



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

OS SERVIÇOS DE INTERESSE GERAL
(Parte II - Transportes)

(Documento aprovado no Plenário de 25 de Março de 2008,
por maioria, com 34 votos a favor e um voto contra)

Relatora: *Conselheira Maria José Constâncio*

Lisboa 2008



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Na elaboração do presente Parecer, o CES dispôs dos seguintes estudos:

- "Relatório sobre o Sector da Aviação Civil", Dr. José Tomás Baganha, CES, Março 2005.
- "Relatório sobre o Sector dos Transportes Ferroviários", Dr. Francisco Abreu, CES, Março 2005.
- "Relatório sobre o Sector do Transporte Público Local e Regional", Professor Dr. Fernando Nunes da Silva, CES, Março 2005.
- "Relatório sobre o Sector do Transporte Marítimo", Dr. António Belmar da Costa, CES, Janeiro 2007.

O CES agradece aos autores os respectivos estudos e a colaboração que também deram na fase de discussão do Parecer, embora não lhes caiba qualquer responsabilidade no conteúdo deste.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Índice	Pg.
Nota Prévia	4
INTRODUÇÃO	5
I. TRANSPORTE AÉREO	
I.1. Situação do Sector	14
I.2. Enquadramento Legal	17
I.3. Política de Preços	20
I.4. Sistema de Regulação	22
I.5. Conclusões e Recomendações	24
II. TRANSPORTE FERROVIÁRIO	
II.1. Situação do Sector	27
II.2. Enquadramento Legal	29
II.3. Política de Preços	32
II.4. Sistema de Regulação	34
II.5. Conclusões e Recomendações	36
III. TRANSPORTE LOCAL E REGIONAL	
III.1. Situação do Sector	38
III.2. Enquadramento Legal	41
III.3. Política de Preços	47
III.4. Sistema de Regulação	49
III.5. Conclusões e Recomendações	51
IV. TRANSPORTE MARÍTIMO	
IV.1. Situação do Sector	55
IV.2. Enquadramento Legal	60
IV.3. Política de Preços	63
IV.4. Sistema de Regulação	64
IV.5. Conclusões e Recomendações	64



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

NOTA PRÉVIA

A escolha do tema “Os Serviços de Interesse Geral” para um Parecer de Iniciativa do Conselho Económico e Social resultou de uma proposta do respectivo Conselho Coordenador, aprovada pelo Plenário do CES em 12 de Outubro de 2004. Nessa sessão foi também designada como Relatora a Conselheira Maria José Constâncio.

Dada a natureza especializada do tema, sobretudo na parte sectorial, o Parecer apoiou-se em estudos prévios realizados por especialistas nas diversas matérias tratadas. Esses estudos foram divulgados em 12 de Abril de 2005, durante um seminário organizado conjuntamente pelo CES e pela Associação Portuguesa do Centro Europeu das Empresas com Participação Pública e/ou de Interesse Económico Geral (APOCEEPP).

Em virtude do processo de recomposição do CES, que se seguiu à nova formação da Assembleia da República, saída das eleições de 20 de Fevereiro de 2005, a preparação do Parecer, entretanto suspensa, só veio a ser retomada em finais de 2005. Dada a sua extensão foi decidido dividi-lo em três partes.

A parte I contém uma introdução geral sobre os Serviços de Interesse Geral e inclui os sectores da Água e Saneamento, Energia, Telecomunicações e Serviços Postais, tendo sido aprovada no Plenário do CES, realizado em 21 de Abril de 2006, por unanimidade dos 43 Conselheiros presentes.

A parte II, que agora se publica, inclui o sector dos Transportes, designadamente o Aéreo, o Ferroviário, o Local e Regional, e o Marítimo, tendo sido aprovada no Plenário do CES, realizado em 25 de Março de 2008, por maioria, com 34 votos a favor e um voto contra dos Conselheiros presentes. O número de presenças no Plenário que aprovou o presente texto foi inferior a 2/3 do número total de membros do CES legalmente exigidos para a aprovação de pareceres de iniciativa. Esta a razão por que o documento não tem o estatuto formal de parecer do CES.

A parte III será preparada posteriormente e incluirá os sectores da Educação e da Saúde.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Introdução

No quadro das suas competências e do seu direito de iniciativa, o Conselho Económico e Social (CES) aborda, neste documento, a problemática dos transportes, enquanto serviços de interesse geral (SIG) que satisfazem necessidades colectivas, no sentido de dar um contributo para uma reflexão alargada sobre temas de grande relevância económica e social¹.

O sector dos transportes constitui um elemento chave para o desenvolvimento sócio-económico de um país e para o seu posicionamento geo-estratégico na esfera mundial. Esta constatação é a razão primeira para que, nos seus diversos modos, os transportes devam constituir um sistema integrado (intermodal), coordenado e sustentado e obedeçam a opções de política que potenciem a sua missão e vocação específicas.

Razões adicionais reforçam igualmente a sua importância no próprio processo de desenvolvimento das sociedades contemporâneas, mormente no seu potencial como factor de coesão social e territorial, de continuidade do espaço físico, de deslocação dos fluxos populacionais, de acessibilidade ao território e aos mercados de bens e serviços.

Refira-se, ainda, que no âmbito do Tratado da União Europeia², a matéria dos transportes, mais concretamente, dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável, é regulada autonomamente no Título V (artigos 70.º a 80.º), diferenciando-se dos outros SIG. Em particular, no seu artigo 73.º declara que *“são compatíveis ... os auxílios que vão ao encontro das necessidades de coordenação*

¹ As noções de *Serviço de Interesse Geral (SIG)* e de *Serviço de Interesse Económico Geral (SIEG)* encontram-se devidamente explicitadas na parte introdutória do Parecer sobre “Os Serviços de Interesse Geral – Parte I”, aprovado pelo Plenário do CES em 21 de Abril de 2006 (disponível em www.ces.pt).

² Assinado em Maastricht, a 7 de Fevereiro de 1992.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

dos transportes ou correspondam ao reembolso de certas prestações inerentes à noção de serviço público".

Nesta perspectiva, o sector dos transportes assume uma importância relevante, tanto na sua dimensão de produtor quanto, e essencialmente, como prestador de serviços essenciais à sociedade e ao tecido económico, pois, em 2006, representava cerca de 7% do PIB da União Europeia (UE) e 5% do emprego³.

Ao nível da UE, os objectivos para o sector dos transportes foram redefinidos numa Comunicação da Comissão Europeia (CE) ao Conselho e Parlamento Europeu⁴, que dá seguimento ao Livro Branco⁵ sobre os transportes, e que são os seguintes:

- Oferecer um grau elevado de mobilidade às pessoas e às empresas;
- Proteger o ambiente, tendo em conta que aumentaram as pressões ambientais, em especial as que se ligam à poluição do ar;
- Assumir que os transportes são um dos principais consumidores de energia e, portanto, é necessário assegurar a segurança do abastecimento e fomentar a racionalidade energética;
- Favorecer, no domínio social, um relançamento da qualidade do emprego e a melhoria das qualificações dos trabalhadores do sector;
- Proteger os cidadãos europeus enquanto utilizadores e fornecedores de serviços de transporte e, ao mesmo tempo, como consumidores do ponto de vista da segurança;
- Inovar para apoiar a realização dos dois primeiros objectivos e, também, promover conexões internacionais que reforcem uma mobilidade duradoura.

³ COM (2006) 314 final, *"Manter a Europa em movimento – Mobilidade sustentável para o nosso continente – Revisão intercalar do Livro Branco da Comissão de 2001 sobre os Transportes"*, de 22 de Junho.

⁴ Idem, nota de rodapé 3.

⁵ COM (2001) 370 final, *"Livro Branco: A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções"*, de 12 de Setembro.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Estes objectivos asseguram uma boa ligação com a Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego⁶. A criação do mercado interno já beneficiou o transporte por estrada e o transporte aéreo, sendo desejável que o mesmo aconteça aos transportes ferroviário e marítimo.

No Livro Branco da CE, antes referido, os principais problemas postos em evidência foram o desequilíbrio do desenvolvimento dos diferentes modos de transporte, o congestionamento nas estradas, em particular, nas vias urbanas e, também, no espaço aéreo, para além dos impactos sobre o ambiente. O documento propunha políticas destinadas a reequilibrar os diferentes modos de transporte e insistia sobre a necessidade de promover as redes transeuropeias. No entanto, esse documento colocava a tónica sobre um forte crescimento económico, que não veio a concretizar-se.

Em todo o caso, há oportunidades para uma articulação intermodal de modos de transporte, combinando, nomeadamente, o transporte por estrada com o transporte ferroviário e com o transporte marítimo.

A importância dos transportes no quadro de abertura económica e social em que vive a UE é crescente, representando cerca de 30% do consumo total de energia e cerca de 71% do petróleo consumido⁷. A dependência do petróleo é enorme e o seu elevado preço nos mercados internacionais recomenda medidas urgentes e políticas inovadoras no sector dos transportes.

Embora em graus diversos, todos os modos de transporte são afectados por esta realidade, que se traduz em aumento de custos, de congestionamento, de poluição e de degradação ambiental. Neste aspecto, há que referir que os transportes no interior da UE são responsáveis por cerca de 21% das emissões de

⁶ Conselho Europeu de Bruxelas, de 22-23 de Março de 2005.

⁷ COM (2006) 314 final, *"Manter a Europa em movimento – Mobilidade sustentável para o nosso continente – Revisão intercalar do Livro Branco da Comissão de 2001 sobre os Transportes"*, de 22 de Junho.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

gases com efeito de estufa, com acentuado efeito negativo sobre o aquecimento climático, o que pode colocar em risco os progressos alcançados na prossecução dos objectivos de Quioto.

Dada a sua relevância, esta situação recomenda a atenção de todos os agentes do sector dos transportes e a regular elaboração e divulgação de relatórios sobre os progressos alcançados na melhoria do desempenho ambiental.

No contexto nacional, ainda que os objectivos da Comunicação da CE, anteriormente mencionada, sejam importantes, o facto é que a política de privatizações seguida em Portugal tem contribuído para reduzir as condições de mobilidade, privilegiando-se o transporte individual em detrimento do transporte colectivo, com consequências nefastas para o ambiente, para o consumo energético e para uma degradação da qualidade e maior precariedade do emprego no sector dos transportes.

O CES recomenda que as regras de tarifação dos transportes, em particular, no caso dos transportes de passageiros, sejam devidamente avaliadas. Anota-se que, entre o início de 1995 e o final de 2007, a variação do índice geral de preços no consumidor foi cerca de 40%, enquanto a variação do índice geral de preços nos transportes foi da ordem dos 70%.

O presente documento analisa os diversos modos de transporte – aéreo, ferroviário, local e regional e marítimo.

No que se refere ao **transporte aéreo**, a globalização da sua actividade e a necessidade de concentrar as operações intercontinentais em centros de operações ou *hubs* centrais em relação aos mercados de origem das maiores transportadoras europeias – que, por sua vez, estão inseridas em alianças a nível mundial –, exige a sua "alimentação" através de uma rede de voos no mercado



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

interno europeu que, assim, desempenham um papel fundamental na rentabilização e viabilização dessas operações.

Quanto aos voos não regulares, a abertura e a desregulação deste tipo de operações no espaço europeu possibilitou a oferta de serviços complementares ao transporte regular (tradicional), constituindo um factor de aumento do tráfego turístico, seja ele étnico ou de negócios.

Este aumento de tráfego, em que a liberalização é, em simultâneo, causa e efeito, tem consequências económicas significativas com impacto em todos os sectores da actividade económica. Ao mesmo tempo, o aumento das frequências dos operadores regulares europeus nas principais rotas, em virtude da liberalização, tem originado uma redução de preços e um aumento das facilidades de transporte para os consumidores.

No mercado europeu, o transporte aéreo teve uma expansão excepcional nos últimos anos, tendo o número de voos intra-europeus crescido cerca de 50%, no período de 1995-2004. Em termos médios anuais, em 2004, cerca de 650 milhões de passageiros deslocaram-se em diferentes tipos de voos, dos quais, aproximadamente, 24% diziam respeito a voos domésticos, 42% a voos intra-europeus e 34% a voos extra-europeus⁸.

O mercado português apresentou igualmente crescimentos apreciáveis nos últimos anos, aos quais se junta o facto de Portugal ser um destino turístico de relevo no mercado europeu e mundial e, em relação a alguns destinos, o mercado étnico também constituir uma fonte de tráfego significativa. A globalização da economia e o desenvolvimento do mercado único têm também contribuído para o aumento do interesse no mercado português.

⁸ Eurostat, "Air Transport in Europe in 2004", Statistics in Focus, Janeiro 2006.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O número total de passageiros que, em 2006, circulou pelos aeroportos portugueses superou os 25 milhões, dos quais cerca de 50% no aeroporto de Lisboa. No mesmo ano, o movimento de passageiros nos aeroportos das Regiões Autónomas foi da ordem dos 4,3 milhões⁹.

O **transporte ferroviário**, juntamente com o rodoviário, é aquele que, no quadro dos SIG, assegura a ligação das diferentes parcelas do território continental. As modernas redes rodoviárias têm tornado o transporte ferroviário menos competitivo, mas a simples consideração de ter sido utilizado por cerca de 155 milhões de passageiros em 2006, destaca a sua importância no contexto dos transportes portugueses.

Na Comunicação da CE de Junho de 2006, anteriormente referida, são previstas acções que visam suprimir os entraves técnicos à interoperabilidade e assegurar o reconhecimento mútuo dos equipamentos, promovendo, simultaneamente, um programa de corredores de frete ferroviário no âmbito de uma logística dos transportes.

Em Portugal, enquanto não for efectuada a modernização e a compatibilização com a rede transeuropeia, haverá dificuldades acrescidas quanto à supressão dos entraves técnicos à interoperabilidade.

Actualmente, coloca-se a questão da definição das prioridades e dos modelos de financiamento, em particular, pelos fundos comunitários, no que respeita ao comboio de alta velocidade (TGV) nas suas ligações entre Lisboa e Porto e nas suas ligações internacionais através de Vigo e Madrid.

