

LIBERALIZAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO NO TRANSPORTE MARÍTIMO REGULAR DE MERCADORIAS: O CASO DO ARQUIPÉLAGO DOS AÇORES

LIBERALIZATION AND PUBLIC SERVICE IN REGULAR MARITIME TRANSPORT OF GOODS: THE CASE OF THE AZORES ISLANDS

Luís Machado da Luz

lluz@portosdosacores.pt

Assessor, Gabinete de Plano Estratégico e Estudos, Portos dos Açores, S.A

RESUMO/ABSTRACT

A liberalização do transporte marítimo, no âmbito da implementação do mercado único europeu, é uma questão central no que respeita à política de transportes do arquipélago dos Açores, enquanto espaço insular ultraperiférico. O presente trabalho pretende aplicar o conceito de serviço universal ao transporte marítimo regular de mercadorias nos Açores, como alternativa ao sistema atual, em que são impostas condições de funcionamento do mercado pouco consistentes com um regime concorrencial. Quando colocados em confronto, esta última solução permite obter uma melhoria em termos de eficiência na afetação de recursos, com níveis relativamente equivalentes em termos de bem-estar das populações insulares. Contudo, as dificuldades na implementação do conceito, nomeadamente em termos de infraestruturas portuárias, podem colocar o processo em causa.

Palavras-chave: Custos de Transporte, Liberalização, Obrigações de Serviço Universal, Transporte Marítimo.

Códigos JEL: K23, L14, L98, R42

Liberalization of maritime transport, under the creation of the European single market, is a key question in terms of the policy of transports of the Azores islands, as an ultraperipheral insular space. The present work aims to apply the concept of universal service to the regular maritime transport of goods in the Azores, as an alternative to the present regulation method, which establishes market functioning conditions partially inconsistent with a competitive regime. Universal service would obtain a better solution in terms of efficiency of resource allocation, with a similar level of well being of the islands populations. Nevertheless, the difficulties in the implementation of the concept, namely in terms of port infrastructures, may raise severe difficulties to the process.

Keywords: Transportation Costs, Liberalization, Universal Service Obligations, Maritime Transport.

JEL Codes: K23, L14, L98, R42

1. INTRODUÇÃO

Um número muito substancial de questões relacionadas com o desenvolvimento económico assimétrico encontra justificação, segundo a teoria económica, na existência de vantagens inerentes a uma localização central. Em oposição, as regiões periféricas apresentam características relativamente desfavoráveis que inibirão o seu desenvolvimento. De entre as múltiplas formas como se expressam as des-

vantagens das regiões periféricas, os custos de transporte, muitas vezes associados à ausência de economias de escala, constituirão o custo direto mais evidente da distância em relação ao mercado. As regiões insulares, especialmente as de reduzida dimensão, encontram-se entre os espaços mais penalizados pela distância.

Neste contexto, o presente artigo aborda a questão do transporte marítimo regular de mercadorias no caso do arquipélago dos Açores, na sequência do estabelecimento de

princípios de livre concorrência a nível comunitário, com a publicação do Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de dezembro de 1992. Pretende-se abordar uma política de âmbito público alternativa, que conjugue de forma adequada as particularidades do arquipélago com os princípios de livre concorrência referidos. Para o efeito, recorrer-se-á ao conceito de serviço universal, enquadrando-o numa política de transporte marítimo para o arquipélago.

O presente trabalho encontra-se estruturado do seguinte modo: a secção 2 efetua uma resenha sobre a problemática dos custos de transporte, referenciando alguns casos de realidades insulares e enquadrando o transporte no âmbito das indústrias de rede; na secção 3 é apresentado o regime regulamentar aplicável no transporte marítimo regular de mercadorias no arquipélago, enquadrado pelo Regulamento (CEE) n.º 3577/92; um cenário hipotético de liberalização, e possíveis consequências, é desenvolvido na secção 4, como prévia referência para o estabelecimento de obrigações de serviço universal, de acordo com o recomendado pela literatura (Panzar, 2000); a secção 5 propõe um cenário alternativo ao vigente, tendo por base o conceito de serviço universal e obrigações subjacentes; segue-se, na secção 6, uma breve análise de possíveis consequências para as infraestruturas portuárias, enquanto nós de um sistema de rede. A secção 7 conclui, apresentando algumas considerações para desenvolvimentos futuros sobre o tema.

2. OS CUSTOS DE TRANSPORTE E A PENALIZAÇÃO DA DISTÂNCIA

Em termos geográficos, os Açores constituem a última fronteira da Europa, distando à volta de 1500 km da costa ocidental europeia e cerca de 4500 km da costa leste americana. Esta localização em pleno oceano Atlântico, embora estrategicamente ímpar, representa em termos de acessibilidade um condicionalismo evidente, podendo-se falar, relativamente ao continente europeu, em ultraperiferia. Este conceito de ultraperiferia veio, de resto, a ser reconhecido pela Comunidade Europeia. Na atualidade, o Tratado da União Europeia refere-se expressamente às realidades insulares no contexto europeu¹.

Composto por nove ilhas dispersas numa faixa de 600 km de extensão e nalguns casos com densidades populacionais bastante reduzidas², a essa ultraperiferia há ainda

¹ O parágrafo 2.º do artigo 299.º do Tratado da Comunidade Europeia referia expressamente esse conceito de ultraperiferia. O novo Tratado da União Europeia (TUE), publicado no *JOUE* n.º 2010/C 83/01, no seu artigo 349.º, passa a identificar expressamente as diversas regiões ultraperiféricas, reconhecendo as suas dificuldades específicas em termos de desenvolvimento. Adicionalmente, no âmbito das redes transeuropeias e da coesão económica, social e territorial, são reconhecidas também as dificuldades inerentes às realidades insulares (artigos 170.º e 174.º do TUE).

² A densidade populacional dos Açores era, de acordo com dados do SREA relativos a 2009, de 105,7 habitantes por km²,

a acrescer uma dupla insularidade. Esta característica de dupla insularidade implica, em termos de transporte, uma clara distinção entre as ligações com o exterior e as ligações interilhas. Neste sentido, o papel das entidades públicas revela-se preponderante, sendo a sua ação orientada em grande medida pela tentativa de prossecução de políticas de transporte que assegurem um determinado nível de bem-estar das populações insulares, nomeadamente nas ilhas de menor dimensão, expressas na garantia de serviços de transporte regulares, para além de preços relativamente uniformes.

FIGURA 1. LOCALIZAÇÃO DO ARQUIPÉLAGO DOS AÇORES



Fonte: <http://www.lotacor.pt/azores.php>

Estas circunstâncias, decorrentes de fatores de ordem geográfica, compreendem limitações no acesso a mercados externos muito significativas, situação comum à generalidade das ilhas de pequena dimensão. A penalização da distância decorre, assim, da constatação de que existem vantagens económicas inerentes a uma localização central. Adicionalmente, deriva também do facto de que, para um determinado modo de transporte, quanto maior é a distância, mais energia e mais tempo serão despendidos.

Os custos de transporte são o custo direto adicional associado à distância face ao mercado mais notório, tendo vindo a atrair uma crescente atenção no âmbito da diminuição das barreiras ao comércio que os acordos de livre comércio entre países proporcionam. A interpretação do conceito de custos de transporte na literatura é relativamente variável, sendo algumas vezes associado não apenas aos custos do frete³ marítimo, mas também a outros custos inerentes às transações de bens. Noutros estudos, particularmente no caso de transações internacionais, a sua determinação resulta sobretudo da comparação de preços CIF e FOB⁴, ou ainda de dados referentes às balanças de pagamentos dos diferentes países.

sendo que, em sete das nove ilhas do arquipélago se regista uma densidade populacional abaixo da média do arquipélago (SREA, 2009).

³ Valor a pagar pela prestação de serviço de transporte.

⁴ As expressões CIF e FOB fazem parte dos Incoterms, significando, no primeiro caso, custo, seguro e frete, e no segundo termo que o fornecedor coloca a mercadoria a bordo livre de quaisquer custos. Nesse caso, ficam por conta do comprador os custos inerentes ao transporte a partir desse ponto.

