

**Parecer AdC ao Projeto de Lei n.º 324/XV/1.ª (PSD) que “Estabelece o regime de subsídio aplicável à cabotagem marítima entre as ilhas dos Açores e Madeira e entre estas e o Continente”**

**I. Enquadramento**

1. A AdC recebeu um pedido de parecer da Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (CEOPPH), da Assembleia da República (AR), sobre uma iniciativa legislativa de Deputados do Partido Social Democrata (PSD), em apreciação, na generalidade, referente ao Projeto de Lei n.º 324/XV/1.ª (PSD) – “Estabelece o regime de subsídio aplicável à cabotagem marítima entre as ilhas dos Açores e Madeira e entre estas e o Continente”<sup>1</sup>.
2. Nos termos dos seus Estatutos, entre as atribuições da AdC inclui-se a de “contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo”, podendo “formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório”<sup>2</sup>.
3. Com efeito, a adoção de medidas legislativas ou regulamentares por parte de entidades públicas pode influenciar o funcionamento dos mercados, tanto de forma benéfica como prejudicial, sem que seja intencional.
4. A avaliação prévia de propostas legislativas ou regulamentares que se encontrem em fase de elaboração na Assembleia da República, Governo ou organismos de Administração Pública é desenvolvida tendo em conta as “Linhas de Orientação da AdC sobre a Avaliação de Impacto Concorrencial de Políticas Públicas” (Linhas de Orientação da AdC)<sup>3</sup>.
5. Neste contexto, a AdC identificou um conjunto de comentários ao Projeto de Lei, numa perspetiva de promoção da concorrência, visando contribuir para o processo decisório.

**II. Comentários ao Projeto de Lei n.º 324/XV/1.ª (PSD) numa perspetiva de promoção da concorrência**

**II.1. Comentários em geral sobre o sentido e teor da iniciativa legislativa que visa criar um regime de subsídio à cabotagem marítima**

6. O Projeto de Lei, em apreciação pela CEOPPH, visa “Estabelecer o regime de subsídio aplicável à cabotagem marítima entre as ilhas dos Açores e Madeira e entre estas e o Continente”.
7. A iniciativa legislativa não visa alterar ou revogar nenhuma disposição do Decreto-Lei n.º 7/2006<sup>4</sup>, diploma vigente que, no ordenamento jurídico nacional, “Regula o transporte marítimo

<sup>1</sup> Vide AR, relativa à [iniciativa legislativa](#), do PjL n.º 324/XV/1.ª (PSD), de 27.09.2022.

<sup>2</sup> Vide [Estatutos da AdC](#), Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18.08.2014, alínea g) do artigo 5.º, e alínea d) do n.º 4 do artigo 6.º (versão consolidada).

<sup>3</sup> Vide “[Linhas de Orientação da AdC sobre a Avaliação de Impacto Concorrencial de Políticas Públicas](#)”, de julho de 2018, que contém uma *Checklist* de Avaliação de Impacto Concorrencial (AIC), elaborada no contexto do [Projeto AdC Impact 2020](#) e, que, nessa medida, replica a *Checklist* da OCDE, constante do seu Guia para Avaliação de Concorrência da OCDE ([Competition Assessment Toolkit](#)). A *Checklist* ilustra a forma segundo a qual de uma proposta normativa podem decorrer quatro tipos de efeitos na concorrência, designadamente, porquanto (A) *Limite o número ou a variedade de empresas*, (B) *Limite a capacidade das empresas para concorrerem entre si*, (C) *Diminua o incentivo das empresas para concorrerem* e (D) *Limite a escolha do consumidor e a informação disponível*.

<sup>4</sup> Vide [Decreto-Lei nº 7/2006](#), de 04.01.2006 (versão consolidada).

*de passageiros e de mercadorias na cabotagem nacional*", estabelecendo regras, condições e princípios aplicáveis no âmbito da cabotagem marítima nacional<sup>5</sup>, que inclui a cabotagem continental<sup>6</sup> e a cabotagem insular<sup>7</sup>. Relewa descrever o âmbito e escopo deste diploma, face à sua aplicação, em simultâneo, com a do Projeto de Lei, caso a iniciativa seja aprovada.

8. O Decreto-Lei n.º 7/2006 implementa, na ordem jurídica interna, de acordo como o princípio do primado do Direito da União, firmado pelo Regulamento (CEE) n.º 3577/92<sup>8,9</sup>, o princípio da livre prestação de serviços aplicável aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros (cabotagem marítima).
9. Como tal, a cabotagem marítima constitui um serviço liberalizado, na União Europeia (UE), desde 1993<sup>10</sup>, encontrando-se, desde então, aberto à concorrência.
10. Não obstante, conforme decorre do Regulamento (CEE) n.º 3577/92 e do Decreto-Lei n.º 7/2006, podem ser celebrados contratos de serviço público e impostas obrigações de serviço público, que os armadores (beneficiários da liberalização) devem cumprir, por forma a assegurar a prestação de serviços de transporte marítimo regular, estável e fiável<sup>11</sup>. Estes devem ser assentes num conjunto de regras claras, precisas e não discriminatórias.
11. Do que decorre, o modelo vigente de transporte marítimo de mercadorias, em sede de cabotagem marítima, opera numa base comercial concorrencial; sem prejuízo do modelo da cabotagem insular, que considera esse transporte como um serviço público, fixando um conjunto de obrigações de serviço público, que se aplicam a qualquer armador, que queira operar neste mercado; e, em regra, sem subsídios governamentais<sup>12</sup>.
12. O Projeto de Lei ora em apreço visa criar um *novo* regime jurídico, aplicável concomitantemente com aquele que resulta do Decreto-Lei n.º 7/2006 e que tem enfoque no estabelecimento de um "*regime de subsidiação*" à cabotagem marítima "*entre as ilhas dos Açores e Madeira e entre estas e o Continente*". *Infra*, desenvolve-se um conjunto de comentários sobre cinco aspetos relevantes do Projeto de Lei em referência.