⁹ "Actividade dos Transportes – Janeiro a Dezembro de 2006", INE, Folha de Destaque, 1 Março de 2007.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Os **transportes locais e regionais**, enquanto SIG, são de grande importância para as sociedades modernas, pois asseguram as ligações diárias das populações entre os seus locais de residência e os locais de actividade laboral ou outra.

Na sequência da Comunicação de Junho de 2006, acima citada, a CE divulgou, em 2007, o Livro Verde “Por uma nova cultura de mobilidade urbana”¹⁰. Mais de 60% dos europeus vivem em meio urbano e os transportes urbanos, com peso determinante para o transporte individual, são responsáveis por cerca de 40% das emissões de CO₂. Cerca de 1/3 da mortalidade causada por acidentes de viação tem origem nos meios urbanos e os problemas de congestionamento têm, também, uma incidência grande nesses meios. Em determinadas cidades optou-se já por cobrar taxas de entrada, no sentido de desincentivar a utilização do transporte individual, mas esta medida é controversa, sobretudo para o sector do comércio.

Um dos problemas essenciais em Portugal tem a ver com o facto de mais de 2/3 das deslocações nos centros urbanos corresponderem a deslocações diárias para os locais de trabalho, que se realizam em más condições, pela separação e segregação das zonas residenciais, ocasionando o aumento das necessidades de mobilidade e encorajando a utilização do transporte particular, em vez dos transportes colectivos. Esta realidade tem efeitos muito negativos sobre as condições de vida e de trabalho da generalidade da população, em particular das camadas mais desfavorecidas, sobre os custos e a produtividade, sobre a poluição e o aquecimento global, sobre a sinistralidade rodoviária e o *stress*, dificultando também uma conciliação saudável entre a vida profissional e a vida familiar.

Por último, o parecer do CES aborda o sector do **transporte marítimo**, pondo a ênfase enquanto serviço de interesse geral, em que as questões relacionadas com a actividade portuária são de maior relevo.

¹⁰ COM (2007) 551, de 25 de Setembro de 2007.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

A UE é, de certa forma, uma grande península, em que cerca de 2/3 das suas fronteiras são com o mar. Os transportes marítimos constituem, por isso, um elemento fundamental da economia europeia e estão a revelar-se uma alternativa aos transportes terrestres, não apenas no transporte marítimo de curta distância ao longo da sua orla marítima, mas, também, através das suas vias navegáveis interiores.

Adicionalmente, embora se trate de um sector com características próprias e bastante diferenciado dos sectores dos transportes aéreo, ferroviário e local e regional, designadamente no que respeita às obrigações de serviço público, o seu tratamento neste parecer justifica-se pela sua importância económica e social em Portugal, na medida em que as ligações comerciais entre o território continental e as Regiões Autónomas, que são espaços insulares, são fundamentalmente asseguradas pelo transporte marítimo.

Nesta introdução têm cabimento, ainda, duas observações de carácter geral que interessam a todos os modos de transporte: a qualidade dos serviços prestados e o correspondente grau de satisfação dos utentes.

Um estudo publicado em Dezembro de 2003¹¹ analisa oito tipos de serviços de interesse geral, nele incluindo o transporte aéreo, o ferroviário e os locais e regionais (carro eléctrico, autocarro e metropolitano). No quadro seguinte são apresentados alguns dos resultados incluídos no referido estudo.

¹¹ Resultados do "Flash Eurobarometre 150 – La qualité des services", Dezembro de 2003.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

			Transporte aéreo	Transporte ferroviário	Transporte local e regional
	Percentagem de utentes	UE-15	36	40	42
		Portugal	17	30	42
	Grau de satisfação geral	UE-15	87	71	71
		Portugal	93	88	71
Aspectos a melhorar	Pontualidade dos serviços	UE-15	28	31	24
		Portugal	44	17	31
	Frequência dos serviços	UE-15	5	8	20
		Portugal	4	17	11
	Facilidade nas ligações	UE-15	10	-	10
		Portugal	8	-	13
	Acessibilidade aos aeroportos	UE-15	16	-	-
		Portugal	6	-	-

Os portugueses têm elevados graus de satisfação relativamente aos transportes que utilizam, salientando-se que, em relação aos modos de transporte aéreo e ferroviário, o seu grau de satisfação é superior à média da UE-15. Contudo, os portugueses são, conjuntamente com os espanhóis, os cidadãos comunitários com menor percentagem de utentes que utilizam estes dois modos de transporte.

Os utentes dos serviços prestados pelos transportes foram também questionados sobre os aspectos que mais desejavam ver melhorados para aumentar o seu grau de satisfação. No contexto da UE-15, os portugueses foram aqueles que mais referiram a pontualidade dos serviços como o primeiro aspecto a melhorar em todos os modos de transporte, com excepção do modo ferroviário.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

I. TRANSPORTE AÉREO

I.1. SITUAÇÃO DO SECTOR

A actividade do sector do transporte aéreo, em Portugal, baseia-se essencialmente em três tipos de operadores: as companhias de aviação comercial, os serviços de navegação aérea e os serviços de gestão de aeroportos. Todos estes operadores têm em comum o facto do Estado ser o detentor do capital nas sociedades anónimas de capital exclusivamente público e na entidade pública empresarial.

Existem várias companhias de aviação comercial, destacando-se a TAP Portugal, SA (que, em 2007, adquiriu a PGA-Portugália *Airlines*), e o Grupo SATA, que agrupa a SATA *Air Açores*, SA e a SATA Internacional, SA.

Existe, ainda, um sector não-público de aviação civil de pequena dimensão, que inclui alguns transportadores aéreos privados que operam em serviços aéreos regulares e não regulares.

Estas empresas estão inseridas em mercados liberalizados e muito competitivos, pelo que têm atravessado situações financeiras difíceis. Com efeito, a actividade do transporte aéreo português enfrenta a concorrência de companhias de maior dimensão, inseridas em alianças com uma visão de mercado, operando numa lógica de integração vertical – distribuição/hotelaria/transporte – e com um mercado local de maior dimensão que o mercado português.

No caso da TAP, que opera desde 1945, o Decreto-Lei n.º 122/98, de 9 de Maio, determinou o início do seu processo de reprivatização em duas fases. Na primeira fase seria admitido um parceiro estratégico e, na segunda, proceder-se-ia a uma dispersão do capital da empresa. Procurou-se, então, melhorar a situação financeira, mediante a alienação parcial da empresa de *handling*, o que veio, de



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

facto, contribuir para tornar mais atractiva a reprivatização que, por razões diversas, ainda não se concretizou.

A SATA *Air* Açores foi criada em 1947, como uma sociedade anónima, tendo sido extinta e transformada em empresa pública regional através do Decreto-Lei n.º 490/80, de 17 de Outubro. Em 2000, através do Decreto-Lei n.º 276/2000, de 10 de Novembro, voltou a ser transformada em sociedade anónima. A SATA Internacional é uma subsidiária da SATA *Air* Açores, que está licenciada para operar voos no exterior dos Açores, desde 1995. O capital social destas empresas é detido integralmente pelo Governo Regional dos Açores.

As empresas prestadoras de serviços de navegação aérea e de gestão de aeroportos são as seguintes: a ANA – Aeroportos de Portugal, SA (é responsável pelo serviço aeroportuário do continente e da Região Autónoma dos Açores); a ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, SA (empresa com atribuições idênticas à ANA, SA, para os aeroportos da Região Autónoma da Madeira); e a NAV Portugal – Navegação Aérea de Portugal, EPE (empresa prestadora de serviços de controlo e navegação no espaço aéreo nacional).

A ANA foi criada como empresa pública pelo Decreto-Lei n.º 246/79, de 25 de Julho, e transformada em sociedade anónima pelo Decreto-Lei n.º 404/98, de 18 de Dezembro, com uma designação adaptada ao objecto social de âmbito exclusivamente aeroportuário. Porém, o contrato de concessão, previsto no artigo 12.º desse Decreto-Lei, nunca foi celebrado, o que compromete o rigor da gestão e a eficiência económica da ANA.

Como sociedade anónima de capital exclusivamente público foi-lhe atribuído, em regime de exclusividade, o serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil, consubstanciado no estabelecimento, gestão e desenvolvimento de infra-estruturas aeroportuárias e compreendendo as seguintes actividades:



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- Assegurar a partida e a chegada de aeronaves e o embarque, desembarque e encaminhamento de passageiros, carga e correio nos Aeroportos do continente e da Região Autónoma dos Açores;
- Manter e desenvolver as infra-estruturas aeroportuárias dos aeroportos mencionados;
- Estudar, planear, construir, explorar e desenvolver novas infra-estruturas civis aeroportuárias, quando o Governo assim o determinar.

A ANA e, por mais fortes razões, a ANAM, constituem monopólios naturais, pois só de forma muito limitada se pode considerar que os aeroportos portugueses estão em concorrência com outros aeroportos. Com efeito, a situação periférica dos aeroportos portugueses e a dificuldade de se posicionarem como centros de operações (*hubs*) para uma determinada zona geográfica, são situações que condicionam o seu desenvolvimento.

Na execução da concessão legalmente atribuída, a ANA detém relevantes poderes de autoridade, equiparados aos do Estado, que lhe permitem gerir o domínio público, utilizando os mecanismos de licenciamento e concessão da ocupação e exercício de qualquer actividade nos aeroportos em causa¹².

Aquelas componentes públicas de autoridade implicam uma gestão por vezes conflituante entre, por um lado, os interesses de flexibilidade exigidos pela gestão empresarial de uma sociedade anónima e, por outro lado, os ditames de direito público aplicáveis, decorrentes da sua natureza de concessionária de um serviço público, em regime de exclusividade.

¹² Refira-se, nomeadamente, a capacidade de fixar as taxas a cobrar pela ocupação de terrenos, edificações e outras instalações, bem como pelo exercício de qualquer actividade na área dos aeroportos sob concessão; cobrar coercivamente as taxas e rendimentos provenientes das actividades compreendidas na concessão, sendo os respectivos créditos, para todos os efeitos legais, equiparados aos do Estado; expropriar imóveis e direitos a eles relativos que se mostrem necessários à prossecução do serviço público atribuído; ocupar terrenos, implantar traçados e executar servidões administrativas e aeronáuticas, e, também, a execução coerciva das demais decisões de autoridade, incluindo o recurso à força pública.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Acresce ainda a circunstância dos aeroportos sob gestão da ANA serem explorados em rede, o que não permite a autonomização entre eles, por força dos resultados deficitários de alguns, abrangidos no seu todo por uma noção de serviço público aeroportuário de nível nacional.

A NAV Portugal tem como missão prioritária a prestação de serviços de tráfego aéreo nas Regiões de Informação de Voo (RIV) sob responsabilidade portuguesa – Lisboa e Santa Maria –, garantindo o cumprimento da regulamentação nacional e internacional nas melhores condições de segurança. Como prestador nacional de serviços de navegação aérea, a NAV Portugal está confrontada com um desafio de eficiência económica, num quadro de segurança aérea, no âmbito do *Céu Único Europeu*.

I.2. ENQUADRAMENTO LEGAL

A Convenção sobre a Aviação Civil Internacional, assinada em Chicago em 7 de Dezembro de 1944 e em vigor desde 4 de Abril de 1947, constitui a ordem jurídica internacional de vocação global, reúne actualmente 188 Estados contratantes e tem por objectivo a promoção da cooperação internacional no domínio da aviação civil.

A Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) promove e supervisiona, à escala global, o cumprimento da Convenção e dos seus 18 Anexos, uma massa normativa de carácter predominantemente técnico, em permanente actualização. As conclusões das Conferências da OACI constituem um importante acervo de recomendações dirigidas aos Estados e, nessa medida, são o maior denominador comum em matéria de regulação económica da aviação civil à escala mundial.

Importante é ainda ter presente a actividade normativa internacional da *Joint Aviation Authority* (JAA), nomeadamente os normativos existentes relativos à



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

formação e treino do pessoal de voo (pilotos e tripulantes de cabina), bem como os procedimentos relativos ao transporte de mercadorias perigosas.

A actividade das empresas do sector encontra-se submetida à legislação nacional e comunitária de aplicação directa (regulamentos), que abrange áreas cada vez mais amplas, tais como licenciamento, responsabilidade civil, atribuição de faixas horárias, direitos dos passageiros, segurança, etc.

No âmbito da União Europeia (UE), o enquadramento fundamental para a liberalização do transporte aéreo é o conjunto de medidas de aviação designadas por “terceiro pacote”, que compreende três regulamentos do Conselho Europeu, os quais constituem o principal corpo normativo comunitário neste domínio, ao qual os Estados-membros tiveram de adaptar as legislações nacionais¹³.

Em 2002, na sequência de um conjunto de acórdãos do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE), proferidos nos processos contra o Reino Unido, a Dinamarca, a Suécia, a Finlândia, a Bélgica, o Luxemburgo, a Áustria e a Alemanha¹⁴, determinou-se que as transportadoras comunitárias devem ser objecto de igualdade de tratamento, impondo que todas possam justificar a abertura de um estabelecimento (filial, sucursal ou agência) no território de outro Estado-membro, com a possibilidade de serem designadas de forma não discriminatória pelo Estado-membro de acolhimento para a prestação de serviços aéreos regulares com países terceiros num contexto bilateral.

Mais recentemente, no sentido de resolver a insustentável situação de congestionamento do espaço aéreo e dos atrasos dos voos, a Comissão Europeia

¹³ Regulamento (CEE) n.º 2407/92, de 23 de Julho, relativo à concessão de licenças às transportadoras aéreas; Regulamento (CEE) n.º 2408/92, de 23 de Julho, relativo ao acesso das transportadoras aéreas comunitárias às outras áreas intracomunitárias; e Regulamento (CEE) n.º 2409/92, de 23 de Julho, sobre tarifas aéreas de passageiros e de carga (J.O. n.º L 240 de 24 de Agosto de 1992).

¹⁴ Na sequência destes acórdãos do TJCE, proferidos nos Processos C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 e C-476/98, todos de 5 de Novembro de 2002, a CE publicou uma comunicação sobre as consequências dos acórdãos para a política europeia de transporte aéreo – COM (2002) 649 final, de 19 de Novembro.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

(CE) decidiu levar a cabo uma profunda reforma – que denominou *Céu Único Europeu* – com o objectivo de alcançar uma gestão unificada do tráfego e do espaço aéreo, melhorar as condições de segurança e de eficácia global da situação aérea na Europa¹⁵.

Nessa reforma destaca-se a fusão dos espaços aéreos superiores numa única Região de Informação de Voo (RIV), a criação de um regulador único do espaço aéreo e a adopção de normas comuns de funcionamento dos serviços de navegação aérea e de equipamento.

No que respeita à defesa dos direitos dos consumidores, o Decreto n.º 39/2002, de 27 de Novembro, em vigor desde 4 de Novembro de 2003, aprovou a Convenção para a Unificação de Certas Regras Relativas ao Transporte Aéreo Internacional, adoptada em 28 de Maio de 1999 pela Conferência Internacional de Direito Aeronáutico, no âmbito da OACI.

Por sua vez, o Regulamento (CE) n.º 261/2004, de 11 de Fevereiro, do Conselho e Parlamento Europeu, que entrou em vigor em 17 de Fevereiro de 2005, veio estabelecer as regras comuns à assistência e indemnização dos passageiros dos transportes aéreos, em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos. A partir de Dezembro de 2005, quer o Conselho quer o Parlamento Europeu decidiram constituir uma lista, que é regularmente actualizada, de companhias aéreas que não merecem a aprovação dos reguladores europeus. Estas companhias devem obedecer a regras estritas de manutenção.

¹⁵ Esta reforma foi concretizada através dos seguintes Regulamentos do Conselho e Parlamento Europeu: o Regulamento (CE) n.º 549/2004, de 10 de Março, que estabelece o enquadramento para a criação do Céu Único Europeu; o Regulamento (CE) n.º 550/2004, de 10 de Março, relativo à prestação de serviços no Céu Único Europeu; o Regulamento (CE) n.º 551/2004, de 10 de Março, relativo à organização e ao uso do espaço aéreo no Céu Único Europeu; e o Regulamento (CE) n.º 552/2004, de 10 de Março, referente à interoperabilidade da Rede Europeia de Gestão de Tráfego Aéreo.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

É de mencionar, também, que se encontra em vigor, em Portugal, o Regulamento (CEE) n.º 2408/92 do Conselho, de 23 de Julho, que, no seu artigo 4.º, estabelece um regime de obrigações de serviço público no transporte aéreo para regiões periféricas ou em desenvolvimento. Este regime foi adoptado pelo Decreto-Lei n.º 138/99, de 23 de Abril, e dirige-se ao transporte aéreo entre o continente e as Regiões Autónomas, a estas entre si, no interior de cada Região Autónoma ou para qualquer outra região periférica ou em desenvolvimento do território nacional, bem como em ligações aéreas de fraca densidade de tráfego, como seja a região de Trás-os-Montes.

I.3. POLÍTICA DE PREÇOS

Conforme é reconhecido no *working paper* da CE sobre o desempenho das indústrias de rede¹⁶, os preços do transporte aéreo têm beneficiado da liberalização que se verificou, sobretudo, nos últimos dez anos.

No entanto, quando os consumidores foram inquiridos sobre a qualidade dos serviços, verificou-se que 47% afirmaram desejar mudar de companhia aérea se os preços baixassem, enquanto só 30% o fariam em razão da melhoria da qualidade do serviço, significando que o preço é um importante factor de decisão do consumidor¹⁷.

Segundo um estudo efectuado a 20 fornecedores de viagens, em colaboração com associações de consumidores de Espanha, Itália e Bélgica, concluiu-se que a maioria das agências e transportadoras não apresenta o preço total das viagens de forma clara, publicitando apenas a tarifa-base e transmitindo, em muitos casos, a ideia de um custo abaixo do real. Concluiu-se, ainda, que a maioria não discrimina

¹⁶ *Commission Staff Working Paper – SEC (2004) 866*, de 23 de Junho.

¹⁷ Resultados do "Flash Eurobarometre 150 – La qualité des services", Dezembro de 2003.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

os encargos, sendo que, quando o fazem, utilizam expressões que pouco ou nada esclarecem¹⁸.

A competitividade das companhias aéreas depende, em grande parte, das taxas de tráfego aeroportuário e das taxas impostas pelos prestadores de serviço de navegação aérea¹⁹. Estas últimas têm sido facturadas e cobradas pela Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea (Eurocontrol), com base em estimativas de recuperação de custos de investimento.

Mais complexo é o impacto das taxas de navegação aérea praticadas pela NAV Portugal. Em 2003, por exemplo, para uma operação com uma aeronave A320 num voo *Schengen* pagava-se uma taxa de controlo de tráfego aéreo terminal que representava cerca de 29% dos custos suportados pelos operadores. A NAV Portugal não tem tido estímulos internos suficientemente fortes para conter os custos operacionais e gerais incluídos nos serviços fornecidos às companhias aéreas. Estas reivindicam, desde há muitos anos, uma alteração substancial do sistema de cobrança de taxas de rota, o qual deveria traduzir, em valores monetários, uma relação de custo-benefício e constituir um permanente estímulo à prestação eficiente de serviços de navegação aérea.

Conforme referido anteriormente, em Março de 2004 a CE aprovou o pacote do *Céu Único Europeu* que, sem alterar substancialmente o sistema em vigor, impõe a necessidade de maior transparência na fixação dos custos, acentua a necessidade de melhorar a relação custo-eficácia e prevê a adopção de incentivos aos prestadores de serviços de navegação aérea para melhorarem a gestão rigorosa

¹⁸ *Revista Dinheiro & Direitos*, n.º 75, de Maio/Junho de 2006, DECO – Associação Portuguesa Para a Defesa do Consumidor.

¹⁹ Quanto às taxas aplicadas pela ANA, o seu enquadramento legal está consagrado no Decreto-Lei n.º 102/90, de 30 de Julho, na redacção conferida pelo Decreto-Lei n.º 280/99, de 26 de Julho, bem como o Decreto Regulamentar n.º 12/99, de 30 de Julho, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 5-A/2002, de 8 de Fevereiro.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

dos fluxos de tráfego e a capacidade, mantendo sempre o máximo nível de segurança²⁰.

Refira-se, ainda, que o aparecimento de novos riscos, nomeadamente associados ao terrorismo e às oscilações do preço dos combustíveis tem, directa ou indirectamente, interferido na política de preços.

Neste contexto, a NAV Portugal confronta-se com a necessidade de adoptar medidas tendentes a melhorar, de forma significativa, a eficiência como prestador de serviços às companhias aéreas e a contribuir para a competitividade dos destinos aeroportuários situados no nosso país. Num estudo de finais de 2003 constata-se que o aeroporto de Lisboa ocupa a 4ª posição no *ranking* dos aeroportos europeus mais dispendiosos, logo após Amesterdão, Londres e Paris, os quais, pela dimensão e complexidade do tráfego, são muito diferentes daquele.

I.4. SISTEMA DE REGULAÇÃO

O Decreto-Lei n.º 133/98, de 15 de Maio, criou o Instituto Nacional de Aviação Civil, IP (INAC) e aprovou os respectivos estatutos. O diploma reforçou as funções regulamentadoras, de supervisão e de inspecção do Estado para o sector da aviação civil que, em termos genéricos, abrange os aeroportos e aeródromos, o transporte aéreo e a navegação aérea, tendo dotado a nova entidade com poderes, embora limitados, de regulação económica e de protecção dos direitos dos consumidores.

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 145/2002, de 21 de Maio, veio reforçar a capacidade fiscalizadora do INAC, bem como a obrigatoriedade e legalidade para desenvolver processos de contra-venção ou de contra-ordenação.

²⁰ Regulamento (CE) n.º 550/2004, de 10 de Março, do Conselho e Parlamento Europeu.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

As mais importantes atribuições do INAC são a regulamentação, supervisão e inspecção do sector da aviação civil, o licenciamento de empresas, a segurança e manutenção, a regulação económica, o registo aeronáutico e a assessoria ao Governo. De entre estas funções, consideram-se como mais relevantes a regulação económica e a segurança. No que concerne à segurança, importa especialmente atender às questões ligadas à fiscalização da formação inicial e recorrente obrigatórias, dos tempos máximos de trabalho e tempos mínimos de repouso, para que seja garantida a segurança, quer dos passageiros, quer dos tripulantes. Esta é uma competência do INAC que tem sido sistematicamente relegada para segundo plano, quer por inércia, quer por falta de meios.

O sector da aviação civil nacional é predominantemente público e, neste contexto, torna-se necessário dispor de uma entidade dotada de poderes de regulação económica capazes de assegurar a imparcialidade de tratamento e a igualdade de operadores públicos e privados, sobretudo quando existe actividade económica em regime de monopólio natural e interesses públicos conflitantes.

Tais poderes visam garantir, da parte de todos os operadores, o cumprimento das mesmas regras: transparência, não discriminação no acesso ao mercado, qualidade do serviço, elevada eficiência, investimentos determinados pela racionalidade económica, taxas de tráfego moderadamente remuneradoras (aeroportos e navegação aérea), respeito pelos direitos dos consumidores e protecção ambiental.

Importa ainda abordar a relação entre o INAC, como regulador sectorial, e a Autoridade de Concorrência. No n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de Janeiro, qualificou-se o INAC como a autoridade reguladora sectorial da concorrência, a par de outros institutos. Por sua vez, a Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, que aprovou o regime jurídico da concorrência, estabelece os mecanismos de articulação entre as autoridades sectoriais referidas naquela disposição e a Autoridade da Concorrência.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Essa clarificação deveria fazer-se à luz do conceito de concorrência efectiva, complementado com o da capacidade de actuação de cada uma das entidades²¹. Assim:

- Competirá ao INAC, no âmbito das suas atribuições, identificar os mercados relevantes no sector da aviação civil que apresentam características de concorrência efectiva e os que requerem a utilização de instrumentos de regulação económica;
- Nos mercados em que se verifica concorrência efectiva (transporte aéreo, com excepção do transporte sujeito a obrigações de serviço público), a garantia de bom funcionamento do mercado implica uma avaliação *ex-post* do comportamento dos agentes económicos por parte da Autoridade da Concorrência;
- Nos mercados em que há necessidade de regulação económica, transporte aéreo sujeito a obrigações de serviço público, assistência em escala enquanto persistirem as actuais restrições ao funcionamento do mercado, acesso ao mercado aeroportuário (taxas), prestação de serviços de tráfego aéreo (controlo terminal), compete ao INAC a supervisão e regulação *ex-ante* do comportamento dos agentes económicos, por ser a entidade cuja capacidade de actuação é a mais eficaz.

I.5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Nos últimos anos o transporte aéreo tornou-se acessível à generalidade dos cidadãos, em virtude do desenvolvimento económico, do alargamento dos mercados e da concorrência entre companhias aéreas que, no caso da UE, se acentuou devido aos esforços desenvolvidos para criar um mercado interno. Como se verificou, este foi o único sector, abordado no já referido *working paper* da CE sobre as indústrias de rede, que experimentou uma efectiva diminuição de preços.

²¹ Cf. "Relatório sobre o Sector da Aviação Civil", Dr. José Tomás Baganha, CES, Março 2005.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

No caso português, as obrigações de serviço público são definidas a nível nacional, tendo em vista facilitar as ligações aéreas com as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e, também, à região do Nordeste Transmontano. Por isso, as transferências financeiras entre o Estado e as empresas, resultantes dessas obrigações, são essenciais.

O CES chama a atenção para alguns dos problemas que ainda subsistem no sector do transporte aéreo, designadamente:

- Inexistência de um contrato de concessão entre o Estado e a ANA, que será importante promover e que deverá clarificar as obrigações de serviço público e eventuais compensações;
- Insuficiência de meios de que o INAC dispõe para actuar, nomeadamente no âmbito da fiscalização em matérias como a da segurança de voo (formação, tempos de trabalho e de repouso dos tripulantes de cabina);
- Necessidade de melhorar o sistema de certificação e o reconhecimento de competências e habilitações dos vários profissionais do sector, garantindo nomeadamente a emissão de uma licença obrigatória para os tripulantes de cabina que operam em companhias portuguesas;
- Necessidade de clarificar a sobreposição de competências entre o INAC e a Autoridade de Concorrência;
- Ausência de transparência na fixação das taxas aeroportuárias;
- Necessidade de desenvolvimento da infra-estrutura aeroportuária na região do Nordeste Transmontano e a necessária garantia de regularidade das ligações aéreas de serviço público.

Finalmente, pela sua importância económica, social e ambiental, o CES manter-se-á atento às questões relacionadas com a construção do anunciado Novo Aeroporto de Lisboa (NAL), designadamente no que respeita à sua localização, sistema integrado de acessibilidades e transportes, impacto ambiental e



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

capacidade de resposta às necessidades do tráfego aéreo num horizonte mais longo.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

II. TRANSPORTE FERROVIÁRIO

II.1. SITUAÇÃO DO SECTOR

Os transportes ferroviários nacionais cumprem obrigações de serviço público, pelo que o seu enquadramento legal restringe os seus operadores apenas a empresas públicas ou a concessionários privados.

De facto, a Constituição da República Portuguesa, no artigo 84.º, define como pertencentes ao domínio público as linhas-férrreas nacionais e, no artigo 165.º, estabelece uma reserva de competência da Assembleia da República quanto à definição dos sectores de propriedade dos meios de produção, incluindo a dos sectores básicos nos quais seja vedada a actividade às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza. Neste enquadramento constitucional, a Lei n.º 88-A/97, de 25 de Julho²², veda a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso a algumas actividades económicas, entre as quais se encontram os transportes ferroviários explorados em regime de serviço público, salvo quando concessionadas.

Deste modo, existem actualmente, em Portugal, os seguintes operadores ferroviários: CP – Comboios de Portugal, EP; REFER – Rede Ferroviária Nacional, EP e FERTAGUS – Travessia do Tejo Transportes, SA. Existe, ainda, no sector, com carácter relevante, a RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, SA.

A CP possui, claramente, obrigações de serviço público, definidas na lei, uma vez que lhe compete "*a exploração do transporte de passageiros e mercadorias nas linhas-férrreas, troços e ramais,... que se integram na rede ferroviária nacional, bem como dos que nela venham a ser incluídos*"²³. Embora não haja contratualização

²² Regula o acesso da iniciativa privada a determinadas actividades económicas.

²³ A missão da CP está definida no seu estatuto, publicado pelo Decreto-Lei n.º 109/77, de 25 de Março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 116/92, de 20 de Junho.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

quanto às obrigações de serviço público, a CP recebe anualmente indemnizações compensatórias, que só parcialmente cobrem os custos adicionais.

A REFER²⁴ é uma empresa pública para a qual foi utilizado o conceito de delegação no que respeita à prestação do serviço público, competindo-lhe a *“gestão da infra-estrutura integrante da rede ferroviária nacional”*²⁵. Tal como a CP, recebe anualmente indemnizações compensatórias pelo cumprimento das obrigações de serviço público.

A FERTAGUS²⁶ constitui uma concessão relativamente recente que, por isso, está sujeita a um maior rigor no tratamento das obrigações de serviço público, pois está obrigada a realizar a exploração do seu serviço de acordo com a definição de um programa de oferta predefinido, garantindo condições de qualidade, comodidade, rapidez e segurança previstos no contrato de concessão. No âmbito do referido programa de exploração de serviço está prevista a realização de um conjunto de circulações de baixa taxa de utilização, as quais determinarão compensações financeiras do Estado, caso aquelas sejam causadoras de um desequilíbrio financeiro do concessionário. Refira-se que os volumes de tráfego da FERTAGUS não têm atingido os valores inicialmente previstos, o que condicionou a recente renegociação do contrato de concessão, inicialmente com um prazo de 30 anos, prorrogáveis por um período não superior a 15 anos. Este novo contrato assenta num sistema de indemnizações compensatórias até 2010, funcionando sem apoios do Estado desde esta data até 2019. A partir de 2019 far-se-á a renegociação da concessão em diferentes condições.

²⁴ Empresa de capitais públicos que resultou da separação entre infra-estruturas ferroviárias e actividade de transporte.

²⁵ Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de Abril.

²⁶ É uma empresa privada que venceu o concurso público internacional para a exploração do Eixo Ferroviário Norte/Sul, tendo as bases da concessão sido regulamentadas pelo Decreto-Lei n.º 189-B/99, de 2 de Junho.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

A RAVE²⁷ é uma empresa pública que tem como missão *"o desenvolvimento e coordenação dos trabalhos e estudos necessários para a formação das decisões de planeamento e construção, financiamento, fornecimento e exploração de uma rede ferroviária de alta velocidade a instalar em Portugal continental e da sua ligação com a rede espanhola de igual natureza"*.

As empresas públicas do sector ferroviário têm apresentado situações financeiras desequilibradas, que não têm sido minoradas pela separação entre infra-estrutura e actividade de transporte, que deveria ter introduzido maior racionalidade na afectação de custos. A REFER preparou-se para aplicar taxas de utilização e de serviço à CP, a partir de 1999. Porém, o Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF), entretanto substituído pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres (IMTT)²⁸, como regulador, homologou essas taxas por um valor que a REFER considerou insuficiente para cobrir os custos. Apesar disso, a CP contestou esse valor, dando início a uma situação de contencioso que se manteve até 2003.

II.2. ENQUADRAMENTO LEGAL

Na legislação portuguesa, e para além da Constituição da República, a peça fundamental é a Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (LBTT), Lei n.º 10/90, de 17 de Março. Porém, esta Lei nunca foi regulamentada, o que dificulta a sua aplicabilidade.

As "Orientações Estratégicas para o Sector Ferroviário 2006-2015", apresentadas publicamente em Outubro de 2006, constituem um ponto de partida para a modernização do sistema ferroviário nacional, visando garantir-lhe maior

²⁷ Empresa cuja missão foi definida pelo Decreto-Lei n.º 323-H/2000, de 19 de Dezembro.

²⁸ Refira-se que, no contexto do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) – Decreto-Lei n.º 210/2006, de 27 de Outubro – o INTF e a Direcção Geral dos Transportes Terrestres e Fluviais (DGTF) foram extintos, tendo as suas atribuições e competências sido congregadas pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, IP, (IMTT), criado pelo Decreto-Lei n.º 147/2007, de 27 de Abril.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

sustentabilidade e maior eficiência e, também, contribuir para a coesão social e territorial e para o desenvolvimento económico nacional.

No âmbito comunitário é abundante a legislação produzida, sobretudo sob a forma de directivas.

A Comunidade Europeia preocupou-se desde cedo com as obrigações de serviço público. Em 1969, determinou que os Estados-membros eliminassem as obrigações inerentes à noção de serviço público, impostas no domínio do transporte ferroviário²⁹. Ressalvava, todavia, que as obrigações pudessem ser mantidas na medida em que fossem indispensáveis para garantir o fornecimento de serviços de transporte suficientes e que não era aplicável, no domínio dos transportes de passageiros, aos preços e condições de transporte impostos por um Estado-membro no interesse de uma ou várias categorias sociais específicas. Determinava, ainda, que os encargos que decorressem para as empresas de transporte, em resultado da manutenção das obrigações referidas, bem como da aplicação de preços e condições de transporte referidas, fossem objecto de compensação de acordo com os procedimentos comuns.

Com a Directiva 91/440/CEE, de 29 de Julho de 1991, iniciou-se o processo de liberalização do sector ferroviário, passando-se igualmente a reconhecer os direitos de acesso e de trânsito transnacionais. Dez anos mais tarde iniciou-se a publicação dos três pacotes ferroviários, no quadro da reforma ferroviária da União Europeia. Este conjunto de pacotes visa revitalizar os caminhos-de-ferro da Europa, através da criação de condições favoráveis ao desenvolvimento de um sistema ferroviário dinâmico, competitivo e orientado para os utentes.

O 1.º Pacote, também designado por Pacote Ferroviário de Infra-estruturas, inclui três directivas, nomeadamente a Directiva 2001/12/CE, de 26 de Fevereiro, que definiu o direito de acesso à rede transeuropeia de transporte ferroviário

²⁹ Regulamento (CEE) n.º 1191/69, de 26 de Junho.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

internacional de mercadorias, embora limitada apenas a uma parte das redes ferroviárias dos Estados-membros, marcando a generalização desse acesso a todos os Estados-membros para Março de 2008. Esta directiva foi transposta para a legislação portuguesa pelo Decreto-Lei n.º 270/2003, de 28 de Outubro.

O 2.º Pacote é constituído por três directivas: a Directiva 2004/51/CE, de 29 de Abril, que antecipa para 1 de Janeiro de 2006 o prazo definido no 1º pacote, e as directivas 2004/49/CE e 2004/50/CE. O 2º Pacote inclui ainda o Regulamento (CE) n.º 881/2004, de 29 de Abril, que instituiu a Agência Ferroviária Europeia³⁰, cujos objectivos são a promoção da interoperabilidade das redes nacionais, o desenvolvimento de soluções de segurança em ligação com as autoridades nacionais de segurança e a apresentação de recomendações à CE.

A transposição das directivas incluídas neste Pacote foi parcialmente assegurada por vários diplomas legais, entre eles o Decreto-Lei n.º 231/2007, de 14 de Junho e o Decreto-Lei n.º 394/2007, de 31 de Dezembro. O Regulamento (CE) n.º 881/2004, de 29 de Abril, não carece de transposição.

O 3.º Pacote foi aprovado em 25 de Setembro de 2007 e integra duas directivas: a Directiva 2007/58, relativa à abertura do mercado de transporte internacional de passageiros, e a Directiva 2007/59, relativa à certificação europeia do pessoal de bordo. Integra ainda o Regulamento n.º 1371/2007, relativo aos direitos e obrigações dos passageiros no transporte ferroviário internacional. O 3º Pacote ainda não foi transposto.

³⁰ A Agência iniciou a instalação em 2004 e no seu Conselho de Administração participam representantes de todos os Estados-membros.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

II.3. POLÍTICA DE PREÇOS

No âmbito do transporte ferroviário há a considerar dois tipos de preços: os que os operadores ferroviários pagam pela utilização das infra-estruturas e os que os transportadores cobram aos clientes finais.

Já foi referido anteriormente o contencioso que se gerou entre a REFER e a CP no que respeita às tarifas a pagar pela utilização da infra-estrutura ferroviária. Pouco depois de se resolver este diferendo foi publicada nova legislação³¹ sobre o assunto que vem afastar a fixação administrativa de preços, estabelecendo que a fixação, determinação e cobrança das tarifas devidas pela utilização da infra-estrutura compete ao respectivo gestor, destinando-se ao financiamento da actividade e que, para este efeito, aquele deve observar o princípio de não discriminação entre operadores, assegurando nomeadamente:

- A identidade, em toda a rede sob sua gestão, dos princípios aplicáveis às tarifas, sem prejuízo da tarificação para recuperação total de custos e recuperação de investimento;
- Que as empresas que prestem serviços equivalentes num segmento análogo de mercado paguem tarifas equivalentes.

As tarifas a cobrar pelos serviços essenciais devem corresponder ao custo directamente imputável à exploração do serviço de transporte ferroviário, sem prejuízo de componentes que reflectam a escassez de capacidade de um segmento e a internalização dos custos ambientais³².

³¹ Decreto-Lei n.º 270/2003, de 28 de Outubro.

³² O Decreto-Lei n.º 146/2004, de 17 de Junho, vem prorrogar, até 10 de Dezembro de 2005, o regime transitório de tarificação pela utilização da infra-estrutura, estabelecido no Decreto-Lei n.º 270/2003, de 28 de Outubro. Refira-se que, em 2003, foi efectuado um estudo para um projecto sob orientação das redes alemã e austríaca com base no qual é possível ter uma visão do enquadramento dos preços da REFER neste conjunto.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Relativamente aos preços que os transportadores cobram aos clientes, refira-se que vigoram diferentes critérios e orientações. Para o transporte ferroviário urbano e suburbano, em percursos inferiores a 50 km, o Governo fixará as normas tarifárias que deverão ser observadas na determinação e aprovação dos preços, bem como, se for caso disso, as condições de utilização do transporte³³.

A CP refere que, nos últimos anos, tem vindo a apresentar propostas de reestruturação tarifária para os suburbanos de Lisboa e do Porto, que proporcionam uma maior transparência e simplicidade do sistema, com uma mais justa relação qualidade-preço, não tendo ainda obtido acolhimento da tutela; aguardam o desenvolvimento desta questão no âmbito das Autoridades Metropolitanas de Transportes.

Como não está ainda contratualizada a prestação de obrigações de serviço público, o Governo usa discricionariedade na atribuição das indemnizações compensatórias, o que não tem contribuído para o saneamento financeiro das empresas transportadoras ferroviárias.

No que respeita à concessão da FERTAGUS, o tarifário em vigor para o período entre a data do início da exploração e 31 de Dezembro de 1999 figura na base VII das Bases da Concessão do Eixo Ferroviário Norte-Sul, sendo que o tarifário a vigorar em cada ano civil, posterior àquela data, respeitará uma dada base tarifária máxima, sujeita a actualização de acordo com uma determinada fórmula de revisão³⁴.

³³ Artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de Janeiro.

³⁴ A cláusula 4 do Despacho Conjunto n.º 630/2004, de 25 de Outubro, constitui um aditamento ao Contrato de Concessão da FERTAGUS. Este Despacho esclarece que o tarifário a praticar pelo concessionário, no âmbito do serviço a realizar, obedece aos princípios previstos no contrato de concessão e em anexo àquele aditamento.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

No caso da FERTAGUS, como esta empresa não tem sido excluída do limite máximo de crescimento de preços fixado anualmente pelo Governo, comunica as situações dos respectivos passes multimodais ao IMTT³⁵.

A abertura do mercado ainda não teve um efeito significativo pois, com excepção da FERTAGUS, não têm surgido operadores privados interessados no transporte ferroviário. A Espanha porém, apesar do maior atraso na separação entre infra-estrutura e actividade de transporte e da persistência de problemas de interoperabilidade, no que respeita ao transporte transfronteiriço, registou o aparecimento de empresas privadas a solicitarem licenças de transportador ferroviário, desde Janeiro de 2005.

Uma nota final sobre a apreciação dos utentes, em relação aos serviços prestados pelas empresas ferroviárias: apenas 17% dos utentes em Portugal e 19% na UE-15 estão muito satisfeitos com a qualidade desses serviços. Quando questionados sobre se estariam dispostos a pagar mais pelo transporte ferroviário, as respostas são afirmativas, desde que os serviços a bordo fossem melhorados, bem como a pontualidade nas chegadas e partidas³⁶.

II.4. SISTEMA DE REGULAÇÃO

O Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF) foi substituído em 2007 pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres (IMTT), que passou a desempenhar as suas funções de regulação³⁷.

Entre as funções de regulação do IMTT destacam-se as que se relacionam com a promoção da qualidade e dos direitos dos passageiros. Neste âmbito compete-lhe:

³⁵ Ver nota de rodapé 28. Refira-se que anteriormente à fusão, a comunicação era efectuada à Direcção Geral dos Transportes Terrestres e Fluviais (DGTTF), que era o organismo fiscalizador de âmbito geral, embora seja FERTAGUS fosse fiscalizada pelo Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF).

³⁶ Resultados do "Flash Eurobarometre 150 - La qualité des services", Dezembro de 2003.

³⁷ Ver nota de rodapé 28.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- Aprovar ou recusar a aprovação dos sistemas de garantia da qualidade que lhe sejam submetidos pelas empresas e entidades sujeitas às suas atribuições de regulação e determinar a respectiva modificação ou revisão;
- Definir ou aprovar regimes de desempenho para as várias componentes do sector ferroviário, de observância obrigatória pelas empresas e entidades sujeitas às suas atribuições de regulação, particularmente em matéria de fiabilidade e de pontualidade e dos correspondentes sistemas de monitorização, e aplicar penalidades por insuficiência de desempenho;
- Dirigir às empresas e entidades sujeitas às suas atribuições de regulação as recomendações que entenda adequadas ao aumento do grau de satisfação dos passageiros e demais clientes dos serviços e, bem assim, determinar a introdução progressiva, nos meios de exploração, de aperfeiçoamentos técnicos, de acordo com a evolução tecnológica e as normas de produtividade que forem postas em prática por empresas e entidades congéneres, que contribuam para melhorar a qualidade da exploração³⁸;
- Assegurar meios de recolha regular de opinião dos passageiros e clientes do transporte ferroviário, relativamente à qualidade dos serviços, e proceder à análise, tratamento e encaminhamento de reclamações ou queixas.

Compete, também, ao IMTT a promoção do desenvolvimento do sector ferroviário, para o qual deve promover, entre outros aspectos, a articulação entre o transporte ferroviário e outros modos de transporte, a investigação e o desenvolvimento técnico e científico, fomentar a transparência do desenvolvimento estratégico das empresas, contribuir para a prevenção da conflitualidade entre actividades complementares, designadamente fomentando a arbitragem voluntária.

³⁸ Conforme referido anteriormente, a CE divulgou algumas propostas de directivas (com data de 3 de Março de 2004), integrantes do 3.º Pacote Ferroviário, que poderão ter grande impacto na defesa dos direitos dos passageiros e das empresas utentes no que respeita ao transporte de mercadorias.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Compete-lhe, ainda, promover a concorrência, contribuindo para a abertura do mercado e zelando pela transposição das directivas comunitárias e pela aplicação dos regulamentos.

II.5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres, Lei n.º 10/90, de 17 de Março, deveria ser regulamentada. Apesar de tudo, o Decreto-Lei n.º 270/2003, de 28 de Outubro, veio precisar alguns aspectos que a regulamentação da Lei poderia ter resolvido³⁹.

As obrigações de serviço público da CP deveriam ser contratualizadas, evitando que as indemnizações compensatórias sejam totalmente discricionárias. Tem sido ventilada a possibilidade de ser concluído um Contrato Programa entre o Estado e a REFER que clarifique deveres e obrigações. Considera-se que haveria toda conveniência em seguir esta metodologia face às crescentes exigências de transparência por parte da CE.

É necessário implementar o funcionamento das Autoridades Metropolitanas de Transportes, o que contribuirá para uma melhor coordenação não só dos comboios suburbanos, mas, também, para o melhor funcionamento de todo o sistema de transportes urbanos nas Áreas Metropolitanas. É da maior relevância assegurar a efectiva participação dos Municípios nessas estruturas, assim como a possibilidade de serem criadas entidades congéneres noutras áreas territoriais do país com grande concentração populacional.

Considerando que por obrigações relativas à interoperabilidade, todo o pessoal com intervenção no controlo e segurança da circulação tem de possuir formação credenciada, recomenda-se que seja urgentemente assegurado o acesso dos

³⁹ Cf. "Relatório sobre o Sector dos Transportes Ferroviários", Dr. Francisco Abreu, CES, Março 2005.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

trabalhadores a esse tipo de formação. Adicionalmente, deveria existir uma estrutura, a nível nacional, para proceder à certificação de pessoal de bordo.

Na linha da defesa dos direitos dos utentes, tem-se procurado auscultar a sua opinião, tendo chegado a algumas conclusões. Em Setembro de 2003, os utentes inquiridos estavam muito insatisfeitos com a situação, tendo as empresas ficado abaixo da barreira do mínimo aceitável na maioria dos critérios analisados. *“O comboio obteve os melhores resultados globais. No entanto, os passageiros consideram os preços demasiado elevados para o serviço prestado pelas empresas CP e FERTAGUS. A CP apresenta ainda pouco conforto durante as horas de ponta e resolve de forma medíocre as falhas do serviço. Do confronto entre as duas empresas, a FERTAGUS saiu vencedora em todos os factores analisados, revelando-se mais cumpridora dos horários”. E, ainda, “os passageiros exigem: pontualidade, segurança do veículo e dos próprios, conforto, redes de transporte coerentes, complementaridade entre trajectos e meios de transporte, passes multimodais a sério, melhores ligações (interfaces funcionais e práticos) entre os diversos meios de transporte”⁴⁰.*

O CES recomenda a adopção de medidas legislativas em ordem a consagrar os direitos dos passageiros do transporte ferroviário, em caso de atraso, supressão de comboios ou perda de enlace, à semelhança do que se verifica para situações equivalentes no que respeita ao transporte aéreo⁴¹.

⁴⁰ Revista Proteste n.º 239, DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor.

⁴¹ A este propósito veja-se o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 650/04, de 17 de Novembro, que declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do n.º 1 do artigo 60.º da Constituição, da norma constante do primeiro período do n.º 7 do artigo 19.º da Tarifa Geral de Transportes, aprovada pela Portaria n.º 403/75, de 30 de Junho, alterada pelas Portarias números 1116/80, de 31 de Dezembro, e 736-D/81, de 28 de Agosto, na parte em que a mesma exclui inteiramente a responsabilidade do caminho-de-ferro pelos danos causados a passageiros resultantes de atrasos e supressão de comboios ou perdas de enlace.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

III. TRANSPORTE LOCAL E REGIONAL

III.1. SITUAÇÃO DO SECTOR

"A mobilidade das pessoas é hoje considerada um direito de cidadania"⁴² e é obrigação do Estado garantir que as acessibilidades sejam asseguradas a todos os cidadãos de forma equitativa, pois não é viável uma mobilidade assente exclusiva ou preponderantemente no transporte individual.

A massificação do transporte individual trouxe consequências extremamente negativas em termos de impactes ambientais, devido ao aumento dos níveis de poluição atmosférica e sonora, mas, também, de impactos físicos, pela impossibilidade de assegurar o espaço disponível para a circulação e estacionamento automóvel.

A origem histórica dos transportes colectivos de passageiros locais e regionais e a sua crescente importância social nas sociedades urbanas permitem concluir que se tratam de serviços de claro interesse público, ou seja, de serviços de interesse geral (SIG).

O transporte local e regional de passageiros, em Portugal, caracteriza-se por uma grande diversidade de situações, tanto no que se refere ao tipo de empresa que assegura o serviço, como no que respeita às relações institucionais entre os poderes públicos e as empresas.

Nessa diversidade de situações englobam-se diferentes modos de transporte, como o transporte rodoviário (por autocarro e táxi), o transporte por metropolitano, o transporte por carro eléctrico urbano ou similar e o transporte fluvial.

⁴² Cf. "Relatório sobre o Sector do Transporte Público Local e Regional", Professor Dr. Fernando Nunes da Silva, CES, Março 2005.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Coexistem no país operadores públicos directamente tutelados pelo Governo, sistemas urbanos operados pelos Municípios, que se baseiam na Lei que enquadra as empresas municipais⁴³ e, ainda, operadores privados.

Os serviços de transportes nas grandes cidades de Lisboa e do Porto são assegurados por empresas de capitais integralmente públicos. Nos demais casos, prevalece a situação de concessão pública, sendo esta assumida pelo Município, através de empresas ou serviços municipalizados – como sucede, por exemplo, em Aveiro, Barreiro, Braga, Coimbra e Évora – ou pelo Governo. Existem, ainda, cerca de três dezenas de cidades e núcleos urbanos com um serviço de transporte colectivo de passageiros, servindo uma população de quase dois milhões de habitantes.

Os serviços de transportes nas grandes cidades são assegurados, em Lisboa, pela CARRIS – Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA e pelo Metropolitano de Lisboa, EP; e, no Porto, pela STCP – Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, SA. No ano de 2005, a Carris e o Metropolitano de Lisboa transportaram, aproximadamente, 240 e 185 milhões de passageiros, respectivamente, embora esta tendência tenha vindo a inverter-se em virtude do aumento do número de passageiros do metropolitano, devido à expansão da respectiva rede, enquanto a STCP transportou cerca de 210 milhões de passageiros⁴⁴.

Para além da oferta daqueles serviços, há outros serviços de transporte local e regional nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

No caso da região de Lisboa, saliente-se a enorme importância do tráfego fluvial, apesar da existência de duas pontes rodoviárias que ligam as margens do rio Tejo. Esse serviço é efectuado pela TRANSTEJO – Transportes Tejo, SA e pela SOFLUSA –

⁴³ Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto.

⁴⁴ Cf. Boletim de Conjuntura do Gabinete de Estudos e Planeamento do MOPTC, Dezembro 2006 e Relatório e Contas da STCP, 2006.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Sociedade Fluvial de Transportes, SA⁴⁵. No ano de 2005, cerca de 30 milhões de passageiros efectuaram a travessia do rio Tejo por transporte fluvial.

A região do Porto é servida por uma rede de metropolitano, com cerca de 70 Km de extensão, que é operada pelo Metro do Porto, SA. Em 2005 transportou cerca de 18,5 milhões de passageiros.

O reforço do poder local e a progressiva transferência de atribuições para os seus órgãos desencadeou uma situação algo insólita em que *" as leis e os regulamentos em vigor para o sector dos transportes urbanos e suburbanos de passageiros estão em clara contradição com as referidas atribuições"*⁴⁶. Esta situação obriga o Estado a entendimentos bilaterais com as Câmaras Municipais, ou a assumir as competências destas, como acontece no caso de Lisboa em relação à Carris e ao Metropolitano de Lisboa.

O modo de transporte rodoviário é dominante no sector dos transportes locais e regionais, relativamente aos outros modos de transporte. Assinale-se, contudo, que se encontra em construção a rede de Metropolitano Ligeiro da Margem do Sul do Tejo (MST-Metro Sul do Tejo), entre Corroios e Cacilhas⁴⁷, bem como os trabalhos de extensão das linhas dos metropolitanos de Lisboa e do Porto. Encontra-se, também, prevista a rede do Metro-Mondego⁴⁸ para a região de Coimbra.

⁴⁵ A TRANSTEJO é uma empresa de transporte público de passageiros, criada em 1975 com a nacionalização de cinco empresas de transporte fluvial que operavam no estuário do Tejo. Em 2002 a TRANSTEJO adquiriu à CP a totalidade do capital da SOFLUSA, passando a explorar todas as carreiras fluviais no rio Tejo.

⁴⁶ Cf. "Relatório sobre o Sector do Transporte Público Local e Regional", Professor Dr. Fernando Nunes da Silva, CES, Março 2005.

⁴⁷ O Decreto-Lei n.º 337/99, de 24 de Agosto, aprovou o regime geral da concessão da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo, atribuída à empresa Concessionária MST – Metro, Transportes do Sul, SA. Os troços Corroios-Cova da Piedade e Corroios-Monte da Caparica já se encontram em funcionamento, tendo a sua inauguração ocorrido em 2007.

⁴⁸ O metropolitano ligeiro do Mondego (de superfície) servirá os Municípios de Coimbra, Lousã e Miranda do Corvo e foi concessionado à empresa Metro-Mondego, uma sociedade anónima de capital exclusivamente público.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

No tocante ao transporte regional de passageiros, no seu modo rodoviário – dado que o transporte ferroviário foi objecto do capítulo anterior deste documento – é apenas assegurado por empresas privadas, que operam em regime de concessão, através da obtenção de direitos de transporte outorgados pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres (IMTT) [ex-Direcção Geral dos Transportes Terrestres e Fluviais (DGTF)] para uma linha específica⁴⁹. O seu agrupamento em redes processa-se quer pela junção de várias concessões de linha num mesmo operador, quer pela associação de vários operadores que cobrem regiões complementares, como é o caso da Rede de Expressos, principal operador nacional neste mercado.

Importa, ainda, chamar a atenção para o facto de, em certas zonas do país, designadamente na zona centro e na zona norte, e, em especial, no interior, determinados percursos terem deixado de ser efectuados por não serem rentáveis. Por isso, ocorrem, muitas vezes, situações de trabalho ilegal e de concorrência desleal, pois os percursos são efectuados por carrinhas particulares, sem qualquer tipo de licenciamento. O CES considera necessário a existência de um regime de concessões nessas áreas.

III.2. ENQUADRAMENTO LEGAL

O enquadramento legal que tem moldado a actividade dos transportes rodoviários colectivos de passageiros radica nos diplomas legais que regulamentaram esta actividade no período subsequente à 2ª Guerra Mundial, em que a política de fomento dos transportes terrestres, definida no país, se inscrevia na sua política de desenvolvimento geral⁵⁰.

⁴⁹ Tal como se referiu no capítulo sobre os transportes ferroviários, o IMTT, criado pelo Decreto-Lei n.º 147/2007, de 27 de Abril, surge no contexto do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) – Decreto-Lei n.º 210/2006, de 27 de Outubro –, com a extinção do Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF) e da DGTF, tendo as atribuições e competências destes dois últimos organismos transitado para o primeiro.

⁵⁰ Veja-se a importante Lei n.º 2008, de 7 de Setembro de 1945, entretanto revogada pela Lei n.º 10/90, de 17 de Março, bem como o Decreto n.º 37.272, de 31 de Dezembro de 1948.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Após a revolução de Abril de 1974, verificaram-se, em Portugal, profundas alterações institucionais, de que se realça o processo de nacionalizações iniciado em 1975.

Em 1975, no domínio do transporte rodoviário, foram nacionalizadas 92 empresas, que se vieram a fundir, dando origem à Rodoviária Nacional, EP. A lógica de funcionamento desta empresa foi subordinada essencialmente a critérios de actuação de natureza social, em detrimento de critérios de rentabilidade económica.

Em 1990 foi publicada a Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (LBTT)⁵¹ e, tal como se referiu no anterior capítulo deste documento sobre o transporte ferroviário, esta nunca foi regulamentada. Continuam, assim, a ser utilizados os conceitos da Lei de Bases de 1945 e do Decreto n.º 37.272, de 31 de Dezembro de 1948.

Foi neste diploma que se estabeleceu o Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA) e se definiu a natureza do transporte público, em contraponto ao conceito de transporte particular (entendido como um meio de transporte sem direito a qualquer remuneração directa ou indirecta). Fixaram-se, igualmente, as regras para a concessão de carreiras regulares, definindo-se as respectivas tarifas, bem as condições de concorrência entre operadores.

A aprovação da LBTT constitui um importante marco legislativo para o sector, ao consagrar uma perspectiva de concorrência entre empresas públicas e privadas produtoras de serviços de transporte, reconhecendo o direito de estabelecimento e de acesso ao mercado e definindo o conceito de serviço público, ao qual corresponde um conjunto de obrigações específicas quanto à qualidade, quantidade (itinerário, frequência, período de funcionamento) e preço a cobrar pelo serviço prestado.

⁵¹ Lei n.º 10/90, de 17 de Março.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

A LBTT prevê a criação de Comissões Metropolitanas de Transportes para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto. Foi necessário que decorressem treze anos para que fosse publicado o diploma que cria as Autoridades Metropolitanas de Transportes para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto. Contudo, apesar dos estatutos destas terem sido aprovados através do Decreto-Lei n.º 232/2004, de 13 de Dezembro, estas Autoridades continuam inactivas, sendo evidente a necessidade de coordenar o sistema de transportes nestas grandes áreas urbanas.

De forma a eliminar as principais contradições existentes entre as duas Leis de Bases e o quadro legal que instituiu as atribuições e competências das autarquias locais e respectivos órgãos, o Governo aprovou dois diplomas que transferem para os Municípios algumas das competências que, até então, eram asseguradas pelo IMTT (ex-DGTTF)⁵².

Para além desta situação geral, o sector é ainda enquadrado, em termos legais, por diplomas específicos relativos às redes de transporte colectivo rodoviário de passageiros que servem as cidades de Lisboa, com a Carris⁵³, e do Porto, com a STCP⁵⁴, bem como o modo ferroviário ligeiro nas duas Áreas Metropolitanas do país – Metropolitano de Lisboa, MST-Metro Sul do Tejo e Metro do Porto⁵⁵.

As concessões encontram-se geralmente expressas em contratos de concessão, devidamente especificados e definidos. Foram identificadas duas situações de excepção: uma primeira, que configura a prestação de serviço público de transporte sob a responsabilidade directa das autarquias, seja sob a forma de serviços municipais, seja sob a forma de empresas municipais; e uma outra, referente à STCP, mas relativamente à qual, apesar de apresentar o estatuto de

⁵² Trata-se do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de Janeiro – que remete para os Municípios a faculdade de fixar os preços dos transportes colectivos urbanos rodoviários de passageiros, quando este serviço é por eles directamente explorado ou concessionado – e o Decreto-Lei n.º 3/2001, de 7 de Setembro, que isenta os Municípios da sujeição às regras de acesso à actividade de transportes quando esta é desenvolvida, em exclusivo, pelos respectivos serviços municipalizados.

⁵³ Decreto-Lei n.º 688/73, de 21 de Dezembro.

⁵⁴ Decreto-Lei n.º 202/94, de 23 de Julho.

⁵⁵ Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de Dezembro.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

empresa pública desde 1994, parece não existir nenhuma regulamentação expressa para o exercício de uma actividade transportadora concessionada.

Em regra, a responsabilidade pela instalação de infra-estruturas de longa duração é atributo do sector público. Porém, no caso do MST, a construção da infra-estrutura consta do contrato de concessão e é uma responsabilidade partilhada entre a Administração Pública e o consórcio privado.

Nos transportes urbanos admite-se o princípio geral de que o Estado pode co-financiar a exploração, mas, em muito poucas situações, tal financiamento se encontra regulamentado. Apenas no caso do MST as condições de financiamento se encontram claramente delimitadas e condicionadas à observação de determinados requisitos. Na generalidade dos casos verifica-se um elevado nível de arbitrariedade dos poderes públicos no financiamento dos transportes, situação que pode gerar a distorção da concorrência entre operadores públicos e privados.

Perante um quadro legislativo comunitário insatisfatório, a CE apresentou em 2000 uma proposta de regulamento relativo à acção dos Estados-membros em matéria de obrigações de serviço público e adjudicação de contratos de serviço público no sector do transporte de passageiros por via-férrea, estrada e via navegável interior⁵⁶, que veio a ser alterada em 2002⁵⁷.

Esta proposta esteve bloqueada vários anos pelo Conselho e tendo sido aprovadas numerosas alterações pelo Parlamento Europeu, a CE procurou conciliar as diferentes posições expressas, inclusive porque as obrigações de serviço público não se limitam apenas aos transportes.

⁵⁶ COM (2000) 7 final – 2000/0212 (COD).

⁵⁷ COM (2002) 107 final, de 21 de Fevereiro.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Em 2005, foi apresentada nova proposta de regulamento do Conselho e Parlamento Europeu⁵⁸, com o objectivo de, nos termos do direito comunitário, serem definidas as formas segundo as quais as autoridades competentes, i.e., as que têm poder para intervir no transporte público de passageiros numa determinada área geográfica, podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral, designadamente ao nível da imposição de obrigações de serviço público, ao pagamento de compensações ou à atribuição de direitos exclusivos. Este regulamento só ficou aprovado a 23 de Outubro de 2007⁵⁹.

O Regulamento n.º 1370/2007 é aplicável à exploração nacional e internacional de serviços públicos de transporte de passageiros por caminho-de-ferro, propriamente dito e outros sistemas guiados, e por estrada (com excepção dos serviços explorados por razões históricas ou de interesse turístico). As grandes linhas deste regulamento são, em síntese, as seguintes:

- Quando uma autoridade competente decida conceder ao operador da sua escolha um direito exclusivo e/ou uma compensação, qualquer que seja a sua natureza, em contrapartida da execução de obrigações de serviço público, deve fazê-lo no âmbito de um contrato de serviço público (ou seja, através de um ou vários actos juridicamente vinculativos que estabeleçam o acordo entre uma autoridade competente e um operador do serviço público, para confiar a este último a gestão e a exploração dos serviços de transporte de passageiros sujeitos às obrigações de serviço público, admitindo o Regulamento que o contrato consista numa decisão aprovada pela autoridade competente sob a forma de acto legislativo ou regulamentar);

⁵⁸ COM (2005) 319 final, de 20 de Julho.

⁵⁹ Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho, publicado no JO, L 315, de 3.12.2007.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- Os contratos de serviço público e as regras gerais (ou seja, as medidas sem discriminação a todos os serviços de transporte público de passageiros de um mesmo tipo numa determinada zona geográfica de responsabilidade de uma autoridade competente) devem ter um conteúdo mínimo obrigatório, o qual, entre outros aspectos, deve definir claramente as obrigações de serviço público; as zonas geográficas abrangidas; os parâmetros para cálculo da compensação; a natureza e extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos; as modalidades de repartição de custos ligados à prestação dos serviços; as modalidades de repartição de receitas ligadas à venda de títulos de transporte; a duração dos contratos (o Regulamento prevê que a mesma não pode ser superior a dez anos para os serviços de autocarro e de quinze anos para os serviços de transporte de passageiros por caminho-de-ferro propriamente dito ou por outros sistemas guiados);
- Salvo casos especificamente previstos no direito comunitário, qualquer autoridade competente que recorra a um terceiro que não seja operador interno deve adjudicar os contratos de serviço público com base num concurso, aberto a todos os operadores, imparcial, transparente e não discriminatório. Exceptuam-se situações especificamente reguladas (adjudicação directa) de atribuição do serviço a um operador interno ou quando o valor dos contratos não ultrapassa determinado limite.

O Regulamento 1370/2007 contém ainda um capítulo sobre disposições transitórias, relativamente a contratos de serviço público em vigor.

De referir ainda que, por força da Directiva 2003/59/CE do Conselho e Parlamento Europeu, de 15 de Julho⁶⁰, relativa à qualificação inicial e à formação contínua dos

⁶⁰ Esta directiva, publicada no JO, L 226, de 10.09.2003, altera o Regulamento (CEE) n.º 3820/85 e a Directiva 91/439/CEE, ambos do Conselho e revoga a Directiva 76/914/CEE do Conselho Europeu.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

motoristas de determinados veículos rodoviários afectos ao transporte de mercadorias e de passageiros, os motoristas vão ser obrigados a possuir o Certificado de Aptidão Profissional, tendo o processo de transição para o ordenamento jurídico português já sido iniciado.

Por último, é ainda importante referir a Resolução do Conselho de Ministros n.º 149/2007, de 28 de Setembro, nos termos da qual o Governo atribui indemnizações compensatórias às empresas privadas que aderiram ao passe social.

III.3. POLÍTICA DE PREÇOS

As tarifas aplicadas são aprovadas pelo Estado, através do Ministro da tutela, ou pelo IMTT (ex-DGTF), consoante se trate de carreiras urbanas ou interurbanas, ou pelas Câmaras Municipais, no caso de concessões por elas directamente exploradas⁶¹. No que respeita ao MST e ao Metro do Porto, com concessões mais recentes, as fórmulas de actualização de preços estão estabelecidas contratualmente e os preços são homologados pelo IMTT, o mesmo sucedendo com os operadores privados.

Devido aos desequilíbrios macroeconómicos verificados no período de 1974 a 1985, a inflação manteve-se a níveis elevados e nem sempre se reflectiu de forma adequada nos preços dos bens e serviços fornecidos pelas empresas, pelo que estas foram sujeitas, neste período, a um significativo processo de descapitalização.

No domínio dos transportes, tomando por aferidor vários aumentos tarifários, para os títulos de transporte mais significativos nas regiões de Lisboa e do Porto, face ao aumento do Índice de Preços no Consumidor (IPC), verifica-se a seguinte evolução para os bilhetes simples, bilhetes pré-comprados e passes:

⁶¹ Artigo 46.º do Regulamento de Transportes em Automóveis.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- Dos dados fornecidos pelo IMTT, sobre os diferentes preços mais “frequentes” no período 1985 a 2000⁶², verifica-se que a evolução de grande parte das tarifas não tem acompanhado a evolução do IPC;
- No que respeita aos bilhetes simples, dados anteriores – que não contemplam o início da década de 80, em que se fizeram sentir os efeitos dos ajustamentos económicos resultantes do acordo assinado entre o Governo português e o FMI – mostram que o crescimento de preços destes bilhetes, para os percursos mais curtos (até 6 km), foi, na sua grande parte, superior ao do IPC, enquanto para os percursos mais longos, os preços registaram um crescimento inferior ao do IPC, apesar da ligeira recuperação verificada em 2000, na maior parte dos bilhetes simples;
- Quanto aos preços dos bilhetes pré-comprados também se verifica que há uma tendência para acompanhar o IPC nos percursos mais curtos, mas, para os percursos mais longos, as diferenças entre a evolução das tarifas e a do IPC acentuam-se, com este último a crescer a um ritmo mais elevado do que a taxa de actualização das tarifas;
- Quanto às assinaturas ilimitadas, a tendência registada foi a de os preços progredirem abaixo da taxa de inflação, com excepção do segmento de 5 a 8 km, em 2000, devido ao aumento tarifário verificado nesse ano.

Nos transportes rodoviários regulares de passageiros existe uma nítida predominância de utilizadores de passes sociais e, na sua fase de criação, houve a preocupação de fixar preços reduzidos para os mesmos. Esta perda continuada no domínio tarifário, relativamente à inflação, traduziu-se numa deterioração financeira das empresas, uma vez que a redução de preços dos passes sociais não foi compensada pelo aumento dos passageiros transportados, tendo-se verificado mesmo uma perda acentuada de passageiros/km.

⁶² Informação do Estudo “Linhas de Orientação Estratégica para o Sector dos Transportes Colectivos Rodoviários de Passageiros”, de Junho de 2002, promovido pela ANTRON – Associação Nacional de Transportadores Rodoviários Pesados de Passageiros, com a colaboração e o apoio da (ex-)DGTT e elaborado pela SaeR – Sociedade de Avaliação de Empresas e Risco, Lda.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Uma nota final relativa à apreciação dos utentes sobre os transportes locais e regionais no espaço comunitário. Os utentes, em geral, não referem a questão do preço, e na sua apreciação privilegiam a facilidade e rapidez das ligações, a limpeza e conforto dos veículos e a frequência dos serviços, sendo a pontualidade o grande factor de insatisfação. Refira-se, ainda, que os transportes locais e regionais são utilizados por cerca de 42% da população europeia, sendo essa a mesma percentagem de utilizadores em Portugal⁶³.

III.4. SISTEMA DE REGULAÇÃO

Os serviços de transporte colectivo urbano constituem uma componente muito importante do bem-estar e da mobilidade dos cidadãos. Apesar deste reconhecimento, não tem havido, por parte do Estado, a clarificação das obrigações de serviço público a que os operadores devem estar sujeitos, nem a definição das formas de compensação a que as empresas têm direito quando o serviço que prestam não é suficientemente rentável.

A Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres fez uma distinção importante entre "*transportes regulares de passageiros urbanos e locais*" (artigo 20.º) e "*transportes regulares de passageiros interurbanos*" (artigo 21.º). Os primeiros são um serviço público explorado pelos respectivos Municípios, através de empresas municipais ou de concessões a empresas privadas devidamente habilitadas. Os segundos "*serão explorados por livre iniciativa e por conta e risco de empresas transportadoras devidamente habilitadas, nos termos a definir em regulamento...*".

Estabelece-se, assim, uma diferenciação entre o transporte local ou urbano, cuja concessão ou exploração directa, ao ser assumida pelo Estado, permite definir condições de serviço público, e o transporte interurbano que não faz parte de uma necessidade diária e, por isso, não tem que ser serviço público em todas as circunstâncias. No entanto, o n.º 2 do artigo 21.º estabelece que, no caso de a

⁶³ Resultados do "*Flash Eurobarometre 150 – La qualité des services*", Dezembro de 2003.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

iniciativa empresarial não responder às necessidades em certos percursos, o Estado pode pôr a concurso uma concessão qualificando-a de serviço público.

O artigo 25.º da mesma Lei acrescenta que as tarifas dos transportes rodoviários em regime de serviço público serão fixadas pelas autoridades concedentes. Os artigos 7.º e 8.º enunciavam alguns princípios quanto à capacidade para produzir regulamentos, quanto a fiscalização e sanções que são aspectos pertencentes ao domínio da regulação.

Mas, como já foi anteriormente referido, a LBTT não foi regulamentada e, portanto, estes princípios não se aplicam. Neste domínio são aplicáveis os artigos 146.º, 147.º e 148.º do RTA, conforme já foi mencionado anteriormente.

A regulação por uma entidade pública independente é, deste modo, uma exigência clara do sistema, não só pela importância que tem para a salvaguarda dos interesses dos utentes e dos potenciais concorrentes à exploração dos sistemas, mas, também, como garante do cumprimento das condições de acesso ao mercado e da fiscalização da oferta.

Por outro lado, é sobretudo através de uma entidade reguladora independente, dotada dos recursos financeiros, humanos e técnicos adequados à sua missão, que será possível garantir a continuada melhoria da eficiência dos sistemas, evitando o seu esclerosamento empresarial, em virtude da posição de monopólio local para que a eficácia do sistema aponta. Esta questão é tanto mais importante quando se trata de empresas municipais que, no nosso quadro legal, apenas respondem perante os Municípios que as tutelam. Deste modo, as responsabilidades destes na promoção da mobilidade a nível local podem ser melhor desempenhadas através de uma articulação com a futura autoridade reguladora dos transportes colectivos rodoviários.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Em Setembro de 2004, ao comparar os transportes públicos com o transporte individual nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, verificava-se que o automóvel era a solução mais rápida na maioria dos casos, sendo mais caro, mas apenas se o percurso for feito por uma só pessoa. *" Os passageiros exigem a criação de soluções integradas e coerentes entre os diferentes meios de transporte, a revisão do regulamento de cargas e descargas para que estas não ocorram nas horas de ponta, a generalização de parques de estacionamento junto dos locais de ligação dos vários tipos de transporte público e preços que incentivem os automobilistas a deixar o carro no parque e optar pelos transportes públicos"*⁶⁴.

III. 5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Os transportes locais e regionais são um dos sectores dos serviços de interesse geral que, em Portugal, mais carece de um enquadramento que corresponda às necessidades de mobilidade da sociedade actual.

A Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres, que continua a estabelecer um quadro de referência adequado ao nosso tempo, deveria ser regulamentada. Devem entrar em funcionamento as Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto, com uma dotação adequada de meios financeiros, técnicos e humanos e das quais muito se espera quanto à coordenação dos transportes nestas duas grandes zonas urbanas.

A legislação aplicável, quer à Carris quer à STCP, deveria ser revista. No primeiro caso trata-se de um Decreto-Lei de 1973 e, no caso da STCP, parece não existir nenhuma regulamentação expressa, para o exercício de uma actividade transportadora concessionada⁶⁵.

⁶⁴ Revista Proteste n.º 250, DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor.

⁶⁵ Cf. "Relatório sobre o Sector do Transporte Público Local e Regional", Professor Dr. Fernando Nunes da Silva, CES, Março 2005.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Deve ser criada uma Autoridade Reguladora independente, com meios adequados que lhe permitam exercer não só a supervisão, mas, também, a fiscalização e a aplicação de multas nos casos de incumprimento de obrigações de serviço público.

Há ainda que ter em consideração o Livro Branco⁶⁶, referido na introdução deste documento, que contém as propostas para a política de transportes da UE até ao ano 2010, que se insere na estratégia de desenvolvimento sustentado, aprovada pelo Conselho Europeu de Gotemburgo e cujas grandes linhas de revisão foram apresentadas pela CE em Junho de 2006⁶⁷, quer o Livro Verde⁶⁸ publicado pela CE, a qual justificou a sua necessidade argumentando que a formulação política deve ser levada a cabo a nível comunitário, enquanto as medidas concretas devem ser aprovadas e implementadas a nível local. Para a CE, as autoridades locais não estão em condições de enfrentar sozinhas os desafios actuais, daí a necessidade de cooperação e coordenação a nível europeu. Do seu ponto de vista, a UE deve desempenhar um papel de facilitador, sem impor soluções “de cima para baixo”.

Para a CE, a mobilidade urbana deve ser repensada, a fim de otimizar a utilização dos diferentes modos de transporte numa verdadeira “co-modalidade”, um conceito que foi introduzido no ano passado para o transporte de mercadorias com a publicação da revisão intercalar do Livro Branco sobre a política de transportes. Com este Livro Verde, o conceito foi alargado aos modos de transporte de passageiros.

A CE identifica cinco grandes desafios: o congestionamento, o ambiente, a gestão de tráfego, a acessibilidade dos serviços e infra-estruturas e a segurança. O documento de consulta lista estes cinco desafios, acompanhados de sugestões de

⁶⁶ COM (2001) 370 final, “*Livro Branco: A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções*”, de 12 de Setembro.

⁶⁷ COM (2006) 314 final, “*Manter a Europa em movimento – Mobilidade sustentável para o nosso continente – Revisão intercalar do Livro Branco da Comissão de 2001 sobre os Transportes*”, de 22 de Junho.

⁶⁸ COM (2007) 551, “*Por uma nova cultura de mobilidade urbana*”, de 25 de Setembro de 2007.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

opções estratégicas (políticas) e 25 questões para as quais as partes intervenientes foram convidadas a responder até 15 de Março de 2008.

O CES considera que é de toda a conveniência que seja formulada pelo Governo uma política clara no domínio dos transportes, assente numa estratégia que privilegie o equilíbrio modal e a intermodalidade. Essa estratégia deve ser apoiada em alterações legislativas e de estrutura das responsabilidades, que favoreçam uma melhor gestão dos transportes públicos, nomeadamente a contratualização de obrigações do serviço público com os operadores de transportes, e que promova sistemas de transportes públicos de elevada qualidade, adequados e eficazes, como solução alternativa à utilização do transporte individual.

Deste modo, o CES apela aos decisores nacionais, regionais e locais para que reconheçam que as melhorias no sector do transporte público actuam como um catalisador do crescimento e do emprego, potenciando o desenvolvimento social e económico, a melhoria das condições de mobilidade e da qualidade de vida das populações e a redução dos danos causados ao ambiente.

Essa política no domínio dos transportes deveria passar pelas prioridades a seguir indicadas.

Em primeiro lugar, a adopção de uma política de transportes global, com soluções integradas ao nível do ordenamento do território, das redes e das acessibilidades, com uma gestão activa da via pública e do estacionamento. Em segundo lugar, dar prioridade ao transporte público, ou seja, é imprescindível contar com uma política efectiva dos decisores que potencie o transporte público, para que este se converta numa alternativa eficaz e dissuasora do transporte individual.

Nas Áreas Metropolitanas, os congestionamentos de tráfego, as baixas velocidades comerciais, a ausência de corredores *bus* e a consequente perda de rentabilidade dos operadores, são alguns dos factores que tornam urgente e inadiável a tomada



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

de medidas, envolvendo necessariamente os Municípios, que garantam as indispensáveis condições de operação ao transporte colectivo para o cumprimento da sua missão de serviço público.

Os serviços de transporte fora das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, com procuras mais reduzidas, devem merecer uma atenção muito especial por parte dos poderes públicos, pelo importante papel que desempenham ao garantir a mobilidade das populações.

Recomenda-se o fomento de transportes públicos fronteiriços no âmbito das políticas de cooperação entre Portugal e Espanha.

O CES considera que urge aproveitar o tempo para, de forma sistemática e racionalizada, se implementarem as medidas, de natureza estrutural e conjuntural, necessárias e essenciais à reestruturação deste sector. A adopção destas medidas é condição *sine qua non* do desenvolvimento sustentável deste sector que presta um serviço que permite satisfazer a necessidade de mobilidade geográfica das pessoas e de melhoria da sua qualidade de vida. A satisfação desta necessidade é também importante na prossecução de outros grandes objectivos da nossa sociedade, como sejam a competitividade da economia como um todo e a própria coesão económica, objectivos esses que, à semelhança da coesão social e territorial, também constituem pilares da UE.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

IV. O TRANSPORTE MARÍTIMO

IV.1. SITUAÇÃO DO SECTOR

A inclusão do transporte marítimo neste documento, que trata dos serviços de interesse geral (SIG), resulta de uma situação muito particular, na medida em que as ligações comerciais entre o território continental e as Regiões Autónomas, que são espaços insulares, são asseguradas pelo transporte marítimo. Acrescente-se, também, que há um contrato de gestão de serviços de interesse económico geral relativo à construção e exploração de navios de transporte de veículos e de passageiros entre as ilhas do arquipélago dos Açores.

Adicionalmente, existem concessões do serviço público de movimentação de cargas nos cais e terminais portuários.

O transporte marítimo é um sector de actividade que justifica, necessariamente, uma abordagem à escala mundial, uma vez que tanto a oferta como a procura estão inseridas num mercado global, interdependente e agregado.

Se, do lado da procura, temos os exportadores e os importadores que, nalguns casos, têm os seus negócios espalhados pelo mundo inteiro, e que, no seu conjunto (independentemente da sua dimensão), compram e vendem em todas as partes do mundo, do lado da oferta encontram-se os Armadores globais que oferecem espaço de transporte marítimo de e para qualquer parte do mundo.

Mais importante é o facto de Portugal estar hoje inserido num espaço político e económico com determinadas características, que condicionam, em diversas vertentes, o modelo de transporte a utilizar.

Focando, em primeiro lugar, nos navios e no comércio internacional, constata-se que, na actualidade, o transporte marítimo refere-se primordialmente ao transporte



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

de mercadorias, que são tão diversas como o petróleo, os produtos refinados, o gás liquefeito, as matérias-primas, os cereais, os produtos acabados, os produtos alimentares, etc., ou seja, um sem número de produtos que, pelas suas características físicas, exigem tipos específicos de navios.

Importa, contudo, referir que, no presente, a actividade de *shipping* é exercida num mercado completamente aberto e livre, pelo que o preço do transporte resulta do puro jogo da oferta e da procura. Consequentemente, num documento, como o actual, em que o sector dos transportes é abordado numa óptica de serviços de interesse geral, deixa de fazer sentido abordar a actividade de *shipping*.

Nos diversos segmentos do mercado do transporte marítimo destaca-se o mercado de contentores que, nos últimos anos, se tem desenvolvido exponencialmente em termos de número e qualidade dos navios, mas, também, dos volumes de carga transportada. Em 2003, esse mercado movimentou cerca de 281 milhões de *teus*⁶⁹, tendo sido previsto um crescimento mundial da ordem dos 8 a 10% ao ano, mas essas previsões têm sido superadas. Em 2006, a carga contentorizada terá crescido 10 a 12% na rota Trans-Pacífico, o movimento de contentores na Rússia cresceu cerca de 15 a 20% e o movimento de carga contentorizada na China não cessa de aumentar.

Relativamente ao transporte marítimo na Europa existem alguns documentos emblemáticos que não podem deixar de ser referidos e até, nalgumas situações, justifica-se a transcrição de algumas partes relevantes dos mesmos. Neste caso estará, certamente, o Livro Verde, preparado a pedido da Comissão Europeia (CE) em Julho de 2006⁷⁰. Na página 7 desse documento, sobre a construção de uma Política Marítima Europeia, diz-se que: "*A União Europeia é a primeira potência marítima mundial, especialmente no que diz respeito ao transporte marítimo, às*

⁶⁹ O *teu* (*twenty-foot equivalent units*) é a unidade de medida de carga contentorizada que é igual a um contentor de referência com cerca de 39 m³ de volume (6.10 m de comprimento x 2.44 m de largura x 2.59 m de altura).

⁷⁰ Livro Verde "Para uma futura política da União: uma visão europeia para os oceanos e os mares", COM (2006) 275 final, 7 de Junho.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

técnicas de construção naval, ao turismo costeiro, à energia "offshore", incluindo as energias renováveis, e aos serviços associados".

No que respeita ao transporte marítimo e aos portos, é salientado que são essenciais para o comércio internacional, atendendo a que *"90% do comércio externo da União Europeia e mais de 40% do seu comércio interno o transporte é efectuado por via marítima. A União Europeia com 40% da frota mundial é incontestavelmente o líder deste sector global. Anualmente, 3,5 mil milhões de toneladas de mercadorias e 350 milhões de passageiros transitam pelos portos marítimos europeus. Cerca de 350.000 pessoas trabalham nos portos e nos serviços associados, que, no seu conjunto, geram um valor acrescentado de aproximadamente 20 mil milhões de euros".*

Estas transcrições são eloquentes e atestam a importância fulcral que o transporte marítimo tem, e continuará a ter, no futuro da Europa, como uma das mais credíveis soluções para toda a problemática da mobilidade sustentada e da qualidade ambiental.

O Livro Verde da CE, acima referido, foi largamente discutido e deu origem a um outro documento intitulado "Uma política marítima integrada para a União Europeia"⁷¹, que constitui um plano de acção para um desenvolvimento e abordagem integrada das questões marítimas. A CE deverá apresentar ao Conselho, no final de 2009, um relatório sobre os progressos alcançados nesse domínio.

O desenvolvimento verificado nos portos e operações portuárias, que nos últimos anos têm vindo a produzir excelentes resultados na operacionalidade e nos ganhos de eficiência, mostra que, salvo algumas excepções em determinados portos, e também algumas melhorias adicionais necessárias, a indústria marítima europeia é

⁷¹ COM (2007) 575 final, de 10 de Outubro – Comunicação da CE ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

geralmente reconhecida por ser internacionalmente competitiva, apta a responder positivamente aos desafios e que está pronta para fazer os investimentos necessários para suprir as necessidades da procura.

Aliado às necessidades de reconciliar os aspectos ambientais com o desenvolvimento das infra-estruturas portuárias, está, também, e pela negativa, o tempo excessivo levado pelas autoridades para a aprovação dos planos de expansão das infra-estruturas portuárias. O sistema corrente é tão longo e demorado que todos os desenvolvimentos portuários estarão sempre bem atrás dos requisitos da procura (navios-armadores), colocando os portos europeus em clara desvantagem relativamente aos seus congéneres noutros espaços geográficos e económicos.

No que toca à frota marítima europeia, salienta-se apenas que os maiores armadores mundiais de contentores da actualidade são grupos europeus⁷², que ocupam o topo do *ranking* mundial do mercado contentorizado. Nos últimos anos tem-se vindo a verificar uma evolução positiva na frota que arvora a bandeira europeia, o que certamente reflecte a eficácia das recomendações da UE aos Estados-membros, no sentido de concederem apoios efectivos às frotas dos seus países.

Em relação a Portugal, há que notar que o mar é um factor de identidade nacional muito particular e de diferenciação positiva em relação a outros países, nomeadamente da UE, não só em termos geográficos, mas também do ponto de vista cultural.

Depois de um longo processo histórico que, durante séculos mobilizou os portugueses para as rotas e para o transporte marítimo, verificou-se no pós-1974 um progressivo afastamento dessa orientação e, em certa medida, um afastamento

⁷² Maersk (Dinamarca), MSC (Suíça), CMA/CGM (França) e Hapag Lloyd (Alemanha).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

das actividades marítimas que, entre 1980 e 2005, levou a que o armamento nacional tivesse passado de 94 para 38 navios (menos 60%)⁷³.

Actualmente, o transporte marítimo em Portugal é assegurado através de agentes e armadores internacionais estabelecidos no país, que dispõem de ligações a nível global ou, no caso das ligações com as Regiões Autónomas, através de alguns armadores nacionais que asseguram ligações regulares entre os principais portos continentais e insulares⁷⁴.

Em termos de movimento de mercadorias nos portos de Portugal Continental⁷⁵, em 2006, o porto de Sines ocupava a 1ª posição, com 41% da carga movimentada, seguindo-se os de Leixões (21%) e de Lisboa (17,6%).

A actividade do transporte marítimo está intimamente ligada à gestão e operação portuária, pelo que é habitual existir uma designação e um tratamento comum para o sector de transportes marítimos e portos.

Assim sucede com as Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo-Portuário⁷⁶, que são apresentadas exactamente nessa lógica integradora. Essas orientações visam a modernização e o aumento da competitividade dos portos portugueses de forma à sua integração nas cadeias logísticas internacionais, potenciando a sua utilização como porta de entrada de mercadorias na Península Ibérica e na Europa e, ainda, como plataforma logística.

⁷³ Associação dos Armadores da Marinha do Comércio, 2005.

⁷⁴ Os principais armadores nacionais são: TRANSINSULAR – Transportes Marítimos Insulares, SA, PORTLINE – Transportes Marítimos Internacionais, SA, V & S – Transportes Marítimos, SA e MUTUALISTA AÇOREANA de Transportes Marítimos, SA.

⁷⁵ Em Portugal Continental os principais portos são Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines e os portos secundários são Viana do Castelo, Figueira da Foz, Faro, Portimão e IPTM Douro.

⁷⁶ Apresentadas publicamente em 15 de Dezembro de 2006.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

IV.2. ENQUADRAMENTO LEGAL

Em todas as possíveis orientações para o transporte marítimo há que ter em conta o enquadramento europeu e a Política Europeia de Transportes e a Política Marítima Europeia que se encontra em desenvolvimento.

No documento “Uma política marítima integrada para a União Europeia”, anteriormente referido, a CE propõe-se preparar uma estratégia global para o transporte marítimo para 2008-2018.

O transporte marítimo e os portos são elementos-chave das cadeias logísticas que ligam o mercado único à economia mundial. Porém, num mundo cada vez mais global e mais concorrencial, é essencial a especialização dos estaleiros e a qualidade dos navios produzidos, assim como a qualificação técnica das tripulações, em paralelo com uma eficiente gestão e controlo do tráfego marítimo.

Alguns acidentes marítimos e a calamidade dos seus efeitos ambientais fazem com que a segurança marítima seja uma preocupação importante a nível europeu. Os naufrágios do *Erika* (Dezembro de 1999) e do *Prestige* (Novembro de 2002) vieram evidenciar a fragilidade dos mecanismos existentes para dar uma resposta eficaz a este tipo de catástrofes. Em consequência, foram aprovados os pacotes I e II de segurança marítima, enquanto o pacote III (*Erika III*), já apresentado pela CE, se encontra em negociação no Conselho Europeu.

A reforma e a modernização do quadro de gestão dos serviços marítimos e portuários, a normalização de unidades de carga contentorizada, para permitir aumentar a eficiência dos transportes de carga, o reforço do controlo e da segurança marítimas e o desenvolvimento de melhores práticas, tudo isto tem ajudado a melhorar a situação do sector. Entretanto, estão em curso negociações nas instâncias comunitárias de duas propostas:



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- Alteração da Directiva 2002/59/CE do Conselho e Parlamento Europeu, de 27 de Junho, sobre o sistema comunitário de acompanhamento e de informação de tráfego dos navios, garantindo maior eficácia na política de segurança marítima;
- Projecto de Directiva relativa à inspecção dos navios pelo Estado do porto, que reforça a eficácia das inspecções de navios pelo respectivo Estado, em particular através da criação de um novo regime, reunindo as sucessivas alterações da Directiva 95/21/CE do Conselho Europeu, de 19 de Junho, num texto consolidado, para além de alterar determinadas disposições por questões de simplificação, ou de reforço, e aditar novas disposições no domínio da segurança marítima.

Para além do enquadramento comunitário, há que ter em conta o enquadramento legal a nível nacional. Ao contrário do que é prática corrente noutros países, onde a legislação reguladora da indústria do transporte marítimo está aglutinada em *Merchant Shipping Acts*, o enquadramento legal do sector em Portugal é de difícil caracterização e a legislação que o regula está muito dispersa.

Neste aspecto há que considerar o Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de Agosto, que estabelece um novo regime jurídico das operações portuárias, o Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de Dezembro, que aprova as bases gerais das concessões do serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias e o Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de Novembro, que aprova o Regulamento dos Portos Nacionais, prevendo, no seu artigo 2.º, que dentro de 120 dias deveriam ser aprovados e publicados os regulamentos das tarifas das administrações dos institutos portuários.

As Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo-Portuário têm suporte e enquadramento em outras orientações constantes de um conjunto de instrumentos de política nacional, cuja conjugação lhes assegura a articulação com outras áreas e sectores.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Destacam-se, de seguida, os instrumentos mais relevantes para o efeito e sintetizam-se as disposições que articulam os principais vectores de articulação visada:

- Livro Branco da Política Marítimo-Portuária Rumo ao Século XXI, aprovado em 1998;
- Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS 2005-2015), aprovada pelo Conselho de Ministros em 28/12/2006, que enquadra estrategicamente as políticas de desenvolvimento do país nos próximos anos;
- Programa Nacional de Política de Desenvolvimento do Território (PNPOT), apresentado em Fevereiro de 2006 e cuja proposta de lei foi aprovada pelo Conselho de Ministros em 28/12/2006;
- Programa de Simplificação Administrativa (SIMPLEX), apresentado em Março de 2006 e com sequência em 2007, prevendo-se que continue nos próximos anos;
- Portugal Logístico (PL), apresentado em Maio de 2006 que constitui a aposta do Governo no desafio: “Transformar Portugal numa plataforma euro-atlântica para os movimentos internacionais no mercado ibérico e europeu”;
- Estratégia Nacional para o Mar (ENM)⁷⁷, que assenta na coordenação e articulação entre as vertentes da política relacionadas com o mar.

Na sequência das Resoluções n.º 152/2005, de 3 de Novembro, n.º 39/2006, de 20 de Abril, e n.º 9/2007, de 25 de Janeiro, foi celebrado um contrato de gestão de serviços de interesse económico geral entre a Região Autónoma dos Açores, o Fundo Regional de Apoio à Coesão e ao Desenvolvimento Económico e a Atlânticoline, SA, relativo à construção e exploração de navios de transporte de veículos e passageiros entre as ilhas do arquipélago dos Açores.

⁷⁷ RCM 163/2006, publicada no Diário da República de 12/12/2006.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

IV. 3. POLÍTICA DE PREÇOS

Existe a percepção de que os preços dos transportes marítimos se formam no mercado, pelo menos aqueles que resultam da concorrência entre Armadores. Já quanto aos tarifários dos portos, eles são regulados por Portaria, embora tendam cada vez mais a reflectir os custos. Nem sempre é possível encontrar no mercado serviços sucedâneos ou concorrentes e, nessas condições, a oferta pode “esticar” o preço.

Se fosse possível as Administrações Portuárias competirem verdadeiramente entre si, as tarifas tenderiam a ser justas, reflectindo em cada momento o que o mercado estaria disposto a pagar.

Portugal, a exemplo dos seus congéneres europeus, optou por manter um controlo estatal da totalidade dos capitais das Administrações Portuárias. Como tal, continua a vedar a administração dos portos à iniciativa privada e acaba, no limite, por impedir a verticalização do negócio aos privados.

Parece razoável que se tenha enveredado por um modelo portuário do tipo *landlord*, em que o Estado elabora e acompanha a política estratégica do sector, mas em que, através de concessões, entrega aos privados a condução de negócios e operações que diariamente se tornam necessários.

Foi nestas condições que se viu vigorar um modelo indefinido e estrategicamente inócuo, que ora apostava na concorrência entre portos, ora na complementaridade dos mesmos. Um modelo que, sem se ater às dificuldades comerciais e verdadeiras necessidades dos agentes económicos, procurou, antes de mais, justificar-se, como atestam os maus resultados e o fraco crescimento das cargas movimentadas, quando comparados com o forte investimento nos portos ocorrido na última década. Logicamente, todo este processo acabou por condicionar as concessões entretanto realizadas. Os preços que foram fixados,



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

longe de traduzirem um valor de mercado, destinavam-se apenas a cobrir as despesas das Administrações Portuárias e das suas estruturas desequilibradas.

IV. 4. SISTEMA DE REGULAÇÃO

No caso dos transportes marítimos e dos portos, contrariamente ao que se verifica nos outros sectores de transportes, não existem entidades reguladoras, apesar de, em determinados portos, coexistir a actividade pública e a privada.

O Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, IP (IPTM) tem por missão regular, fiscalizar e exercer funções de coordenação e planeamento do sector marítimo-portuário e supervisionar e regulamentar as actividades desenvolvidas neste sector (artigo 3.º)⁷⁸.

As principais preocupações, no que respeita ao sector marítimo portuário, têm a ver com a segurança, que é o principal problema que se coloca ao serviço do público em geral. Em relação ao tráfego marítimo, existem os problemas da sua ordenação, da salvaguarda da vida no mar e da segurança. Em relação às operações portuárias, há o problema da competitividade dos portos, relacionado com a rapidez das operações portuárias. A liberalização dos preços também joga a favor da sua redução e favorece o público em geral.

IV.5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Apesar do conjunto de orientações gerais e medidas específicas relativas à política de Portugal para o mar, aprovadas em Conselho de Ministros de 26 de Fevereiro de 1998, a evolução verificada no sector marítimo-portuário nacional levou a que uma parte do comércio externo português ficasse progressivamente à mercê dos transportadores internacionais, "vendendo FOB e comprando CIF", o que também contribuiu para a menor competitividade da economia portuguesa.

⁷⁸ Decreto-Lei nº 146/2007, de 27 de Abril.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

No entanto, a recente aprovação de uma Estratégia Nacional para o Mar e de um Plano Estratégico Nacional para a Pesca 2007-2013 (aprovado em 29 de Dezembro de 2006) e do respectivo Programa Operacional, assim como a discussão pública em curso das Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo-Portuário, revelam um interesse renovado no mar e nas suas actividades.

De igual forma, a nível comunitário, é relevante o documento “Uma política marítima integrada para a União Europeia”, atrás referido.

Apesar do potencial económico do mar ainda não ser suficientemente conhecido, há pelo menos três vectores que são elementos essenciais para concretizar qualquer estratégia marítima: o armamento nacional (os navios), a construção e reparação naval (os estaleiros) e as infra-estruturas portuárias (os portos).

A economia portuguesa, embora de pequena dimensão, tem capacidade para suportar uma marinha de comércio, desde que esta seja competitiva, dinâmica, desenvolvida e incentivada pelo Estado português, porque existe um mercado para o transporte marítimo de curta distância, sobretudo se estiver ligado a redes de plataformas logísticas e às respectivas acessibilidades. Nesse mercado de serviços, com crescente procura internacional, o transporte marítimo e as actividades com ele relacionadas proporcionam emprego qualificado e sustentável, protegem o ambiente, além de promoverem o crescimento económico e garantirem competitividade acrescida aos operadores portugueses, em linha com os objectivos da Estratégia de Lisboa.

O desenvolvimento da Marinha de Comércio e do transporte marítimo deverão ser, por isso, uma prioridade nacional, e as políticas a adoptar não poderão deixar de ter em conta alguns aspectos, designadamente os seguintes:

- Um registo nacional mais atractivo que permita a recuperação do Armamento nacional;



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- Garantia de apoios ao armamento nacional (vantagens fiscais, encargos sociais mais baixos, etc.);
- Adaptação e aperfeiçoamento das melhores práticas do sector marítimo em outros países, como por exemplo a Grécia e a Noruega (no armamento) e a Espanha e a França (na construção e reparação naval) ou a Alemanha (nos encargos sociais);
- Apoio aos estaleiros nacionais de construção e reparação;
- Criação de uma Rede de Plataformas Logísticas e apoio ao transporte marítimo de curta distância (TMCD);
- Aposta no conhecimento, ensino e qualificação profissional de marítimos nacionais;
- Reestruturação o ensino náutico promovendo uma qualificação de qualidade de Oficiais, Mestrança e Marinhagem;
- Concessão de apoios mais eficientes e de carácter plurianual ao desenvolvimento da Marinha de Comércio, nos termos estabelecidos nas "guidelines" da Comissão Europeia.