

A Acembex congratula-se com a elaboração e colocação em consulta pública por parte da Autoridade da Concorrência do Estudo sobre a Concorrência no Setor Portuário, tendo em consideração a sua elevada qualidade e abrangência, na análise das situações de mercado portuário em Portugal, constatando a limitada concorrência existente nesta atividade.

Atendendo à recente entrada em funções do Regulador do Setor, a Autoridade da Mobilidade e Transportes , AMT , este estudo é de enorme atualidade e utilidade, devendo as suas recomendações ser seguidas na próxima legislatura, através de um programa de programa de ação concreto, por forma a obter maior competitividade e facilitar o acesso ao setor dos portos e serviços portuários de mais agentes económicos privados , sob monitorização atenta e interveniente do Regulador setorial.

Questão 1

Que problemas de funcionamento identifica no setor portuário nacional?

Para além dos referidos no Estudo salientamos : horários de trabalho; ineficiências na utilização das infraestruturas portuárias ; necessidade de investimentos em melhorias de infraestruturas .

Horarios de trabalho e ineficiência na utilização de infraestruturas

Na generalidade dos Portos, com exceção de Sines, o horário de cargas e descargas é condicionado pelo trabalho por turnos e pela ausência de trabalho 24 hrs durante 7 dias na semana. No caso de graneis e carga geral o navio pode chegar ao porto e ter de esperar pelo turno seguinte, perdendo-se por vezes até 50% do tempo de descarga com esperas por trabalhadores portuários. Um navio deveria poder chegar ao cais e começar a descarga imediatamente até ser concluída , como se tratasse de uma indústria de processo contínuo, evitando as paragens das 00:00 hrs até às 8:00 hrs, nem nos finais de semana . A ausência desta limitação em todos os portos sem exceção, permitiria uma maior rotação de navios e melhoraria a eficiência.

Limitações de Infraestruturas

Embora se tenha melhorado e muito em vários portos, noutros , como o Porto de Aveiro ainda existem limitações de calado e comprimento de cais para navios handy size. Na Figueira da Foz existem as mesmas restrições, neste caso para navios de short sea . Urge prosseguir com investimentos nas acessibilidades , em especial nos portos com mais restrições , por forma a permitir navios de maior dimensão , permitindo obter fretes mais competitivos e maior eficiência de operação portuária .

Questão 2

Concorda que os factos e sintomas apresentados pela AdC são passíveis de indiciar problemas de funcionamento no setor portuário nacional? Que outros factos, evidência empírica e sintomas poderão indiciar problemas de funcionamento no setor portuário nacional?

Concordamos.

Apesar de recentemente ter sido alterada positivamente, a legislação relativa ao trabalho portuário ainda restringe a eficiência portuária.

Como acima referimos, estamos limitados nos horários de trabalho mas também ainda se sentem condicionamentos na livre contratação de trabalhadores e barreiras à entrada na realização de tarefas que não exigem competências específicas do trabalhador portuário .

Na maioria dos portos existe o regime de concessão com exclusividade (“monopólio natural”) para a movimentação de cargas, que por si só é indício de falta de concorrência e se revela na ausência de preços competitivos. De salientar ainda que , a existência de enquadramento legislativo ou económico mais favorável para os concessionários , é geralmente traduzido por aumentos de rentabilidade sem serem traduzidos à economia , em virtude do atual modelo de concessões não o prever minimamente mecanismos de “pass-through” .

Questão 3

Concorda que existem entraves ou constrangimentos significativos à concorrência que afetam o setor portuário nacional?

Concordamos.

Nalguns portos existem constrangimentos fruto sobretudo da existência de concessões com total exclusividade de movimentação de certo tipo de cargas que configuram situações de “monopólio natural “. De salientar também a falta de liberalização plena do trabalho portuário, provocada pela inflexibilidade do trabalho por turnos, a falta e cobertura de operação portuária 24 horas em todos os dias da semana.