---

<sup>5</sup> Vide alínea a), do artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 7/2006, *cit. supra*: que inclui "*o transporte de passageiros e de mercadorias efetuado entre portos nacionais, abrangendo a cabotagem continental e a cabotagem insular*".

<sup>6</sup> Vide alínea b), do artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 7/2006, *cit. supra*: que inclui "*o transporte marítimo de passageiros e de mercadorias realizado entre os portos do continente*".

<sup>7</sup> Vide alínea c), do artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 7/2006, *cit. supra*, que inclui "*o transporte marítimo de passageiros e de mercadorias efetuado entre os portos do continente e os portos das Regiões Autónomas, e vice-versa, entre os portos das Regiões Autónomas e entre os portos das ilhas de cada uma das Regiões Autónomas*".

<sup>8</sup> Vide [Regulamento \(CEE\) n.º 3577/92](#), de 07.12.1992, relativo "*à aplicação do princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-membros (cabotagem marítima)*" (versão consolidada).

<sup>9</sup> Vide, ainda, as Orientações da "[Comunicação da Comissão sobre a interpretação do Regulamento \(CEE\) n.º 3577/92 \(cabotagem marítima\)](#)", COM(2014) 232 final, 22.04.2014.

<sup>10</sup> Vide Regulamento (CEE) n.º 3577/92, *cit. supra*, artigos 1º, n.º 1 e 11.º. Em Portugal, desde 1999, com o Decreto-Lei n.º 194/98, de 10.07.1998 e o Decreto-Lei n.º 331/99, de 20.08.1999; entretanto, revogado o primeiro diploma e o artigo 2.º do segundo, pelo vigente Decreto-Lei n.º 7/2006, *cit. supra*.

<sup>11</sup> Vide Regulamento (CEE) n.º 3577/92, artigo 2.º, n.ºs 3 e 4, e 4.º; e *vide* Decreto-Lei n.º 7/2006, artigo 5.º.

<sup>12</sup> A ligação entre as ilhas, das Flores e do Corvo, na RAA, tem obrigações de serviço público, asseguradas por um contrato de prestação de serviços, celebrado entre o Fundo Regional de Coesão e um armador local.

13. Cumpre destacar que, em resultado do Projeto de Cooperação AdC/OCDE<sup>13</sup>, em que a AdC e a OCDE analisaram, à luz da *Checklist* da OCDE para a avaliação de impacto concorrencial<sup>14</sup>, a legislação e a regulamentação do setor dos transportes, incluindo do regime de cabotagem marítima, constante do vigente Decreto-Lei n.º 7/2006, se considerou que o quadro legislativo vigente encerra barreiras substanciais à entrada, tendo resultado deste projeto, recomendações da OCDE<sup>15</sup> e um Plano de Ação da AdC<sup>16</sup>, com propostas de alteração legislativas e regulatórias, para a implementação dessas recomendações.

## **II.2. Comentários específicos à iniciativa legislativa que visa criar um regime de subsídio à cabotagem marítima**

### **1 - Quanto à abrangência da iniciativa**

14. Dos artigos 1.º e 2.º do Projeto de Lei não resulta claro se a referência ali efetuada ao *“regime de subsídio aplicável à cabotagem marítima entre as ilhas dos Açores e da Madeira e entre estas e o continente”*, visa abranger, igualmente, a amplitude dos circuitos inter ilhas, assim como, os circuitos vice-versa, e, ainda, o transporte de mercadorias e de passageiros, tal como constantes da definição de *“cabotagem insular”*, do artigo 2.º<sup>17</sup> do Decreto-Lei n.º 7/2006.

15. Outrossim, releva assinalar que, no artigo 2.º do Projeto de Lei, se faz referência à *“Madeira”*, importando clarificar se esse conceito pretende referir-se à RAM, que inclui mais que aquela ilha, na esteira da definição inserida no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 7/2006.

### **2 - Quanto ao conteúdo da iniciativa**

16. Da análise ao Projeto de Lei resulta que, à exceção do seu artigo 5.º, relativo à criação do *“Subsídio à exploração”*, os artigos 6.º (*“Informação”*), 7.º (*“Observatório de Informação”*), 8.º (*“Contraordenações”*) e 9.º (*“Competência sancionatória”*), são idênticos ou muito semelhantes a normas constantes do Decreto-Lei n.º 7/2006 (*i.e.*, aos artigos 7.º, 8.º, 9.º e 14.º).

17. Nesse sentido, assinala-se que seria relevante equacionar-se uma clarificação sobre se o Projeto de Lei visa alterar (parcialmente), cláusulas do Decreto-Lei n.º 7/2006, no sentido de conferir segurança e certeza jurídicas aos operadores de mercado.

