



PARECER N.º 34/AMT/2020

**OBRIGAÇÃO DOS ARMADORES DA CABOTAGEM INSULAR
GARANTIREM LIGAÇÕES ENTRE O CONTINENTE E O PORTO DAS
LAJES DAS FLORES**

Lisboa, em 14 de abril de 2020

ÍNDICE

I.	ENQUADRAMENTO.....	4
I.1.	Objeto.....	4
I.2.	Contexto.....	4
II.	APRECIACÃO.....	7
II.1.	Considerações Prévias Metodológicas.....	7
II.2.	Avaliação de <i>Compliance</i>	8
II.2.1.	Competência da AMT.....	8
II.2.2.	Regime Jurídico da Cabotagem Insular.....	10
II.3.	Atividade do Transporte Marítimo de Mercadorias de e para a Região Autónoma dos Açores.....	13
II.3.1.	Transporte de Mercadorias de e para a Região Autónoma dos Açores.....	13
II.3.2.	Da dimensão do mercado e capacidade operacional dos armadores.....	15
II.4.	Racionalidades dos Investidores, dos Utilizadores/Consumidores e dos Contribuintes.....	16
II.4.1.	Racionalidade dos Investidores.....	16
II.4.2.	Racionalidade dos Utilizadores/Consumidores.....	18
II.4.3.	Racionalidade dos Contribuintes.....	19
III.	CONCLUSÕES.....	19

I. ENQUADRAMENTO

I.1. Objeto

1. O presente Parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) é elaborado ao abrigo do n.º 2 do artigo 1.º, das alíneas a) e v) do n.º 1 e das alíneas a), k) e l) do n.º 4, ambos do artigo 5.º, e das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 34.º, todos dos Estatutos da AMT, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
2. Tem por objeto dar resposta ao pedido de parecer desta Autoridade solicitado pela Secretaria Regional dos Transportes e Obras Públicas (SRTOP) da Região Autónoma dos Açores (RAA), sobre se os armadores da cabotagem insular são obrigados a garantir ligações entre o Continente e o porto das Lajes das Flores, não obstante as limitações atuais daquele porto, que só pode ser escalado por navios até 90 metros de comprimento e 5 metros de calado¹, recorrendo à subcontratação ou afretamento/aquisição, a expensas próprias, de um navio que consiga operar no porto das Flores.
3. Surge também na sequência da decisão do Conselho do Governo Regional dos Açores de aprovar a Resolução n.º 17/2020, de 20 de janeiro, que envolve a contratação do fornecimento do serviço público de transporte marítimo regular de mercadorias à Ilha das Flores, a qual visa a reposição do normal abastecimento à população desta ilha, posto em causa pelos severos danos causados em diversas infraestruturas portuárias, nomeadamente no porto das Lajes das Flores, pela passagem do furacão Lorenzo pelo Arquipélago dos Açores, no início de outubro de 2019.

I.2. Contexto

4. Segundo a exposição da SRTOP, a passagem do furacão Lorenzo pelo Arquipélago dos Açores, durante os dias 1 e 2 de outubro de 2019, “*causou severos danos em diversas infraestruturas portuárias, tendo o Porto das Lajes das Flores sido o mais afetado, o que colocou em causa o normal abastecimento à população da Ilha das Flores*”, impedindo

¹ Edital n.º 30/2019 da Capitania do Porto de Santa Cruz das Flores, de 3 de dezembro de 2019

temporariamente o acesso ao porto, permitindo depois as escalas de navios com até 60 metros de comprimento e um calado até 4 metros, tendo, posteriormente à realização de trabalhos de demolição e limpeza da respetiva bacia, o acesso sido permitido a navios com até 90 metros de comprimento e 5 metros de calado.