Questão 4

Concorda com a avaliação efetuada pela AdC às condições de concorrência no setor portuário nacional? Que aspetos devem ser melhorados ou corrigidos na avaliação efetuada pela AdC? Identifica outros aspetos e questões relevantes que, em sua opinião, deveriam ter sido considerados pela AdC na avaliação das condições de concorrência no setor portuário nacional?

Sim, em termos gerais concordamos.

Julgamos que teria interesse avaliar o impacto no aumento do volume e da capacidade de movimentação de cargas e portanto, previsivelmente, no aumento da concorrência, caso existisse um regime de trabalho (normal) portuário semelhante ao que existe noutros portos de outros países, como o seu funcionamento 24 horas/dia , 7 dias/semana.

Questão 5

Concorda que os entraves ou constrangimentos à concorrência identificados são uma das principais causas subjacentes aos problemas de funcionamento do setor portuário nacional?

Sim, estamos de acordo. Urge fazer a separação das funções das Administrações Portuárias para além da função administrativa , reguladora e de prestação de serviços .

Questão 6

Para além dos entraves ou constrangimentos à concorrência no setor portuário, que outras possíveis causas se encontram subjacentes aos problemas de funcionamento do setor portuário nacional?

R : Deve ser devidamente ponderado o facto de naturalmente existir, com maior ou menor intensidade e por motivos diversos, uma especialização na vocação dos diferentes portos e também, eventualmente, de operadores num mesmo porto.

Quando não existirem condições para um nível aceitável concorrência, deverão ser estudadas formas para evitar excessos de rendas por parte dos concessionários quer de operadores quer prestadores de serviços portuários , quer através de métricas , quer através de avaliações de satisfação de clientes , quer Carregadores e Armadores .

Questão 7

Concorda com o quadro de análise proposto para a definição das áreas objeto de recomendação? Identifica outras áreas relevantes que deveriam ser objeto de recomendação da AdC?

Concordamos com o quadro de análise proposto para a definição das áreas objeto da recomendação da AdC, enquanto metodologia que permite identificar 5 áreas "macro" de atuação, que podem contribuir para a melhoria da concorrência e eficiência dos portos portugueses, por atuação nas seguintes áreas:

1. Modelo de Governação dos Portos;
2. Acesso às Concessões dos terminais portuários;
3. Modelo de rendas das Administrações portuárias;
4. Acesso aos mercados de serviços portuários;
5. Transmissão de custos ao longo da cadeia de valor (pass.through);

Não obstante, tornam-se necessárias complementarmente análises de detalhe, para cada porto e cada tipo de carga, sob a coordenação da AMT e com a colaboração da AdC, numa ótica de competitividade da própria economia nacional, que permita:

a) A comparação direta com as condições objetivas obtidas pelos concorrentes das empresas portuguesas, nomeadamente na exportação dos mesmos tipos de produtos, que permita identificar e quantificar os objetivos concretos de referência a obter com as medidas a implementar.

b) A análise objetiva de ineficiências existentes, eventualmente através de auditorias, com esse objetivo, que decorram sob coordenação da AMT, para que se estabeleçam planos de melhoria que contribuam para os resultados a obter.

c) O estabelecimento de mecanismos de transparência e monitorização, que contribuam para a progressiva melhoria da atividade portuária dentro da cadeia logística em que insere.

d) Que as melhorias introduzidas permitam que os preços praticados sejam para cada tipo de carga idênticos aos praticados nos países com quem competimos deixando estes de constituir uma perda de competitividade para as empresas portuguesas.

Questão 8

Concorda com a Recomendação da AdC relativa à (re)definição do Modelo de Governação dos portos? Que alterações proporia? Que outros aspetos do Modelo de Governação deveriam ser objeto de recomendação da AdC?

Sim concordamos com a redefinição do Modelo de Governação dos Portos, numa ótica de que os mesmos constituírem uma alavanca essencial à competitividade da economia portuguesa, em especial no apoio às exportação de bens transacionáveis bem como à importação de bens importantes para o desenvolvimento da economia nacional.

