

PARECER N.º 17/2017

Regulação da Mobilidade e Transportes

Objeto: CONCURSO PÚBLICO INTERNACIONAL PARA A CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE PASSAGEIROS E VEÍCULOS ATRAVÉS DE NAVIO *FERRY* ENTRE A MADEIRA E O CONTINENTE PORTUGUÊS

Contexto: Parecer Prévio Vinculativo previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 18/2015, de 2 de fevereiro, sobre as peças de procedimento do **CONCURSO PÚBLICO INTERNACIONAL PARA A CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE PASSAGEIROS E VEÍCULOS ATRAVÉS DE NAVIO *FERRY* ENTRE A MADEIRA E O CONTINENTE PORTUGUÊS**, solicitado por Sua Excelência o Vice Presidente do Governo Regional da Madeira, através do Ofício n.º 1126/2017, de 21 de dezembro de 2017.

Destinatário: Sua Excelência o Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira

I. ENQUADRAMENTO

I.1. Objeto

1. O objeto do presente Parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) consiste na elaboração do **Parecer Prévio Vinculativo**, previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 18/2015, de 2 de fevereiro (doravante designados por “Estatutos”), sobre as peças de procedimento do **Concurso Público Internacional para a Concessão de Serviços Públicos de Transporte Marítimo de Passageiros e Veículos Através de Navio *Ferry* entre a Madeira e o Continente Português**.
2. O presente parecer foi solicitado por Sua Excelência o Vice Presidente do Governo Regional da Madeira, através do Ofício n.º 1126/2017, de 21 de dezembro de 2017, remetendo à AMT o dossiê constituído pelos seguintes documentos: Programa de Concurso; Caderno de Encargos; Estudo da Concessão. Os documentos referidos foram ajustados por aquela entidade, no que se refere a alguns pontos, e enviados à AMT por e-mail de 27 de dezembro de 2017.

I.2. Contexto

3. O Governo Regional da Madeira (GRM) pretende estabelecer um serviço público de transporte marítimo de passageiros e veículos por navio *Ferry* entre a Ilha da Madeira e o Continente português.
4. A este propósito, cumpre referir que esta **pretensão tem origem e fundamento em anterior processo de intenção de restabelecer a ligação marítima** para passageiros e carga rodada entre o Continente e a RAM, conforme consta do Programa do XII Governo Regional da Madeira (GRM), que funcionou num passado recente, entre junho de 2008 e janeiro de 2012, consubstanciado numa ligação ferry semanal entre os portos de Portimão, Funchal, Tenerife e Las Palmas, assegurada pelo armador espanhol Naviera Armas. Esta carreira, que beneficiou de um incentivo em termos de redução das taxas portuárias no porto de

Portimão, acabou por vir a cessar a sua atividade ao fim de 44 meses de funcionamento regular, por alegada inviabilidade económica¹.

5. De relevar ainda que, em 25 de agosto de 2017, **na sequência dos Pareceres Prévios Vinculativos n.º 8/2017, de 3 de agosto, e 9/2017, de 22 de agosto, da AMT, o GRM lançou um concurso público internacional** para a concessão do serviço público de transporte regular marítimo de pessoas e veículos, através de navio ferry, entre a ilha da Madeira e o Continente Português.
6. Aquele procedimento concursal estabelecia: Obrigação de serviço público visando assegurar uma ligação semanal em cada sentido entre a ilha da Madeira e o Continente Português, para transporte de passageiros e passageiros acompanhados de veículos ligeiros; Possibilidade de realização de atividades acessórias conexas com a exploração do serviço público, designadamente o transporte de carga (em regime concorrencial e sujeito ao cumprimento do Decreto-Lei n.º 7/2006, de 4 de janeiro); Atribuição de uma compensação máxima anual de 3 milhões de euros pela realização de obrigações de serviço público (a qual constituía o critério de seleção de propostas); Prazo da concessão de 3 anos; Risco de

¹ Neste contexto, e num processo articulado entre o Gabinete de S. Ex.^ª o Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações (do XIX Governo Constitucional), a Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura (SRETC) da RAM (SRETC), o Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) e a Associação dos Portos de Portugal (APP), decorreu, entre julho e setembro de 2015, uma fase prévia de prospeção de armadores interessados no estabelecimento de ligação marítima por navios ferry, de passageiros e carga rodada, entre o Continente Português e a RAM, doravante designada por linha ferry, tendo sido identificados os seguintes 7 armadores interessados. Na fase seguinte do processo, iniciada em outubro de 2015, foi constituído um Grupo de Trabalho (GT), composto pela Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. (APRAM) e Secretaria Regional da Economia, Turismo e Cultura (SRETC) da RAM, para desenvolver os esforços no sentido do restabelecimento da referida linha ferry, tendo o GT promovido uma consulta aos interessados, enquadrada no Decreto-Lei n.º 7/2006, de 4 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2015, de 30 de junho, da qual não se obteve a apresentação de qualquer proposta por parte dos potenciais interessados, que não consideraram a operação economicamente viável nos termos do processo de consulta ao ponto de apresentar proposta em conformidade, pese embora o elevado volume de incentivos propostos. Foram igualmente efetuados pelo Grupo de Trabalho contactos com as Administrações dos Portos de Setúbal e Sesimbra (APSS) e de Sines e do Algarve (APS), no sentido de se analisarem eventuais incentivos em termos de taxas portuárias, tendo a APS apresentado elementos sobre as condições de eventual atribuição de subsídio à operação. Não foram efetuadas diligências junto da Administração do Porto de Lisboa (APL), tendo em conta que este porto não possui rampa que permita uma operação com navios ferry, para além de não ter sido demonstrado interesse pelos armadores nessa opção ou noutros portos mais a Norte. A reduzida atratividade do negócio, face à reduzida dimensão do mercado e sazonalidade associada, não permitindo um nível de receita que permita cobrir os custos anuais da operação, o facto de a operação ser desenvolvida em regime livre, sem garantia de exclusividade, a necessidade de frequência semanal de viagens e um período mínimo de operação de 2 anos, nos termos do Decreto-Lei n.º 7/2006, de 4 de janeiro, aliado à dificuldade em competir com o transporte aéreo de passageiros em termos de frequência e preço, e a alegação de questões de distorção de concorrência em termos de isenção/redução das taxas portuárias caso as mesmas não sejam aplicadas aos restantes operadores, bem como a exigência dos requisitos operacionais dos navios em termos de passageiros, foram os argumentos então apresentados pelos armadores para sustentar o seu desinteresse. No que concerne às questões da distorção da concorrência, a própria Associação de Armadores da Marinha de Comércio (AAMC) remeteu um documento à SRETC exigindo que o sistema de incentivos previstos para a linha ferry, em termos de isenção/redução de taxas portuárias, fosse extensível aos armadores que operavam os serviços regulares de carga em navios porta-contentores, invocando que se assim não fosse estariam a ser violadas regras de concorrência. Nesta conformidade, o relatório do GT (SRETC/APRAM), constatando a insuficiência dos incentivos propostos, concluiu pela inviabilidade do modelo proposto

oferta e risco de procura integralmente transferidos para a concessionária privada; transporte de carga.