### **3 - Quanto à criação de um mecanismo de subsídio à exploração**

18. O artigo 5.º, n.º 1, do Projeto de Lei, que visa criar um regime de subsídio dos transportes regulares de carga geral ou contentorizada *“entre as ilhas dos Açores e Madeira e entre estas e o Continente”*, centra-se em assegurar que os armadores pratiquem o mesmo frete/preço, para a mesma mercadoria, independentemente do porto ou ilha de origem ou de destino.

19. Assinala-se que este princípio é, também, aquele que consta do regime vigente, constante da alínea g), do n.º 1, do artigo 5.º, do Decreto-Lei n.º 7/2006, que dispõe que: *“1. Os armadores*

<sup>13</sup> Vide página da AdC, relativa ao [Projeto AdC Impact 2020](#) (2016-2018).

<sup>14</sup> Vide Guia para Avaliação de Concorrência da OCDE ([Competition Assessment Toolkit](#)).

<sup>15</sup> Vide [“Relatório de Recomendações da OCDE”](#), Vol. I, *Transport Sector*, Portugal, 2018, pp. 222-225.

<sup>16</sup> Vide [“Plano de Ação da AdC”](#) (2018), pp. 312-316 e Anexo 29 – Cabotagem Marítima; ver, ainda, a Proposta-Chave n.º 10 da AdC para o [Setor dos Transportes](#).

<sup>17</sup> Vide, e.g., alínea c) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 7/2006, *cit. supra*, que inclui *“o transporte marítimo de passageiros e de mercadorias efetuado entre os portos do continente e os portos das Regiões Autónomas, e vice-versa, entre os portos das Regiões Autónomas e entre os portos das ilhas de cada uma das Regiões Autónomas.”*

*(...) devem (...): g) Praticar, para cada Região Autónoma, o mesmo frete, para a mesma mercadoria, independentemente do porto ou da ilha a que se destine".*

20. Adicionalmente, assinala-se que, o regime vigente, que impõe obrigações de serviço público, não tem um custo para o erário público. Inversamente, o regime visado criar, imporá um custo para o erário público.
21. Nessa medida, estando em causa um subsídio a atribuir a operadores do mercado, importa destacar os princípios gerais para que deste tipo de intervenção não resultem distorções da concorrência. Em particular, conforme consta das Linhas de Orientação da AdC, importa que *"não sejam concedidas, de forma seletiva, vantagens que possam alterar as condições concorrenciais no mercado"*<sup>18</sup>, designadamente, por via de um tratamento discriminatório, entre os armadores que poderão vir a beneficiar desse subsídio, assim, como, da proporcionalidade do subsídio, que será atribuído durante o período previsto de cinco anos, conforme proposto na iniciativa legislativa.
22. Mais se sinaliza que, da iniciativa legislativa, resultará que o preço não poderá ser livremente determinado pelos armadores, assim também, sendo passível de *"limitar o número ou variedade de empresas"*<sup>19</sup>, assim, como, sendo passível de *"limitar a capacidade de as empresas definirem os preços do serviço"* e potencialmente *"aumentando o custo de algumas empresas"*, que verão diminuída a sua capacidade para ajustar as respetivas decisões de negócio<sup>20</sup>.
23. Adicionalmente, importa sinalizar que, em resultado do Projeto de Cooperação AdC/OCDE, no seu Plano de Ação, a AdC considera que os preços aplicáveis ao serviço público devem pautar-se pelo princípio de serem orientados para os custos com a prestação do mesmo. E, nesse sentido, propôs ao legislador que equacionasse a implementação de um novo modelo regulatório pró-competitivo, tomando em consideração um conjunto de circunstâncias, em particular, a necessidade de alteração do regime aplicável aos preços, constante do Decreto-Lei n.º 7/2006.
24. Ainda quanto ao preço e conforme resulta da Caixa 1 *infra*, a AdC propôs ao legislador que durante um período intermédio, enquanto a reavaliação fosse efetuada, ou no caso de o legislador decidir pela manutenção do regime jurídico em vigor, que, pelo menos, o legislador optasse por introduzir um regime de preço máximo. Renovam-se, porquanto oportunos e relevantes, em sede do presente parecer, os comentários e propostas da AdC.
25. Por outro lado, o artigo 5.º, n.ºs 2<sup>21</sup> e 3<sup>22</sup>, do Projeto de Lei, relativo ao subsídio à exploração, prevê métricas comparativas anuais para a determinação do preço final para o cliente e para

---

<sup>18</sup> Vide, por exemplo, ponto B.4 das Linhas de Orientação da AdC, *cit. supra*.

<sup>19</sup> Vide, por exemplo, pontos A.3 e A.4 da *Checklist* constante das Linhas de Orientação da AdC, *cit. supra*.

<sup>20</sup> Vide, por exemplo, pontos B.1 e B.4 das Linhas de Orientação da AdC, *cit. supra*.