5. A SRTOP refere igualmente que *“As limitações de operacionalidade do Porto das Lajes das Flores e a circunstância dos armadores da cabotagem insular não dispõem, na sua frota, de navios com dimensão até 90 metros, fizeram com que os mesmos deixassem de garantir as ligações entre o Continente e aquele Porto, incumprindo com o estabelecido no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 7/2006, de 4 de janeiro”*.
6. Assim, no exercício das competências administrativas previstas no Estatuto Político-Administrativo da RAA, nomeadamente de (1) adotar as medidas necessárias à promoção e desenvolvimento económico e social e à satisfação das necessidades coletivas regionais; e (2) administrar e dispor do património regional e celebrar os atos e contratos em que a Região tenha interesse, o Conselho do Governo Regional resolveu, pela sua Resolução n.º 17/2020 ², *“tomar a decisão de contratar o fornecimento do serviço público de transporte marítimo regular de mercadorias à Ilha das Flores, na rota Ponta Delgada/Lajes das Flores com possibilidade de escala na Praia da Vitória, com o mínimo de uma viagem a cada período de quinze dias, pelo prazo de três meses, com possibilidade de prorrogação, até ao limite máximo de 18 meses, e pelo preço base de € 2.000.000,00 (dois milhões de euros), mediante ajuste direto, nos termos estabelecidos no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 168/2019, de 29 de novembro”*.
7. O valor mencionado inclui o custo de mobilização do navio para a RAA (*“Ballast Bonus”*) e cinquenta por cento do custo estimado por viagem, onde se inclui também metade do custo com o combustível, sendo estes encargos decorrentes da contratação destes serviços suportados por conta das verbas afetas ao orçamento privativo do Fundo Regional de Apoio à Coesão e ao Desenvolvimento Económico.
8. Assim, em suma, o custo de mobilização do navio será suportado pelo Governo dos Açores e o custo de fretamento será repartido pelo executivo açoriano, que pagará 50%, e o

² Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 17/2020, publicada na Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores, I Série, N.º 7, de 20 de janeiro de 2020

armador da cabotagem insular a quem for adjudicado o serviço, que custeará os outros 50%.

9. No contexto da situação exposta, a SRTOP refere ainda que várias *“personalidades e entidades das diferentes ilhas têm questionado o atual modelo de transporte marítimo de mercadorias de e para a Região Autónoma dos Açores e no seu interior, queixando-se, globalmente, da falta de cumprimento das obrigações de serviço público fixadas e da imprevisibilidade das escalas efetuadas, que se sabe serem afetadas pelas condições de mar, greves, avarias ou logística portuária”*.
10. Acresce referir ter sido noticiada pelo Governo Regional ³ a realização de reuniões entre os Diretores Regionais de Apoio ao Investimento e à Competitividade, dos Transportes, e o Presidente do Fundo Regional de Apoio à Coesão e ao Desenvolvimento Económico, *“com representantes dos principais setores de atividade e apresentar a forma como o transporte marítimo de carga vai decorrer nos próximos [...] enquanto não for possível voltar a operar com navios porta-contentores”*, nos portos do Corvo e das Flores.
11. Importa ainda sublinhar o facto de que, no âmbito deste processo, o Governo Regional dos Açores fretou no mercado internacional o navio de carga geral "Malena", que arvora bandeira de Antígua & Barbuda, para reforçar o abastecimento à Ilha das Flores, que terá iniciado as operações no mês de janeiro, por um período de três meses, com opção de extensão do prazo.

Assinala-se o facto de se tratar de um navio com 87 metros de comprimento e um calado de 4,4 metros, com capacidade para transportar até 100 contentores de 20 pés (incluindo 28 contentores de frio), e ainda com capacidade para transporte de animais vivos em contentor, bem como combustível.

³ <https://www.azores.gov.pt/Portal/pt/entidades/srtop-fracde/noticias/Governo+dos+Açores+apresenta+aos+empresários+sistema+temporário+de+transporte+marítimo+de+carga+para.htm?mode=category>

12. Dadas as circunstâncias extraordinárias em que se desenvolve esta operação, o navio estará isento de custos portuários na Ilha das Flores e, possivelmente, de despesas de estacionamento no porto de Ponta Delgada.

II. APRECIÇÃO

II.1. Considerações Prévias Metodológicas

13. No presente Parecer serão aplicados os aspetos essenciais da metodologia regulatória da AMT que, tendo sempre em vista a promoção e defesa do interesse público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável (MobIES), inclui designadamente uma avaliação de *compliance* das vertentes determinantes do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, bem dos aspetos essenciais da atualidade dos mercados relevantes da mobilidade, e a ponderação dos benefícios em termos socioeconómicos e do equilíbrio entre as várias Racionalidades em presença, concretamente dos Investidores, dos Utilizadores/Consumidores e dos Contribuintes .
14. Na base desta análise está naturalmente a exposição apresentada pela SRTOP (que versa várias vertentes das ligações marítimas entre o Continente e a RAA), mas também diversa informação disponível sobre a atividade de cabotagem para a RAA, incluindo informação divulgada pelo Governo Regional e comunicação social.
15. Esta avaliação integrará, naturalmente:
 - 15.1 Os aspetos de verificação de *compliance* no contexto do direito da União Europeia (UE) e nacional, nas suas vertentes mais determinantes;
 - 15.2 Uma breve caracterização do mercado do transporte marítimo de mercadorias de e para a RAA, em geral, e para a Ilha das Flores em particular; e
 - 15.3 Uma avaliação crítica na perspetiva da promoção da confluência do equilíbrio dinâmico e resiliente das Racionalidades dos Investidores, dos Utilizadores/Consumidores e dos Contribuintes.