7. O referido **anterior concurso público internacional**, com um prazo 70 dias para apresentação de propostas, **suscitou interesse por parte de armadores nacionais e internacionais, tendo 13 entidades procedido ao levantamento do Caderno de Encargos**. No entanto, apesar do elevado interesse revelado pelo mercado e do alargado prazo concedido, **não foram submetidas quaisquer propostas por parte dos concorrentes**.
8. Segundo o GRM que, embora não seja possível conhecer os motivos que levaram à não apresentação de propostas por nenhuma das 13 entidades que levantaram o Caderno de Encargos, **parece evidente que o valor máximo anual de compensações financeiras se revelou insuficiente para viabilizar a operação em condições de mercado**.
9. Refere ainda que *“outros fatores poderão eventualmente ter contribuído para a não apresentação de propostas, designadamente:*
 - ***Estimativas de procura por parte dos interessados (no segmento de passageiros e/ou de carga) poderão ter sido mais conservadoras do que os dados de que a RAM dispunha;***
 - ***Risco do negócio (designadamente o risco de procura) para o segmento de passageiros e/ou de carga poderá ter sido considerado demasiado elevado para o nível de remuneração previsto;***
 - ***As estimativas relativas à estrutura de custos da operação (designadamente no que concerne ao fretamento do navio) poderão ter sido mais conservadoras e superiores aos valores estimados”.***
10. Perante este resultado, o GRM entende que se afigura necessário **lançar novo procedimento**, agora reformulado, pois:
 - ***“A maximização da utilidade pública da exploração deste serviço público pressupõe ajustá-lo ao período em que se verifica o maior volume de procura por parte dos passageiros;***
 - ***Nesse sentido, optou-se por reformular a obrigação de serviço público a, no mínimo, uma viagem semanal em cada sentido durante período do verão;***
 - ***Em simultâneo, o n.º de viagens anuais passa a ser considerado um dos critérios de seleção de propostas;***

- *Desta forma, pretende-se assegurar a realização do maior número de viagens anuais de serviço público que sejam consideradas economicamente viáveis pelo mercado, dentro do limite das disponibilidades orçamentais da RAM de 3M€ de IC por ano;*
 - *A concessão, por um prazo limitado de 3 anos, permitirá à RAM confirmar níveis de procura, permitindo assim avaliar, na concessão subsequente, o alargamento da exploração do serviço a todo o ano, suportado em estimativas de procura mais atuais.*
11. Ou seja, o GRM continua a entender que o transporte marítimo desempenha um importante papel nas ligações entre as Ilhas do arquipélago da Madeira e entre estas e o território continental nacional, pois continua justificado, designadamente por promover o desenvolvimento económico da RAM, através do incremento do turismo e atividade económica, da redução dos custos da insularidade e da possibilidade de promover o transporte de carga, como atividade acessória mas também relevante e desde que respeitados os requisitos do Decreto-Lei n.º 7/2006, de 4 de janeiro.²
12. Deve ter-se presente o princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros (cabotagem marítima), e sem prejuízo dos Estados-Membros poderem celebrar contratos de fornecimento de serviços públicos ou determinar Obrigações de Serviço Público (OSP), consignado na legislação europeia³, a na legislação nacional⁴, que estabelece que o transporte marítimo de passageiros e de mercadorias efetuado entre os portos do Continente e os portos das Regiões Autónomas, e, entre estes e os portos das ilhas de cada uma das Regiões Autónomas, é livre para armadores nacionais e comunitários com navios que arvoem pavilhão nacional ou de um Estado membro, desde que os navios preencham todos os requisitos necessários à sua admissão à cabotagem no Estado membro em que estejam registados⁵, e mas também que

² Entende a GRM que “os pressupostos relativos ao interesse público desta linha mantêm-se válidos, pelo que não é intenção da RAM abandonar o objetivo de assegurar o serviço público de transporte marítimo através de navio ferry entre a Madeira e o Continente Português”, que “o valor de 3M€ por ano de compensações revelou-se insuficiente para que esta linha de ferry fosse considerada viável pelo mercado. No entanto, as limitações orçamentais da RAM não lhe permitem aumentar o valor anual de compensações para além dos 3M€/ano.”

³ Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de dezembro, que assenta no princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros (cabotagem marítima), sem prejuízo dos Estados-Membros poderem celebrar contratos de fornecimento de serviços públicos ou impor obrigações de serviço público, como condição para a prestação dos serviços de cabotagem que participem em serviços regulares de, entre e para ilhas, as quais terão que ter uma base não discriminatória em relação a todos os armadores comunitários e deverão limitar-se aos requisitos relativos aos portos a escalar, à regularidade, à continuidade, à frequência, à capacidade de prestação de prestação de serviço, às taxas a cobrar e à tripulação do navio.

⁴ Decreto-Lei n.º 7/2006, de 4 de janeiro, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 137/2015, de 30 de julho, que veio conformar o quadro legal nacional aos princípios consagrados na ordem jurídica comunitária consignados no Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de dezembro.

⁵ Sem prejuízo os armadores nacionais e comunitários que efetuem transportes regulares de carga geral ou contentorizada entre o continente e as Regiões Autónomas deverem satisfazer, cumulativamente, um conjunto de obrigações de serviço público, designadamente efetuar ligações semanais entre os portos do continente e os de cada uma das Regiões Autónomas em que operem e vice-versa, cumprir itinerários previamente estabelecidos, respeitantes a portos do continente e de cada uma das Regiões Autónomas, estabelecer itinerários que garantem uma escala quinzenal em todas as ilhas, com meios adequados, e garantir que o tempo de demora da expedição da carga entre a origem e o destino não ultrapasse sete dias úteis, salvo caso de força maior.

não existe qualquer operador económico que opere no mercado, que satisfaça as necessidades públicas de transporte marítimo, mediante transporte em navio *Ferry* entre a Madeira e o Continente português, bem como que o possa fazer, em determinadas condições e mesmo com apoio público em níveis já testados junto do mercado, de forma transparente e objetiva.

13. Assim, e sem prejuízo do princípio da economia de mercado e de livre concorrência, o GRM, atenta as suas competências previstas no Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (EPARAM), aprovado pela Lei n.º 130/99, de 21 de agosto, designadamente a competência para **“adotar as medidas necessárias a promoção e desenvolvimento económico e social e à satisfação das necessidades coletivas regionais”**, estatuída na alínea b) do seu artigo 69.º, pretende atribuir uma concessão de serviços públicos de transporte marítimo de passageiros e veículos através de navio *Ferry* entre a ilha da Madeira e o Continente português, precedida de um concurso público internacional.

II. PARECER DA AMT

II.1. Delimitação do Objeto do Parecer

14. O presente **Parecer insere-se no âmbito das atribuições e competências da AMT**, previstas nos seus Estatutos, em matéria relativa ao setor dos portos comerciais e dos transportes marítimo e fluvial, em particular no que se refere, à promoção e à verificação das condições para a existência e desenvolvimento do transporte marítimo nacional e atividades conexas, e à regulação da atividade da cabotagem insular, no quadro dos requisitos e OSP a que se encontra sujeita, adotando as medidas necessárias que se revelem necessárias para a conformidade com a legislação nacional e da União Europeia (UE) aplicável. E, nesta medida compete-lhe **asseverar que seja escrupulosamente respeitada a legislação aplicável**, designadamente as disposições dos Tratados em matéria de concorrência não falseada, montantes de indemnização compensatória em cumprimento de OSP e auxílios de Estado, de uma forma geral, e, particularmente, no que reporta ao princípio da livre prestação de serviços aplicado aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros e de base não discriminatória em relação a todos os armadores nacionais e da UE.

15. Pelo que, **urge garantir**, não obstante o estabelecimento de uma linha de transporte marítimo entre o Continente e a Região Autónoma da Madeira (RAM) continuar a ser considerada de interesse público, **que a mesma não gera eventuais distorções da concorrência em relação a outros operadores, por via das OSP ou de atividades acessórias relacionadas com carga.**

II.2. Metodologia

16. Como em todas os Pareceres da AMT, também neste, que é elaborado ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos seus Estatutos se recorre à metodologia habitual, enquanto Regulador Económico Independente que, em conformidade com a Missão que a lei lhe atribui, substantiva um modelo paradigmático de **Regulação Económica de Elevada Qualidade (REEQ)** o qual, em síntese, se baseia nos seguintes pilares estratégicos:

- **Suprir falhas de mercado,**
- **Sem gerar falhas de Estado**, incluindo as de **regulamentação**, e
- Promovendo a confluência dos equilíbrios dinâmico e resiliente de **três racionalidades**:
 - **Investidores;**
 - **Profissionais / Utilizadores / Consumidores e/ou Cidadãos;**
 - **Contribuintes.**

Estas **racionalidades são não aditivas**, embora as suas dinâmicas se possam reforçar mutuamente.

A **avaliação positiva global** por parte da AMT exige a **verificação positiva cumulativa de todas as racionalidades**, que deve ser devidamente integrada numa **Visão Holística** das mesmas.

Importa igualmente sublinhar que estas racionalidades, que numa linguagem coloquial podem ser referidas autonomamente, só fazem, contudo, sentido na sequência dos dois primeiros pilares estratégicos.

