo dos encargos públicos.