II.2. Avaliação de Compliance

II.2.1. Competência da AMT

- 16.** A atividade da AMT, enquanto regulador económico independente do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, encontra-se especificamente direcionada para a promoção e defesa do interesse público da MobIES, cabendo-lhe especificamente a missão, nos termos dos seus Estatutos, de regular e fiscalizar o setor da mobilidade e dos transportes terrestres, fluviais e respetivas infraestruturas, e da atividade económica no setor dos portos comerciais e transportes marítimos, detendo para o efeito, em particular, atribuições em matéria de promoção e defesa da concorrência dos setores privado, público, cooperativo e social e de proteção dos direitos e interesses dos utilizadores (n.º 2 do artigo 1.º dos seus Estatutos).
- 17.** Compete em especial à AMT, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 34.º dos seus Estatutos *“Fazer cumprir as leis, os regulamentos e atos de direito da União Europeia”* e *“Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição (...)”*.
- 18.** No que respeita especificamente ao setor dos portos comerciais e dos transportes marítimos e fluviais, cabe, designadamente, à AMT, conforme os respetivos Estatutos:
 - 18.1** Regular as atividades comerciais no setor marítimo-portuário, designadamente de serviços de transporte marítimo e fluvial e de exploração portuária (alínea a) do n.º 4 do artigo 5.º);
 - 18.2** Assegurar o cumprimento das normas nacionais e internacionais aplicáveis ao setor (alínea c) do n.º 4 do artigo 5.º);
 - 18.3** Promover a verificação das condições para a existência e desenvolvimento do transporte marítimo nacional e atividades conexas, em particular no que respeita à sua competitividade e à atratividade do investimento no setor (alínea k) do n.º 4 do artigo 5.º);

- 18.4** Regular a atividade da cabotagem insular, no quadro dos requisitos e obrigações de serviço público a que se encontra sujeito, e adotar as medidas que se revelem necessárias para a sua conformidade com a legislação nacional e da UE aplicável (alínea I) do n.º 4 do artigo 5º).
- 19.** É, pois, neste quadro legal, e no exercício dos poderes que lhe estão cometidos estatutariamente, que se pode afirmar que a AMT tem legitimidade para intervir na presente situação, uma vez que é a entidade a quem cabe, por um lado, assegurar o cumprimento da legislação aplicável ao setor marítimo-portuário por parte dos respetivos operadores comerciais, nomeadamente no que respeita às Obrigações de Serviço Público (OSP) a que se encontram sujeitos, como ainda, por outro lado, defender os direitos e interesses dos consumidores e utentes dos serviços portuários.
- 20.** De notar que a tal não obsta a circunstância de que o regime jurídico da operação portuária ou o regime jurídico da cabotagem nacional, assim como parte significativa da demais legislação aplicável ao setor marítimo-portuário, ser anterior à instituição da AMT e não fazer, portanto, referência explícita a esta Autoridade.
- 21.** Com efeito, considerando a missão cometida à AMT e a formulação das normas estatutárias acima indicadas, não pode ser outra a conclusão alcançada, sob pena de ter que se concluir pela ausência de habilitação da AMT para intervir em grande parte dos setores submetidos à sua responsabilidade, o que contrariaria a vontade do legislador expressa no Decreto Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que instituiu esta Autoridade.
- 22.** Aliás, de acordo com a legislação nacional, incluindo a Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes com poderes de regulação, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, os poderes de regulação daquelas entidades têm abrangência nacional, com exceção naturalmente, do que a lei excepciona expressamente.
- 23.** Segundo o n.º 6 do n.º 4 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT, apenas as atribuições consignadas a esta Autoridade em matéria de análise e aprovação dos regulamentos de tarifas das Administrações Portuárias, de emissão de instruções vinculativas no âmbito específico da simplificação, transparência e harmonização desses mesmos tarifários e de emissão de parecer prévio vinculativo sobre regulamentos de exploração e de utilização dos portos, não são aplicáveis às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Aplicam-se, assim, às referidas Regiões Autónomas todas as demais atribuições da AMT, consignadas no artigo 5.º dos seus Estatutos, como sejam, apenas para enumerar as mais relevantes para o objeto do presente Parecer, (i) zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da UE, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, (ii) regular as atividades comerciais no setor marítimo-portuário, designadamente de serviços de transporte marítimo e fluvial e de exploração portuária; (iii) regular o acesso à infraestrutura, de modo a que seja livre e não discriminatório, impondo condições de acesso, (iv) promover a verificação das condições para a existência e desenvolvimento do transporte marítimo nacional e atividades conexas e (v) regular a atividade da cabotagem insular no quadro dos requisitos e OSP, incluindo a adoção das medidas que se revelem necessárias para a sua conformidade com a legislação nacional e direito da UE, entre outras.