17. A aplicação do modelo referido visa contribuir para a **consolidação** de um **ambiente incentivador** do investimento, assente, por um lado, (1) na adoção de **regras e procedimentos claros, assertivos, coerentes, credíveis, transparentes**, com um **elevado ciclo de vida, sindicáveis**, que tenham impacto positivo nos **Mercados Relevantes da Mobilidade**, que promovam a **competitividade** e, por outro lado, (2) na **inovação** e na **antecipação de novos mercados**, procurando sempre construir um **paradigma de concorrência inclusiva** - que corresponde ao descrito nos Tratados

fundacionais da Construção Europeia pela expressão “**concorrência não falseada**”, ou seja, sem restrições nem distorções.

No caso presente vai dar especial atenção aos aspetos relativos à atribuição de um serviço público de transporte marítimo de passageiros e veículos, num contexto facilitador do crescimento económico e do emprego, protegendo e promovendo sempre o interesse público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável, numa perspetiva de sustentabilidade financeira e ambiental, e de coesão económica, territorial (em estreita conexão e promoção do princípio da continuidade territorial previsto no artigo 10.º do EPARAM) e social, daí advindo manifestas repercussões positivas para a Sociedade e para a Economia Nacional, no âmbito do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*.

18. Neste âmbito, o presente Parecer desenvolver-se-á pela aplicação do novo paradigma sistémico, com base na avaliação sequencial dos seguintes vetores:

- **Avaliação de *Compliance* com as exigências do Direito nacional e da UE;**
- Caracterização da **atualidade dos serviços de cabotagem marítima nacional**, em particular dos serviços de transporte marítimo de passageiros e mercadorias entre o Continente e a RAM;
- Racionalidade centrada nos **Investidores;**
- Racionalidade centrada nos **Profissionais/Utilizadores/Utentes/Consumidores/Cidadãos;**
- Racionalidade centrada nos **Contribuintes.**

II.3. Avaliação de ***Compliance***

19. O exercício da Regulação Económica Independente nas Democracias com uma maturidade mais desenvolvida exige um escrutínio de *compliance* que contribua para a avaliação da transparência e da *accountability* no sentido de viabilizar uma melhor legitimação do exercício dos seus Poderes de Autoridade.

20. O contrato de concessão de serviço público de transporte marítimo de passageiros e veículos através de navio *Ferry* entre a Madeira e o Continente português, que se pretende celebrar, está sujeito ao regime jurídico da cabotagem marítima, previsto no Decreto-Lei n.º 7/2006 ⁶, de 4 de janeiro, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 137/2015, de 30

⁶ Vide Notas de rodapé 1 e 2
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 -Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

de julho, que veio conformar o quadro legal nacional aos princípios consagrados na ordem jurídica comunitária consignados no Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de dezembro ⁷, e por forma a garantir o respeito pelos princípios da transparência e da não-discriminação, é precedido de concurso público internacional, cujas as peças de procedimento são objeto da presente apreciação, sendo-lhes aplicável o Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

É expressamente **referido nas peças concursais a obrigatoriedade do cumprimento das normas aplicáveis**, designadamente em matéria de instalação comercial e de licenciamento e, bem assim, em matéria social e ambiental, e, em especial, o cumprimento das normas aplicáveis ao transporte de carga geral ou contentorizada, sob a forma de carga rodada, abrangidas pelo citado Decreto-Lei n.º 7/2006 de 4 de janeiro.

21. Por sua vez, e tendo presente que o processo tem subjacente a atribuição do direito exclusivo de exploração, em regime de serviço público, de um serviço de transporte marítimo de passageiros e passageiros acompanhados de veículos ligeiros, entre a ilha da Madeira e o Continente Português, através de navio Ferry, pelo cumprimento das OSP decorrentes do contrato, do pagamento de indemnizações compensatórias⁸ pagas diretamente ao armador (e reporta-se exclusivamente ao prejuízo decorrente do transporte de passageiros), suportadas pelo GRM, de modo a assegurar a viabilidade económica da ligação, todo o processo tem que ser pautado pelas regras de concorrência da UE, em conformidade com o disposto nos artigos 101.º a 109.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE), em especial o n.º 1 do artigo 106.º que determina que: *“No que respeita às empresas públicas ou às empresas que concedam direitos especiais ou exclusivos, os Estados-Membros não tomarão nem manterão qualquer medida contrária ao disposto nos Tratados, designadamente ao disposto nos artigos 18.º e 101.º a 109.º, inclusive.”*

Igualmente, terá que ser garantida a conformidade com o n.º 1 do artigo 107.º do TFUE que expressa que *“Salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais,*

⁷ Ver também a Comunicação da Comissão Europeia, de 22 de abril de 2014, sobre a interpretação do Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho relativo à aplicação do princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros (cabotagem marítima).

⁸ O montante máximo de indemnização compensatória a estabelecer relaciona-se exclusivamente ao prejuízo decorrente do transporte de passageiros, no período em causa e para as 24 viagens, excluindo qualquer compensação pelo transporte de mercadorias. Pois, caso contrário, estar-se-ia perante uma eventual distorção das condições de concorrência, reforçada pelo facto do transporte de mercadorias via ferry apresentar, inclusive, vantagens competitivas face ao transporte de mercadorias através de navios porta-contentores, o que levantaria a questão de se considerar a atribuição de subsidio equivalente para os restantes armadores que efetuem transportes regulares de carga geral ou contentorizada entre o continente e as Regiões Autónomas.

independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”.

22. O contrato está ainda sujeito ao Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro e ao Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, respeitante aos direitos dos passageiros, e ao Decreto-Lei n.º 349/86, de 17 de outubro, que estabelece normas sobre o contrato de transporte de passageiros por mar.⁹
23. A presente análise tem em conta a prossecução do interesse público que esteve na génese motivacional do GRM atribuir, através de um concurso público internacional, regido pelos princípios da transparência e da não-discriminação, um montante de compensação pelo cumprimento de uma obrigação de serviço público ¹⁰, e nesta medida, importa ter presente a necessidade de se concertar as **exigências do interesse público** com as **exigências do interesse empresarial**.
24. Com efeito, a causa-função deste processo de concurso está diretamente ligada ao interesse público que concretamente se visou prosseguir com a sua celebração, e delimita os termos do mesmo.
25. Na avaliação do processo de concurso, verifica-se que a concretização do interesse público na efetivação da linha marítima de passageiros entre a RAM e Portugal Continental, implica a atribuição do direito exclusivo de exploração, para o transporte de passageiros, nos termos referidos anteriormente, e a eventualidade de transporte de carga, sendo estes os aspetos que corporizam as principais questões a nível concorrencial.
- Importa garantir que os termos concretos em que ocorrerá a atribuição deste direito exclusivo são compatíveis com o direito nacional e europeu, não sendo suscetível de restringir ou falsear a concorrência.
26. A Comissão, na sua Comunicação (2012/C 8/03), relativa ao enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (2011), publicada no Jornal Oficial da União Europeia C 8/15, de 11 de janeiro de 2012, explicita que *“Decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia¹¹ que as compensações de serviço público não constituem auxílios estatais na aceção do artigo 107.º,*

⁹ O que se encontra referido no Caderno de Encargos.

¹⁰ Aferir se, como atrás referido, se esta medida desenhada pelo GRM, cumpre efetivamente os quatro critérios Altmark (Comunicação Altmark da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (2012/C 8/02) para que não seja considerado um auxílio estatal.

¹¹ Acórdãos proferidos nos processos C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH («Altmark»), Colectânea 2003, p. I-7747 e processos apensos C- -34/01, a C-38/01, Enirisorse SpA/Ministero delle Finanze, Colectânea 2003, p. I-14243.

n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia se estiverem reunidas certas condições. Sempre que tais condições estejam reunidas, não é aplicável o artigo 108.º do Tratado”.