As administrações portuárias devem também promover:

a) A concorrência nos portos pelos diversos meios ao seu alcance;

b) Promover a resolução de problemas integradores conexos com a boa funcionalidade, como por exemplo as acessibilidades rodoviárias e ferroviárias, onde nalguns casos existem soluções com elevado impacto potencial e baixo custo, que não se concretizam, em tempo, porque não é clara a atribuição dessa responsabilidade.

c) A qualidade das operações tem de ser sempre assegurada conforme é comum em todos os casos desta atividade em todos os países devidamente estruturados como é o caso de Portugal, pelo que não é este o elemento diferenciador, na avaliação das atividades portuárias, relativamente aos países com que temos que competir.

Assim assegurada a questão da qualidade de operação em termos similares com os países com que competimos, torna-se necessário e diferenciador o assegurar de custos de operação mínimos e competitivos, para as mercadorias, focalizando os recursos disponíveis neste objetivo e não noutros igualmente desenvolvidos pelos portos e com custos significativos e menores impactos na economia nacional.

Note-se que no plano 5+1 era prevista a redução da fatura portuária em 25 a 30%, ainda não concretizada, pelo que as medidas a tomar devem estabelecer objetivos concretos e serem monitorizadas, pois é conhecido que os beneficiários da atual situação apresentam apenas longos argumentos defendendo que tudo permaneça inalterado.

Assim tem de ser assegurada a total eficiência dos meios existentes eliminando todos os custos não estritamente necessários às atividades desenvolvidas.

Para efeito do mencionado a AMT recentemente criada, deve garantir um correto e eficiente funcionamento do setor, numa perspetiva de maximização da competitividade nacional e, consequentemente, possibilitar o crescimento económico nacional e respetivos benefícios

económicos e sociais na cadeia de valor , evitando a captura excessiva de valor por parte de alguns agentes económicos.

Questão 9

Concorda com os princípios relativos aos procedimentos e contratos de concessão propostos pela AdC na Recomendação 2? Que alterações proporia? Que outros aspetos deveriam ser considerados nos procedimentos e contratos de concessão?

A atividade portuária e conseqüentemente os contratos de concessão devem-se subordinar ao princípio de que os portos devem constituir um fator de maximização da competitividade da economia Nacional, em particular para o aumento da quota de mercado das exportações portuguesas, num mercado global e não se restringir a uma atividade cuja rentabilidade económica se pretende maximizar lucros para transferir recursos para outras atividades portuárias não relacionadas com movimentos de mercadorias ou de passageiros.

Assim os custos das concessões para a operação portuária de mercadorias devem ser os mínimos que permitam assegurar os custos de funcionamento e de investimento e não uma fonte de receitas adicionais para o estado ou um fator de limitação, cuja proteção limite a concorrência, através de situações de “monopólio funcional” por elevados períodos de tempo.

A renegociação das concessões deve assim ser prosseguida no sentido da sua redução.

De igual modo deve ser prosseguido o modelo de operação portuária sob licença dos operadores portuários sem estabelecimento de concessão sempre que as condições objetivas o permitam.

Neste sentido, as elevadas rendas de concessão, que permitem alcançar ótimos desempenhos económicos para as Administrações portuárias que serão posteriormente distribuídos, sob a forma de dividendos, para o estado, deverão ser restringidas e limitadas, em virtude de comprometerem a competitividade nacional e a viabilidade das empresas nacionais.

De salientar que , apesar da abolição da TUP Carga em 2014 , nem por isso se deixou de verificar rentabilidades significativas das administrações portuárias registando Margem EBITDA´s acima de 40 % , resultados líquidos que permitiram distribuição de dividendos ao acionista (Ministério das Finanças) para além da cobrança de impostos (IRC) .

Defendemos que a Administração Portuária não deverá ter como objetivo ser fonte de receita e de cobrança de impostos mas sim garantir a rentabilidade suficiente para garantir a sustentabilidade do porto e capacidade financeira para realizar investimentos de melhoras das infresturas portuárias que permitam mais eficiência na movimentação de mercadorias.

A existirem lucros na atividade operacional da Administração Portuária , eles não devem ser distribuídos como dividendos mas sim repercutidos nos Carregadores, através de mecanismos equivalentes à abolição da TUP Carga , como por exemplo , um “crédito de carga “ premiando o aumento de movimento nesse ano (conceito de Carregador Estratégico).

Não estamos todavia de acordo com a recomendação relativa ao reforço dos poderes das Administrações Portuárias no sentido de poderem excluir determinados candidatos a uma concessão . Estamos por outro lado a favor do reforço dos poderes vinculativos do Regulador relativamente à atuação das A.P. s relativamente à aprovação dos termos das concessões e licenças promovendo mais concorrência entre portos e entre agentes económicos. A independência do Regulador relativamente aos vários portos e todos os agentes económicos através de poderes de intervenção em todo o território nacional, garantem à partida uma visão global e simultaneamente, com base no mesmo critério de análise independente de localização ou de influência regional.

Questão 10

Concorda com a redução das rendas cobradas pelas Administrações Portuárias no âmbito dos contratos de concessão? Concorda que tal redução das rendas deverá passar, sobretudo, pela redução significativa do peso das rendas variáveis na estrutura de rendas cobradas pelas Administrações Portuárias?

Sim, concordamos com a redução do peso da rendas variáveis desde que essa redução seja repercutida na redução da fatura portuária e devidamente monitorizada por uma entidade independente , o Regulador .

Defendemos por isso a criação de um “conselho tarifário “ sob a orientação do Regulador , onde participem os principais stakeholders , por forma de aferir anualmente a evolução da rentabilidade económica das Administrações Portuárias e dos titulares de concessões de serviço público por forma a a analisar e propor justificadamente futuras alterações tarifárias.

Questão 11

Concorda que tal medida não comprometerá a sustentabilidade económico-financeira e a capacidade de investimento das Administrações Portuárias?

Concordamos.

Esta medida não vai comprometer a sustentabilidade económico- financeira das AP's desde que seja efetuada de forma criteriosa e com bom senso. O objetivo não deve ser reduzir por reduzir, mas reduzir para potenciar mais carga e maior competitividade à mercadoria que passa pelos portos. Os investimentos estratégicos a realizar, ao contrário de anos anteriores, já estão definidos e de acordo com os interesses de médio/longo prazo da Economia.

Questão 12

Que alterações proporia à Recomendação relativa ao (re)ajustamento do Modelo de Rendas das Administrações Portuárias? Que outros aspetos do Modelo de Rendas das Administrações Portuárias deveriam ser objeto de recomendação?

Estamos de acordo , em termos genéricos com a recomendação sobre re-ajustamento do modelo de rendas das administrações portuárias , em particular com a significativa redução do peso das rendas variáveis por parte dos concessionários , desde que essa redução seja totalmente repercutida no utente final , o carregador.

Todavia, caso se pretenda usar aplicar essa redução de renda das administrações portuárias numa redução de prazo do período das concessões, terá sempre de se ter em conta o seu impacto final na redução da fatura portuária assim como aumentos de eficiência obtidos

através de investimentos em novos equipamentos e na melhoria de infraestruturas fomentando aumentos de volume e de economias de escalas.

Questão 13

Concorda com a renegociação de alguns dos atuais contratos de concessão? Nesse âmbito, concorda que se proponha uma redução significativa das rendas variáveis pagas pelos concessionários às Administrações Portuárias? Concorda que, em contrapartida à referida redução das rendas variáveis, se proceda a uma redução dos prazos (restantes) das concessões?

Sim , concordamos .

Todavia , a negociação será desenvolvida caso a caso , no âmbito dos contratos de concessão e a legislação em vigor a negociação só poderá ter sucesso se todas as partes ficarem melhor do que estão neste momento.

O desafio será simultaneamente reduzir prazo de concessão do concessionário e reduzir a fatura portuária para o carregador , quando a contrapartida é apenas a redução de rendas variáveis. Outras variáveis deverão ser incluídas na negociação por forma a serem alcançados os objetivos , como o critério de amortização dos investimentos e da devolução ao concessionário , em caso de não amortizados.

Propomos :

- a) a criação de mecanismos de penalização caso não seja repercutida nos utentes e carregadores a redução de renda ;
- b) que seja dada mais informação por parte dos concessionários de cais de serviço publico , através de indicadores para seguir rentabilidade e eficiência ;
- c) a criação de condições , nos futuros contratos de concessão , com critérios específicos para antecipação do fim da concessão , mantendo o risco do lado dos privados .

Questão 14

Identifica outros aspetos que, em sua opinião, deveriam ser incluídos no âmbito da renegociação dos atuais contratos de concessão

A monitorização da evolução futura da concessão deverá a partir ter como base uma taxa de remuneração do capital investido pelo concessionário, monitorizada através de indicadores de eficiência e de performance.

Questão 15

Concorda com a Recomendação relativa à liberalização do acesso aos mercados de serviços portuários? Que alterações proporia? Que outros aspetos do modelo de acesso aos mercados de serviços portuários deveriam ser objeto de recomendação da AdC?

Concordamos com a liberalização do acesso aos mercados de serviços portuários , em particular nos casos que se mantêm a exclusividade do serviço por parte da A.P. como no caso de reboques em Leixões . Propomos que sejam atribuídas, dentro do possível, licenças em vez de concessões, uma vez que reduz as barreiras à entrada e à saída por parte do prestadores de serviço .

Estamos de acordo com a situação evidenciada pelo Estudo da verticalização do setor portuário que dificulta a entrada de outros prestadores de serviços.

Questão 16

Concorda com a necessidade de serem identificadas e implementadas medidas específicas de reforço do *pass-through* na cadeia de valor do setor portuário? Concorda com as medidas propostas no âmbito desta Recomendação? Que alterações proporia? Que outras medidas de reforço do *pass-through* deveriam ser objeto de recomendação da AdC?

Concordamos .

O *pass through* é a essência do Estudo . É crucial que exista para evitar a captura de margens pelos operadores e agentes económicos que estão em situação de “monopólio natural “ . Quaisquer vantagens obtidas através de melhoria de infraestruturas ou de alteração legislativa serão mantidas nos concessionários se não existir um mecanismo independente de monitorização dessas melhorias.

É por isso necessário medidas de controlo e monitorização anual de eficiência , de preços e de margens dos concessionários de serviço público e garantir total e livre acesso à informação por parte do Regulador AMT) .

Gostaríamos de acrescentar as seguintes observações :

- a) Página 90 do Estudo : a tabela 27 : “indicadores financeiros de alguns operadores portuários “ refere uma media do ROE do setor negativa de -8,26 % em 2013 quando nenhum dos operadores referidos nesse ano teve ROE negativo. Será possivelmente um lapso.
- b) Página 92 do Estudo , a tabela 28 “ indicadores de rentabilidade de alguns portos espanhóis “ é comparada com a rentabilidade da tabela anterior relativa aos indicadores financeiros de operadores portuários .Apesar do objetivo ser alcançado de comparar indicadores financeiros , pensamos ser mais útil comparar actividades semelhantes, isto é , operadores nacionais com operadores espanhóis . E também sugerimos uma comparação entre a rentabilidade das administrações portuárias portuguesas e espanholas .

Na sequência do Estudo apresentado, importa agora definir os objetivos de melhoria através da criação de um plano de ação por parte do Governo . De seguida monitorizar a evolução desse plano, por forma a atingir os objetivos, contribuindo para o aumento da competitividade das atividades económicas portuguesas, nomeadamente o fomento das exportações e crescimento da economia portuguesa.