24. O transporte marítimo de passageiros e de mercadorias na cabotagem nacional é regulado pelo Decreto-Lei n.º 7/2006, de 4 de janeiro, que estabelece que compete ao ex-IPTM assegurar o cumprimento do disposto no decreto-lei. Ora, com a publicação do Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e do Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 de maio, os poderes de regulação económica, incluindo os relacionados com obrigações de serviço público e acesso à infraestrutura passaram a ser exercidos pela AMT.
25. Naturalmente que são ressalvados e salvaguardados, nos termos dos princípios e normativos constitucionais, o disposto no Estatuto Político Administrativo das Regiões Autónomas, sendo exercidos os poderes mencionados a nível nacional.
26. Em conclusão, a AMT é a entidade competente para emitir parecer sobre a exposição da SRTOP em apreço e impor, se for o caso, as medidas que se mostrem necessárias e adequadas ao cumprimento do quadro normativo aplicável ao regime jurídico da cabotagem nacional, em geral, e insular, em particular.

II.2.2. Regime Jurídico da Cabotagem Insular

27. O transporte marítimo de passageiros e de mercadorias na cabotagem nacional é regulado pelo Decreto-Lei n.º 7/2006, de 4 de janeiro (DL 7/006), importando, para a matéria objeto do presente Parecer, relevar o conteúdo do respetivo n.º 1 do artigo 4.º que estabelece que “O

transporte de passageiros e de mercadorias na cabotagem insular 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 registados, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º.

28. Por sua vez, o artigo 5.º desse diploma estabelece as condições a observar cumulativamente no regime especial dos transportes regulares de carga geral ou contentorizada entre o Continente Português e as Regiões Autónomas (Açores e Madeira), das quais importa sublinhar as seguintes alíneas, constantes no seu n.º 1, que constituem efetivas OSP para os armadores que pretendam operar neste regime especial:

“a) Efetuar ligações semanais entre os portos do continente e os de cada uma das Regiões Autónomas em que operem e vice-versa;

b) Cumprir itinerários previamente estabelecidos, respeitantes a portos do continente e de cada uma das Regiões Autónomas;

c) Estabelecer itinerários que garantem uma escala quinzenal em todas as ilhas, com meios adequados;

d) Garantir que o tempo de demora da expedição da carga entre a origem e o destino não ultrapassa sete dias úteis, salvo caso de força maior;

e) Assegurar que a carga contentorizada seja sempre desconsolidada no porto de destino, salvo em casos devidamente justificados;

f) Assegurar a continuidade do serviço pelo período mínimo de dois anos;

g) Praticar, para cada Região Autónoma, o mesmo frete para a mesma mercadoria, independentemente do porto ou da ilha a que se destine;

h) Utilizar navios de que sejam proprietários, locatários ou afretadores em casco nu.”.

29. Deste elenco de OSP, importa sublinhar o dever de (i) garantir uma escala quinzenal em todas as ilhas, com meios adequados, e (ii) utilizar navios de que sejam proprietários, locatários ou afretadores em casco nu, situação em que se enquadra na atual realidade vivida na Ilha das Flores.