A jurisprudência mais relevante é o Acórdão do Tribunal de Justiça da UE, proferido no processo Altmark, segundo o qual *“as compensações de serviço público não constituem auxílios estatais desde que estejam reunidos quatro critérios cumulativos. Em primeiro lugar, a empresa beneficiária deve ser efetivamente incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público e tais obrigações devem estar claramente definidas. Em segundo lugar, os parâmetros com base nos quais será calculada a compensação devem ser previamente estabelecidos de forma objectiva e transparente. Em terceiro lugar, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir, total ou parcialmente, os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável. Por último, quando a escolha da empresa a encarregar do cumprimento de obrigações de serviço público, num caso concreto, não seja efetuada no âmbito de um processo de concurso público que permita seleccionar o candidato capaz de fornecer esses serviços ao menor custo para a coletividade, o nível de compensação necessário deve ser determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada com os meios necessários, teria suportado”.*

27. O GRM desenhou a presente medida de forma a cumprir os quatro critérios Altmark supracitados, tal como consta da documentação de fundamentação do pedido de parecer à AMT. Importa também ter em conta que, numa fase inicial de preparação do anterior procedimento concursal, em 5 de maio de 2017, foi apresentada uma **notificação à Comissão Europeia (CE) por razões de segurança jurídica**, no contexto de uma medida que considera não constituir um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º do TFUE.

A CE, na sua resposta de 13 de junho de 2017, expressou o seguinte entendimento:

- 27.1. Relativamente ao **1.º critério de Altmark**, a CE considerou que o **requisito é cumprido**, na medida em que, na ausência de regras específicas da UE definindo o âmbito para a existência de um Serviço de Interesse Económico Geral (SIEG), os Estados-Membros têm uma ampla margem de descrição na definição desse serviço e na atribuição de compensações ao prestador de serviços, aplicando-se no caso da cabotagem marítima o Regulamento CE n.º 3577/92, anteriormente mencionado que, como já se referiu, permite aos Estados-Membros impor OSP ou celebrar contratos de fornecimento de serviços públicos, desde que determinado que os serviços de transporte regular seriam inadequados se a sua provisão fosse deixada apenas às forças de mercado.

Por sua vez, as autoridades regionais alegaram que, sem compensação, o mercado não ofereceria serviços *Ferry*, tal como ilustrado pelo facto do serviço *Ferry* anterior, operado por um operador privado entre 2008 e 2012, foi descontinuado devido à sua inviabilidade, e pelo facto de quando o GRM propôs outras compensações que não as compensações diretas, nenhum dos armadores contactados se mostrou interessado em providenciar o serviço.¹²

Além disso, à semelhança de anterior procedimento, o contrato de serviço público deverá ser instituído por Resolução do Parlamento Regional, bem como os documentos de concurso que especificam as OSP, pelo que o serviço público em causa parece estar claramente definido no âmbito do contrato. Julga-se que tais conclusões não serão afetadas tendo em conta o objeto do novo procedimento concursal.

27.2. Quanto ao **2.º critério de Altmark**, a **CE notou** que, com base na informação apresentada, afigurava-se que **a compensação apenas cobria os custos relativos ao tráfego de passageiros, e que o método de cálculo da compensação parece estar estabelecido**. Os documentos preliminares de concurso, à data da notificação, ainda **não determinavam quais os custos que seriam considerados**, pelo que **não poderia verificar se o 2.º critério de Altmark estava cumprido**. Contudo, **se as peças do procedimento concursal especificarem com clareza que custos serão cobertos pela compensação, e que seja assegurada contabilidade separada, então este critério seria cumprido**.

27.3. No que reporta ao **3.º critério de Altmark**, e **não havendo à altura da notificação informação se haveria sobrecompensação**, a **CE considerou que o critério seria cumprido se for assegurado que a compensação não vai para além da cobertura dos custos e um lucro razoável**, notando que aqueles custos incluem todos os custos variáveis no fornecimento do serviço, um contributo apropriado dos custos fixos comuns aos serviços objeto de OSP e outras atividades, e ainda um retorno adequado do capital consignado ao SIEG.

27.4. A **CE considerou que o 4.º critério de Altmark é cumprido**, na medida em que a contratação será efetuada com base num **procedimento concursal**. No atual procedimento, o critério de seleção é o da **Proposta Economicamente mais vantajosa**, dado por uma combinação entre o valor de IC requerido pelo concorrente e

¹² Ver nota de rodapé 1.

um conjunto de aspetos relativos à qualidade do Serviço Público proposto prestar por cada concorrente, e **não como o anterior procedimento concursal, regido pelo critério do mais baixo preço.**

27.5. A saber, o critério de adjudicação tem em conta:

- O Valor Anual de Indemnização Compensatória;
- O ano de construção do navio a utilizar na exploração do Serviço Público;
- A capacidade do navio a utilizar, tendo em conta o número de Lugares para Passageiros em cadeira e o número de Lugares para Passageiros em camarote;
- O número anual de Viagens de Serviço Público (em cada sentido).

Neste sentido, as conclusões anteriormente retiradas, quanto ao anterior procedimento, não se alteram.

27.6. Com base na informação apresentada pelo GRM, **os serviços da CE consideraram, em termos preliminares, que os 4 critérios de Altmark serão cumpridos**, chegando à **conclusão** de que a **medida não é suscetível de constituir um auxílio do Estado na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE.**

Contudo, **não constituiu uma posição definitiva da CE**, mas uma **orientação** dada pelos serviços da DG Competition da CE, baseada na informação disponibilizada pelo GRM.

Relativamente ao **nível de lucro razoável**, a CE notou que **poderão ser utilizados diversos tipos de indicadores**, tais como o **retorno** do capital aplicado, **dos ativos**, da equidade, das vendas, ou a sua combinação.

28. A **versão do processo de concurso submetido anteriormente à AMT**, incluía elementos densificados que permitiam **clarificar os aspetos que careciam de especificação**, conforme referenciado no ofício de resposta da CE, em especial no que concerne aos **2.º e 3.º critérios de Altmark**. **Tais elementos** – necessários à verificação do cumprimento destes critérios - **mantêm-se na nova versão do novo procedimento concursal.**

Por sua vez, **existem ajustamentos no processo de concurso anterior e no atual, relativamente aos termos exatos da notificação à CE**, que **não se nos afigura que possam consubstanciar situações que alterem significativamente os princípios base do presente processo de contratação**, e que sejam **suscetíveis de comprometer o entendimento preliminar da CE** relativamente a que a presente **medida não constitui um auxílio do Estado na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE.**

28.1. Efetivamente, relativamente ao **1.º critério de Altmark**, o **Caderno de Encargos define claramente os serviços sujeitos a OSP**, que consistem no serviço de transporte marítimo de passageiros e passageiros acompanhados de veículos ligeiros, entre o porto do Funchal e um porto do Continente Português, através de navio *Ferry*, por forma a assegurar a satisfação do interesse público.

Foram efetuadas **alterações aos termos da notificação à CE consubstanciadas em não fixar o porto de Portimão como porto de escala continental**. Como referido anteriormente, **não se considera que estas alterações possam comprometer o entendimento da CE de que esta medida não constitui um auxílio do Estado na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE**.

28.2. No que respeita aos **2.º e 3.º critérios de Altmark**, e conforme detalhado mais adiante neste Parecer, na seção da análise da racionalidade dos investidores, importa assinalar que:

- As peças de procedimento concursal especificam que **a execução de outras atividades e serviços** que sejam prestados para além dos sujeitos a OSP, **não poderão ser considerados para efeitos de compensação financeira**, nem podem prejudicar a exploração do serviço público, devendo cumprir as normas constantes do Decreto-Lei n.º 7/2006, de 4 de janeiro;
- O **valor anual das indemnizações compensatórias, para o período referenciado, está limitado** ao valor máximo anual proposto pela Concessionário – **3 milhões de €**, o qual, por sua vez, está limitado ao **valor base** do procedimento **de cerca de 9 milhões €** (para a totalidade do prazo da concessão), estando este montante agora sujeito à concorrência mas relativamente a um valor mais reduzido de viagens, ainda que o concorrente possa propor um número de viagens superior;
- Estão previstos **mecanismos de partilha de benefícios** e de **verificação da inexistência de sobrecompensação**;
- A **concessionária** é obrigada a dispor de **contabilidade analítica** que permita apresentar, **separadamente, os custos e as receitas relativas ao serviço público dos relativos aos outros serviços e atividades exploradas pela concessionária**, bem como os **parâmetros de afetação de custos e receitas**;
- É incluído, no âmbito dos elementos submetidos à AMT, um **estudo da concessão** onde, entre outros aspetos, é apresentado um **modelo financeiro da concessão**, suportando o **cálculo do valor base**, portanto do valor máximo da indemnização anual que poderá ser aceite pagar pelo GRM, com base, designadamente, numa

remuneração de capital acionista esperada (TIR Acionista) de 12%, correspondendo a valores médios do mercado, demonstrando a inexistência de sobrecompensações resultantes do preço base apurado.