<sup>21</sup> Vide Artigo 5.º, n.º 2, do Projeto de Lei: *"A métrica comparativa anual deve ser o mesmo preço final do transporte para o cliente da mesma carga geral, para a maior distância entre o porto de referência de Lisboa e o ponto mais afastado em território continental nacional, considerando o transporte terrestre da mesma carga geral e na modalidade economicamente mais favorável. O diferencial dos preços deverá ser suportado pelo Estado."*

<sup>22</sup> Vide Artigo 5.º, n.º 3, do Projeto de Lei: *"Para o transporte inter ilhas, a métrica comparativa anual deve ser aferida equivalentemente para os custos de transporte terrestre de mercadorias em território continental na modalidade mais favorável, considerando o transporte terrestre da exata mesma carga geral para a mesma distância incorrida sobre o mar entre as ilhas de cada arquipélago a que diz respeito o transporte a realizar. O diferencial dos preços resultante deverá ser suportado pelo Estado"*.

os custos, indicando que as mesmas devem ser efetuadas por comparação com os preços e custos do transporte terrestre de mercadorias, e determinando que o diferencial dos preços resultante será suportado pelo Estado.

26. Numa perspetiva de promoção da concorrência, e caso a iniciativa legislativa venha a ser aprovada, importará assegurar que o Projeto de Lei estabeleça critérios claros e objetivos para a determinação do preço e custo.
27. Ademais, importa reiterar o princípio transversalmente defendido pela AdC, de que os preços aplicáveis ao serviço público devem ser orientados para os custos com a sua prestação, em linha com os princípios de adequação, necessidade e proporcionalidade.
28. Ainda, relativamente ao artigo 5.º, n.º 4, do Projeto de Lei, este determina um montante global estimado de 50 milhões de euros, a serem pagos anualmente aos armadores, durante um período de cinco anos, através do Orçamento de Estado, valor atualizável, anualmente.
29. De acordo com a exposição de motivos, a referida subsídição serviria para fazer face a *“sobrecustos estruturais e permanentes”* e, em particular, *“contribuindo para o aumento da competitividade dos custos de transporte”*<sup>23</sup>.
30. No que respeita ao montante global indicado, seria oportuno que a iniciativa clarificasse as fontes que fundamentassem e clarificassem a forma como foi alcançado tal valor.
31. A este respeito, refira-se que os subsídios, conferidos pelo Estado, influenciam a concorrência, sendo suscetíveis de distorcer, de forma desproporcional, a igualdade de condições entre os operadores, podendo resultar em ineficiências, distorções de preços e incentivos alterados<sup>24</sup>. Neste sentido, políticas públicas que visem a atribuição de subsídios à exploração devem ser fundamentadamente adequadas, necessárias e proporcionais. Apenas com a prossecução deste princípio, se assegurará uma política pública que minimize distorções à concorrência.

#### **4 - Quanto à ausência de estudos que fundamentem a adequação, necessidade e proporcionalidade do regime de subsídição à exploração visado criar pela iniciativa**

32. A iniciativa legislativa não está acompanhada de fundamentação, quer de um ponto de vista da sua adequação, quer da sua necessidade, quer da sua proporcionalidade.
33. Por outro lado, destaca-se, positivamente, a referência, na exposição de motivos da iniciativa, que revela que o Governo da RAA promoverá a contratualização de um estudo, em implementação da Resolução da ALRAA n.º 56/2021/A<sup>25</sup>, no sentido de avaliar da *“viabilidade económica de diferentes modelos de transporte marítimo de mercadorias”*. O procedimento público de contratação para a aquisição de serviços já foi, entretanto, promovido pelo Governo da RAA<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Vide exposição de motivos do PjL n.º 324/XV/1.ª (PSD), de 27.09.2022.

<sup>24</sup> Vide, e.g., OECD (2022), *“Subsidies, Competition and Trade”*, OECD Competition Policy Roundtable, 1-2.12.2022; [Background Note](#), p. 3 (*“Many subsidies influence competition and trade by distorting the level playing field and changing market signals, resulting in inefficiencies, prices distortions and altered incentives.”*).

<sup>25</sup> Vide [Resolução da ALRAA n.º 56/2021/A](#), de 16.11.2022, relativa a *“Modelo alternativo de Transporte Marítimo de Mercadoria nos Açores”*.

<sup>26</sup> Vide [Comunicado](#) da Secretaria Regional do Turismo, Mobilidade e Infraestruturas, *“Lançado procedimento de contratação para Estudo sobre o Transporte Marítimo de Mercadorias na RAA”*, de 11.07.2022.

34. A este respeito, a AdC aproveita para promover a implementação de uma das propostas de alteração legislativa e regulatória resultantes do Projeto de Cooperação AdC/OCDE e do Plano de Ação da AdC. Designadamente, a que propõe que o atual regime especial dos transportes regulares de carga geral ou contentorizada, entre o Continente e as Regiões Autónomas, seja objeto de uma reavaliação pelo legislador, em conjunto com os Governos Regionais, a DGRM, o IMT, I.P. e a AMT. Esse exercício tem como objetivo a identificação e avaliação de modelos alternativos de regulação do mercado de serviço público, com vista a dotar o legislador de informação que possibilite a escolha do modelo mais adequado, que promova a eficiência e minimize as distorções da concorrência. Remete-se para a Caixa 1 *infra*.