30. Das OSP previstas no n.º 1 do artigo 5.º do DL 7/2006, importa em particular destacar as constantes das alíneas a), c) e h), especialmente relevantes para a apreciação da situação objeto da presente análise, ao apontar a necessidade de os armadores que pretenderem efetuar o tráfego de cabotagem com as regiões autónomas deverem garantir uma escala quinzenal em todas as ilhas, com meios adequados, independentemente de o título sobre os navios utilizados lhes conferir a posição de proprietários, locatários ou afretadores em casco nu.
31. Daqui resulta que a mobilização de um navio com características especiais para escalar o porto das Lajes das Flores é da responsabilidade dos armadores que operam no regime especial, dos transportes regulares de carga geral ou contentorizada, ainda que tenham de locar ou afretar um navio. Não constituindo, portanto, uma responsabilidade do Governo Regional dos Açores, por forma a colmatar insuficiências dos atuais meios disponíveis pelos armadores, que não dispõem dos meios adequados para efetuar a referida escala,
32. Releva-se, também, que os armadores interessados em efetuar transportes no âmbito deste regime especial carecem de autorização pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., com vista a *verificar se as condições em que pretendem operar estão em conformidade com as disposições do DL 7/2006 e a “(...) garantir que os serviços às diversas ilhas das Regiões Autónomas são prestados de forma não discriminatória e sem perturbações graves de tráfego ou de mercado”*.
- Ora, salvo melhor opinião, uma interrupção continuada da escala à Ilha das Flores não se revela conforme as disposições do DL 7/2006, e poderá ser suscetível de ser considerada uma perturbação grave de tráfego.
33. Igualmente, nos termos do artigo 10.º do DL 7/2006, o *“não cumprimento das condições estabelecidas na prestação de transportes regulares de carga geral ou contentorizada na cabotagem insular, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 5.º, é punível com coima de montante mínimo de € 1 000 a € 3 740”*, sendo que, no caso de infrações praticadas por pessoas coletivas, como é a situação dos armadores que operam atualmente este serviço, o montante máximo da coima é elevado para € 44 500.

34. Ou seja, para além de os armadores a operarem neste regime de transportes regulares terem que garantir a escala quinzenal a todas as Ilhas da RAA, o seu não cumprimento é suscetível de ser sancionado, nos termos do exposto no ponto anterior.

II.3. Atividade do Transporte Marítimo de Mercadorias de e para a Região Autónoma dos Açores

II.3.1. Transporte de Mercadorias de e para a Região Autónoma dos Açores

35. A análise da presente situação, e num contexto de um conhecimento compreensivo dos mercados em causa, não pode deixar de ter em consideração o respetivo enquadramento no mercado do transporte marítimo de mercadorias do Continente para a RAA e desta para o Continente, não só em termos de tonelagem de mercadorias para o porto da Ilha das Flores, em particular, mas também para as outras ilhas do arquipélago, bem como as características dos armadores que exercem a atividade de cabotagem insular.
36. Assim, tendo apenas por base os dados das Administrações Portuárias do Continente e relativos a 2019, estamos em presença de um mercado de 1,3 milhões de toneladas de mercadorias, excluindo a tara dos contentores, sendo 78,1% do Continente para os Açores e de 21,9% desta Região para o Continente.
37. O porto das Lajes das Flores é recetor de 5,3 mil toneladas e expedidor de 783 toneladas de e para o Continente, o que representa globalmente cerca de 0,5% do total (sendo 0,5% das recebidas e 0,3% das remetidas de e para o Continente), com Ponta Delgada e Praia da Vitória a representarem 91,8% do total, conforme ilustrado no quadro seguinte.

**Quadro n.º 1 – Tráfego Marítimo entre os Portos da
Região Autónoma dos Açores e o Continente em 2019**

Porto da RAA	Continente -> RAA	RAA -> Continente	Total Geral	%
Ponta Delgada	716 236	216 775	933 011	70.4%
Praia da Vitória	232 075	51 910	283 985	21.4%
Horta	23 835	5 497	29 332	2.2%
Cais do Pico	22 841	5 997	28 838	2.2%
Velas	17 262	4 801	22 063	1.7%
Vila do Porto	11 806	1 990	13 796	1.0%
Praia da Graciosa	5 847	2 453	8 300	0.6%
Lajes das Flores	5 277	783	6 060	0.5%
Vila Nova do Corvo	2		2	0.0%
Total Geral	1 035 181	290 206	1 325 387	100.0%
%	78.1%	21.9%	100.0%	

38. As mercadorias recebidas no porto das Lages das Flores integram maioritariamente a carga contentorizada, que representa 84,4% (cerca de 4,5 mil toneladas), cabendo 3,9% à carga fracionada e 11,7% a graneis líquidos, sendo constituídos por “produtos petrolíferos refinados”, tal como se poderá verificar no quadro seguinte.