A penalização decorrente da distância, no caso concreto das ilhas, é assunto relativamente escasso na literatura económica. Encontramos referência em diversos autores (Borgatti, 2007; Kuwamory, 2006; Wilmsmeier e Hoffmann, 2008) em documentos de organismos dependentes das Nações Unidas, como é o caso da CEPAL – Comissão Económica para a América Latina⁵ ou do DESA – Department of Economic and Social Affairs, ou ainda da rede Eurisles⁶. De qualquer modo, são relativamente mais frequentes as referências na literatura a abordagens de casos mais genéricos. É exemplo disso o trabalho de Golub e Tomasik que, com base em dados relativos ao conjunto de 21 países da OCDE para o período entre 1973 e 2005, colocam a Austrália e a Nova Zelândia como os países com os custos de transporte mais elevados, o que reflete o respetivo isolamento e a grande distância face a outras regiões. No caso do Japão, os custos de transporte excedem os observados na Europa e nos Estados Unidos, particularmente no caso das exportações (Golub e Tomasik, 2008).

No caso de Kuwamory, que aborda os custos de transporte nas importações das Filipinas, a conclusão é a de que a distância é um fator importante na determinação dos custos de transporte. Em termos de custo de transporte, as importações registam um aumento da ordem dos 29% quando o ponto de origem das mesmas duplica (Kuwamory, 2006).

Quanto a Borgatti, que analisa especificamente a situação das ilhas do Pacífico e também uma série de 36 Estados soberanos compostos por ilhas, com destaque para algumas das Caraíbas, refere o facto de o comércio bilateral ser fortemente afetado pela distância, sendo que, na presença de custos de transporte competitivos, o efeito do afastamento e da distância em termos de comércio bilateral dilui-se. Para além disto, no caso das ilhas do Pacífico, o efeito do afastamento afeta positivamente o comércio bilateral destas ilhas, mas o seu impacto não é suficientemente forte para compensar o efeito negativo da distância (Borgatti, 2007).

No caso das Caraíbas, que constituem um mercado relativamente disperso e com reduzidos volumes de tráfego em múltiplas rotas, muitos operadores de transporte marítimo apresentam deseconomias de escala e estruturas de mercado oligopolistas, o que é gerador de custos de transporte superiores (Wilmsmeier e Hoffmann, 2008). De facto, observa-se que os países da Comunidade das Caraíbas pagam até três vezes mais do que a média mundial pelas suas importações. Como principais fatores para este fenómeno será de referir, entre outros, o volume de

cargas, o valor das mercadorias, as tarifas portuárias, a eficiência das infraestruturas portuárias e o desequilíbrio das trocas (CEPAL, 1997). É citado, na publicação em causa, um exemplo bastante esclarecedor em que o valor dos fretes marítimos entre Miami e as ilhas da zona das Caraíbas não é significativamente diferente do das tarifas para uma distância muito superior, como a registada entre Miami e Buenos Aires.

Também a DESA, no âmbito dos trabalhos da Comissão sobre o Desenvolvimento Sustentável, em 1996, apresentou algum material sobre a realidade de 28 países insulares, apontando para uma penalização devido a fretes marítimos de mais de 45%, quando comparados com dados dos países desenvolvidos (DESA, 1996). Uma nota relevante sobre os dados apresentados resulta da inclusão de Singapura no conjunto desses países. Uma vez que Singapura corresponde ao segundo maior porto mundial em termos de movimentação de contentores, encontrando-se portanto fora do contexto em análise, ou seja, de penalização da distância, procedeu-se ao tratamento dos valores apresentados na publicação em apreço, expurgando os dados desse país. A percentagem resultante do cálculo sem Singapura é de 123%, e já não de 45%, o que confirma com particular clareza a ocorrência de uma penalização particularmente gravosa, devido a fretes marítimos, no caso dos países insulares.

A rede Eurisles, por seu turno, abordou em 1999 a questão das ilhas europeias, concluindo, com base em dados relativos às capitais dos Estados-membros de então e de 12 regiões insulares europeias, que os preços para os destinos insulares são 50% superiores à média de todos os destinos. Para além disto, os preços médios insulares são, pelo menos, o dobro dos praticados nas trocas com as capitais. De referir ainda a existência de diferenças significativas entre as regiões insulares mediterrânicas e ultraperiféricas. No primeiro caso, o preço do transporte rodoviário para o porto de embarque constitui, em larga medida, o elemento dominante relativamente ao preço total, sendo o transporte marítimo realizado em grande parte em navios *ferry*. No caso das ilhas ultraperiféricas, como é o caso de Açores, Madeira e Canárias, a conclusão é a de que o preço depende em grande medida do trajeto marítimo, inscrevendo-se, nesse caso, o transporte numa lógica de transporte intercontinental. Nessas situações, domina o transporte através de navios porta-contentores. Entre as várias regiões insulares atlânticas, os Açores registam os custos de transporte mais elevados, superiores em 41% aos praticados para a Madeira ou ainda em 112% aos praticados nos trajetos para as Canárias (Eurisles, 1999).

Poder-se-á, portanto, concluir que os Açores suportam, em termos de acesso às regiões centrais da Europa, custos de transporte particularmente elevados, sendo tais custos decorrentes, em grande medida, da maior distância e da reduzida dimensão dos mercados locais das diferentes ilhas. A falta de ligações diretas a tais regiões são outra importante restrição a considerar, e um fator gerador de preços mais elevados.

⁵ A CEPAL é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas, tendo como objetivo contribuir para o desenvolvimento económico da América Latina.

⁶ Eurisles é acrónimo de «European Islands System of Links and Exchanges», sendo uma rede de cooperação inter-regional criada em 1992, por iniciativa da Comissão das Ilhas da Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas da Europa (CRPM).

Estudos mais genéricos sobre o tema são relativamente claros quanto ao impacto da distância na formação dos custos de transporte, para além de destacarem o modo como estes custos influenciam o desempenho económico. É o caso de Gallup, Sachs e Mellinger, que concluem, com base num modelo formal *AK*, que um diferencial de 5% nos custos de transporte para duas economias distintas se traduz numa taxa de crescimento anual, para a economia com custos de transporte mais baixos, superior em 49% à taxa de crescimento registada na economia com custos de transporte mais elevados (Gallup, Sachs e Mellinger, 1999).

Em estudos empíricos, como o de Limão e Venables, em que são analisados os determinantes do custo de transporte, a conclusão é a de que a geografia e a qualidade das infraestruturas influenciam o nível dos custos de transporte (Limão e Venables, 1999b). Noutro estudo dos mesmos autores, a conclusão é a de que a distância reduz o rendimento real (Limão e Venables, 1999a). Outros autores determinaram a existência de uma relação positiva entre distância e custo de transporte marítimo. Concluem, nomeadamente, que um aumento de 10% em termos de distância implica, *grasso modo*, um aumento de 2% nos custos de transporte (Micco e Pérez, 2001). Tais valores não são significativamente diferentes dos resultados obtidos por Kawomary e já referidos acima.

Também a contentorização, as economias de escala e a eficiência portuária registam um efeito negativo em termos de formação dos custos de transporte, contribuindo significativamente para a sua diminuição. Sendo o transporte marítimo um exemplo clássico de indústria em que se observam economias de escala, a dimensão dos fluxos das trocas realizadas por via marítima determinará, só por si, diferentes custos unitários. Quanto à contentorização, trata-se de uma evolução tecnológica determinante que permitiu uma drástica redução nos custos de transporte marítimo. Já em termos de eficiência portuária, um porto menos eficiente poderá corresponder a uma distância face ao mercado superior em 60% (Micco e Perez, 2001). Fink, Mattoo e Neagu destacam também esta questão da eficiência portuária, calculando que a liberalização dos serviços portuários proporcionaria uma diminuição de 37% no preço dos serviços de linha regular. Adicionalmente, destacam o impacto menos do que proporcional da distância sobre os custos de transporte (Fink, Mattoo e Neagu, 2000). Outros autores enfatizam também o papel da qualidade das infraestruturas de transporte na determinação dos custos de transporte (Martinez-Zarzoso e Suárez-Burguet, 2005; Combes e Lafourcade, 2005).

Este conjunto de referências permite ainda enquadrar o tema do transporte regular no âmbito das chamadas indústrias de rede. A este respeito, será apropriado o recurso a Economides ou Button e Nijkamp, que abordam um número muito substancial de tópicos sobre a questão da estabilidade económica em indústrias de rede, na sequência de reformas legislativas no sentido de uma liberalização dos mercados (Economides, 1996; Button e Nijkamp, 1997). Estes identificam algumas abordagens passíveis de solucio-

nar a instabilidade dos mercados das indústrias de rede, nomeadamente o desenvolvimento de políticas que manipulam o papel dos mercados ou até mesmo medidas institucionais para a provisão direta (Button e Nijkamp, 1997).

Parece portanto relativamente consensual que a distância em termos geográficos tem um papel relevante na determinação dos custos de transporte. No caso particular das ilhas, os custos de transporte constituem a primeira razão para a penalização em termos de rendimento real, sendo particularmente relevante este facto nas regiões mais remotas. Nesse caso, as soluções de mercado poderão ser, muitas vezes, inadequadas, exigindo o recurso a medidas específicas.

3. O ENQUADRAMENTO LEGISLATIVO DO TRANSPORTE MARÍTIMO NO CASO DOS AÇORES

Tendo em conta a condição dos Açores enquanto arquipélago ultraperiférico, e a dependência face ao transporte marítimo regular para a sua integração em espaços económicos mais amplos, esta é uma área prioritária para os poderes públicos. A preocupação reside sobretudo no tratamento da descontinuidade territorial, de modo que não constitua um elemento de agravamento dos desequilíbrios regionais. Nesse sentido, são notórias as preocupações ao nível da garantia de condições de bem-estar das populações insulares, fazendo com que o transporte marítimo seja, desde sempre, uma atividade económica com um nível de regulamentação substancial.

Entretanto, com a construção do mercado único europeu e a publicação do Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de dezembro, que veio consagrar o princípio da livre prestação de serviços de transporte marítimo nos Estados-membros, Portugal viu-se obrigado a alterar o regime jurídico então vigente, adaptando-o ao direito comunitário.

De acordo com o n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento em apreço, é permitida aos Estados-membros, no caso de serviços regulares entre e para as ilhas, a possibilidade de recorrerem a duas alternativas no que respeita à prestação de serviços marítimos: (1) Celebração de contratos de fornecimento de serviços públicos; ou (2) Imposição de obrigações de serviço público.

No que respeita aos arquipélagos dos Açores e Madeira, a opção residiu na imposição de obrigações de serviço público, e não na celebração de contratos de fornecimento, em linha, sublinhe-se, com as soluções de transporte marítimo anteriormente em funcionamento nesses arquipélagos.

Nos termos do regime jurídico nacional atual, constante do Decreto-Lei n.º 7/2006, de 4 de janeiro, as principais obrigações impostas aos operadores com ligações ao arquipélago dos Açores agrupar-se-ão nos itens seguintes: (1) A garantia de regularidade, continuidade e qualidade do serviço de transporte; (2) A existência de ligações semanais, com escalas quinzenais em todas as ilhas; (3) A prática de fretes iguais entre o continente e cada uma das ilhas dos

Açores; (4) A garantia de que o tempo de demora entre origem e destino não ultrapasse sete dias.

Não obstante este conjunto abrangente de obrigações associadas à prestação de serviços de transporte marítimo regular de mercadorias nos portos dos Açores, serão de referir algumas limitações ao funcionamento do mercado. Cingir-nos-emos às questões relativas aos preços e ao número de ligações, correspondentes aos itens (2) e (3) do parágrafo anterior, por constituírem os aspetos mais relevantes do sistema.

De acordo com um recente estudo da consultora BMT – Transport Solutions, o regime aplicável envolve, na prática, componentes que permitem o estabelecimento de acordos entre os operadores, de modo a evitar escalas diretas em certas ilhas, cumprindo mesmo assim as obrigações de serviço público (BMT – Transport Solutions, 2010). Neste sentido, o mecanismo regulamentar em vigor permite aos operadores realizarem entre si uma repartição das escalas e, assim, do mercado, evitando cobrir com os seus próprios meios todas as ilhas.

Relativamente à restrição quanto a fretes iguais para qualquer uma das ilhas, verifica-se a prática, por parte dos vários operadores, de uma subsídio cruzada entre escalas, repartindo entre eles os custos inerentes à cobertura das ilhas menos interessantes em termos comerciais, mas cobrindo amplamente a parte mais atrativa do mercado. Esta subsídio cruzada constitui, aliás, um instrumento inevitável, na medida em que qualquer operador, por

forma a poder cumprir com a obrigação de determinado número de escalas e ainda com a prática de um preço uniforme, terá de obter margens adicionais em determinados percursos que garantam a cobertura das perdas ocorridas noutros trajetos. Apenas será possível a obtenção de tais margens adicionais com o acordo conjunto dos vários operadores no mercado.

Outros factos a destacar em resultado da imposição das obrigações de serviço público acima resumidas são o de se observar, na prática, uma prestação de serviços indiferenciada entre os vários operadores e, sobretudo, uma ocupação média bastante baixa, conforme é possível constatar pela leitura do Quadro 1. O quadro em apreço apresenta a taxa média de ocupação dos navios afetos ao transporte com os Açores, o número de escalas dos diferentes portos e a correspondente oferta de contentores. Os dados utilizados baseiam-se nos registos das escalas de linha regular dos navios porta-contentores ocorridas em 2011 nos diversos portos açorianos e as capacidades máximas dos respectivos navios.

Trata-se de um indicador relativamente aproximado, uma vez que se deveria considerar a capacidade disponível do navio em cada porto em causa e não a capacidade nominal do mesmo. Numa operação sequencial de um qualquer navio que abranja vários portos, o espaço ocupado com contentores com destino aos portos seguintes fará diminuir a capacidade possível de utilização num determinado porto.

QUADRO 1. CARACTERIZAÇÃO DO TRÁFEGO MARÍTIMO REGULAR COM OS AÇORES EM 2011, POR PORTO

Portos	Ilha	Taxa média de ocupação dos navios	N.º de escalas	Oferta de serviço (contentores)
Ponta Delgada	São Miguel	22,06%	398	420.636
Praia da Vitória	Terceira	21,01%	155	180.126
Lajes das Flores	Flores	19,80%	26	19.624
Vila do Porto	Santa Maria	13,52%	29	22.588
Velas	São Jorge	12,32%	52	50.236
São Roque	Pico	9,83%	103	91.552
Horta	Faial	8,68%	98	117.744
Praia da Graciosa	Graciosa	6,81%	28	28.280
Total	-	17,72%	889	930.786

Fonte: *Lloyd's Register Fairplay* e Portos dos Açores, S.A.

O número de escalas de navios afetos ao tráfego marítimo regular nos diversos portos é significativamente desequilibrado, registando-se um máximo no porto de Ponta Delgada, com praticamente 400 escalas anuais e o mínimo no porto de uma ilha assinalavelmente periférica no contexto do arquipélago (Lajes das Flores), com 26 escalas em 2011.

Estes resultados demonstram a rigidez do sistema atual e confirmam a noção acerca da atribuição de uma preponderância na legislação às questões de garantia na prestação de serviço. Colocam também em evidência como outros

princípios, nomeadamente o da eficiência na afetação de recursos de todo o sistema, são colocados em plano secundário, atendendo às taxas médias de ocupação extremamente baixas na generalidade dos portos, com mínimos no porto da Horta (8,68%) e em Praia da Graciosa (6,81%).

Outro aspeto a destacar ainda prende-se com o facto de o sector marítimo enfrentar na atualidade uma crescente regulamentação ambiental, relativamente aos limites do teor de enxofre no combustível. Esta regulamentação ambiental fará, muito provavelmente, aumentar o custo dos combustíveis marítimos em proporção superior à média

(BMT – Transport Solutions, 2010). Tais circunstâncias reforçam a relevância da procura de um nível superior em termos de eficiência do sistema de transporte marítimo no caso dos Açores.

Nesta medida, discutir-se-ão, na secção seguinte, as consequências da implementação de um regime liberalizado. A existência de tal regime constituirá também o ponto de partida para a apresentação de um regime alternativo, assente no estabelecimento de obrigações de serviço universal, nos termos referenciados na literatura (Cremer, Gami, Grimaud e Laffont, 1998), a desenvolver na secção 5.

4. CONSEQUÊNCIAS RESULTANTES DE UM CENÁRIO DE LIBERALIZAÇÃO

O conhecimento da solução proporcionada pelo mercado sem qualquer tipo de intervenção de âmbito público é um aspeto particularmente relevante na abordagem das obrigações de serviço universal (Panzar, 2000). Nestes termos, apresentam-se a seguir as características genéricas que resultarão de um cenário hipotético de liberalização integral do transporte marítimo regular de mercadorias no caso dos Açores, decorrente da abolição da generalidade das restrições impostas pela legislação em vigor.

As consequências previsíveis dessa abolição serão, muito sinteticamente, as seguintes: (1) Os armadores deixariam de praticar preços uniformes; e (2) Passariam a escalar apenas os portos mais atrativos em termos de política comercial, sem restrições sequer quanto à frequência.

Tal solução, como se perceberá, poderia colocar potencialmente em risco o abastecimento regular de algumas ilhas, que assim passariam certamente a ser abastecidas com menor frequência e com navios de menor dimensão, eventualmente sem capacidade de transporte de contentores. O porto da Praia da Graciosa, em que se observa uma taxa de ocupação de 6,81%, conforme consta do Quadro 1 em cima, será um desses casos de ilhas que, num cenário de liberalização, deixariam de registar escalas de navios porta-contentores.

Deste modo, colocar-se-ia em causa de forma flagrante a garantia de condições de bem-estar das populações das diferentes ilhas do arquipélago. Algumas das ilhas do arquipélago deixariam de registar ligações diretas com portos do exterior, nomeadamente do continente português, correndo o risco de uma diminuição efetiva, se não drástica, do número de escalas e da qualidade dos serviços prestados. Estas consequências derivam do atual número de escalas e das respetivas taxas de ocupação, que teriam de se acomodar aos níveis de procura de transporte marítimo, abandonando o nível de oferta histórico, definido pela legislação.

Nestes termos, numa situação de mercado liberalizado seria possível considerar como características dominantes: (1) A existência de dois segmentos de mercado distintos, um composto por ligações diretas com o exterior e o outro pelas ligações interilhas, a partir de um qualquer porto

com ligação direta ao exterior; e (2) A prática de preços distintos, conforme a origem ou os destinos finais, função do trajeto praticado, e já não um preço uniforme para os serviços de transporte para qualquer uma das ilhas do arquipélago.

Como resultado do efeito provocado pelo processo de liberalização, poder-se-á considerar que o segmento de mercado que compreende as ligações diretas com o exterior funcionaria sem a necessidade de intervenção pública, ou a imposição de quaisquer requisitos em termos de regularidade, e com um preço significativamente inferior ao praticado atualmente⁷.

São estas, aliás, as conclusões de um estudo de 1999, encomendado pelo Governo Regional açoriano, que apontava para uma redução para metade do valor do frete em vigor na altura, com a implementação de um sistema de liberalização com apenas um porto de destino no arquipélago. Na eventualidade de se considerar como destino um conjunto de três portos no arquipélago, o estudo apontava para um incremento no valor do frete de 50%, face ao preço com apenas um porto de escala nos Açores (Rinave e Consulmar, 1999).

De qualquer modo, sob um regime liberalizado, seria o próprio funcionamento do mercado a ditar o número de portos com conexões diretas ao exterior e o respetivo preço. Quanto ao transporte interilhas, seria como que um mercado contingente, dependente das ligações estabelecidas pelo mercado das conexões ao exterior e respetiva frequência. Poderá colocar-se a eventualidade de não-garantia, na totalidade, do conjunto das condições de funcionamento desejáveis, pelo menos em termos de abastecimento frequente de todas as ilhas, conforme vimos, porquanto algumas não possuem volume que permita viabilizar serviços de transporte contentorizado regular.

Refira-se que esta perspetiva de separação do mercado de transporte marítimo regular já havia sido abordada em 1979, num estudo financiado pelo Governo norueguês sobre as possibilidades de melhoramento do transporte marítimo doméstico em Portugal, ao abrigo da Comissão Conjunta Luso-Norueguesa. Na altura, foram considerados dois tipos distintos de serviços: os serviços comerciais e os serviços “sociais”. No primeiro caso, seriam abrangidas as ligações entre Portugal e as ilhas com maiores índices de desenvolvimento, devendo, em princípio, ser executados sem auxílio económico por parte do Estado, enquanto os serviços “sociais” contemplariam as ilhas cujo tráfego potencial fosse demasiado reduzido para proporcionar uma base económica adequada às operações (Shipping Research Services, 1979).

O cenário de liberalização atrás descrito, necessariamente de uma forma sumária, permite perceber que o mercado, sujeito a um regime de livre concorrência, desen-

⁷ Para além de também inferior ao praticado nas ligações interilhas, ligações essas confrontadas com uma substancial diferença em termos de economias de escala face ao mercado das ligações com o exterior.

cadearia um resultado não desejável em termos de bem-estar das populações insulares, sobretudo das ilhas de menor dimensão, revelando-se, portanto, indispensável o recurso a mecanismos que possam garantir o funcionamento estável dos mercados. A solução em vigor, ditada por componentes com um grau de rigidez assinalável, resulta dessa primazia na estabilidade do mercado de transporte marítimo regular.

Refira-se, a propósito, que nos países mais setentrionais da Europa a realidade é totalmente diversa, encontrando-se os mercados dominados, desde há muito, por regras de livre acesso à costa. Nesses casos, não existe a necessidade de garantir quaisquer mecanismos que assegurem o funcionamento estabilizado dos mercados como no caso dos Açores e da Madeira, em que estão estabelecidas obrigações de serviço público. A opção em regiões remotas europeias, como é o caso de algumas ilhas escocesas, contempla a celebração de contratos de fornecimento de serviços públicos para prestação de transporte em navios *ferry*, decorrente da inexistência de interessados na prestação de serviços sem subsídio, e não no estabelecimento de obrigações de serviço público. Recorde-se que são estas as duas opções previstas no n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 3577/1992.

Em face da prevalência de um regime que privilegia critérios associados à garantia de condições de bem-estar das populações e do facto de a eventualidade de uma liberalização deixar de garantir tais condições⁸, justifica-se tentar uma análise alternativa que compatibilize ambos os critérios de eficiência na afetação de recursos e a garantia de condições de bem-estar para as populações insulares, particularmente as das ilhas de menores dimensões e menos populosas.

Para o efeito, recorrer-se-á ao conceito de serviço universal, critério amplamente abordado ao nível da literatura, e aplicável sobretudo em indústrias de rede⁹. De acordo com a literatura, o serviço universal pretende conciliar a necessidade de incremento da concorrência com a preservação do acesso por parte da generalidade dos consumidores a determinado serviço. A declaração de necessidade de implementação de uma política de serviço universal significa admitir que o mercado concorrencial sem qualquer tipo de intervenção falhará na provisão de um nível aceitável em termos políticos ou de bem-estar geral. Para além disto, a literatura defende políticas de subsídio ao nível das obrigações de serviço universal claras e concorrencialmente neutras (Cremer, Gasmi, Grimaud e Laffont, 1998). Outros autores abordam o tema das obrigações de serviço universal sob pontos de vista mais sectoriais, com destaque para questões como o custo ou o financiamento do serviço (Choné, Flochel e Perrot, 2000; Estache e Rus,

2000; Gautier e Mizuno, 2011; Jaag e Trinkner, 2011; Madet, Mirabel, Poudou e Roland, 2004; Panzar, 2000).

5. APLICAÇÃO DO CONCEITO DE SERVIÇO UNIVERSAL NO TRANSPORTE MARÍTIMO REGULAR NOS AÇORES

5.1. DEFINIÇÃO DE OBRIGAÇÕES DE SERVIÇO UNIVERSAL

A definição de obrigação de serviço universal pode ser entendida como a obrigação imposta a um determinado operador no que respeita à oferta de um conjunto mais ou menos amplo de serviços, caracterizado por: (1) Determinado nível de qualidade; (2) Disponibilidade para todos os utilizadores; e (3) Preço acessível (Cremer, Gasmi, Grimaud e Laffont, 1998; Gautier e Mizuno, 2011). Nalguns casos, a prática de preços uniformes é imposta como restrição adicional.

Tendo em conta que, sem qualquer restrição quanto ao preço, as restantes obrigações perdem sentido, os autores consideram que o serviço universal e as obrigações inerentes são, na essência, um conjunto de restrições quanto à política de preços dos operadores. Consideram, portanto, que qualquer política em que os diferenciais de preço sejam inferiores aos diferenciais de custo poderá ser considerada como de serviço universal. Nesse caso, estarão em causa argumentos de carácter redistributivo, através dos preços.

Razões adicionais para a adoção do princípio de serviço universal prendem-se com o carácter de bem público ou de mérito do serviço de transporte no caso em apreço, na medida em que o serviço em causa possa unificar o país, ou a região, ou se apresente como fundamental para o funcionamento da sociedade. O facto de a sociedade considerar inaceitável que qualquer pessoa possa ser excluída do serviço em apreço constitui também argumento enquadrável nesse âmbito.

Relativamente à aplicação do conceito, revela-se indispensável que conteúdo, níveis de preços e mecanismos de financiamento sejam decididos simultaneamente, uma vez que se trata de decisões interdependentes. O Quadro 2 resume as diversas possibilidades em termos de número de operadores, definição de obrigações de serviço universal e financiamento do sistema.

Assim, no caso de um único operador, este poderá ser financiado de três formas possíveis: (1) Através de uma subsídio cruzada (ponto 1.1. do Quadro 2), ou seja cobrando preços mais elevados em segmentos do mercado mais lucrativos, de modo a obter recursos adicionais que o compensem pela prestação de serviços em segmentos de mercado onde não consegue cobrir os custos; (2) Através de transferências públicas diretas (ponto 1.2.); ou, ainda, (3) Através de um regime misto, contemplando as duas modalidades anteriores (1.3.).

Conforme já foi referido, a simultaneidade das decisões é um aspeto crítico no processo, interligando-se o número de operadores com as obrigações a cumprir pelo(s) mesmo(s) e com o modo de financiamento do sistema.

⁸ Envolvendo, para além disto, uma prática de preços de transporte marítimo muito díspares.

⁹ Como é o caso das telecomunicações, dos serviços postais, do transporte ferroviário e da distribuição de energia elétrica, gás ou água, entre outros.

QUADRO 2. QUADRO-SÍNTESE SOBRE IMPLEMENTAÇÃO E FINANCIAMENTO DO SERVIÇO UNIVERSAL

N.º de operadores	Obrigações de serviço universal (OSU)	Financiamento de obrigações de serviço universal (OSU)
1. Operador em regime de monopólio	Operador assume todas as OSU	1.1. Subsídio cruzada 1.2. Transferências diretas 1.3. Sistema misto
2. Mercado com vários operadores	OSU impostas a operador histórico	2.1. Área reservada a um operador (monopolista)
	Determinação de operador sujeito a OSU como parte de processo	2.2.a) Taxa de serviço universal
		2.2.b) Imposto à entrada (<i>lump sum</i>)
		2.2.c) Taxa <i>pay or play</i>

Fonte: Elaboração própria, com base em Cremer, Gasmi, Grimaud e Laffont (1998).

5.2. APLICAÇÃO DO CONCEITO DE SERVIÇO UNIVERSAL

As características elementares de um mercado liberalizado foram sumariamente abordadas na secção 4, podendo ser resumidas em: (1) Existência de dois mercados distintos, um composto por ligações diretas com o exterior e o outro pelas ligações interilhas, a partir de um qualquer porto com ligação direta; e (2) Prática de preços distintos, conforme as origens e/ou os destinos finais, função do trajeto praticado, e já não um preço uniforme para serviços de transporte para qualquer uma das ilhas do arquipélago.

Conforme se viu, o transporte marítimo, no que respeita a ligações com portos exteriores ao arquipélago, não registaria qualquer necessidade de intervenção, sendo os preços praticados substancialmente mais baixos do que atualmente. Os operadores passariam a escalar os portos do arquipélago com maior dimensão, no âmbito das suas políticas comerciais, sem restrições de qualquer ordem quanto a preços e frequência.

O mesmo já não se poderá afirmar para o transporte interilhas, em que existe o risco de ocorrência de ligações em número insuficiente para determinadas ilhas e o recurso a navios que não garantiriam a qualidade de serviço pretendida¹⁰. Para além disto, os preços praticados para estes serviços de transporte seriam mais elevados do que no caso das ligações com o exterior. Ou seja, o mercado, sem qualquer intervenção, muito provavelmente não geraria um resultado desejável em termos de bem-estar das populações.

Com base nestes elementos, referenciados mais detalhadamente na secção 4, é possível delimitar a área em que se aplicará de modo exclusivo as obrigações de serviço universal. Deste modo, será possível definir a estrutura em que assentará a provisão de serviços de transporte marítimo regular no arquipélago dos Açores, o que se abordará de seguida.

5.3. ANÁLISE DO SISTEMA DE SERVIÇO UNIVERSAL NOS AÇORES

Através da leitura do Quadro 2, que apresenta uma síntese das diversas hipóteses em termos de definição do

serviço universal, poder-se-á considerar as seguintes hipóteses: (1) Provisão e financiamento de serviço universal com um único operador; (2) Mercado com vários operadores, sendo o operador sujeito a obrigações de serviço universal financiado por uma área reservada ou através de um fundo de serviço universal.

De modo a ilustrar a leitura do quadro em apreço, no caso da primeira hipótese, teremos um operador em regime de monopólio que poderia efetuar uma subsídio cruzada entre vários trajetos, ou seja, ligações interilhas e ligações com o exterior (solução prevista no ponto 1.1. do Quadro 2), financiando-se por via dessa subsídio cruzada e garantindo preços iguais entre os diferentes trajetos ou, em alternativa, preços relativamente aproximados¹¹. Esta solução corresponderá, de certo modo, à solução prevista no ponto 2.1 do Quadro 2, diferindo, contudo, em alguns aspetos relevantes: esta última permite, por um lado, um nível superior de concorrência no mercado e, por outro, exige a existência de uma parcela do mercado como área reservada do operador encarregue da provisão do serviço universal. Para este, é a existência dessa área reservada que lhe permitirá financiar o serviço universal. De qualquer modo, o facto de a área reservada ser consideravelmente menor do que a correspondente à de um operador monopolista tornará relativamente mais difícil a obtenção de preços aproximados ou idênticos entre os dois segmentos de mercado considerados, ou seja, o mercado das ligações com o exterior e o mercado das ligações interilhas.

Outra alternativa, na presença de vários operadores no mercado, seria o financiamento através de um fundo de serviço universal. Tal fundo poderá ser financiado de três modos possíveis: através de uma taxa unitária de serviço universal (ponto 2.2.a do Quadro 2); um imposto à entrada para cada operador que pretenda entrar no mercado (ponto 2.2.b do Quadro 2); ou ainda uma taxa *pay or play*, que significa que o operador teria de pagar uma determinada taxa, como contrapartida para a não-cobertura do serviço universal (ponto 2.2.c do Quadro 2).

¹⁰ Navios sem capacidade de transporte de contentores, por exemplo.

¹¹ Aplica-se neste caso o critério mencionado acima de que qualquer política em que os diferenciais de preço sejam inferiores aos diferenciais de custo poderá ser considerada de serviço universal.

Deste conjunto de tópicos relativos ao funcionamento do sistema com obrigações de serviço universal, poder-se-á concluir que, através de qualquer um dos mecanismos, será possível estabelecer um regime em que os objetivos estabelecidos pelas entidades públicas são reconhecidos e incluídos no sistema de mercado, nomeadamente em termos de compatibilização entre funcionamento do mercado e financiamento das obrigações de serviço universal.

Quanto à questão da igualização, ou aproximação, com os preços praticados no segmento das ligações marítimas com o exterior, atendendo a que a diferença de preços seria, em princípio, significativa, teriam de ser exigidas medidas adicionais, nomeadamente uma das dispostas no ponto 1.2. ou 1.3. do Quadro 2, ou seja, transferências diretas que complementaríamos a subsídição cruzada.

Das várias soluções apresentadas pela literatura e resumidas acima, a que melhor se adequará às condições do mercado de transporte marítimo regular de mercadorias no caso dos Açores será aquela em que existe distinção entre responsabilidade pela provisão e financiamento das obrigações de serviço universal, ou seja, uma solução enquadrada no ponto 2.2. do Quadro 2 acima. Nesse caso,

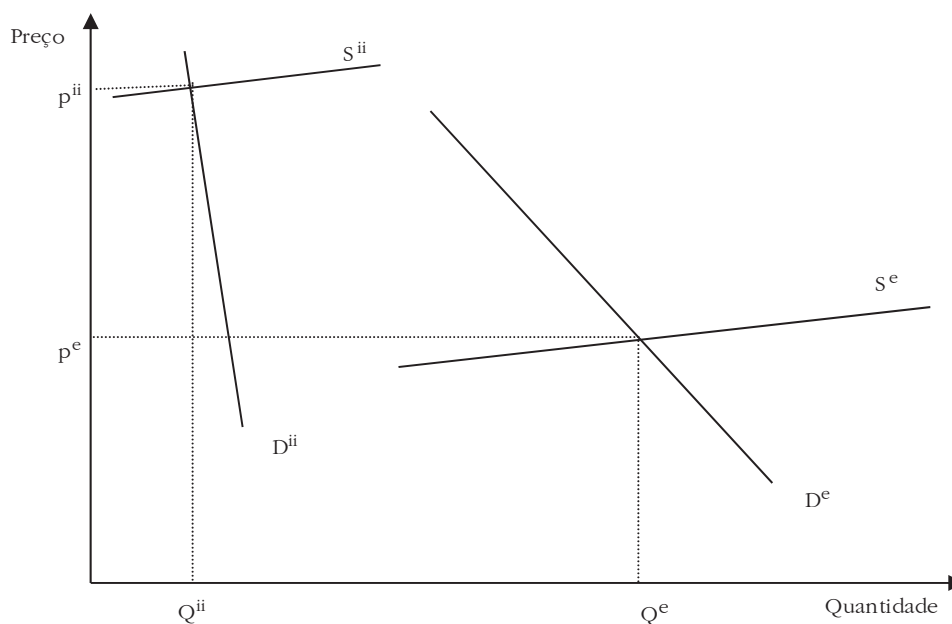
o sistema seria financiado por todos os operadores, que, deste modo, proporcionariam a obtenção de recursos para um fundo de serviço universal, destinado a garantir uma aproximação de preços entre os dois segmentos de mercado considerados.

A este nível, é de relevar a oportunidade de geração de concorrência que este sistema permite, através do sistema *pay or play*, na medida em que um novo operador que pretenda entrar no mercado teria de pagar para financiar as obrigações de serviço universal ou, em alternativa, ser obrigado a prestar os serviços abrangidos pelas obrigações de serviço universal.

Apresenta-se a seguir, nas figuras 2 e 3, uma análise gráfica que ilustra todo o processo de implementação do conceito de serviço universal para o caso em apreço, financiado por um fundo de serviço universal.

O ponto de partida será, conforme já foi referido, um sistema de transporte sem qualquer intervenção pública, adotando-se, a partir desse sistema, um regime com um fundo de serviço universal, financiado por todos os operadores que não se encontrem obrigados ao cumprimento de obrigações de serviço universal.

FIGURA 2. MERCADO DE TRANSPORTE MARÍTIMO REGULAR EM REGIME LIBERALIZADO



A Figura 2 apresenta os mercados das ligações com o exterior e interilhas e os respetivos equilíbrios num contexto liberalizado. O mercado das ligações interilhas é representado pelas curvas de procura e oferta (D^{ii} e S^{ii}), de cuja interseção resulta o ponto de equilíbrio, com o preço p^{ii} e a quantidade Q^{ii} . Por seu turno, o mercado das ligações com o exterior é representado pelas curvas de procura e oferta (D^e e S^e). Da interseção das duas curvas resulta o ponto de equilíbrio desse mercado, correspondente ao preço p^e e à quantidade Q^e .

Conforme se poderá constatar, as características particulares de cada um dos dois segmentos de mercado encontram-se expressas na disposição das diferentes curvas de procura e oferta, que determinam os preços e as quantidades de equilíbrio. Assim, em relação às curvas da procura, a inclinação da procura de ligações interilhas (D^{ii}) é substancialmente mais acentuada do que a das ligações diretas com o exterior (D^e), porquanto o fator determinante das ligações interilhas corresponde ao nível de consumo das populações, que se traduz, na prática, num predomínio

de necessidades de importação. Para além disto, a maior inclinação reflete uma menor elasticidade face ao preço. Já nas ligações com o exterior, colocar-se-á em evidência a questão do preço do transporte, de cuja variação dependerá um maior ou menor fluxo de trocas, mais diretamente associadas à atividade produtiva e exportadora. Como consequência, a curva da procura neste último segmento é mais sensível ao fator preço do que no transporte interilhas.

Relativamente às curvas da oferta, refletem de forma notória a diferença de dimensão dos dois segmentos de mercado, sendo os custos unitários de produção consideravelmente inferiores nas ligações com o exterior, atendendo às próprias características do transporte marítimo, que, conforme vimos, é um setor dominado por economias de escala substanciais. Nesse sentido, navios com maior capacidade permitirão custos unitários significativamente mais baixos.

Por forma a ilustrar o funcionamento de um sistema de serviço universal com uma maior proximidade de preços praticados nos dois segmentos de mercado, considerar-se-á, na Figura 3, um sistema financiado por um fundo de serviço universal. Os recursos de tal fundo serão obtidos através de uma taxa unitária fixa sobre o preço praticado pelo operador de transporte marítimo no segmento das ligações com o exterior.

Vejamus como se comportarão as curvas de oferta e procura do segmento das ligações com o exterior.

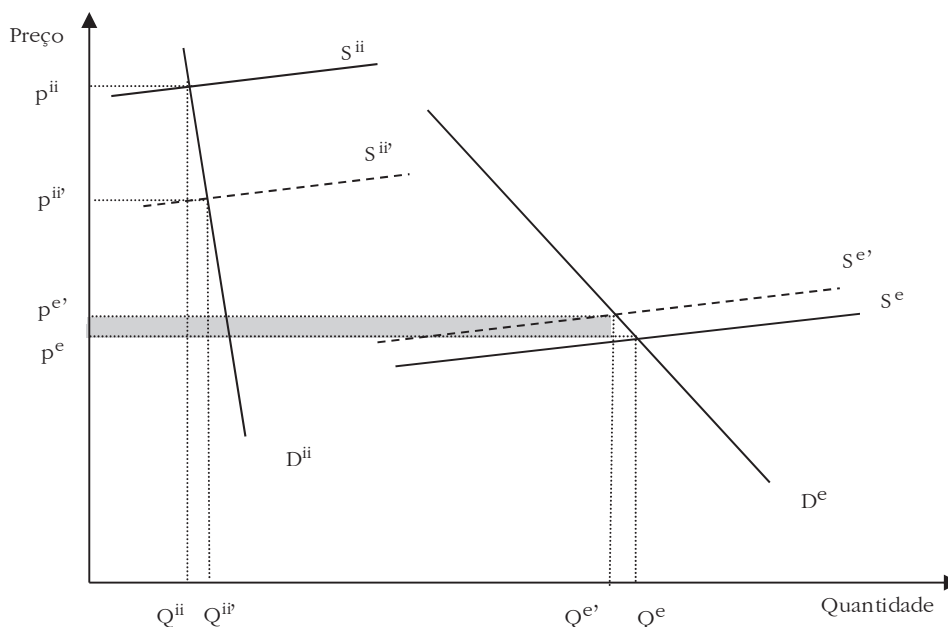
A curva de oferta deslocar-se-á integralmente para cima e para a esquerda. Para a esquerda porquanto, para cada preço de mercado, os operadores oferecem então uma menor quantidade em consequência da taxa aplicada. Para cima, uma vez que, para induzir a que os operadores continuem a oferecer a mesma quantidade, ter-se-á de pagar então um preço superior. A distância entre as duas curvas (S^e e $S^{e'}$) corresponde ao valor da taxa unitária fixa que financiará o fundo de serviço universal.

Quanto à curva da procura, permanecerá inalterada, atendendo a que a aplicação da taxa incidirá sobre o operador de transporte.

O novo preço de equilíbrio ($p^{e'}$) será superior ao preço inicial (p^e), enquanto a nova quantidade de equilíbrio ($Q^{e'}$) será inferior à quantidade inicial (Q^e). Este efeito encontra-se descrito na Figura 3, em que se poderá observar a nova curva da oferta ($S^{e'}$), que se deslocou integralmente para cima e para a esquerda.

Os recursos obtidos com a taxa imposta sobre os operadores do mercado de ligações com o exterior corresponderão à área a sombreado entre p^e e $p^{e'}$ até $Q^{e'}$. Através destes recursos será possível o financiamento das obrigações de serviço universal do mercado das ligações interilhas, proporcionando assim preços muito mais aproximados entre os dois mercados ou, em caso extremo, a sua igualização, tudo dependendo do volume disponibilizado por esse fundo de serviço universal.

FIGURA 3. MERCADO DE TRANSPORTE MARÍTIMO REGULAR COM SERVIÇO UNIVERSAL



Relativamente ao modo como o fundo de serviço universal funcionará no que respeita ao mercado interilhas, será de considerar, tendo em conta as inclinações das curvas de procura e oferta desse mercado, um subsídio aos operadores de transporte, fazendo deslocar a curva da

oferta para baixo e para a direita (S^{ii}). Deste modo, o preço para o utilizador de serviços de transporte interilhas passaria de p^{ii} para p^{iip} , o que faz também subir a quantidade procurada para Q^{iip} . Atendendo à inclinação da curva da procura no mercado interilhas, que reflete uma rigidez

assinálável face ao preço, não seria viável a aplicação de um subsídio ao consumidor.

Quanto mais para cima se fizer deslocar a curva da oferta S^e , mais próximo se poderá ficar de uma igualização de preços, através da obtenção de maiores recursos para o financiamento dessa uniformização. Contudo, quanto mais recursos se pretender captar desta forma, menos eficiente se tornará o sistema.

Em todo este processo, é possível constatar uma melhoria muito significativa em termos do excedente dos consumidores dependentes do tráfego interilhas, e uma ligeira diminuição do excedente dos consumidores dependentes das ligações com o exterior. Os efeitos em termos da eficiência na afetação de recursos são relativamente reduzidos.

Poder-se-á pois considerar este sistema de serviço universal uma solução exequível para o problema em causa. Face ao regime regulamentar atual, em que, conforme vimos no Quadro 1, existe uma assinalável ineficiência na afetação de recursos, a constatação de que o serviço universal poderá atingir um nível de eficiência superior será imediata. Já em termos de garantia de bem-estar para as populações, sobretudo nas ilhas de menor dimensão, será possível proporcionar uma solução relativamente equivalente, uma vez que haverá operadores vocacionados para este segmento e já não dependentes de viagens muito mais longas com o exterior e uma frequência de escalas que privilegia os portos com maior fluxo de cargas.

Colocada a questão nestes termos, facilmente se concluirá que o conceito de serviço universal proporcionará uma solução relativamente equivalente em termos de garantia de bem-estar para as populações, sobretudo nas ilhas de menor dimensão, e com muito menor impacto em termos de perda de eficiência na afetação de recursos.

Contudo, convirá referir que este tipo de solução corresponde a uma mudança substancial em termos de paradigma nas políticas públicas praticadas nos Açores, particularmente no caso dos transportes marítimos, o que tornará o seu desenvolvimento relativamente difícil no atual contexto. Não obstante isto, revela-se uma possibilidade ao alcance das autoridades públicas na criação de uma política de transportes mais eficiente no caso do arquipélago dos Açores. Como é evidente, permanecerá sempre por debater a questão do elevado preço da distância com que o arquipélago se defronta. A este nível, as políticas de auxílio estatal poderiam proporcionar recursos suplementares. Exemplos como a aplicação de políticas de continuidade territorial, alicerçadas em auxílios estatais, permitem reduções significativas nos preços do transporte, como é o caso da Córsega, por exemplo (Eurisles, 1999), ou da Escócia, através da *road equivalent tariff*, conceito aplicável nas tarifas de navios *ferry* com ligações a determinadas comunidades insulares mais isoladas. Também na Tasmânia vigora um sistema de subsidiação de fretes aplicável nas trocas entre a Tasmânia e a Austrália, sob a designação de *Tasmanian Freight Equalisation Scheme*.

De qualquer forma, poder-se-á considerar dois tipos de situações em termos de apoio ao transporte nas ilhas: um

sistema de subsídio direto às companhias transportadoras que, desta forma, incorrem em custos de transporte mais baixos ou, em alternativa, um subsídio direto aos utilizadores do transporte, nomeadamente carregadores ou recebedores de mercadorias.

6. OS RESULTADOS DAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE MARÍTIMO A NÍVEL PORTUÁRIO

Esta secção compreende a apresentação, no que diz respeito ao sistema portuário do arquipélago dos Açores, de alguns tópicos que se poderá antecipar como resultado da aplicação do conceito de serviço universal na política de transporte marítimo associada ao arquipélago.

Várias razões justificam tal abordagem, nomeadamente a evidência que alguns autores colocam na importância das infraestruturas em relação aos custos de transporte (Borgatti, 2007; CEPAL, 1997; CEPAL, 2001; Fink, Matoo e Neagu, 2000; Limão e Venables, 1999b; Micco e Pérez, 2001; Wilmsmeier e Hoffmann, 2008). No que diz respeito especificamente às infraestruturas portuárias, é possível a obtenção de substanciais ganhos de eficiência com impacto direto na diminuição dos custos de transporte (Fink, Mattoo e Neagu, 2000), sendo, a este respeito, absolutamente determinante o papel do setor público na atração de empresas de navegação e na redução dos custos de transporte (Wilmsmeier e Hoffmann, 2008).

Em face desta lógica de interdependência, em que os portos se apresentam como prolongamento natural do próprio transporte marítimo, a sua importância estratégica no âmbito de qualquer política de transporte marítimo será inquestionável.

Neste sentido, colocar-se-á em destaque a necessidade de estabelecimento de um sistema de distribuição a partir de, provavelmente, apenas um porto principal. Tal sistema, designado *hub and spoke*, será fundamental para suportar o regime de tráfego marítimo liberalizado, correspondente a trocas com o exterior do arquipélago, exigindo, ao mesmo tempo, um acréscimo de operações de *transshipment*, ou seja, passagem de carga para outros navios que, por seu turno, efetuarão as ligações interilhas.

Num contexto de centralização das operações para o arquipélago dos Açores num único porto, por via do novo regime de operações, será inevitável a necessidade de profundas alterações quanto à respetiva estrutura e ao seu modelo de funcionamento, incluindo até a ampliação de infraestruturas para acomodação do acréscimo de fluxo de mercadorias (BMT – Transport Solutions, 2010). Tais alterações poderiam ainda passar pela privatização de determinados serviços portuários ou a adoção de um modelo *landlord port*¹².

¹² O modelo *landlord* significa que a autoridade portuária gere os espaços portuários, concessionando e regulando atividades. É este o modelo portuário dominante na atualidade nos portos de média e grande dimensão (World Bank, 2007).

Relativamente à escolha do porto que desempenharia esse papel central, seria também importante a opção por uma solução eficiente do ponto de vista da afetação de recursos, com a minimização dos custos unitários para os dois tipos de operações envolvidas no processo. Este ponto é crítico, atendendo à propriedade e à gestão públicas dos portos açorianos e à possibilidade de, nesse âmbito, poderem existir outros tipos de soluções que não a ditada por objetivos de eficiência. Uma qualquer solução desse género poderia perfeitamente inviabilizar todo o mecanismo definido de serviço universal.

Quanto aos restantes portos, a situação poderia manter-se como na atualidade, ou seja, sob intervenção pública direta e com monopólios privados no que respeita a operações em terminal de mercadorias, devido sobretudo aos problemas decorrentes das suas reduzidas dimensões.

7. CONCLUSÕES

O presente trabalho procurou abordar um conjunto de questões relativas ao estabelecimento de obrigações de serviço universal no transporte marítimo regular no arquipélago dos Açores, em oposição ao regime atual, dominado de forma notória por objetivos de âmbito político, nomeadamente em termos de garantia de condições de bem-estar para as populações das diferentes ilhas, e colocando em plano secundário objetivos essenciais, como é o caso da eficiência do sistema no seu conjunto.

O ponto de partida para a aplicação do conceito de serviço universal resulta do facto de se considerar que a concorrência sem restrições originará um resultado não necessariamente desejável do ponto de vista das autoridades públicas responsáveis. Nesta medida, procedeu-se a uma análise sumária das condições de funcionamento do mercado de transporte marítimo regular de mercadorias no caso dos Açores, por forma a avaliar esta hipótese.

O resultado corresponderá à separação do mercado em dois segmentos totalmente distintos: um composto por ligações diretas com o exterior e outro por ligações interilhas, a partir de um qualquer porto com uma ligação direta. No primeiro caso, o mercado poderá funcionar em condições concorrenciais, não se justificando, portanto, nenhum tipo de intervenção de âmbito público. Já no caso das ligações interilhas, sucederá o inverso, devido sobretudo à reduzida dimensão de algumas ilhas e aos volumes de mercadorias diretamente associados. Neste quadro, os preços apresentar-se-ão demasiado elevados e as quantidades providas relativamente baixas, para além dos aspetos relativos à regularidade e à frequência do serviço.

Assim sendo, revela-se adequado o estabelecimento de obrigações de serviço universal no mercado de ligações interilhas que possam proporcionar um nível de provisão e de preços mais indicado do que aquele que se obteria sem qualquer intervenção.

Na implementação do conceito de serviço universal, o regime que melhor se adequará à situação específica

do mercado açoriano é o que distingue a responsabilidade pela provisão do seu financiamento. Assim, propor-se-ia um sistema em que o operador que cumpre com as obrigações de serviço universal seria financiado, através de um fundo de serviço universal, pelos operadores em atividade no trajeto principal, correspondente às ligações com o exterior.

Constata-se que o método regulamentar atual corresponde, face a uma política de serviço universal, a uma solução subótima. Tal dever-se-á à preponderância atribuída pelas autoridades a critérios como sejam a regularidade, a frequência e a qualidade de serviço, colocando-se as preocupações da eficiência na afetação de recursos num plano secundário. O conceito de serviço universal, pelo contrário, através da conjugação que efetua entre as garantias pretendidas pelas autoridades públicas e as condições de funcionamento do mercado, permitiria obter um nível superior de bem-estar global para a população das diferentes ilhas do arquipélago.

Contudo, este tipo de solução corresponde a uma mudança de paradigma em termos de políticas públicas, o que torna a sua implementação, no contexto atual, relativamente difícil. Para além disto, as consequências resultantes da introdução do conceito de serviço universal, no que respeita às infraestruturas de transporte no arquipélago, componentes indispensáveis do sistema de transporte, acrescentam algum nível de dificuldade na sua implementação, podendo mesmo colocá-la em causa. Também a este nível, a procura de soluções eficientes do ponto de vista da afetação de recursos revela-se determinante, representando a propriedade pública das infraestruturas portuárias uma forte condicionante em termos de decisão quanto às escolhas envolvidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BMT – Transport Solutions (2010), *Modelo para Um Transporte Marítimo Integrado nos Açores – Relatório Final*, Atlânticoline, Ponta Delgada.
- Borgatti, L. (2007), *Pacific Island's Bilateral Trade, The Role of Remoteness and of Transport Costs*, World Institute for Development Economics Research, United Nations University.
- Button, K. e Nijkamp, P. (1997), *Network Industries, Economic Stability and Spatial Integration, discussion paper*, Tinbergen Institute, Amesterdão.
- CEPAL (1997), “El transporte marítimo en el Caribe”, *Boletín FAL – Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe*, n.º 136.
- CEPAL (2001), “El comercio internacional en el Caribe y su transporte por vía marítima”, *Boletín FAL – Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe*, n.º 173.
- Choné, P.; Flochel, L. e Perrot, A. (2000), “Universal service obligations and competition”, *Information Economics and Policy*, 12, pp. 249-259.

- Combes, P. P. e Lafourcade, M. (2005), "Transport costs: measures, determinants and regional policy implications for France", *Journal of Economic Geography*, 5, pp. 319-349.
- Cremer, H.; Gasmi, F.; Grimaud, A. e Laffont, J. J. (1998), *The Economics of Universal Service: Theory*, EDI Regulatory Reform Discussion Paper, World Bank, Washington.
- DESA (1996), *Progress in the Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States*, Report of the Secretary-General, United Nations.
- Economides, N. (1996), "The economics of networks", *International Journal of Industrial Organization*, 14, pp. 673-699.
- Estache, A. e Rus, G. (2000), "The regulation of transport infrastructure and services: A conceptual overview", *Privatization and Regulation of Transport Infrastructure – Guidelines for Policymakers and Regulators*, The World Bank, Washington, pp. 5-50.
- Eurisles (1999), "As regiões insulares e o preço do transporte de mercadorias intracomunitário", *European Islands System of Links and Exchanges*, 6.
- Fink, C.; Mattoo, A. e Neagu, I. C. (2000), *Trade in International Maritime Services: How Much Does Policy Matter?*, World Bank.
- Gallup, J. L., Sachs, J. D. e Mellinger, A. (1999), *Geography and Economic Development*, CID Working Paper n.º 1, Harvard, Harvard University.
- Gautier, A. e Mizuno, K. (2011), *Gradual Network Expansion and Universal Service Obligations*, Centre de Recherche en Economie Publique et de la Population, CREPP WP N.º 2011/05.
- Golub, S. S. e Tomasik, B. (2008), *Measures of International Transport Costs for OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers 609, OECD Publishing.
- Jaag, C. e Trinkner, U. (2011), *The Future of the USO – Economic Rationale for Universal Services and Implications for a Future-Oriented USO*, Swiss Economics Working Paper 0026.
- Kuwamory, H. (2006), *The Role of Distance in Determining International Transport Costs: Evidence from Philippine Import Data*, Institute of Developing Economies.
- Limão, N. e Venables, A. (1999a), *Geographical Disadvantage: a Heckscher-Ohlin-von Thunen Model of International Specialization*, Policy Research Working Paper 2256, World Bank.
- Limão, N. e Venables, A. (1999b), *Infrastructure, Geographical Disadvantage and Transport Costs*, Policy Research Working Paper 2257, World Bank.
- Madet, C., Mirabel, F., Poudou, J. C. e Roland, M. (2004), *Funding Universal Service Obligations with an Essential Facility: Charges vs. Taxes and Subsidies*, Centre de Recherche en Economie et Droit de l'Energie, Cahier n.º 04.07.47.
- Martinez-Zarzoso, I. e Suárez-Burguet, C. (2005), "Transport costs and trade: empirical evidence for Latin America imports from European Union", *Journal of International Trade and Economic Development*, 14, pp. 227-245.
- Micco, A. e Pérez, N. (2001), "Maritime transport costs and port efficiency", *Actas da Conferência Seminar Towards Competitiveness: The Institutional Path, Annual Meetings of the Board of Governors, Inter-American Development Bank and Inter-American Investment Corporation, Santiago*, pp. 1-50.
- Panzar, J. C. (2000), "A methodology for measuring the costs of universal service obligations", *Information Economics and Policy*, 12, pp. 211-220.
- Rinave e Consulmar (1999), *Estudo do Sistema de Transportes Marítimos*, Ponta Delgada, Direcção Regional de Transportes e Comunicações.
- Shipping Research Services (1979), *Transportes Marítimos Internos. Relatório Final*, Governo Regional dos Açores, Presidência do Governo.
- SREA (2009), *Os Açores em Números, 2009*, Angra do Heroísmo, Serviço Regional de Estatística dos Açores.
- Wilmsmeier, G. e Hoffmann, J. (2008), "Liner shipping connectivity and port infrastructure as determinants of freight rates in the Caribbean", *Maritime Economics & Logistics*, 10, pp. 130-151.
- World Bank (2007), *Port Reform Toolkit*, 2.^a ed., Washington, D.C.