28.3. Finalmente, o cumprimento do 4.º critério de Altmark é assegurado, como já referido, através da contratação ser efetuada na sequência de um procedimento concursal.

O critério de adjudicação constante das peças finais do anterior procedimento e do atual não é exatamente o que foi notificado à CE, na medida em que, para além do valor máximo de indemnização anual a propor pelos concorrentes, inclui também um fator multiplicador associado à tarifa requerida pelo operador, bem como o número de viagens e as características do navio, que passam também a ser submetidas à concorrência.

Considera-se que este ajustamento para além de não desvirtuar o princípio do critério de seleção relativamente ao custo mais baixo para a coletividade, revelando-se, no nosso entender, ainda mais exigente, não representa uma alteração que comprometa o cumprimento dos critérios de Altmark.

Em termos de conclusão da aferição da **compliance** com o normativo nacional e da UE será de relevar que o procedimento pré-contratual observa, à partida, os **requisitos legais** associados a razões de natureza funcional, operacional, económica e financeira, e ainda à invocação da prossecução do superior **interesse público**, obedecendo aos **princípios constitucionais e legais da concorrência, igualdade e transparência**.

29. Importa também referir que:

- O serviço de transporte marítimo em causa, destina-se apenas a assegurar (e compensar) o serviço de transporte de passageiros, durante os meses de verão, quando **estão em causa as maiores necessidades de procura**. A possibilidade de efetuar transporte de carga não é abrangida por estas OSP mas apenas, e se estiver causa esse interesse por parte do concorrente, devendo cumprir as regras previstas no Decreto-Lei n.º 7/2006, de 4 de janeiro, ou seja, assegurar o transporte de carga durante todo o ano.

- Decorre daquele diploma e do Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de dezembro, que quando estejam em causa ligações entre portos de ilhas das Regiões Autónomas, os órgãos regionais são exclusivamente competentes. Ora, uma vez que a ligação marítima envolve também um dos portos do Continente definidos pelo Concedente, deve existir uma adequada articulação prévia ao lançamento do procedimento concursal com o Governo da República¹³ e outras entidades competentes. Tal foi materializado, anteriormente, em ato prévio ao procedimento. Considera-se por isso que o **novo procedimento se encontra devidamente enquadrado no anterior entendimento do Governo da República de que está em causa o interesse público** e tendo em conta que os pressupostos do novo procedimento não alterarão essa posição.

De qualquer forma, julga-se que o **GRM deverá dar conhecimento do lançamento do novo procedimento concursal ao Governo da República** e sem prejuízo de os concorrentes, no âmbito do procedimento, obterem a confirmação, por parte das administrações portuárias do Continente, da **existência das condições técnicas** necessárias para o efeito.

II.4. Caraterização da atualidade dos serviços de cabotagem marítima nacional.

30. A oferta de serviços de transporte marítimo de passageiros e carga rodada, entre os portos do Funchal e de Portimão, através de navio *Ferry*, foi suspensa, no final de janeiro de 2012, com a saída do mercado do operador Naviera Armas, que realizava, desde meados de 2008, a exploração conjunta do transporte de passageiros e carga na ligação Las Palmas/Tenerife/Funchal/Portimão.
31. De acordo com a informação estatística disponível na AMT, que teve por base os dados de tráfego de passageiros embarcados e desembarcados no porto de Portimão, relativos ao horizonte temporal 2008-2012, verifica-se que o mercado relevante¹⁴, compreendendo as ligações entre os portos do Funchal e de Portimão, representava cerca de 70% do total de passageiros transportados na ligação Las Palmas/Tenerife/Funchal/Portimão.

¹³ A este propósito cumpre referir que a Administração dos Portos de Sines e do Algarve S.A. (APS), através do seu Ofício n.º S.2017.01626, Ref.ª CA.CR2017.137, de 27.07.2017, considerou de relevante interesse para o porto de Portimão e para a região do Algarve a criação do serviço público de transporte marítimo regular por navio *Ferry* entre a Ilha da Madeira e Portimão, referindo que as condições operacionais existentes no porto permitem a receção de navios *Ferry*. A APRAM - Administração dos Portos da Madeira, S.A., através do seu Ofício n.º 1167, Pr.11.01.009, de 25.07.2017, também manifestou o seu interesse em acolher a linha, comprometendo-se, designadamente, a criar as condições operacionais no porto do Funchal para o acolhimento do serviço. A Administração do Porto de Lisboa, contudo, manifestou-se, por ofício n.º 59910, de 10 de agosto de 2017, acerca da existência de limitação físicas para uma operação desta natureza.

¹⁴ Definido segundo a lógica de passageiros "origem e destino".

32. Com recurso aos dados estatísticos vertidos no quadro seguinte observa-se, no período em referência, o decréscimo continuado da procura de serviços, o que pode indiciar a existência de falhas de mercado, e conseqüente a necessidade de intervenção do Estado, por via da imposição de OSP e/ou atribuição de compensação financeira ao operador ao abrigo de um contrato de serviço público.

**Quadro n.º 1 - EVOLUÇÃO ANUAL DO TRÁFEGO TOTAL POR CLASSE
Embarque e Desembarque em Portimão**

	Passageiros	Veículos	Ro-Ro	Mercadorias (tons)
2008 (*)	27 660	10 274	1 143	4 111,5
2009	27 683	12 817	1 968	22 209,7
2010	26 084	15 711	4 151	29 875,3
2011	22 892	13 659	6 030	40 794,1
2012 (*)	16 180	9 952	4 207	35 012,5
TOTAL REAL	95 622	48 788	13 875	97 625,9
FUNCHAL	67 295	32 487	11 757	91 471,2
TENERIFE	14 787	8 311	839	2 126,1
LAS PALMAS	13 558	7 990	1 278	4 028,6

(*) Valores anuais projetados com base no comportamento observado nos anos 2009, 2010 e 2011

Fonte: AMT

33. Não obstante a prevalência do regime de livre acesso ao mercado da cabotagem marítima, importa realçar que, em virtude da saída do mercado do operador Naviera Armas, não se verificou, desde então, neste mercado, a entrada de novos operadores dedicados ao transporte marítimo de passageiros, quer nacionais quer de outro Estado-Membro da UE, podendo admitir-se que esta operação não é economicamente viável, sendo esta, com efeito, a razão invocada por aquele armador para cessar a sua atividade.
34. A este propósito, convém enfatizar que em Portugal existem 14 armadores devidamente licenciados pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT), para o transporte de passageiros e carga, sendo de referir que cinco dos quais exploram atualmente o mercado de transporte de carga geral ou contentorizada entre o Continente e RAM.
35. Deste universo, destaca-se ainda a existência de um operador, cuja sede se localiza no Funchal, e que realiza o transporte de passageiros e carga entre os portos do Funchal e do Porto Santo, ao abrigo de um contrato de concessão de serviço público, em regime de exclusividade, celebrado com o GRM.

36. Significa do exposto que, pelo menos, no mercado nacional, existem operadores do mercado que poderiam explorar estes serviços. Todavia, **e em face do anteriormente exposto, designadamente do resultado do anterior procedimento concursal que já prevista o pagamento de compensações, continua a afigurar-se adequada a intervenção do Estado** visando a **dinamização do mercado e a garantia da sustentabilidade económico-financeira da exploração** comercial, designadamente por via da imposição de OSP e/ou da comparticipação financeira do Estado.
37. Embora o **transporte marítimo de carga não seja o objeto principal da Concessão**, continua a afigurar-se igualmente pertinente analisar a evolução do transporte de carga contentorizada de/para a RAM, na medida em que, de acordo com os pressupostos subjacentes ao concurso público, a Concessionária pode efetuar operações de transporte de carga como atividade acessória, cumprindo os requisitos do Decreto-Lei n.º 7/2006, de 4 de janeiro – designadamente as OSP ali previstas, **o que pode contribuir favoravelmente para a viabilidade económico-financeira de uma concessão vocacionada para o transporte de passageiros com as respetivas OSP.**
38. No quadro seguinte, apresenta-se a evolução do transporte de carga contentorizada na cabotagem entre a RAM e o Continente (principalmente nos portos de Lisboa e Leixões), entre os anos de 2009 e 2016, verificando-se, em 2016, a inversão da tendência de decréscimo da procura verificada em anos anteriores.

Quadro n.º 2 - Evolução do transporte de carga geral em cabotagem entre a Região Autónoma da Madeira e os portos do continente

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
C.G. Contentorizada	629 799	612 743	554 048	502 809	506 939	537 783	575 997	606 645
C. G. Fracionada	23 603	14 690	18 800	17 900	17 475	23 187	19 393	25 018
Total (ton)	653 402	627 433	572 848	520 709	524 414	560 970	595 390	631 663

Fonte: AMT

39. Importa ainda analisar a concorrência promovida por outros modos de transporte, designadamente o transporte aéreo, na medida em que este modo constitui atualmente o principal elo de ligação entre a RAM e o Continente.
40. Em virtude da supressão das OSP para o transporte aéreo regular de passageiros entre a RAM e o Continente, assistiu-se, em finais de abril de 2008, à liberalização do acesso ao mercado que culminou com a entrada de novos operadores de transporte aéreo no mercado em referência, com especial ênfase para a entrada de uma das principais transportadoras aéreas de baixo-custo da UE.

41. **Sem prejuízo da referida liberalização, e por razões de interesse público** subjacentes ao imperativo de assegurar a mobilidade das populações residentes naquela Região, que é considerada uma região ultraperiférica nos termos do artigo 349.º do TFUE, o Estado entendeu **necessária a atribuição de auxílios sociais aos passageiros residentes e estudantes**, conforme o disposto no Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho, que também prevê a aplicação ao transporte marítimo.
42. No que diz respeito à **eventual substituíbilidade do lado da procura e da oferta**, importa referir a oferta de serviços aéreos regulares de transporte aéreo entre a RAM e o Continente, realiza-se entre o Funchal e os *gateways* de Lisboa e do Porto, verificando-se a inexistência de voos diretos entre a Região e os aeroportos de Faro e Beja.
43. Por, outro lado, salienta-se que o aeródromo de Portimão apresenta restrições de segurança operacional (“*safety*” e “*security*”) para a realização de operações de transporte efetuadas com aeronaves com capacidade para o transporte de mais de 15 passageiros, pelo que, numa perspetiva de passageiros “Origem & Destino”, se conclui pela **impossibilidade imediata de substituíbilidade do lado da procura e da oferta** entre os modos aéreo e marítimo no mercado relevante em análise.
44. Ainda assim, face às características específicas do serviço a contratar, importa referir que as **estimativas de procura são superiores em períodos onde precisamente poderão existir mais ligações aéreas**, o que poderá indiciar que **não existe uma total substituíbilidade nas ligações entre o Continente e a RAM** e que a eventual ligação a outros **portos do continente**, que não Portimão, **poderão beneficiar da massa crítica ali existente** (2,8 Milhões de habitantes na Região de Lisboa – Portos de Lisboa e Setúbal) e 1,5 Milhões de habitantes na Região do Porto – Porto de Leixões), bem como do efeito do crescimento assinalável do turismo naquelas regiões, bem como no Algarve e na Madeira.¹⁵
45. E como bem refere a fundamentação do procedimento, “*manda a boa gestão da coisa pública e manda o interesse público que a estruturação do procedimento concursal permita assegurar à RAM o melhor “value for money”, com o menor valor de indemnizações compensatórias a suportar pelo erário público, através da criação de condições para que o concurso público seja o mais competitivo e participado possível.*

¹⁵ Refere o GRM na sua fundamentação que, “*relativamente à não distorção de concorrência com o transporte aéreo: Tratam-se de meios alternativos que operam em diferentes mercados (1,5 horas de viagem vs 24 horas de viagem) e que em processo semelhante, no processo Reino Unido – Ilhas da Sicília, a Comissão considerou que o transporte aéreo e serviços ferry oferecem soluções de viagem diferentes, que operam em mercados diferentes e que não competem entre eles, mas que respondem a diferentes necessidades de consumidores*”

Assim, foi considerado como vantajoso não limitar o porto a escalar, no Continente Português, ao porto do Portimão.”

II.5. Racionalidade dos Investidores

46. A AMT, ao implementar o seu modelo de regulação, confere a maior atenção, conforme anteriormente referido, a uma **praxis regulatória amiga do investimento**, seja ele público ou privado, que exerça um papel **estruturante** no **crescimento da economia**, residindo o ponto central, neste caso, na capacidade de assegurar uma linha de transporte marítimo de passageiros que não é atualmente prestada pelo mercado, comportando um meio alternativo de transporte na ligação a território ultraperiférico, contribuindo, desta forma, para minimizar o isolamento resultante do afastamento do Continente, o qual constitui um **constrangimento ao desenvolvimento económico e social e ao bem-estar das populações insulares**, num mercado concorrencial, sem restrições nem distorções, balanceando os interesses económicos dos investidores, dos profissionais / utilizadores / consumidores e/ou cidadãos, e dos contribuintes.
47. Na análise do investimento que a perspetiva da AMT consagra, há que discernir os diversos segmentos de investidores que operam no Ecosistema Portuário e do Transporte Marítimo, cada qual com matrizes de risco diferentes, designadamente os investidores diretos nos serviços de transporte marítimo, e ainda todos os que numa perspetiva geral colhem benefícios indiretos para a sua atividade. A título de exemplo, **o efeito potenciador que poderá vir a ter no setor do turismo e outras atividades conexas** – que hoje apresenta níveis muito relevantes de crescimento em todo o país¹⁶, sem prejuízo das ligações de outros passageiros, por outros motivos. Segundo as estimativas de procura, os não residentes podem representar 60%, os residentes 30% e os estudantes 10%, considerando também a maior facilidade de deslocação das pessoas entre a Região e o Continente com a possibilidade de se fazer acompanhar de viatura própria.¹⁷

¹⁶ A conta satélite do turismo, publicada pelo Instituto Nacional de Estatística (www.ine.pt), conclui que o valor acrescentado bruto (VAB) gerado pelo turismo ascendeu a 11,5 mil milhões de euros em 2016, um resultado conseguido depois dois anos consecutivos de crescimento forte: 7,1% em 2015 e 9,9% em 2016, superando, o desempenho da economia nacional neste período. O VAB total avançou 3,6% e 2,7% em 2015 e 2016, respetivamente.

O resultado é um peso cada vez maior do turismo no tecido produtivo, que passou de 6,5% em 2014, para 7,1% no ano passado. No que se refere ao emprego, observou-se um crescimento de 4,2%, empregando-se quase 400 mil portugueses (9,1% dos empregos existentes).

¹⁷ O GRM refere ainda que “(...) *um dos objetivos da operação em apreço é realizar o serviço público por um prazo limitado (3 anos), possibilitando assim obter dados fidedignos sobre a procura registada. Com base nas informações recolhidas será possível decidir pelo alargamento da operação, com um prazo mais alargado. Ora, a estruturação de uma operação pública carece de um investimento inicial significativo na estruturação da operação, aquisição de know-how, contratação de pessoal, etc, o que só fará sentido para uma prestação do serviço público numa lógica de continuidade e regularidade, quer ao longo do ano, quer por um prazo de concessão alargado. Dadas as características da presente concessão (prazo de 3 anos e 24 viagens por ano), a contratação a um operador privado afigura-se bastante mais vantajosa. No limite, caso no termo da concessão, a RAM verifique que o nível de procura registado* Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 -Lisboa - Portugal

48. Ainda que não seja o objeto principal da concessão, **caso o concorrente venha a efetuar serviços de carga, não abrangidos pelas OSP para passageiros** e sujeito às OSP previstas no Decreto-Lei n.º 7/2006, de 4 de janeiro, **poderá beneficiar outras empresas**, como as do sector de distribuição a retalho, cuja logística de abastecimento aos hipermercados e supermercados na Região se suporta em centrais de distribuição localizadas no continente, bem como as que não possuem centrais de distribuição no continente e que com o serviço de transporte em *Ferry* para a Madeira podem passar a gerir as suas compras com menor recurso a armazéns intermédios, as empresas internacionais de todo o tipo de marcas que abastecem com regularidade as suas lojas na Região, os importadores e exportadores de frutas, carne e todo o tipo de produtos frescos para os quais é vital a garantia de entrega das mercadorias no dia certo e na hora certa, de forma a cumprir apertados requisitos de qualidade. O benefício para estas empresas decorrerá da eventual **entrada no mercado de novo operador que preste serviço de transporte de carga, nas mesmas condições dos restantes operadores de carga**, independentemente das OSP fixadas para o transporte de passageiros. No caso presente cumpre salientar o papel de investidor principal do GRM, que constitui parte ativa neste processo concursal, e que reconhece as **vantagens do modelo proposto**, que lhe permitiu vir a despende uma verba de até cerca de três milhões de euros anuais¹⁸ para estabelecer esta linha de transporte marítimo, espelhando a necessidade premente de **reforçar** a ligação da Ilha da Madeira ao Continente Português, e ainda a sua **confiança** na **viabilidade** e **salvaguarda** desse mesmo “**investimento**”.
50. Atendendo aos critérios plasmados no **Acórdão de Altmark**, importa aqui analisar os **pressupostos económico-financeiros** que foram tidos em consideração pelo GRM para efeitos de determinação do **preço base** que serve de referência para a **licitação pública** em apreço.
51. Com fundamento na análise de *benchmarking* relativa aos resultados operacionais dos armadores - [confidencial]¹⁹ -, em operações de transporte marítimo comparáveis, a AMT

não justifica a continuação da operação, a RAM poderá simplesmente não lançar um novo procedimento concursal para uma concessão subsequente.”

¹⁸ O GRM apresenta como exemplo o “*Contrato de gestión de servicios de navegación de interés público entre la Península y Melilla de 1 de noviembre de 2017 al 31 de octubre de 2019*” em que Valor das compensações é fixo, para a globalidade do período contratual (pago mensalmente). <https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/9B647F2B-B894-4336-86C7-104C76EF8EE7/141908/DOC20170308114521PCAPMELILLA2017.pdf>
<https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/9B647F2B-B894-4336-86C7-104C76EF8EE7/141909/DOC20170308114223PPTMELILLA2017.pdf>

¹⁹ [confidencial]

considera que a metodologia preconizada pelo GRM constitui uma boa base de partida para a elaboração do modelo financeiro da concessão e respetiva **análise de sensibilidade das indemnizações compensatórias face à variação da procura**, que teve subjacente **três cenários distintos de evolução anual do tráfego de passageiros (+10%, “5%” e -10%)**.

51.1. Na determinação do **preço base** foi privilegiado o **cenário central** que assenta no pressuposto de impacto neutro da variação da procura no valor da **indemnização compensatória** ao longo do período da concessão, [confidencial]

51.2. A propósito da **TIR**, que se baseia numa **taxa de remuneração do capital esperada de 12%**, cumpre, antes de mais, esclarecer que este limiar é meramente teórico e serviu apenas para a **estimativa do preço base, não se encontrando plasmado nas peças do procedimento de concurso a TIR do Acionista autorizada pelo Concedente**.

Dito isto, entende-se que **este nível de rentabilidade** que concorreu para a determinação do **preço base** constitui implicitamente um **incentivo para os investidores/concorrentes** e, ao mesmo tempo, **não se afasta significativamente dos valores médios de mercado**.

51.3. No que se refere às **projeções das receitas relativas à atividade principal**, constata-se que a determinação do preço base teve por referência uma **estimativa da procura de 6.376 passageiros no primeiro ano, 7.013 passageiros no segundo ano e 7.715 no terceiro ano da concessão**, [confidencial].

Considerando a interrupção da exploração pelo operador Naviera Armas, em janeiro de 2012, verifica-se que o **modelo financeiro ora analisado apresenta previsões mais conservadoras comparativamente ao anterior**, sendo de realçar que para o primeiro ano da concessão é expectável uma redução de 20% da procura (período de *ramp-up*) e um crescimento de 10% nos dois anos subsequentes.

De referir que a revisão em baixa das previsões de procura e das receitas inerentes concorrem em boa medida para se considerar **aceitável que o preço base** [confidencial], ainda que para menos viagens e menor período de tempo de operação.

A este propósito importa salientar a **atual conjuntura económica favorável que aponta para o crescimento do PIB a uma taxa de 2,5%**, do **crescimento expectável do Turismo** que se tem verificado de forma sustentada e exponencial e pelas **tarifas máximas para passageiros**, que no caso dos **segmentos da procura de residentes**

e **estudantes** consubstanciam **reduções significativas** comparativamente àquelas que foram praticadas no passado²⁰.

51.4. No que se refere aos **custos operacionais**, foram considerados na determinação do **preço base da Concessão os custos fixos e variáveis diretamente imputáveis ao cumprimento das OSP**, nomeadamente os custos com o pessoal, os custos de combustível, os gastos gerais (*marketing*, seguros, comissão de agência, despesas gerais) e as despesas de fretamento do navio.

Por outras palavras, e à luz dos **critérios de Altmark**, foram apenas considerados para efeitos de cômputo da indemnização compensatória, os custos com a realização de 24 viagens por ano, [confidencial].

Apesar do número de viagens ser inferior, importa referir que o requisito de OSP relativo às **características do navio e período de exploração comporta um agravamento de custos**²¹ aos que seriam previsivelmente incorridos no âmbito do anterior procedimento. [confidencial].

51.5. No que concerne à assunção de riscos, o contrato de concessão prevê a **reposição do equilíbrio financeiro** nos seguintes casos:

- Modificação unilateral, imposta pelo Concedente, das condições de desenvolvimento das atividades e serviços integrados no objeto principal da Concessão;
- Alterações legislativas, de âmbito regional, de caráter específico, que tenham impacto direto sobre as receitas ou custos respeitantes às atividades e serviços integrados no objeto principal da Concessão,

e, no pressuposto que tais eventos resultem, comprovadamente, numa diminuição das receitas ou aumento dos custos resultantes da execução do Contrato que provoque uma **variação do VAL Acionista, face ao VAL Acionista do Modelo Financeiro Pré Evento, superior a 100.000 €**, desde a data em que ocorreu o evento gerador da reposição do equilíbrio financeiro até ao termo da Concessão.

²⁰ Mais se refere que, de acordo com a informação disponibilizada pelo GRM, a procura é sensível à variação do preço, apresentando uma elasticidade preço da procura de 0,33, o que permite sustentar as expectativas de evolução favorável da procura face à redução de preços.

²¹ A título de exemplo, se o operador não dispor do equipamento necessário, terá de recorrer ao mercado de *leasing*, o que implica, por definição, maiores custos de operação. Por outro lado, o facto de o período da concessão ser limitado a 3 anos, não se afigura vantajoso para a aquisição de novo equipamento, uma vez que não permite a amortização do investimento (previsivelmente de 10 anos).

Observa-se igualmente que os **riscos comercial** e de **produção**, bem como de **investimento** e disponibilização dos meios necessários à exploração do Serviço Público, são da **responsabilidade da Concessionária**, em consonância com a **Diretiva 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014**, relativa à adjudicação de contratos de concessão²².

51.6. Refere-se, ainda, que a Concessão preconiza a partilha de benefícios entre a Concessionária e o Concedente, que se materializa, numa partilha de 50% dos benefícios financeiros anormais e imprevisíveis ocorridos para a Concessionária que não resultem da sua eficiente gestão de oportunidades por si criadas.

Significa do exposto que o modelo de concessão preconiza a **partilha equitativa de benefícios entre as Partes** e, ao mesmo tempo, oferece **incentivos** para a **Concessionária ser mais eficiente**, uma vez que, neste caso, esta poderá apropriar-se dos ganhos de eficiência que não resultem numa sobrecompensação [confidencial].

52. Neste contexto, a **AMT considera** que este **modelo de concessão**:

52.1. Espelha um **quadro com capacidade de criar um ambiente amigo do investimento produtivo** e com **estabilidade no tempo**, conforme a AMT tem pugnado, atentos os pressupostos subjacentes ao preço base a ser licitado.

52.2. Garante uma **partilha equitativa de benefícios entre o Concedente e a Concessionária**, oferecendo, ainda, **incentivos para o investidor ser mais eficiente**.