**Quadro n.º 2 – Mercadorias Embarcadas no Continente
para a Região Autónoma dos Açores em 2019**

	C. G. Contentoriz ada	C. G. Fracionada	Roll-On/Roll- Off	Graneis Sólidos	Graneis Líquidos	Total Geral
Ponta Delgada	383 498	13 519	401	105 264	213 554	716 236
Praia da Vitória	139 222	19 329		12 879	60 645	232 075
Horta	20 294	634			2 907	23 835
Cais do Pico	22 090	751				22 841
Velas	16 734	528				17 262
Vila do Porto	7 596	375			3 835	11 806
Praia da Graciosa	5 635	212				5 847
Lajes das Flores	4 455	205			617	5 277
Vila Nova do Corvo	1	1				2
Total Geral	599 525	35 554	401	118 143	281 558	1 035 181
%	57.9%	3.4%	0.0%	11.4%	27.2%	100.0%

39. É importante assinalar que as mercadorias que assumem um peso mais significativo no transporte do Continente para a RAA são os “produtos petrolíferos refinados”, que representam para toda a Região cerca de 27,2%, seguidos dos “produtos alimentares, bebidas e tabaco”, com uma quota de 15,8%, e ainda, após algumas mercadorias não identificadas, os “produtos químicos e fibras sintéticas; artigos de borracha e de matérias plásticas;...” e os “produtos da agricultura, da produção animal, da caça e da silvicultura; peixe e outros produtos da pesca”, representando respetivamente 6,5% e 5,1%.
40. No caso particular da Ilha das Flores, as mercadorias com maior peso nas remessas do Continente são os “produtos alimentares, bebidas e tabaco”, com 25,3% (correspondendo a 1,33 mil toneladas), seguidos dos “produtos petrolíferos refinados”, com 11,7% (617 toneladas).

II.3.2. Da dimensão do mercado e capacidade operacional dos armadores

41. Sobre o exposto na seção anterior, releva sublinhar a relativamente pequena dimensão do mercado do transporte marítimo de mercadorias para a RAA, em particular para a Ilha das Flores, a que estará naturalmente associada a dificuldade de os armadores de cabotagem insular, garantirem, a título individual, a escala quinzenal do respetivo porto, em cumprimento do estipulado no DL 7/2006, ainda com a particularidade de o transporte de combustíveis, que representa uma quota importante do volume de mercadorias transportadas, não integrar o leque das OSP inerentes ao tráfego de cabotagem, previstas no artigo 5.º desse diploma.
42. Para melhor caracterizar o mercado que temos em presença, importa ainda acrescentar que as atuais circunstâncias de acessibilidade condicionada do porto das Lages das Flores, a navios com comprimento até 90 metros e com calado máximo até 5 metros, associadas ao facto de os atuais armadores que exercem a atividade de cabotagem insular não disporem nas respetivas frotas de navios que satisfaçam as referidas limitações de comprimento e calado, conferem dificuldade adicional ao cumprimento da OSP prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do DL 7/2006.
43. Será ainda de assinalar que, presentemente, operam no tráfego marítimo de cabotagem entre a RAA e o Continente Português, no âmbito específico do regime especial dos transportes regulares de carga geral ou contentorizada, portanto sujeitos às OSP constantes do já referido n.º 1 do artigo 5.º do DL 7/2006, três armadores, todos eles nacionais, concretamente, a

GS Lines - Transportes Marítimos, Lda., a Mutualista Açoreana – Transportes Marítimos, S.A..
e a Transinsular - Transportes Marítimos Insulares, S.A..

II.4. Racionalidades dos Investidores, dos Utilizadores/Consumidores e dos Contribuintes

- 44.** Na emissão da sua posição, e como acontece nos seus mais variados atos regulatórios, a AMT procede a uma avaliação crítica, tendo em conta o estado da arte relativo às linhas de transformação endógena e exógena do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, visando a promoção da confluência do equilíbrio dinâmico e resiliente das Racionalidades dos Investidores, dos Utilizadores/Consumidores e dos Contribuintes.
- 45.** Neste caso concreto, a análise da situação apresentada pela SRTOP não poderá deixar de ser contextualizada pelo interesse das várias entidades com interesse no negócio em causa, desde, naturalmente, o próprio Conselho do Governo Regional dos Açores que, no caso presente, procedeu ao investimento na contratação do fornecimento do serviço público de transporte marítimo regular de mercadorias à Ilha das Flores, até aos armadores, que são por natureza os principais investidores no transporte marítimo, passando pelos carregadores (expedidores e recebedores da carga) e outros agentes económicos que intervêm nas operações de carga e descarga, armazenamento, etc., chegando aos cidadãos na sua qualidade, quer de consumidor final dos produtos, cujo preço é condicionado pelos fretes praticados e outros custos suportados para permitir a concretização do seu transporte e entrega, quer como contribuinte fiscal.