**5 - Quanto à necessidade de avaliação sobre se o regime de subsidiação em causa se encontra em cumprimento das regras da UE em matéria de auxílios de estado**

35. O TFUE classifica as Regiões Autónomas como regiões ultraperiféricas<sup>27</sup>. Essa classificação implica, em particular, a aplicação às Regiões de condições específicas, adaptadas às características e aos condicionalismos das mesmas, no âmbito do comércio de bens e serviços, do abastecimento de matérias-primas e bens de consumo de primeira necessidade e da atribuição de auxílios estatais com finalidade regional<sup>28</sup>.
36. Nessa medida, releva avaliar se o regime de subsidiação visado criar é suscetível de consubstanciar um auxílio de estado<sup>29</sup>, à luz da alínea *a*), do n.º 3, do artigo 107.º do TFUE, e se estará sujeito a notificação junto da Comissão Europeia, ou se beneficiará da isenção da sua notificação, à luz de um regulamento de isenção por categoria<sup>30</sup> e ou por se tratar de valores de *minimis*<sup>31</sup>.
37. Neste contexto, na esteira da jurisprudência do TJUE, *“eventuais auxílios que excedam o que é necessário para assegurar as obrigações de serviço público, objeto dos contratos em causa, não podem entrar no âmbito de aplicação do art.º 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 3577/92, precisamente porque não são necessários ao equilíbrio e, portanto, à manutenção desses contratos.”*<sup>32</sup>
38. Como tal, sinaliza-se da necessidade de avaliação sobre se o regime de subsidiação em causa se encontra em cumprimento das regras da UE em matéria de auxílios de estado.

**II.3. Comentários sobre disposições que visam conferir atribuições à AdC no sentido da emissão de pareceres**

39. A iniciativa legislativa prevê conferir atribuições à AdC para a emissão de dois pareceres:

***a. Mecanismo de atualização do montante global anual de subsidiação***

40. Encontra-se prevista a emissão de parecer sobre a *“correta formulação de preços pelos operadores”*, em sede do mecanismo de atualização do montante anual de subsidiação, previsto no n.º 5 do artigo 5.º (*“Subsídio à exploração”*), do Projeto de Lei:

<sup>27</sup> Vide, em particular, o artigo 349.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

<sup>28</sup> Vide, em particular, à luz da alínea *a*), do n.º 3, do artigo 107.º, do TFUE.

<sup>29</sup> Vide, à luz da jurisprudência e dos critérios do Acórdão *Altmark*, Processo C-280/00, do TFUE.

<sup>30</sup> Vide, e.g., [Regulamento \(UE\) n.º 651/2014](#), da Comissão, de 16.06.2014, que *“Declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE”* (versão consolidada).

<sup>31</sup> Vide, e.g., *“Comunicação Comissão - Orientações comunitárias sobre auxílios estatais aos transportes marítimos”* (2004/C 13/03) atualizada (2017/C 120/03).

<sup>32</sup> Vide, e.g., Acórdão do TJUE, [processo C- 400/99](#), *Itália c. Comissão*, de 10.05.2005, § 65.

*"5 - O montante global anual de subsidiação será atualizado em cada ano em função da execução real do ano anterior, após validação do I.M.T., I.P., dos dados da atividade, e parecer da AdC sobre a correta formulação de preços pelos operadores, em linha com o princípio da livre e sã concorrência e demais variáveis de mercado e atividade."*

41. No âmbito das suas competências e atribuições<sup>33</sup>, a AdC procurará contribuir para o processo decisório, numa perspetiva de promoção da concorrência, para a avaliação jusconcorrencial da política pública em causa, e, sendo o caso, emitindo comentários e recomendações, para a eliminação de barreiras à entrada e ou ao exercício da atividade, que colocará à disposição do decisor público.
42. Não pode deixar de sinalizar-se que, no âmbito das suas competências e atribuições, sejam as sancionatórias, as de supervisão, as de regulamentação, ou, em geral, de *advocacy*, não se enquadram análises de cariz regulatório sobre a *"correta formulação de preços pelos operadores"*.
43. Nesse sentido e, a título ilustrativo, em sede dos seus poderes sancionatórios, a AdC tem competências e atribuições no sentido de instruir processos contraordenacionais, para avaliar de indícios de práticas restritivas da concorrência, que consubstanciem *"acordos entre empresas, práticas concertadas entre empresas e decisões de associações de empresas"*, que tenham por objeto ou como efeito, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência no todo ou em parte do mercado nacional, nomeadamente os que consistam em *"fixar, de forma direta ou indireta, os preços de compra ou de venda ou quaisquer outras condições de transação"*<sup>34</sup>; outrossim, que consubstanciem *"um abuso de posição dominante"*, nomeadamente, que consista em *"impor, de forma direta ou indireta, preços de compra ou de venda ou outras condições de transação não equitativas"*<sup>35</sup>.
44. Ainda, a título ilustrativo, em sede dos seus poderes de *advocacy*, a AdC pode propor, ao decisor público, que considere princípios na determinação de preços<sup>36</sup>.
45. Outrossim, em sede de auxílios públicos, a AdC *"pode analisar qualquer auxílio ou projeto de auxílio e formular ao Governo ou a qualquer outro ente público as recomendações que entenda necessárias para eliminar os efeitos negativos sobre a concorrência"*<sup>37</sup>.
46. Estes processos teriam sempre um sentido e escopo distintos da eventual análise a efetuar, pela AdC, em sede do Projeto de Lei, que, recorda-se, visaria uma análise sobre a *"correta formulação de preços pelos operadores"*.
47. Em resultado, sinaliza-se ao decisor público que seja eliminada a referência à emissão de parecer, pela AdC, no citado n.º 5, do artigo 5.º, do Projeto de Lei.