52.3. Acautela a reposição do equilíbrio financeiro de forma ajustada e proporcional, apresentando-se ainda em consonância com a Diretiva 2014/23/EU em matéria de exposição da Concessionária aos riscos reais da procura e oferta.

53. Em **síntese**, a avaliação do impacte do presente acordo de renegociação contratual é **positiva** para a **racionalidade dos investidores**.

II.6. Racionalidade dos Profissionais/Utilizadores/Consumidores e/ou Cidadãos

²² Nos termos do 2.º parágrafo da alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º da Diretiva 2014/23/UE, relativa à adjudicação de contratos de concessão, "A adjudicação de uma concessão de obras ou de serviços envolve a transferência para o concessionário de um risco de exploração dessas obras ou serviços que se traduz num risco ligado à procura ou à oferta, ou a ambos. Considera-se que o concessionário assume o risco de exploração quando, em condições normais de exploração, não há garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas no âmbito da exploração das obras ou dos serviços que são objeto da concessão. A parte do risco transferido para o concessionário envolve uma exposição real à imprevisibilidade do mercado, o que implica que quaisquer perdas potenciais incorridas pelo concessionário não sejam meramente nominais ou insignificantes".

54. No âmbito desta racionalidade que, por si só, agrega vários segmentos sociológicos de cidadãos e empresas, importa:

54.1. Por um lado, valorizar aqueles profissionais/utilizadores/consumidores/cidadãos que procuram soluções de **mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável**, seja para a deslocação de pessoas, seja para o transporte de bens, as quais devem reunir os seguintes atributos:

- **Inclusividade**, quer na vertente da segurança, individual e coletiva, contribuindo para reduzir os acidentes e suas consequências, quer na sua abrangência social;
- **Eficiência**, minimizando os desperdícios e maximizando a competitividade, integrados numa perspetiva de *benchmarking* nas diferentes dinâmicas heterogéneas da globalização;
- **Sustentabilidade**, integrando as exigências financeira e ambiental, superando a “corrosão do tempo” e os ciclos geodinâmicos da natureza.

54.2. Por outro lado, considerar os consumidores em geral, apenas no seu estatuto de consumidores.

Cabe também a um Regulador Económico, como a AMT, avaliar e valorar os contributos reais e/ou as potenciais **decisões** dos poderes públicos face à sua **atratividade** para com os **profissionais/ consumidores/ utilizadores/ cidadãos**.

55. Atenta a realidade deste caso específico, de atribuição um Contrato de Concessão de Serviços Públicos, em regime de serviço público, de transporte marítimo, poder-se-á inferir que o segmento mais interessado, em primeira linha, num contexto global desta racionalidade, são os **consumidores**, aos quais é apresentado este modo de transporte alternativo para as suas deslocações entre o Continente e a RAM e sobretudo na época do ano em que se estima (de acordo com os dados históricos existente) que a procura seja maior.

56. A imposição de OSP permite garantir níveis de continuidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.

57. Realça-se a **redução tarifária** e a **imposição de preços máximos** preconizada pelo GRM em prol dos passageiros, em geral, e **dos residentes e estudantes**, em particular, o que representa uma **poupança de custos para os consumidores** face a outros modos de transporte alternativos, nomeadamente ao transporte aéreo que, como referido anteriormente, **não constitui uma verdadeira alternativa** para os passageiros que

pretendem efetuar as suas deslocações entre a RAM e o território continental. Além disso, com a **liberalização do preço das tarifas aéreas** verifica-se que os **preços das viagens estão condicionados às forças de mercado operado em regime de duopólio e ao efeito da sazonalidade.**

58. Igualmente, será de assinalar que o modelo de concessão concebido pelo GRM dispõe de mecanismos financeiros de **dedução das compensações financeiras** e sancionatórios que servem para **dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais**, e que se podem traduzir numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores.
59. Isto representa **um impacte positivo para consumidores/utilizadores**, contribuindo para o bem-estar das populações e segurança, adveniente do reforço das **alternativas de transporte** entre a RAM e o Continente, bem como para o **princípio da continuidade territorial** e, numa perspetiva mais global, para a **Sociedade**, em particular pela **melhoria da qualidade e eficácia dos serviços prestados.**
60. Na perspetiva dos **profissionais**, também apresenta **resultados positivos**, na medida em que é **promotora da manutenção e criação de emprego de forma sustentada**
61. No que concerne ao **cidadão** em geral, será de assinalar os **reflexos positivos** no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social, designadamente das populações e empresas locais.
62. Resulta também desta análise o **impacte positivo** na perspetiva dos **profissionais/consumidores/utilizadores/cidadãos.**

II.7. Racionalidade dos Contribuintes

63. Relativamente à racionalidade dos contribuintes, importa avaliar a **resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal** e da perceção dos cidadãos quanto às **escolhas públicas relativas à utilização do valor dos impostos**, em particular face à adequação dos serviços proporcionados e como percebidos.

Cabe também ao Regulador avaliar e valorar os contributos reais e/ou as potenciais **decisões do Estado, no caso o GRM**, e demais **entidades públicas** face à sua **atratividade** para com os **contribuintes.**

64. Assim, se no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, a correlação entre a dívida pública e a carga fiscal é facilmente perceptível, o desfecho deste processo, embora com **encargo financeiro para a Concedente**, poderá não acarretar qualquer consequência negativa sobre a dívida pública e, conseqüentemente, sobre a carga fiscal.

Indiretamente, potencia o **crescimento do transporte marítimo de passageiros e de passageiros acompanhados de veículos**, e estimula o **desenvolvimento da produção de valor acrescentado**, dinamizando a **atividade económica da região**, com o conseqüente **aumento da receita fiscal, sem aumento dos impostos**, com **reflexos benéficos** sobre a **redução da dívida pública** e da **carga fiscal**.

65. Em termos de escolhas públicas relativas à utilização do valor dos impostos a causa-função deste processo de concurso está diretamente ligada ao **interesse público que concretamente se visou prosseguir**, que se encontram expressos no documento de fundamentação e delimita os termos do mesmo.
66. Por sua vez, as contrapartidas públicas, consubstanciadas na atribuição do direito exclusivo de exploração e de indemnizações compensatórias, a título de pagamento das OSP, viabilizam a concretização do **interesse público na efetivação da linha marítima de transporte marítimo** de passageiros e veículos ligeiros entre a RAM e Portugal Continental, por forma a assegurar a satisfação do interesse público, configuram os aspectos que corporizam as principais questões a nível concorrencial.
67. Refere-se ainda que o modelo de concessão tem como pressupostos essenciais **mecanismos de monitorização dos custos e das receitas da concessão**, de modo a garantir a inexistência de sobrecompensações, bem como preconiza uma partilha equitativa de benefícios entre o Concedente e a Concessionária, de forma a acautelar o desperdício de recursos financeiros do Estado.

Neste contexto, acresce salientar a especial **relevância que as entidades fiscalizadoras assumem no controlo ex-post da boa execução do contrato de concessão e da gestão eficiente da despesa pública**.

68. Em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos **contribuintes** conduz à percepção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, se mantêm **positivos**.

III. CONCLUSÕES

69. Em face do exposto, afigura-se-nos oportuno realçar, no pleno cumprimento das atribuições e poderes da AMT enquanto Regulador Económico Independente no contexto do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*, a **relevância do serviço público de transporte marítimo de passageiros através de navio Ferry entre a Madeira e o Continente para a proteção e promoção do interesse público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável**, numa perspetiva de **sustentabilidade financeira e ambiental**, e de **coesão económica, territorial**



(em estreita conexão e promoção do princípio da continuidade territorial previsto no artigo 10.º do EPARAM) **e social**, daí advindo manifestas repercussões positivas para a Sociedade e para a Economia Nacional, no âmbito do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*.

70. Em face de tudo o que antecede, e nos termos e para os efeitos previstos na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos desta Autoridade, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, o **Parecer Prévio Vinculativo da AMT** sobre as peças de procedimento do Concurso Público Internacional para a Concessão de Serviços Públicos de Transporte Marítimo de Passageiros e Veículos entre a Madeira e o Continente Português, **é favorável**.

Lisboa, 27 de dezembro de 2017