II.4.1. Racionalidade dos Investidores

- 46.** Na Racionalidade focada nos Investidores, a AMT procede à ponderação de todos os fatores que possam contribuir para a atratividade e a otimização do investimento sustentável, produtivo e estruturante, neste domínio particular do transporte marítimo de cabotagem insular, em ordem a incentivar dinâmicas credíveis de competitividade de toda a cadeia de valor e indutoras de crescimento económico sustentável, e, ainda, de coesão territorial, tendo em vista a consolidação de um quadro regulatório suportado:

- 46.1** Num paradigma de concorrência não falseada, isto é, sem restrições das empresas operadoras nos mercados da mobilidade, nem distorções das políticas públicas; e
- 46.2** Em regras e procedimentos claros, assertivos, coerentes, credíveis, transparentes, sindicáveis e estáveis, reduzindo os custos de contexto.
- 47.** O interesse da SRTOP materializa-se na garantia de realização da ligação marítima entre o Continente e o Arquipélago dos Açores, em cumprimento estreito das OSP previstas no n.º 1 do artigo 5.º do DL 7/2006, em particular à Ilha das Flores, numa frequência mínima quinzenal, garantindo o normal abastecimento de bens à população.
- Este objetivo, deverá ser atingido preferencial e naturalmente sem qualquer esforço financeiro adicional, isto é, sem necessidade de financiar a mobilização de um navio capaz de escalar o respetivo porto, nem custear cerca de 50% dos encargos operacionais, incluindo os de combustível.
- 48.** Do lado dos armadores que efetuam a cabotagem insular interessará a possibilidade de realizar as necessárias viagens entre o Continente e os Açores, garantindo uma razoável rentabilidade da atividade, que permita a cobertura dos custos incorridos e uma razoável remuneração do capital investido.
- 49.** Da anterior análise efetuada ao mercado do transporte de mercadorias, ficou patente a reduzida dimensão do tráfego com a maioria das Ilhas Açorianas, o que dificilmente permitirá o cumprimento da realização de escalas quinzenais a todas as ilhas por cada armador individualmente, em condições de sustentabilidade económica.
- Afigura-se que, face ao volume de mercadorias a entregar, poderá nem haver necessidade para tal.
- 50.** Assim, considera-se que defende o interesse dos armadores, protegendo o que será a sua primeira racionalidade, como investidores - uma exploração superavitária que permita a recuperação e remuneração do capital investido -, o estabelecimento de um modelo de funcionamento do mercado de molde a otimizar a exploração do tráfego de cabotagem marítima entre o Continente Português e a RAA.

51. No caso presente, com vista a responder às necessidades prioritárias de abastecimento à Ilha das Flores e, simultaneamente, ter em devida consideração o facto de a composição da frota dos armadores que operam atualmente neste tráfego não possuir navios que possibilitem no presente a operação no porto comercial das Lajes das Flores, enquanto se mantiverem as restrições à navegação no porto, previstas no n.º 1 do já referido Edital n.º 30/2019, esse modelo poderia, eventualmente, assentar na mobilização, em conjunto pelos referidos armadores dos meios adequados, isto é, um navio até 90 metros de comprimento e com calado até 5 metros.
52. Assim, a solução para a otimização da situação em apreço, garantindo o funcionamento do mercado em condições de concorrência não falseada e resultante da necessidade de ter em consideração a natural racionalidade dos armadores/investidores, por um lado, e por outro, da sua obrigação de reforçar o investimento em meios operacionais (para afetação ao serviço de cabotagem de um navio com características específicas), poderá, eventualmente, ser equacionada pelo grupo de armadores que operam no presente mercado sujeito a OSP, acautelando-se, contudo, a inexistência de qualquer comportamento restritivo da concorrência.