---

<sup>33</sup> Vide, Lei da Concorrência ([Lei n.º 19/2012](#), de 08.05.2012), Estatutos da AdC ([Decreto-Lei n.º 125/2014](#), de 18.08.2014) e Lei-Quadro das Entidades Reguladoras ([Lei n.º 67/2013](#), de 28.08.2013).

<sup>34</sup> Vide, alínea a), do n.º 1, do artigo 9.º da Lei da Concorrência.

<sup>35</sup> Vide, alínea a), do n.º 2, do artigo 11.º da Lei da Concorrência.

<sup>36</sup> Vide, artigos 61.º e segs. da Lei da Concorrência.

<sup>37</sup> Vide n.º 2, do artigo 65.º da Lei da Concorrência.

#### **b. Apreciação do relatório anual do Observatório de Informação**

48. Encontra-se prevista a emissão de parecer sobre o relatório anual da atividade desenvolvida, elaborado pelo Observatório de Informação, tal como previsto na alínea e), do n.º 2, do artigo 7.º (*"Observatório de informação"*), do Projeto de Lei:

*"e) Proceder a elaboração e envio de relatório anual da atividade desenvolvida, incluindo indicadores de qualidade de serviço, preços praticados, subsídios à exploração pagos aos operadores e demais dados caracterizadores de toda a atividade desenvolvida, objeto da cabotagem insular, para apreciação e parecer da AdC."*

49. Atentos os vetores sobre os quais o *"relatório anual"* versa, designadamente, incluindo os *"preços praticados"*, afigura-se oportuno e pertinente, reiterar, também nesta sede, os anteriores comentários da AdC, nos §§ 41 a 45 *supra*.
50. Mais se refira que o regime vigente, constante do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 7/2006, contém já um *"Observatório de Informação"*, com a mesma constituição institucional e, parcialmente, com o mesmo leque de atribuições e competências, que aqueles visados pela iniciativa legislativa em apreço, à exceção, portanto, das que se prendam com o regime de subsidiação à exploração.
51. Destaca-se, a título ilustrativo, que lhe compete já *"avaliar o cumprimento das [obrigações de serviço público previstas no Decreto-Lei n.º 7/2006]<sup>38</sup>".* Com a iniciativa legislativa passará também a *"validar os valores incorridos e determinar os pagamentos devidos pela subsidiação"<sup>39</sup>.*
52. Em resultado, sinaliza-se ao decisor público que, caso a iniciativa legislativa venha a ser aprovada, seja eliminada a referência à emissão de parecer, pela AdC, na citada alínea e), do n.º 2, do artigo 7.º, do Projeto de Lei.
53. Sem prejuízo, reitera-se, também, nesta sede, que a AdC continuará a exercer as suas competências e atribuições, em particular, em matéria de auxílios públicos<sup>40</sup>, conforme acima assinalado.

#### **II.4. Oportunidade para promover a implementação das recomendações e propostas do Projeto de Cooperação AdC/OCDE e do Plano de Ação da AdC**

54. Na esteira do Projeto de Cooperação AdC/OCDE e do Plano de Ação da AdC<sup>41</sup>, a AdC considera que o regime constante do Decreto-Lei n.º 7/2006, relativo ao regime de cabotagem marítima, deve ser objeto de uma reavaliação, pelo legislador, em conjunto com os Governos Regionais, a DGRM, o IMT, I.P. e a AMT, tendo como objetivo a identificação e avaliação de modelos alternativos de regulação do mercado de serviço público, com vista a dotar o legislador de informação que possibilite a escolha do modelo mais adequado, que promova a eficiência e minimize as distorções da concorrência.
55. Neste contexto, sumaria-se na Caixa 1 *infra* o entendimento da AdC subjacente às propostas constantes do seu Plano de Ação.

<sup>38</sup> Vide Artigo 8.º, n.º 2, al. a), do Decreto-Lei n.º 7/2006; e artigo 7.º, n.º 2, al. a), do Projeto de Lei.

<sup>39</sup> Vide Artigo 7.º, n.º 2, al. a), do Projeto de Lei.

<sup>40</sup> Vide n.º 2, do artigo 65.º da Lei da Concorrência.

<sup>41</sup> Vide notas-de-rodapé n.ºs 15 e 16 *supra*.



56. **O Decreto-Lei n.º 7/2006 determina que os armadores que disponibilizem os serviços em causa devem cumprir, em particular, as seguintes obrigações de serviço público<sup>42</sup>:** (i) efetuar ligações semanais entre os portos do Continente e os portos de cada uma das Regiões Autónomas em que operem e vice-versa; (ii) estabelecer itinerários que garantam uma escala quinzenal em todas as ilhas de cada uma das Regiões Autónomas em que operem; (iii) assegurar a continuidade do serviço em causa pelo período de tempo mínimo de dois anos; e (iv) praticar o mesmo frete para a mesma mercadoria para cada uma das Regiões Autónomas em que operem, independentemente do porto ou da ilha a que a mercadoria se destine.
57. Essas obrigações pretendem assegurar a disponibilização de serviços regulares, estáveis e fiáveis de transporte marítimo de mercadorias entre o Continente e as Regiões Autónomas, dada a elevada importância desse transporte para as regiões em causa e, em particular, para a sua subsistência, o seu desenvolvimento, a fixação nas mesmas e o bem-estar das respetivas populações. Como tal, o quadro legislativo e regulatório aplicável aos serviços em causa tem por objetivo de política pública garantir que os mesmos são adequados e eficazmente acessíveis em cada uma das ilhas das Regiões Autónomas, independentemente da sua dimensão e do volume de tráfego que originem.
58. Contudo, e conforme consta das Linhas de Orientação da AdC, podem criar-se "*barreiras à entrada no mercado com a imposição de padrões de serviço*", *in casu*, via requisitos de frequências e outras características dos serviços a prestar (e.g., itinerários), assim como restrições ao nível do preço, passíveis de limitar o número ou variedade de empresas<sup>43</sup>.
59. Adicionalmente, e conforme as Linhas de Orientação da AdC, este tipo de requisito é passível de limitar a capacidade das empresas para concorrerem entre si, desde logo, ao limitar a capacidade de as empresas definirem os preços de bens ou serviços e potencialmente aumentando o custo de algumas empresas, que verão diminuída a sua capacidade para ajustar as respetivas decisões de negócio<sup>44</sup>.
60. Com efeito, as referidas obrigações podem também dificultar o acesso aos mercados em causa por parte das entidades interessadas em tal, uma vez que promovem: (i) o aumento dos custos incorridos pelos armadores em causa, que são influenciados em larga medida pela relação entre a frequência de prestação dos serviços em causa e a procura dos mesmos verificada em cada momento; (ii) o aumento da dificuldade do acesso dos (potenciais ou efetivos) armadores a mercados que, por si só, sejam comercialmente atrativos; e (iii) a diminuição da capacidade dos armadores de ajustar as respetivas decisões às suas necessidades e, desse modo, de desenvolver os respetivos planos de negócio.
61. Assim, o regime especial dos transportes regulares de carga geral ou contentorizada entre o Continente e as Regiões Autónomas em vigor pode não ser a forma menos prejudicial para a concorrência de atingir o objetivo de política pública subjacente.
62. De facto, há vários modelos alternativos de regulação do mercado de serviço público em questão, devendo a sua identificação tomar em consideração que: (i) as obrigações de serviço público devem ser claras, objetivas, baseadas em objetivos de desempenho e independentes do número de prestadores; (ii) os consumidores aos quais é disponibilizado um serviço público devem ser os consumidores que efetivamente necessitam do mesmo; (iii) a disponibilização

<sup>42</sup> Vide Decreto-Lei n.º 7/2006, *cit. supra*, artigo 5.º, n.º 1, alíneas a), c), f), g), h), e i).

<sup>43</sup> Vide, por exemplo, pontos A.3 e A.4 da *Checklist* constante das Linhas de Orientação da AdC, *cit. supra*.

<sup>44</sup> Vide, por exemplo, pontos B.1 e B.4 das Linhas de Orientação da AdC, *cit. supra*.

de um serviço público deve ser permitida a qualquer agente económico interessado em tal; (iv) os preços aplicáveis a um serviço público devem ser orientados para os custos incorridos com a prestação do mesmo; e (v) o financiamento de um serviço público não deve ser discriminatório entre os vários prestadores do mesmo.

63. A decisão sobre o modelo a adotar deve ser efetuada com base, em particular: (i) na exequibilidade da implementação, bem como da fiscalização do cumprimento das obrigações inerentes; (ii) na adequabilidade ao objetivo de política pública subjacente; e (iii) no potencial para distorção da concorrência no mercado em questão.
64. É, ainda, de destacar que a prática de um frete para uma determinada mercadoria que seja independente do respetivo porto de destino, em vigor, não garante que esse frete e, conseqüentemente, o preço de disponibilização da mercadoria em causa aos consumidores sejam acessíveis. Uma manifestação de tal é o facto de o Estado<sup>45</sup> conceder ajudas para o abastecimento das Regiões Autónomas de bens agrícolas da UE essenciais para o consumo humano, para o fabrico de outros produtos ou como fatores de produção agrícola<sup>46</sup>, com vista a diminuir os preços praticados nessas regiões no âmbito dos produtos em causa e, desse modo, compensar os custos (adicionais) decorrentes da ultraperifericidade dessas regiões.

**Caixa 1: Proposta prioritária n.º 10 de alteração do quadro legislativo e regulatório do setor do transporte marítimo (Cabotagem Marítima) – vide Plano de Ação da AdC (2018)**

Propõe-se que o atual regime especial dos transportes regulares de carga geral ou contentorizada entre o Continente e as Regiões Autónomas seja objeto de uma reavaliação pelo legislador, em conjunto com os Governos Regionais, a DGRM<sup>47</sup>, o IMT, I.P. e a AMT<sup>48</sup>, tendo como objetivo a identificação e avaliação de modelos alternativos de regulação do mercado de serviço público, com vista a dotar o legislador de informação que possibilite a escolha do modelo mais adequado, que promova a eficiência e minimize as distorções da concorrência.

No contexto do redesenho do atual regime jurídico, **constante do Decreto-Lei n.º 7/2006**<sup>49,50</sup>, propõe-se que o **legislador tenha em consideração um conjunto de critérios:**

- (i) obrigações de serviço público definidas de forma clara, objetiva, baseadas em objetivos de desempenho e independentes do número de prestadores;
- (ii) aferida a efetiva necessidade da prestação de serviço público para os consumidores;
- (iii) disponibilização do serviço público permitida a qualquer agente económico interessado;
- (iv) preços aplicáveis ao serviço público orientados para os custos com a prestação do mesmo; e
- (v) financiamento do serviço público não discriminatório entre os vários prestadores.

Com vista à implementação do novo modelo regulatório que venha a ser desenhado, propõe-se que o **legislador tenha em consideração um conjunto de circunstâncias**, em particular:

<sup>45</sup> Vide Programa POSEI, estabelecido nos termos do Regulamento (CE) n.º 228/2013.

<sup>46</sup> O montante dessas ajudas deve ter em conta: (i) os custos (adicionais) de transporte decorrentes da ultraperifericidade; (ii) os preços nas exportações para os países não pertencentes à UE; e (iii) no caso de bens destinados a transformação/ou inputs de produção agrícola, os custos (adicionais) associados à ultraperifericidade para além dos custos de transporte.

<sup>47</sup> Direção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM).

<sup>48</sup> Vide [Estatutos da AMT](#), aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14.05.2014.

<sup>49</sup> Vide [Decreto-Lei n.º 7/2006](#), de 04.01.2006, *cit. supra*.

<sup>50</sup> Vide “Plano de Ação da AdC”, *cit. supra*, pp. 312-316 e Anexo 29 – Cabotagem Marítima.

- (i) necessidade de alteração da lista das rotas atualmente classificadas como rotas de serviço público, sendo algumas passíveis de deixarem de ser classificadas como tal;
- (ii) necessidade de alteração da frequência de prestação dos serviços em causa;
- (iii) diminuição da duração do período de tempo mínimo durante o qual deve ser assegurada a continuidade do serviço; e
- (iv) alteração do regime aplicável aos preços (o atual regime assenta num modelo em que é cobrado o mesmo preço, para o frete da mesma mercadoria, independentemente do porto ou da ilha da Região Autónoma em causa a que a mercadoria se destina).

**Propõe-se, quanto ao preço, que durante um período intermédio, enquanto a reavaliação seja efetuada, ou no caso de o legislador decidir pela manutenção do regime jurídico em vigor, que, pelo menos, o legislador opte por introduzir um regime de preço máximo.**

Foi estimado um benefício, **de excedente no consumidor**, de cerca de **EUR 3,3 milhões anuais**<sup>51</sup>, na assunção de que as propostas de alteração legislativas sejam implementadas. Devem, ainda, considerar-se **potenciais efeitos económicos multiplicadores**.

### III. Conclusão

65. Em face de todo o exposto, sumariam-se na Caixa *infra*, os comentários da AdC à iniciativa legislativa, constante do Projeto de Lei n.º 324/XV/1.ª (PSD), em apreciação na CEOPPH:

#### **Parecer da AdC ao Projeto de Lei n.º 324/XV/1.ª (PSD)**

A AdC desenvolve um conjunto de comentários, numa perspetiva de promoção da concorrência, visando contribuir para o processo decisório:

#### **Comentários em geral sobre o sentido e teor da iniciativa legislativa:**

- A AdC considera que o regime de cabotagem marítima, constante do vigente Decreto-Lei n.º 7/2006, deve ser objeto de uma reavaliação, pelo legislador, em conjunto com os Governos Regionais, a DGRM, o IMT, I.P. e a AMT, tendo como objetivo a identificação e avaliação de modelos alternativos de regulação do mercado de serviço público, com vista a dotar o legislador de informação que possibilite a escolha do modelo mais adequado, que promova a eficiência e minimize as distorções da concorrência – *vide* Caixa 1 *supra*.
- Sem prejuízo, a AdC tece comentários específicos ao Projeto de Lei, visando contribuir para o processo decisório – *vide* §§ 14 **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** a 38 *supra*.

#### **Comentários sobre disposições específicas da iniciativa legislativa que visam conferir atribuições à AdC no sentido da emissão de pareceres:**

- Sobre a emissão de parecer no contexto do mecanismo de atualização do montante global anual de subsidiação: **propõe-se a eliminação do no n.º 5, do art.º 5.º** do Projeto de Lei.
- Sobre a emissão de parecer no contexto da apreciação do relatório anual do Observatório de Informação: **propõe-se a eliminação da al. e), do n.º 2, do art.º 7.º** do Projeto de Lei.

<sup>51</sup> Vide "Relatório de Recomendações da OCDE", *cit. supra*. Dados 2015. Pressupõe variação nos preços de -0,5% ou de -2,5%, e elasticidade da procura de 2,00, gerando um benefício de EUR 0,65 M a EUR 3,33 M.

**Oportunidade para promover a implementação das recomendações e propostas do Projeto de Cooperação AdC/OCDE e do Plano de Ação da AdC**

- A AdC considera da oportunidade e da pertinência em promover a implementação das recomendações e propostas de alteração legislativa e regulatória, relativas ao regime de cabotagem marítima, referentes ao Decreto-Lei n.º 7/2006 – *vide* Caixa 1 *supra*.

24 de novembro de 2022