II.4.2. Racionalidade dos Utilizadores/Consumidores

53. Na Racionalidade focada nos Utilizadores/Consumidores/Cidadãos, a AMT procede à ponderação dos fatores determinantes das expectativas e dos interesses dos diferentes segmentos sociológicos dos cidadãos afetados em cada situação concorrencial do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, designadamente dos profissionais, dos empreendedores, dos utilizadores, dos clientes, dos consumidores e dos cidadãos em geral.
54. Neste caso concreto relevam os carregadores, em cuja esfera de custos se repercutem diretamente os fretes praticados pelos armadores, e os consumidores, que, no limite, são quem vai suportar o preço final dos produtos transportados.
55. Assim, a solução otimizada que for encontrada, vai também no sentido de proteger o interesse destes agentes económicos e dos cidadãos/consumidores, que beneficiarão da prática de preços mais baixos, sem prejuízo, naturalmente, da manutenção dos parâmetros de qualidade e segurança.

56. Também não será despendendo referenciar o possível benefício que poderá ser induzido nas atividades económicas a montante e a jusante do negócio do transporte marítimo, destacando-se as próprias operações portuárias, o transporte terrestre das mercadorias para entrada e saída dos portos, o armazenamento, normal ou em frio, etc., estimulando o empreendedorismo e a criação de emprego sustentado.

II.4.3. Racionalidade dos Contribuintes

57. Na Racionalidade focada nos Contribuintes, a AMT avalia o impacto da situação concorrencial em apreço, no contexto do Ecosistema Mobilidade e dos Transportes, nos interesses dos contribuintes, numa perspetiva transgeracional e contribuindo, sempre que possível, para a diminuição da carga fiscal numa perspetiva holística de desenvolvimento social, envolvendo designadamente a avaliação da resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, bem como a perceção dos cidadãos quanto às escolhas públicas relativas à utilização do valor dos impostos, em particular face à adequação dos serviços proporcionados e da forma como são percebidos.
58. Garantindo-se o funcionamento do mercado do transporte marítimo na cabotagem insular, otimizando a utilização de recursos pelos agentes privados, sem a intervenção do Governo Regional dos Açores para custear a mobilização de meios que os armadores não providenciam, diminui-se, por um lado, a utilização de fundos públicos, que poderão ser afetos a atividades de natureza a cujo exercício os privados não concorrem, e, por outro lado, decorrerá, naturalmente, uma maior matéria coletável e um volume aumentado de impostos, nomeadamente de IVA e IRC, cujo reflexo se fará sentir numa menor necessidade de participação dos contribuintes no financiamento dos orçamentos, refletindo assim efeitos positivos na perspetiva do contribuinte.

III. CONCLUSÕES

Em resultado de tudo o que antecede, designadamente, (i) a reconhecida insuficiente dimensão de mercado, que garanta a rentabilidade da atividade para que cada armador individualmente detenha a totalidade de meios necessários à realização de escalas quinzenais a todas as ilhas;

(ii) as atuais circunstâncias de acessibilidade condicionada do porto das Lages das Flores, a navios com comprimento até 90 metros e com calado máximo até 5 metros; e, (iii) o facto de os armadores que exercem, atualmente, a atividade de cabotagem insular não disporem, nas respetivas frotas, de navios que satisfaçam as referidas limitações de comprimento e calado, que conferem dificuldade adicional ao cumprimento da OSP prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do DL 7/2006, a AMT, ao abrigo das atribuições que lhe estão legalmente conferidas, em particular nos termos do disposto nas alíneas a), k) e l) do n.º 4 do artigo 5.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, considera que:

- a) O cumprimento das Obrigações de Serviço Público (OSP) inerentes ao exercício do transporte marítimo regular de carga geral ou contentorizada, entre o Continente Português e a Região Autónoma dos Açores (RAA), impõe aos armadores que operam esse serviço a escala quinzenal de todas as ilhas, devendo para o efeito dispor dos meios adequados, ainda que esta disposição implique a aquisição, o afretamento em casco nu ou locação de navios que sejam necessários para a sua efetivação; e que
- b) O não cumprimento da OSP de escalar quinzenalmente todas as ilhas da RAA é suscetível de ser sancionado com coima, que no caso de pessoa coletiva, como são os armadores que atualmente operam nos termos do n.º 1 do artigo do Decreto-Lei n.º 7/2006, pode ir até ao valor de € 44 500.

Lisboa, 14 de abril de 2020

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho