



COMENTÁRIOS
da
APL – ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DE LISBOA, S.A.
ao
Estudo da Autoridade da Concorrência (AdC)
sobre
Concorrência no Sector Portuário
no âmbito da Consulta Pública

Setembro 2015



Índice

| | |
|---|----|
| Sumário Executivo..... | 3 |
| 1. Introdução..... | 19 |
| 2. A APL e o Estudo da AdC..... | 3 |
| 3. Enquadramento no Direito da União Europeia..... | 22 |
| 4. Comentários às Recomendações..... | 24 |
| 4.1. Análise Genérica | 24 |
| 4.2. Recomendação nº1 – Redefinição do modelo de governação dos portos | 27 |
| 4.3. Recomendação nº 2 – Redefinição do modelo de concessões | 30 |
| 4.4. Recomendação nº3 – Reajustamento do modelo de rendas das administrações portuárias ... | 38 |
| 4.5. Recomendação nº4 – Liberalização do acesso aos mercados de serviços portuários..... | 40 |
| 4.6. Recomendação nº5 - Reforço da transmissão de custos na cadeia de valor (pass-through) | 43 |
| 5. Conclusões | 45 |



SUMÁRIO EXECUTIVO

Sem prejuízo do detalhe da posição da APL abaixo desenvolvida, oferece-se resumidamente as seguintes conclusões sobre os seus comentários:

- a) A AdC apresenta um diagnóstico dos problemas do portuário que consideramos interessante e meritória na análise mundial mas muito parcelar e condicionado por atores muito específicos no que se refere à análise nacional.
- b) A discussão centra-se na reforma da governança portuária pública, preconizando um centralizador e interventor do Estado, em completa oposição ao que é defendido em todos os países europeus, e na estrutura do contrato de concessão de serviço público, nas suas rendas e em geral nas tarifas portuárias, ou seja nas áreas que atualmente já estão reguladas, esquecendo tudo o resto – toda a atividade económica que escapa à regulação – que também contribui, na quase totalidade, para a formação do custo final atualmente.
- c) A concorrência no sector portuário é Global – sobretudo e antes do mais Europeia e do Norte de África. É, portanto, a aposta na modernidade e elevada eficiência tecnológica da capacidade portuária (infra-estruturas/acessibilidades) e nas redes logísticas de transportes (interconexão e escoamento) – isto é dizer, na constante captação de valor e investimento privado para o setor - que pode melhorar-se a competitividade do sector, e trazer benefícios diretos para a Economia Nacional – mais do que medidas centradas nos *players* do sector nacional (sem prejuízo do espaço para melhoria que se concede).
- d) A APL defende que uma alteração nos prazos das concessões no âmbito da redefinição global do modelo das concessões deve sempre ter em consideração a atividade prosseguida, assente cada vez mais em pesados investimentos privados e as potenciais consequências na atividade; a AdC tem de ter em conta as várias medidas por si propostas para que as mesmas não seja contraditórias entre si, como pode ser o caso da redução dos prazos das concessões e a redução das rendas das concessões, com o risco de se inviabilizar a competitividade e a sustentabilidade do setor, não podendo esquecer que a concentração que hoje se verifica em alguns sectores portuários mereceu luz verde no passado da AdC.
- e) A redução das rendas das concessões não parece potenciar uma redução equivalente na fatura portuária e tem efeitos perniciosos na sustentabilidade das Administrações



Portuárias a não ser que sejam encontradas alternativas de viabilização ou haja uma transferência do investimento e do risco para o concessionário sendo que isso porém exige um aumento do prazo da concessão, o que não é compatível com o proposto pela AdC. O primeiro contrato deste novo modelo está já em vigor à um ano na APL e tem vindo a provocar um enorme impacto negativo na evolução de todos os outros terminais, uma diminuição de receitas para a administração portuária manter a segurança e operacionalidade do porto, não contribuindo para o aumento da carga no Porto de Lisboa.

- f) A APL avalia ainda o Estudo como tendo sido orientado num sentido muito crítico sobre o funcionamento do Sistema Portuário Nacional apesar das evidências contrárias, ditadas pelos números, do seu bom desempenho.
- g) A APL recusa que a AdC, num Estudo veiculado por si - um Organismo Público credível - trate os portos, por onde Portugal gera e desenvolve a sua economia numa significativa escala, em divergência do que Instituições Internacionais reportam, trate o Sistema Portuário Nacional sem rigor, baseando-se em indícios e em percepções, concluindo com um conjunto de recomendações carenciadas, também, de rigor, por erro manifesto nas premissas.
- h) A APL, enquanto responsável pela administração e exploração comercial do Porto de Lisboa e do domínio público do Estado integrado na sua área de jurisdição é necessariamente sensível à importância, actualidade e qualidade do estudo, cuja enorme relevância deriva ainda do seu Autor, a Autoridade da Concorrência (AdC), entendendo que deve aportar à reflexão comentários, manifestando a sua posição sobre os problemas elencados no Estudo e sobre as recomendações ora apresentadas pela AdC, esperando desta forma contribuir para uma visão efectiva e real do sector e para as soluções futuras que se pretendem desenhar.



1. INTRODUÇÃO

A Autoridade da Concorrência (“AdC”) publicou em Julho de 2015 um *Estudo sobre a Concorrência no Sector Portuário Nacional* (“Estudo”)¹, na esteira do qual deu início a uma consulta pública, tendo neste sentido convidado todos os interessados a participar neste debate.

No âmbito deste Estudo, e reconhecendo o valor crucial deste setor no panorama global da economia portuguesa, a AdC identificou um conjunto de problemas que considera entravarem de forma significativa a eficiência e a qualidade de funcionamento do setor portuário. Fê-lo, porém - sem prejuízo da profundidade da análise e enormes virtualidades do Estudo - de forma reduzida, desde logo por ter repousado muito das suas premissas e conclusões num outro estudo² que detinha uma visão propositadamente circunscrita, que não coincide no objectivo muito mais amplo deste estudo da AdC, pecando este por não ter tomado em consideração a diversidade de abordagens e não ter reagido criticamente a algumas das suas conclusões, com as quais não podemos concordar e que contaminaram este presente Estudo da AdC.

Outro e o principal problema do Estudo aqui em comentário reside na visão muito redutora do setor portuário, apesar do intuito global e compreensivo do estudo que pretende abarcar todo o setor e corresponder a uma visão global e integrada de toda a cadeia económica portuária. Aliás o painel ouvido pela AdC é manifestamente escasso e pouco representativo do setor, não podendo retirar-se dele quaisquer conclusões, muito menos as que constam do Estudo.

Na verdade, por nós tendemos a criticar a opção da AdC em centrar o seu Estudo nas Administrações Portuárias e nos operadores portuários, seus defeitos e virtudes, bem como na mera comparação com os Portos espanhóis, de natureza muito diversa, esquecendo ou pelo menos não atendendo a toda uma cadeia de intervenções de outros operadores económicos com maior intervenção ou potencialidade de intervenção na formação dos custos da carga que transita pelos portos e sem ter em conta um *benchmarking* global, que melhor espelhe a realidade do setor.

¹http://www.concorrencia.pt/vPT/Noticias_Eventos/ConsultasPublicas/Documents/ESTUDO_Sector%20Portuário.pdf

² *Revisão do Modelo Contratual e Mecanismos de Regulação do Setor Portuário*, de José Amado da Silva, Eduardo Cardadeiro e Tiago Sousa d'Alte, no âmbito da Universidade Autónoma.



Com efeito a AdC e este Estudo merece comungar de um defeito que infelizmente é comum desde já há vários anos a esta parte em todos os que tentam analisar a chamada “fatura portuária” e perceber onde se pode intervir e como, com o objetivo de reduzir o custo da operação portuária de forma a conferir maior concorrência com outros que beneficiam de outras condições em portos estrangeiros.

A crítica que tem vindo a fazer-se é exactamente a de esses estudos apenas se concentrarem nos custos que são acessíveis, por serem públicos, como os das administrações portuárias e dos concessionários de serviço público, cujas tarifas são reguladas e publicitadas, esquecendo ou ignorando – talvez pela falta de transparência e dificuldade de acesso – todos os restantes custos que contribuem em maior percentagem para a fatura portuária final a pagar pelo carregador e para a fatura global do transporte da carga.

Ao exercer mais uma vez pressão unilateral num apenas dos factores da cadeia logística a AdC contribui para esse mito de que o encarecimento do custo da carga reside na tarifa da administração ou do operador portuário. O que é falso!

Ao fazê-lo legitima uma discussão centrada exclusivamente na reforma da *governance* portuária pública, na estrutura do contrato de concessão de serviço público e nas suas rendas e em geral nas tarifas portuárias. Com isto esquecendo tudo o resto – que é enorme – que também contribui, até mais, para a formação do custo final.

A visão deste estudo, infelizmente, é redutora e com isso, peca por não ser verdadeira, nem dele se poderem retirar as conclusões que precipitadamente tira.

E não pode chamar-se à colação políticas do Governo dos últimos anos tendentes à redução da fatura portuária centradas nas tarifas e rendas das administrações portuárias, pois o Governo apenas tem possibilidade de intervir nessa parte da fatura, fazendo-lhe pois o que lhe compete³. Tudo o resto tem de partir do mercado e do setor privado.

³ Neste sentido o *Plano 5+1 – Plano de Redução dos Custos Portuários*, bem como as renegociações em curso das concessões portuárias de serviço público de movimentação de mercadorias.



Já à AdC se exigiria uma outra análise mais ampla, até tendo em conta a natureza deste estudo e a necessária limitação do mesmo ao se centrar quase exclusivamente apenas na parte da fatura das administrações portuárias, direta ou indirectamente, por via das suas concessões, o que é redutor e limitador nas conclusões.

É por isso que o estudo conclui com as mais relevantes das suas conclusões apenas centradas na redução das rendas das concessões e na necessidade de reformular a *governance* pública e os contratos de concessão, especialmente nos prazos, sem ter em conta tudo o resto da cadeia logística portuária e que contribui bastante para o total da fatura portuária da mercadoria.

A visão do Estudo, que primordialmente se centra na revisão dos modelos de concessões de serviço público de movimentação de mercadorias (prazos, rendas e avaliação), como forma de resolver os constrangimentos verificados na concorrência do setor, resulta assim desfocado. Não tanto por a AdC não poder ter razão nalgumas das suas conclusões, como veremos, mas por as alterações propostas não poderem ter o impacto final que a AdC julga que conseguem atingir com essas propostas de alteração.

Aliás, como veremos, a discussão dos benefícios do encurtamento do prazo das concessões colide com a necessária garantia de qualidade e sustentabilidade das obras, acessibilidades e equipamentos portuários – normalmente exigindo investimentos muito avultados e prazos de amortização longos – e do setor público. No caso concreto da APL a AdC não retira todas as consequências dos números que cita em sua relação e onde se pode constatar que a APL não tem uma situação financeira tão confortável como a conclusão precipitada da AdC induz⁴. Ou seja, a AdC retira como geral uma conclusão sobre a sustentabilidade das Administrações Portuárias que só é verdadeira para algumas, não sendo claramente para a APL.

No âmbito das alterações nas políticas tarifárias com o intuito de se aumentar a competitividades dos portos na APL não têm sofrido aumentos a Tup/Navio e pilotagem desde 2013. Em 2015, uma vez que o coeficiente das rendas não habitacionais aplicáveis à atualização das taxas previstas nas concessões foi negativo, estas sofreram uma redução correspondente. Finalmente, procedeu-se à eliminação da TUP carga, que tinha um valor anual de mais de 5 milhões de euros

⁴ Veja-se a Tabela 29 a página 103 do Estudo.



(e em 2007 de 6,2 milhões de euros), não se tendo este facto traduzido em aumento de movimento de carga no porto.

Também compete à autoridade portuária manter as condições de segurança e navegação, como é o caso do assoreamento que está a ocorrer nos terminais de Lisboa com reflexo na carga e para tal é necessário obter proveitos. Ora, a redução de taxas terá sempre que ter em linha de conta estas questões entre outras, como obras portuárias de manutenção e investimento, ou seja as administrações portuárias têm que ser viáveis para poderem suportar estes custos.

Nada disto foi considerado pela AdC!

Face a esta constatação, as medidas propostas no Estudo longe de contribuírem para uma maior concorrência no setor apenas iriam aprofundar a destruição financeira da APL, impossibilitando investimentos e potenciando uma degradação da competitividade do Porto de Lisboa. O que nos parece não ser o desejado pela AdC.

Numa análise apriorística, poderemos concluir que é uma visão sobre o setor de uma entidade que está fora do mesmo, sem os vícios que isso implica e com experiência de avaliar os setores de atividade numa perspetiva da concorrência. Contudo, haverá que não omitir as lacunas que podem advir do seu menor conhecimento sobre as especificidades do setor marítimo portuário.

O estudo realizado pela AdC, pode revestir-se de um forte contributo para uma reavaliação do setor marítimo portuário, dado que a concorrência efetiva entre os agentes económicos do setor podem constituir uma importante "mola" para aumentar a competitividade do mesmo, e consequentemente aumentar a respetiva eficiência e eficácia, nomeadamente, com a identificação de alguns riscos.

No Estudo é desenvolvido, na fase de diagnóstico, um conjunto de conceitos e indicadores que parecem avaliar de forma menos precisa a complexidade do setor e, porventura, deixar de fora muitas das linhas de força que merecem ser aprofundadas.



O conceito de cadeia logística considerado pelo AdC trata-se de um conceito estático e não integra a totalidade dos atores envolvidos no setor, nomeadamente os transitários e as empresas importadoras e exportadoras.

A Rede de Portos Nacional está, regra geral, adequada às solicitações atuais do mercado. Por esta razão os portos nacionais apresentam diferentes vocações no que se refere às categorias de carga movimentadas. O presente Estudo ignora as tipologias de carga e os diversos mercados existentes, designadamente as diferenças entre as cargas *bulk* e as de linhas regulares, que justificam a especificidade do terminal e/ou a vocação do porto. Neste negócio, um terminal é tanto mais eficiente e eficaz quanto mais especializado for na movimentação de uma tipologia de carga.

O sector portuário nacional tem vários problemas de funcionamento, os pontos detetados pela AdC são relevantes mas não englobam a totalidade dos mesmos:

- Problemas laborais respeitantes ao pessoal da estiva.
- Procedimentos estáticos entre as entidades públicas que intervêm no sector (Alfandega, SEF, PIF, etc.) que tornam as obrigações legais por vezes pouco ajustáveis às operações.
- Fortes constrangimentos das populações ou autarquias face à existência de instalações portuárias, que originam alguns estrangulamentos das zonas portuárias, o aumento da componente ferroviária no transporte de mercadoria poderia ser uma solução.

A Adc identificou cinco factos e sintomas de ineficiência no sector em Portugal:

- Baixa Qualidade das Infraestruturas Portuárias;
- Baixa Qualidade Rede Interna dos Portos;
- Resultados médios negativos para a maioria das dimensões de desempenho das infraestruturas e serviços portuários considerados nos inquéritos realizados, com o preço e o value for money ou relação qualidade-preço a apresentar resultados particularmente negativos;
- Inexistência de avaliações de indicadores de produtividade dos portos;
- Altas rentabilidades registadas nos Operadores Portuários (Concessionários).



Dos sintomas apresentados pela AdC, concorda-se apenas com a inexistência de avaliações de indicadores de produtividade dos portos.

Dos restantes, importa destacar os resultados dos inquéritos realizados pela AdC. Os inquéritos realizados são de representatividade questionável, por considerar um conjunto restrito de utilizadores (carregadores, armadores e agências de navegação) e pelo reduzido número de respostas obtidas (27 respostas). Os utilizadores dos portos integram também os prestadores de serviços, as administrações portuárias, os transitários, empresas importadoras e exportadoras, etc. A sua exclusão condiciona por absoluto os resultados, uma vez que não retrata a totalidade das perspetivas, necessidades e interesses (muitos deles antagónicos) dos atores envolvidos na cadeia de valor.

A APL considera a amostra totalmente irrelevante para concluir sobre um sector com centenas ou mesmo milhares de utilizadores, directos e indirectos, nacionais e estrangeiros.

Como consequência a APL questiona a AdC pelo facto de ter entendido estar em capacidade de produzir conclusões com base em apenas 27 respostas, de 11 carregadores e de 16 armadores e agentes de navegação.

Devemos pois interrogar quem são estes escassíssimos 11 carregadores e estes escassíssimos 16 armadores e agentes de navegação que, revelando não ter referências internacionais do grau de desempenho dos portos, não obstante, se sentem com suficiente conhecimento sobre o negócio portuário, substituindo-se, assim:

- ao universo das 143.224 empresas portuguesas importadoras e 57.631 exportadoras que se dedicam ao comércio internacional usando, principalmente, a via marítima,
- aos 90 agentes de navegação, aos 250 agentes transitários que operam em Portugal, *a que acrescem, ainda, 200 despachantes*, para já não falar nas dezenas de armadores que escalam os portos portugueses com elevado grau de satisfação (Dados do INE/2014/AGEPOR/APAT/CDO).

E que papel é o da AdC, que usa escassos 27 inquéritos (os únicos que tem) para extrapolar princípios absolutos e conclusões, por indício, sobre um sector cada vez mais dinâmico, servido



por centenas de empresas credíveis e ao serviço de uma economia nacional que nos últimos 3 anos viveu em crescimento negativo, não obstante, o forte vigor das exportações, maioritariamente feitas pelos portos portugueses?

Na avaliação média global dos inquéritos realizados, o Estudo apenas dá enfoque às dimensões com resultados mais negativos.

É importante analisar a globalidade dos parâmetros, os utilizadores apresentam uma avaliação média positiva para a qualidade dos serviços prestados, para o trabalho portuário, para a previsibilidade na qualidade e disponibilidade, para a flexibilidade perante imprevistos, para a coordenação entre intervenientes e para a avaliação global da organização. Por outro lado, são também reveladas fragilidades relacionadas com o comprimento e profundidade de cais, o armazenamento, a conectividade com outras infraestruturas de transporte, que são ultrapassáveis com investimentos avultados por parte das administrações públicas.

No estudo, a AdC evidencia como indícios de uma reduzida concorrência do setor portuário nacional:

- Estrutura de oferta significativamente concentrada (considerando os portos de forma individual ou o seu conjunto);
- Elevada taxa de utilização da capacidade das infraestruturas e potenciais riscos de congestionamento;
- Distinção dos portos do continente por intensidades de especialização por categorias de carga movimentada;
- Elevadas barreiras à entrada / acesso à operação de infraestruturas portuárias;
- Alguns operadores de terminais portuários atuam, igualmente, a jusante da cadeia de valor;
- Inexistência de um poder negocial dos utilizadores das infraestruturas portuárias.

Os constrangimentos concorrenciais identificados no sector portuário pela AdC traduzem algum desconhecimento do setor e na sua maioria resultam das especificidades do negócio.

Aliás, no passado a AdC deu luz verde a operações de concentração no setor marítimo portuário, designadamente em diversos operadores de terminais de serviço público de movimentação de



mercadorias, que foram contrários ao entendimento que agora expressa neste Estudo, o que deve ser repensado pela AdC.

A especialização dos Terminais é necessária e, regra geral, quanto mais especializado for o terminal, mais eficiente será a operação. Na movimentação de carga não é aconselhável a existência de terminais multifacetados com capacidade para responder à movimentação de todos os tipos de carga, perdendo com essa capacidade o foco na especialização num serviço.

A elevada taxa de utilização da capacidade das infraestruturas é um fator incentivador à inovação e ao investimento, sendo os potenciais riscos de congestionamento, motivadores do crescimento do terminal ou à construção de um outro concorrencial.

Não é possível controlar ou condicionar a atuação dos operadores em diferentes elos da cadeia de valor. No setor marítimo, o poder negocial não se esgota nas infraestruturas portuárias, ele é muito mais amplo e envolve a cadeia logística.

Como referido anteriormente, o estudo é desenvolvido, na fase de diagnóstico, sobre um conjunto de conceitos e indicadores que avaliam de forma menos precisa a complexidade do setor e conseqüentemente os resultados obtidos não correspondem à completa realidade do negócio. Neste contexto, em momento algum do estudo é efetivamente conclusivo de que as “rendas” cobradas pelas administrações portuárias constituem o verdadeiro problema dos custos da cadeia de valor, nem é apresentado o fluxo financeiro das administrações portuárias. A questão das “rendas” é unicamente analisada na perspectiva dos carregadores e por isso aparece deturpada do seu universo, beneficiando clara e unicamente, os mesmos.

Na realidade, a especificidade de um terminal ou porto não resulta de uma cristalização imposta pelo contrato de concessão mas das características do próprio mercado.

O mercado internacional tem-se desenvolvido de forma exponencial, com alterações profundas em espaço temporal curto, nas exigências quanto a equipamentos portuários e infraestruturas marítimas e terrestres.



Neste contexto, consideram-se como fragilidades reais da concorrência dos terminais e/ou portos nacionais, as características das infraestruturas e supraestruturas portuárias e das infraestruturas de acesso marítimo e terrestres disponíveis. A resolução destas questões envolve investimentos privados e públicos consideráveis que dificilmente se coadunam com a redução dos prazos das concessões ou redução das “rendas” cobradas pelas administrações.

Assim, questiona-se, em que medida é que a redução do prazo das concessões assegura o retorno dos investimentos na melhoria e/ou aquisição de equipamentos por parte dos operadores. Em que medida é que a redução das “rendas” cobradas por parte das Administrações Públicas, assegura a manutenção e/ou aquisição de novas infraestruturas portuárias e de acesso marítimo e terrestre.

A concorrência entre terminais/portos poderá em muito ser potenciada com a agilização dos contratos de concessão, no sentido de prever a adaptabilidade dos mesmos às variações de mercado ou de enquadramento/contexto em que estão inseridos.

Afigura-se-nos assim que o Estudo não é exaustivo no diagnóstico das condições do funcionamento do Sistema Portuário Nacional, orienta-se, sobretudo, para a multiplicação dos Actores dentro dos portos, a concorrência pela concorrência, sem cuidar das consequências para o funcionamento eficiente e eficaz dos portos portugueses.

O Estudo ganha assim contornos de uma doutrina e, portanto, de rigor científico questionável, não obstante as imensas citações em notas de roda pé.

Defendemos também o papel e o progresso dos portos portugueses para o desenvolvimento da economia e da competitividade de Portugal. Aliás não podemos deixar de fazer notar que os Portos portugueses foram essenciais para o crescimento das exportações nos últimos anos, acompanhando o aumento do movimento nos últimos anos.

A APL não pode deixar de afirmar que a logística portuguesa, onde se insere a dinâmica actual dos portos portugueses, constituiu a grande ferramenta (não exclusiva, obviamente) que tornou possível alavancar as exportações portuguesas, no modo como o fizeram, e que mereceu elogio interno e externo.



Isto não é compatível com as conclusões do Estudo da AdC baseadas em apenas escassos e não representativos 27 inquéritos!

Mas esta dinâmica actual dos portos portugueses tem métrica para a sua avaliação!

Esta dinâmica actual dos portos portugueses está patenteada, inequivocamente, no crescimento do Sistema Portuário Nacional que, desde 2005, na Carga em Contentores, a mais permeável à mudança de Canal Logístico, cresceu à taxa média anual de +11,6% enquanto a economia portuguesa, no mesmo período, contrariamente, decresceu à taxa média de - 0,4%.

E ainda, no mesmo período e na mesma carga, a Espanha cresceu apenas +2,8% e a União Europeia +3,1%, números que falam por si sobre a magnitude do desempenho do Sistema Portuário Nacional.

Acrescente-se, também, que no período 2010/2014, quando a economia portuguesa atravessou uma das suas maiores crises das últimas décadas, decrescendo à taxa média anual de -1,7%, o Sistema Portuário nacional contrariamente - e para todas as mercadorias movimentadas - cresceu à média de +6,22%.

São dados do IMT e do INE! Os números falam por si! Não são indícios! É o Sistema Portuário Nacional como um Sector pujante!

O Sistema Portuário Nacional é gerador de riqueza e gerador de postos de trabalho. É um Sector que se está a posicionar para a forte dinâmica do comércio internacional que terá o Oceano Atlântico como centro económico cuja dinâmica se fará em torno das dinâmicas:

- do expectável acordo de comércio livre entre os Estados Unidos e a União Europeia,
- dos fluxos de carga Norte/Sul tendo como eixos o Mercosul e o SADC,
- do desenvolvimento da Zona Económica do Golfo da Guiné.

Por tudo isto, infelizmente, somos levados a concluir que a AdC produziu um documento doutrinário e, portanto, de rigor técnico questionável.



Ao longo do estudo é conflagradora a falta de referências sectoriais, quais *benchmarking* do sector portuário, mas mais conflagrador ainda, é a AdC utilizar alguns casos para tirar conclusões como se do universo se tratasse.

Um dos aspectos mais negativos do Estudo é a comparação dos indicadores económicos dos operadores portuários portugueses com os Portos espanhóis. Faz-se a comparação entre os operadores portuários portugueses e os portos espanhóis. Isso é errado. Há que fazer a comparação com entidades comparáveis: operadores portuários portugueses e espanhóis. Não é possível tirar conclusões sobre premissas erradas à partida!

Assim acontece com as rentabilidades, económica e financeira, dos terminais em que a AdC em vez de nos comparar com indicadores sectoriais a nível mundial e europeu, compara-nos com 12 portos num contexto específico de um país, a Espanha, sem ter havido o cuidado de prestar atenção ao facto de a Espanha ter no *Transshipment* de contentores uma significativa parcela do seu negócio portuário, bem diferente de Portugal, que tem no *Gateway* a sua parcela mais importante.

São situações diferentes que conduzem a resultados diferentes como, de resto, a AdC reconhece no nº 153 da página 38 do Estudo.

Mas se o Estudo da AdC não se apressasse a utilizar os dados obtidos de Espanha e tivesse procurado dados a nível mundial verificaria que o EBITDA dos Terminais Portuários oscila entre 20% e 45% para um EBITDA médio dos Terminais Portugueses de 24,65% conforme o Estudo menciona no nº 464/Pág 89.

A AdC ao omitir as referências internacionais sobre o EBITDA dos Terminais Portuários, isolando os Terminais Nacionais, provoca a conclusão implícita de que o Sector Portuário Nacional está a proporcionar rentabilidades excessivas e, então, está justificado o desconforto dos 11 carregadores “*relacionadas com os preços praticados e o value for money ou relação qualidade-preço dos serviços prestados*”.



Como se viu acima, os Terminais Portuários Nacionais estão no patamar mais baixo do intervalo em que se move o EBITDA a nível mundial!

Porém, uma avaliação do EBITDA do Sector só será completa se for acompanhada de uma avaliação de risco de negócio o que a AdC não fez e que a APL aconselha que se faça.

A APL manifesta, também, a sua estranheza pelo facto do Estudo, para a caracterização do Sistema Portuário Nacional, ter recorrido, e bem, ao LPI – *Logistics Performance Index*, um índice construído pelo Banco Mundial, enquanto que para sistematizar o inquérito dos singelos 27 respondentes recorreu a uma matriz por si construída, uma espécie de LPI local (pág. 76 Gráfico 17).

Nada obsta que a AdC tenha os seus próprios “*focal points*” mas, tal como o Banco Mundial faz, a AdC tem a obrigação de nos fornecer Rankings de Desempenho, de Referência, e não se ficar apenas por números absolutos sem qualquer possibilidade de comparação com o desempenho de outros Países.

O LPI é construído sobre 166 Países e, assim, podemos-nos comparar. O Gráfico da AdC é construído de Portugal para Portugal, na base de apenas 27 inquéritos, sem qualquer comparação com qualquer indicador de referência.

Por outro lado, enquanto o LPI, apesar de ser um Índice complexo, é determinado a partir de 6 “*Focal Points*” - curiosamente todos sobre a qualidade do desempenho em que o “*Value to Money*” está implícito no nível superior de desempenho, o 1º Quintil - o Gráfico construído pela AdC assenta num vasto cabaz de 17 “*Focal Points*” o que para 27 inquéritos recebidos, se torna excessivo!

Claro que as conclusões são diferentes e, no caso do Gráfico do Estudo da AdC fortemente penalizadores para o Sistema Portuário Nacional, o que não é aceitável.

Recorrendo ao LPI-*Logistics Performance Index*, constata-se que Portugal ocupa a posição 26ª com o LPI de 3,56, uma posição do *Top Quintil* onde estão os *Logistics Friendly*. Neste indicador, a Alemanha é o 1º País do Ranking, com um LPI de 4,12.



De acordo com o Banco Mundial desde há 14 anos que Portugal está entre os 20% de Países com melhor desempenho logístico a nível mundial o que nos merece a classificação de *Logistics Friendly*.

Não obstante esta perspectiva integrada da logística que a AdC reconhece é, contudo, limitadamente no preço que a AdC se centra para concluir sobre a substituição de um porto por outro. E a conclusão da AdC não pode deixar de conter contradições insanáveis.

A AdC ao analisar apenas os 27 inquéritos que obteve oscila, claramente, entre realçar o preço com factor de penalização do Sistema Portuário Nacional, que resulta da opinião de 11 carregadores, e o reconhecimento do reduzido impacto do custo dos terminais portuários no custo total de transporte, para concluir que, na substituição de um porto por outro, pondera o custo mas ponderam, igualmente, outros factores (*mas também lê-se no Estudo*).

A substituição de um porto por outro faz-se sempre e quando as condições de eficiência e de eficácia nesse porto se deterioram a tal nível que agravam os seus custos e, por consequência, tornam mais competitivo (mais barato) qualquer porto adjacente que mantenha o seu desempenho em termos de eficiência e de eficácia.

Os carregadores procuram canais logísticos eficientes e eficazes cuja apreciação se faz em termos de "*Punctuality and Fiability*" e onde o "*Compressing Time*" se configura como variável condutora do negócio. O preço não é determinante sendo todavia importante!

No caso português, por exemplo, durante as greves de 2012 em que uma parte significativa da carga contentorizada se moveu do Porto de Lisboa para o Porto de Leixões, foram razões de eficiência e de eficácia e não razões de preço que impulsionaram a mudança!

A APL avalia ainda o Estudo como tendo sido orientado num sentido muito crítico sobre o funcionamento do Sistema Portuário Nacional apesar das evidências contrárias, ditadas pelos números, do seu bom desempenho.



A APL recusa que a AdC, num Estudo veiculado por si - um Organismo Público credível - trate os portos, por onde Portugal gera e desenvolve a sua economia numa significativa escala, em divergência do que Instituições Internacionais reportam, trate o Sistema Portuário Nacional sem rigor, baseando-se em indícios e em percepções, concluindo com um conjunto de recomendações carenciadas, também, de rigor, por erro manifesto nas premissas.

A APL, enquanto responsável pela administração e exploração comercial do Porto de Lisboa e do domínio público do Estado integrado na sua área de jurisdição é necessariamente sensível à importância, actualidade e qualidade do estudo, cuja enorme relevância deriva ainda do seu Autor, a Autoridade da Concorrência (AdC), entendendo que deve aportar à reflexão comentários, manifestando a sua posição sobre os problemas elencados no Estudo e sobre as recomendações ora apresentadas pela AdC, esperando desta forma contribuir para uma visão efectiva e real do sector e para as soluções futuras que se pretendem desenhar.

O objectivo último destes comentários é apenas o de contribuir para melhorar o Estudo, chamando a atenção para outras visões que não foram tomadas devidamente em consideração.

Sem prejuízo do presente comentário, a APL permanece totalmente ao dispor para prestar quaisquer esclarecimentos adicionais à AdC, apoiando-a na prossecução do inestimável interesse público da matéria.



2. A APL e o Estudo da AdC

A visão da APL é especial, enquanto uma das maiores administrações portuárias, detendo vários terminais portuários concessionados a privados para todos os tipos de carga⁵ e com todo o tipo de serviços, licenciados ou próprios, desde a operação portuária, reboques, pilotagem, amarração, saneamento, abastecimento e outros.

A APL é uma administração portuária, cujo actual estatuto foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 336/98, de 3 de Novembro, com a natureza de sociedade anónima de capitais públicos. Nos termos do seu objecto, a APL "*assegurar*á o *exercício das competências necessárias ao regular funcionamento do porto de Lisboa nos seus múltiplos aspectos de ordem económica, financeira e patrimonial, de gestão de efectivos e de exploração portuária e ainda as actividades que lhe sejam complementares, subsidiárias ou acessórias*" (art. 3.º).

Assim, a APL assume por imposição legal o dever de contribuir para a exploração económica do Porto de Lisboa, exercendo também os poderes de autoridade necessários em nome do Estado na sua área de jurisdição.

Este objecto impõe à APL um evidente interesse no Estudo da AdC e no desenvolvimento de uma sã concorrência no Porto de Lisboa, propiciando um aumento de tráfego e uma maior eficiência da movimentação de carga. Tudo o que possa ajudar nesse sentido recebe da parte da APL o mais vivo apoio. É assim que se vê o presente Estudo, como uma relevante contribuição para esse objectivo, que também é o da APL.

No entanto, como referido já, vemos neste estudo, apesar de todas as suas enormes virtualidades, uma grande reserva pela sua visão demasiado restrita do setor portuário, focada demasiado no setor público e naquilo que é transparente e de fácil acesso, com menos análise de todo o setor privado e de menor transparência e de mais difícil acesso. Com essa visão redutora, o Estudo não consegue captar toda a realidade do setor portuário, não sendo possível formular recomendações globais com premissas tão reduzidas. As conclusões estão necessariamente erradas.

⁵ Carga geral, carga contentorizada, graneis sólidos e graneis líquidos. Veja-se a Tabela 37 do estudo a página 139.



A eficiência e competitividade do sector portuário nacional deve ser também procurada por comparação aos portos europeus e mundiais – sem nunca perder de vista os elementos verdadeiramente diferenciadores: capacidade (infra-estruturas/acessibilidades), qualidade (rapidez na resposta e segurança), rede logística (interconexão e escoamento) e eficiência da operação (menor carga burocrática e maior informatização). Uma visão centrada apenas na relação inter-portos ou intra-portos nacionais é igualmente redutora.

Nessa medida, entende que a sua experiência pode ser relevante na concretização das recomendações do Estudo.

A AdC, na defesa da promoção da concorrência e do livre acesso ao mercado por parte dos prestadores de serviços portuários, enuncia que pretendeu com o Estudo suportar uma eventual e futura intervenção regulatória/legislativa, alinhando a mudança com normas e tendências europeias.

O Estudo salienta como principais problemas no sector, *inter alia*:

- *elevada concentração da estrutura da oferta;*
- *riscos de congestionamento que afectam vários terminais portuários;*
- *restrições de acesso à prestação de grande parte dos serviços portuários;*
- *elevado custo das rendas pela concessão e licenciamento de actividades portuárias cobradas pelas Administrações; e*
- *riscos de discriminação no acesso às infra-estruturas portuárias para determinados operadores económicos.*

São ainda apresentadas críticas ao actual modelo de governação dos portos e à regulação sectorial, apontando caminhos para uma melhoria na gestão e eficiência do sector, na medida em que se considerou haver ausência de uma clara separação entre a actividade regulatória, a actividade de administração portuária e, nalguns casos, as próprias actividades comerciais de operação de terminais e de prestação de serviços portuários.

Para nós tal deve ser visto em perspectiva pela ainda recente liberalização da operação portuária, com a atribuição a privados, por via da concessão de serviço público de movimentação



de mercadorias, da exploração dos terminais portuários, passando as administrações dos portos a uma posição de *land lord port*.

Concretizando a sua análise e propostas, a AdC propôs cinco Recomendações – que a APL analisará ponto por ponto - cujo objectivo será o de contribuir para a resolução dos problemas identificados no sector portuário nacional:

- **Recomendação 1** – (Re)definição do modelo de governação do sector portuário;
- **Recomendação 2** – (Re)definição do modelo de concessões;
- **Recomendação 3** – (Re)ajustamento do modelo de rendas das administrações portuárias;
- **Recomendação 4** – Liberalização do acesso aos mercados dos serviços portuários;
- **Recomendação 5** – Reforço da transmissão de custos ao longo da cadeia de valor do sector portuário (*pass-through*).

O objectivo desta consulta pública, segundo a AdC, é a promoção do debate sobre os problemas mais importantes no sector e sobre as melhores formas de os ultrapassar, contribuindo assim para a melhoria da própria economia do País. Por estes motivos, torna-se fundamental a participação das entidades que integram este sector e que se debatem na prática com os problemas descritos no Estudo, providenciando assim um importante contributo para a futura redefinição do sector.

É por isso de assinalar, antes de mais, que se considera que o Estudo peca por generalizar o contributo de uma reduzida participação das entidades consultadas em conclusões gerais e transversais a todo o sector portuário nacional.

Ora, a APL propõe analisar abaixo os problemas e as soluções, contribuindo com a sua experiência e especial posição no sector.



3. ENQUADRAMENTO DO ESTUDO NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

A APL enquadra as Recomendações do Estudo numa realidade europeia maior e no seguimento de duas iniciativas conduzidas pela União Europeia. Por um lado, a *Directiva 2014/23/EU do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à adjudicação dos Contratos de Concessão ("Directiva")* e por outro a *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro normativo para o acesso ao mercado dos serviços portuários e a transparência financeira dos portos ("Proposta")*.

A Directiva pretende fornecer um enquadramento jurídico adequado, equilibrado e flexível que torne *mais eficiente a contratação entre autoridades públicas e operadores privados*, o que torna esta directiva particularmente importante para a regulação de sectores estratégicos como o sector portuário. A promoção de uma maior competitividade entre operadores privados para garantir a contratação com as autoridades públicas é um princípio transversal à Directiva, a par da defesa da certeza e segurança jurídicas.

Por outro lado, a *Proposta* é, como a própria designação indica, uma proposta e não um diploma legal já em vigor mas que, todavia, assume uma importância considerável no Estudo da AdC e nas conclusões que apresenta. Ao contrário da Directiva, este é um diploma que se centra concretamente no sector portuário, com o objectivo de promover a autonomia dos portos e incrementar a sua competitividade no seio da União Europeia através da abertura dos mercados. Esta Proposta destaca a necessidade de implementar um procedimento aberto, transparente e não-discriminatório, procurando também desta forma contribuir para a melhoria da eficiência e concorrência do sector portuário.

Ao longo deste Comentário, a APL fará referência a estes dois textos quando assim se justificar, traçando um paralelo entre as Recomendações constantes do Estudo e os princípios subjacentes a cada um daqueles instrumentos da União Europeia, na medida em que considera que há um paralelismo entre eles e o Estudo – e que, da sua análise conjunta, se enquadram melhor as questões sob análise.



Aliás, no próprio Estudo, a AdC também sente a necessidade de analisar esses dois textos e enquadrá-los nas suas Recomendações⁶. Infelizmente nem sempre deles retira todas as suas consequências e algumas vezes até pretende consequências contrárias ao previsto nesses diplomas (ou propostas de diplomas), o que deve ser tido em consideração pela AdC na formulação do seu Estudo final.

Como veremos melhor mais à frente, as duas questões em que o Estudo mais se afasta desses diplomas (ou propostas) é no prazo das concessões e no licenciamento de serviços portuários. Em ambos os casos a AdC pretende restringir a liberdade de conformação do legislador mais do que este pretende, com consequências perniciosas e muitas vezes contrárias à liberdade de concorrência, o que não foi visto em toda a sua profundidade.

⁶ Cfr. o Capítulo 4 do Estudo.



4. COMENTÁRIOS ÀS RECOMENDAÇÕES

4.1. ANÁLISE GENÉRICA

Com algumas ressalvas, a APL considera que as Recomendações constituem algumas propostas positivas para o sector, sobretudo na alteração do modelo de governance do Estado e dos modelos de regulação e participação das Administrações Portuárias.

O Estudo, no entanto, na procura de problemas concorrenciais e na apresentação de recomendações centrou-se excessivamente nos aspectos *micro*, no *benchmark* nacional (ainda que se tenha feito uma comparação a Espanha⁷), perdendo o enfoque europeu e mundial necessário.

Igualmente, como já se deixou dito, também peca por se centrar como exclusivamente numa análise da parte pública – direta, via administrações portuárias, ou indirecta, via concessionários – a de mais fácil acesso, pela sua transparência, com disponibilização dos contratos e dos tarifários, não analisando com a mesma profundidade toda a demais cadeia logística do setor portuário, no nosso entender com um peso muito superior na fatura portuária final. As Recomendações da AdC sem essa parte relevante ficam assim parciais e sem capacidade de representarem a totalidade do problema e das soluções.

Isso tem consequências não despidiendas ao se tomar como necessária a descida das rendas ou a redução dos prazos das concessões, de forma absoluta, o que não tem a virtualidade que o Estudo lhes considera, extramente pela visão reduzida que contém. Muitas situações exigem até uma ampliação dos prazos das concessões e pelo menos a manutenção das rendas hoje acordadas. A solução para os problemas identificados terá de passar por outras vias que o estudo não consegue fixar.

A APL, por outra parte, considera que o sector portuário nacional – embora com espaço para melhoria naturalmente – tem dados importantes sinais de vitalidade e contributos significativos para a economia nacional (o que parece contrariar algumas das preocupações expressas pela

⁷ País com grande tradição no *transshipment* contentorizado – o que não é o caso português.



Outros tipos de cargas, dadas as suas características, têm especificidades muito próprias: i) redes logísticas distintas; ii) especificidades na recepção da carga e na relação com o Porto¹¹, entre outros.

Sem prejuízo das opiniões aqui expressas, a APL considera que a definição concreta, futura ou executiva das recomendações do Estudo deverá ser precedida por uma nova consulta para que todos se possam pronunciar sobre essas eventuais mudanças no seu enquadramento e redacções definitivas.

¹¹ Repare-se que contrariamente à mercadoria contentorizada, noutros, o carregador é quem determina os portos em que pretende efectuar as operações de carga/descarga, portanto onde a relação operador portuário / armador não pesa nas opções de escolha portuária.



4.2. RECOMENDAÇÃO Nº1 – REDEFINIÇÃO DO MODELO DE GOVERNAÇÃO DOS PORTOS

Recomendação 1 – (Re)definição do modelo de governação dos portos (pág. 121 do Estudo):

- *Recomenda-se que o modelo de governação dos portos, que regula a relação entre as administrações portuárias e o Acionista-Estado, passe a prever, como linha orientadora das administrações portuárias, a promoção da utilização eficiente das infraestruturas, do desempenho dos serviços portuários e do valor gerado para os utilizadores dos portos. E, como objetivos intermédios tendentes à promoção daqueles valores, a efetiva promoção da concorrência entre terminais e prestadores de serviços portuários e a redução das rendas cobradas pelas administrações portuárias.*
- *Deverão prever-se mecanismos que restrinjam ou comprometam o Estado a não impor às administrações portuárias a distribuição (excessiva) de dividendos, por forma a não comprometer a sustentabilidade económico-financeira e capacidade de investimento dos portos e/ou a não obrigar a uma oneração excessiva dos utilizadores dos portos.*
- *As administrações portuárias deverão estar obrigadas a publicar um conjunto alargado de indicadores de eficiência e de produtividade dos portos e terminais portuários, que permitam a comparação de desempenho dos vários portos nacionais e entre estes e os principais portos internacionais.*
- *A AdC recomenda que se implemente uma clara separação entre a atividade regulatória, a atividade de administração portuária e as atividades comerciais de prestação de serviços e exploração de terminais portuários. E que, nesse âmbito, se prossigam os passos necessários a uma efetiva implementação do (novo) regulador setorial, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT).*

Quanto ao modelo de governação dos Portos, a APL concorda com a necessidade de uma mudança de enfoque na gestão portuária.

Aliás, desde o início do actual mandato que o Governo havia tentado introduzir alterações na *governance* das Administrações Portuárias, o que já foi conseguido nalgumas Administrações Portuárias.

Quanto à referência no Estudo sobre a implementação efectiva da *Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT)*¹² - para regular e supervisionar o sector portuário nacional, a APL considera importante e urgente – prosseguindo as suas funções de definição e implementação das políticas de regulação e de supervisão aplicáveis. Com um incremento do papel de *land lord*

¹² Esta Autoridade - que sucede ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes nas funções de regulação que lhe estavam atribuídas (passando esta entidade a ter funções administrativas) - foi criada pelo Decreto-Lei 78/2014 e tem por missão regular e fiscalizar o sector da mobilidade, e dos transportes terrestres, fluviais, ferroviários e respectivas infra-estruturas, assim como a actividade económica dos portos comerciais e transportes marítimos (artigo 1º, nº2 DL 78/2014).



das Administrações Portuárias e a devolução a privados da efectiva gestão da operação portuária em terminais concessionados de serviço público a função regulatória assume ainda mais relevância, que não tem tido aqui e que importa realmente aumentar.

Quanto à AMT poderia esta ainda deter competências i) na recolha, tratamento e divulgação de informação relevante (por exemplo, sobre as características dos portos nacionais com dados sobre a sua actividade, traçando igualmente *objectivos para melhoria da sua performance*), sem prejuízo das competências nesta matéria do IMT e ii) na realização regular de um *benchmark* entre portos, por terminal, com o objectivo de melhorar a performance das entidades do sector.

O papel hoje desenvolvido pela Associação dos Portos Portugueses tem suprido essas dificuldades. Como igualmente é de salientar o papel que tem sido preponderante, desde há já uns anos do Fórum de Simplificação de Procedimentos, que reúne diversas associações representativas do setor e as autoridades ligadas aos portos.

Em suma, os problemas enunciados poderiam ser debelados se existisse uma melhor recolha de informação de elementos relativos ao funcionamento dos portos e de um levantamento dos problemas nestes existentes.

Com a alteração do modelo de *governance* dos portos poderiam ser criadas sinergias, promovendo uma gestão mais estratégica com implementação de melhores práticas, traduzindo-se em maior eficiência.

A APL considera ainda que seria importante a criação formal de um comité consultivo de utentes em cada porto, conforme consta da **Proposta de Regulamento**, com o objectivo de promover a participação das entidades envolvidas na actividade portuária em assuntos referentes à estrutura do porto e das taxas de utilização das infraestruturas portuárias¹³.

Tenha-se consciência que na APL já existe a participação regular dos carregadores na actividade do Porto, que são ouvidos e participam ativamente, formulando propostas que são atendidas pela Administração.

¹³ Artigo 15º da *Proposta de Regulamento e Exposição de Motivos da Proposta de Regulamento*, ponto 3.1, página 9.



No mesmo sentido, a APL entende que a consulta regular de outras partes interessadas em matérias de coordenação entre serviços no mesmo porto e de procedimentos administrativos é indispensável para o funcionamento eficiente do sector portuário nacional¹⁴.

O que a APL também já faz informalmente, pelo que veria com bons olhos a sua transformação numa participação mais institucional.

¹⁴ Artigo 16º da *Proposta de Regulamento*.



4.3. RECOMENDAÇÃO Nº 2 – REDEFINIÇÃO DO MODELO DE CONCESSÕES

Recomendação 2 – (Re)definição do modelo de concessões (pág. 124 do estudo):

- A promoção da abertura das concessões à concorrência deve fazer-se em duas dimensões: por um lado, os procedimentos e contratos de concessão deverão ser desenhados de forma a garantir que a concessão é feita num ambiente de efetiva concorrência entre potenciais concessionários; por outro lado, deverá promover-se a frequência com que a concessão volta ao mercado, seja por via da definição de prazos de concessão adequados ao estritamente necessário para a recuperação do investimento, seja, ainda, pela possibilidade de se prever a rescisão antecipada da concessão, seguida de um novo procedimento concursal.
- Recomenda-se que os contratos de concessão resultem numa efetiva transferência de risco para o concessionário.
- Recomenda-se que a duração dos contratos de concessão seja limitada ao prazo estritamente necessário para que o concessionário possa esperar, razoavelmente, recuperar os investimentos realizados, a par de uma remuneração do capital investido considerando taxas de remuneração estritamente necessárias para o nível de risco por si assumido.
- No mesmo sentido, recomenda-se que não sejam exercidas as cláusulas de renovação/extensão temporal que possam constar de alguns dos atuais contratos de concessão, devendo estas concessões ser, o quanto antes, abertas à concorrência em novo procedimento competitivo de atribuição das mesmas.
- Recomenda-se que os princípios de duração mínima das concessões e de promoção da concorrência sejam, claramente, prioritários face a eventuais critérios relativos à maximização das receitas do concedente.
- Deverá ponderar-se a possibilidade de determinadas concessões terem, mediante a adequada compensação ao concessionário, um prazo de duração inferior ao estritamente necessário à recuperação do investimento, como forma de promover a frequência de abertura da concessão à concorrência.
- Recomenda-se que os contratos incluam os adequados mecanismos que permitam, perante a ocorrência de eventuais alterações (não previstas no contrato inicial) às circunstâncias e condições de mercado, proceder a uma rescisão antecipada da concessão. Recomenda-se ainda que eventuais modificações substanciais à concessão apenas devam ocorrer, por regra, mediante novo procedimento concursal; devendo excluir-se, contudo, desta regra, modificações que envolvam, entre outros aspetos, uma redução significativa no prazo de concessão.
- Recomenda-se que, no âmbito dos procedimentos de concessão, se formulem requisitos e critérios de seleção que sejam não discriminatórios e proporcionais, que se relacionem com o objeto da concessão e que sejam elaborados de forma a evitar uma redução artificial da concorrência, nomeadamente através de requisitos e critérios que favoreçam um(alguns) operador(es) económico(s) específico(s) face aos restantes potenciais concorrentes.



- E, por outro lado, o próprio procedimento de atribuição da concessão deverá ser definido de modo a prevenir a exclusão artificial de concorrentes, devendo, ainda, procurar minimizar os riscos de conluio entre os participantes no procedimento.
- Recomenda-se um reforço dos poderes das administrações portuárias no sentido destas poderem excluir determinados candidatos a uma concessão, quando estejam em risco as condições de concorrência no mercado. E, ainda, um claro reforço do peso atribuído ao critério risco regulatório/risco de impacto concorrencial, na avaliação das várias propostas a uma concessão.

A **Recomendação nº2** da AdC tem por objectivo a redução do preço das concessões portuárias, propondo-se para isso uma redefinição dos contratos de concessão. Recomenda, por isso, uma transferência do risco das Administrações Portuárias para os concessionários e uma redução do prazo de duração das concessões, com o objectivo de assim promover um mais rápido acesso ao mercado para celebração de contratos de concessão pelas Autoridades Portuárias.

No que se refere à **transferência do risco** das Administrações Portuárias para os operadores portuários como contrapartida da redução do valor da renda, a APL salienta que a transferência de risco já existe. Com efeito nos contratos de concessão na APL a Administração Portuária não assume qualquer risco de procura, sendo apenas da sua conta as obras portuárias, incluindo a dragagem de manutenção, mas mesmo essa é transferida nalguns casos para o concessionário.

No que concerne à **redução do prazo das concessões** proposta pela AdC, é entendida que a duração dos contratos deve ser limitada ao *prazo estritamente necessário para que o concessionário possa esperar, razoavelmente, recuperar os investimentos realizados (...) considerando taxas de remuneração estritamente necessárias para o nível de risco assumido*, orientando-se assim pelo princípio da duração mínima das concessões¹⁵. Com vista, portanto, ao aumento da frequência dos concursos para contratos de concessão, obrigando assim as Administrações Portuárias a fazer os terminais regressarem ao mercado com maior frequência.

A estratégia recomendada, na opinião da APL, não resolve sempre todas as questões de competitividade, não só porque não protege os interesses dos operadores portuários (actuais e futuros concessionários), como das próprias Administrações Portuárias, potencialmente prejudicando o desenvolvimento futuro do sector portuário nacional. Assim:

¹⁵ Estudo (...), Página 121, § 612.



- a) Em primeiro lugar, a limitação da duração dos contratos de concessão “*ao tempo estritamente necessário em que o concessionário espera, num prazo razoável, recuperar o investimento realizado*” terá origem na Directiva 2014/23/EU de 26 de Fevereiro. Todavia, este princípio só é aplicável, de acordo com a Directiva, a concessões de prazo superior a cinco anos¹⁶. Ou seja, trata-se de uma regra especial para este tipo de concessões. A AdC, no entanto, parece sugerir como regra geral para todos os modelos de concessão no sector portuário, independentemente do seu prazo de duração. Aliás, inclusivamente da própria análise da Directiva no *Estudo*, a AdC refere que aquela regra se reporta apenas a *concessões de prazo superior a cinco anos*¹⁷. Não se entende, por isso, a razão que levou a AdC a uma conclusão mais gravosa de que o texto da Directiva (e inconsistente com a sua própria análise). Por outro lado, a própria Directiva, embora ressalve a necessidade de limitar a duração dos contratos de concessão, realça a importância de que a duração do contrato decorra num prazo razoável quando este seja indispensável para permitir ao concessionário a recuperação dos investimentos que planeou para cumprir os objectivos do contrato (incluindo-se neste âmbito, por exemplo, as despesas com infraestruturas, equipamento, logística formação, despesas iniciais) e para obter a remuneração pelo capital investido.
- b) Por outro lado, definir o conceito de “*prazo estritamente necessário*” é um juízo extremamente subjectivo, podendo caber a cada Administração Portuária delimitar livremente o referido conceito, causando uma enorme incerteza para os operadores portuários com contratos de concessão em vigor ou futuros sobre o retorno do seu investimento e dos lucros que legitimamente esperavam vir a obter (pressupostos com base nos quais celebraram o contrato de concessão com a Autoridade Portuária). Surge assim, e para além do risco próprio do negócio, um risco acrescido resultante dos poderes discricionários atribuídos às autoridades portuárias. Da mesma forma, a definição de taxas de remuneração *estritamente necessárias para o nível de risco assumido* gera igualmente uma situação de incerteza para os concessionários dada a subjectividade dos conceitos, com consequências negativas para a organização das empresas operadoras e para a

¹⁶ Artigo 18º, nº2 da Directiva 2014/23/EU de 26 de Fevereiro.

¹⁷ *Estudo (...)*, página 95, § 499.



prosecução da sua actividade no futuro. Importa realçar que o entendimento dos próprios operadores portuários e das Administrações relativamente ao significado dos conceitos referidos contribui para esta situação de incerteza. A título de exemplo, o entendimento que a Administração Portuária sobre o nível do risco assumido pelo concessionário não será provavelmente coincidente com a perspectiva deste, influenciando assim a decisão da primeira no sentido de estipular um prazo mais curto para a duração do contrato, levando a que o concessionário obtenha uma remuneração do capital investido inferior à que seria expectável quando negociou o contrato de concessão.

Assim, nalguns casos se justifica a existência de prazos mais alargados para que as entidades do sector que fizeram investimentos de grande dimensão possam recuperar os montantes despendidos. Caso contrário, a sustentabilidade financeira das empresas do sector, das Administrações Portuárias (que, como se refere no Estudo, estão naturalmente obrigadas à compensação em caso de rescisão antecipada¹⁸) e do próprio Sector Portuário Nacional fica em causa.

Este cenário conduz também a um afastamento dos potenciais candidatos às concessões, dada a incerteza relativa aos conceitos enunciados e à limitação dos ganhos das empresas do sector ao "estritamente necessário para recuperar os investimentos realizados"¹⁹. Esta situação pode configurar *in extremis* uma restrição considerável da liberdade de iniciativa privada dos novos operadores (sem direito a uma justa remuneração e/ou indemnização) colocando igualmente entraves significativos à inovação no sector.

Finalmente, considera-se que a proposta de limitação do prazo das concessões ao tempo *estritamente necessário* e o aumento da frequência dos concursos não tem muita adequação num sector onde, por natureza, os custos fixos para os operadores portuários são elevados – por exemplo, em matéria de segurança e ambiente – e no qual as decisões tendem a ter efeitos

¹⁸ Estudo, página 122, §617.

¹⁹ Operadores que, antecipando as possibilidades de pouco ou nada lucrarem com o investimento realizado, optam por não entrar neste mercado.



apenas a médio-longo prazo (*activos estruturais para a economia, elevado peso de activos e custos fixos*). Logo, o sector portuário nacional (e mundial), pelas suas características intrínsecas, não poderá funcionar de forma eficiente se aos operadores portuários não for concedido um período de tempo alargado – e não um prazo mínimo, como sugere a AdC – para prosseguirem a sua actividade (e sempre regidas por regras pré-determinadas e o mais objectivas possíveis).

Existe ainda um outro problema que, no entender da APL, suscita, questões importantes de compatibilidade com o Direito da União Europeia²⁰ e com a Constituição da República Portuguesa (CRP). Como se antecipou, no caso particular em que **a definição dos períodos de concessão não respeitem a amortização do investimento**, poderá acarretar consequências graves para os prestadores de serviços portuários, em especial no que respeita à sua liberdade de iniciativa privada.

No que respeita à consagração constitucional deste princípio, o artigo 61º, nº1 CRP garante a liberdade de exercício da iniciativa económica privada, não se limitando a garantir a liberdade de criação de empresas, mas reconhecendo igualmente um conjunto de liberdades indissociáveis da ideia de iniciativa privada, como a liberdade de investimento ou a liberdade de estabelecimento. Ao longo da Constituição, existem ainda outros artigos que incluem referências à livre iniciativa privada, como o 80º, c) (que considera a liberdade de iniciativa e de organização empresarial como princípios fundamentais de organização económica do Estado português) e o 86º, nº1 (que salienta o dever do Estado de incentivar a actividade empresarial).

Para além de largamente referida ao longo do texto constitucional, a liberdade de iniciativa privada deve ainda ser entendida como um direito fundamental de natureza análoga a direitos, liberdades e garantias do artigo 17º CRP. Deste modo, as restrições a esta liberdade devem ser cuidadosamente ponderadas segundo as regras da proporcionalidade, não podendo por isso colocar em causa o seu conteúdo essencial e devendo cingir-se ao estritamente necessário para

²⁰ A liberdade de empresa consta também da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, sendo por isso entendida como um direito fundamental ao nível da União Europeia. Por outro lado, em matéria de liberdade de circulação de empresas, o artigo 54º do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) determina a aplicação para aquelas das regras referentes ao direito de estabelecimento²⁰ e à liberdade de prestação de serviços. Resulta também da jurisprudência Europeia que é proibida a introdução de qualquer "obstáculo sério" ao exercício de uma actividade económica por uma empresa de outro Estado-Membro, que afecte o seu acesso ao mercado.



salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, sempre com predeterminação e objectividade das regras.

Em face do exposto, é importante que qualquer futura lei ou regulamento tenha em consideração este princípio constitucional fundamental.

Assim sendo, considerando as implicações graves que poderão resultar desta Recomendação, a APL discorda da sua aplicação pelos seguintes motivos:

- i) Outros portos, em outras jurisdições, competindo directamente com os portos portugueses, incluindo da União Europeia, têm tido uma abordagem diametralmente oposta a esta, aumentando os prazos das concessões até os 50 anos ou mesmo em determinadas situações até aos 75 anos, tendo em conta a necessidade de realização de investimentos duradouros e extremamente elevados, com prazos muito longos de amortização, como foi o recente caso da Espanha²¹;
- ii) Se os prazos das concessões tivessem de ser reduzidos, tal implicaria necessariamente que os grandes investimentos teriam de passar todos, com os seus correspondentes riscos, para as Administrações Portuárias, o que seria totalmente inviável, até pela outra medida também defendida em paralelo pelo Estudo, de redução das rendas das concessões. Tal conjugação levaria à não sustentabilidade de todas as Administrações Portuárias e à necessidade de auxílios de estado permanentes para viabilização do setor, o que seria totalmente contrário ao propósito da AdC. Estas duas medidas além de serem contraditórias levariam a resultados contra a concorrência, que se pretendia proteger.
- iii) A iniciativa económica privada tem como objectivo central a obtenção de um ganho resultante do investimento realizado. É esse, naturalmente, o objectivo dos operadores com os quais as Administrações Portuárias contratam. Deste modo, se os prazos de concessão são inferiores ao tempo necessário para o operador amortizar o investimento anteriormente realizado, existe uma restrição clara do conteúdo essencial da liberdade de iniciativa como a CRP a prevê, na medida em

²¹ Cfr. o Real Decreto-Lei n.º 8/2014, de 4 de julho, contendo medidas urgentes para o crescimento, a competitividade e a eficiência, depois ratificado pela Lei n.º 18/2014, de 15 de Outubro.



que priva o operador do resultado natural do investimento realizado e do motivo pelo qual o levou a entrar no mercado;

- iv) Na mesma linha dos pontos anteriores, os contratos de concessão actualmente em vigor entre as Administrações Portuárias e os operadores trazem, a estes últimos, a expectativa legítima de que o período de concessão acordado será suficiente para, pelo menos, amortizar o investimento realizado. Nos casos referidos no Estudo de rescisões antecipadas²² ou nos casos em que não sejam exercidas cláusulas de renovação/extensão temporal²³, pode resultar para os operadores portuários um elevado grau de incerteza para além do risco normal do comércio e com o qual não esperavam aquando da celebração do contrato de concessão, conduzindo a uma situação de insegurança jurídica incompatível com a plena fruição da liberdade de iniciativa privada estabelecida pela CRP;

Ainda que se justifique esta solução com a promoção da concorrência no sector portuário nacional e com a abertura do mercado a novos concorrentes, não se entende como é que a iniciativa económica privada dos operadores portuários seria garantida. Pelo contrário: considerando os problemas que resultam desta recomendação para os actuais e futuros prestadores de serviços portuários, entende-se que esta solução, pelos riscos que acarreta, teria um efeito dissuasor da concorrência que não se coaduna com a liberdade de iniciativa privada.

Assim sendo, considerando a recomendação da AdC no sentido de promover a concorrência no sector portuário, entende-se que determinar prazos de concessão que não respeitem a amortização do investimento pode vir a colocar um entrave sério à possibilidade de prestadores de serviços portuários de outros Estados-Membros de poderem concorrer, em condições de igualdade, com os prestadores nacionais.

Com efeito, dado o grau de incerteza jurídica decorrente da limitação dos prazos de concessão e o elevado risco que impende sobre os operadores de não conseguirem ver o seu investimento amortizado, esta proposta dificultará o acesso ao mercado dos serviços portuários dos prestadores de outros Estados-Membros pelos encargos excessivamente onerosos que a sua entrada no mercado português do sector exigem, a acrescentar aos custos inerentes ao início da

²² Estudo, Página 122, §617.

²³ Página 121, §612.



actividade em Portugal. Por isso, a APL entende que esta recomendação não permite a criação de um clima favorável ao investimento privado o que não favorecerá o desenvolvimento global do sector portuário²⁴.

Não existindo qualquer razão de ordem, segurança ou saúde pública que justifique a limitação acima referida, a recomendação em causa constitui um verdadeiro entrave à entrada de novos operadores de outros Estados-Membros e, desta forma, à própria concorrência.

Por isso, as consequências desta abordagem da AdC acabarão por conduzir, na prática, a uma limitação da própria concorrência considerando o elevado grau de incerteza para a actividade portuária²⁵, sendo igualmente desajustada a um sector que, como se disse, necessita do tempo necessário para ultrapassar os custos fixos inerentes à actividade, o que não se coaduna com o princípio nivelador da duração mínima das concessões. Ao afastar novos concorrentes, a recomendação da AdC poderá acarretar consequências negativas para este sector estrutural da economia portuguesa – efeito exactamente contrário ao que se pretende.

²⁴ Contrariando, assim, a orientação da *Proposta de Regulamento*, nomeadamente o ponto (1) dos Considerandos.

²⁵ Na opinião da APL, os temas relacionados com a preservação da segurança de pessoas e bens e a premissa fundamental da qualidade do serviço, são os dois pilares da atractividade dos portos nacionais para os utilizadores.



4.4. RECOMENDAÇÃO Nº3 – REAJUSTAMENTO DO MODELO DE RENDAS DAS ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS

Recomendação 3 – (Re)ajustamento do modelo de rendas das administrações portuárias

- *Recomenda-se que se procurem implementar reduções nas rendas cobradas pelas administrações portuárias, no âmbito dos contratos de concessão, em benefício dos utilizadores dos terminais portuários.*
- *Recomenda-se a alteração na estrutura de rendas cobradas pelas administrações portuárias, que passe pela significativa redução do peso das rendas variáveis.*
- *Deverão aplicar-se princípios similares na definição das rendas a pagar pelos vários operadores portuários, com o intuito de evitar que eventuais diferenças entre contratos de concessão, em particular as que se referem aos níveis e estrutura de rendas, possam, elas próprias, redundar em distorções de concorrência e na ausência de um adequado level playing field entre operadores.*
- *Estas recomendações deverão aplicar-se não só aos novos contratos de concessão, mas também no âmbito dos eventuais processos de renegociação dos atuais contratos de concessão.*
- *No que se refere à renegociação dos atuais contratos de concessão, recomenda-se que, como contrapartida à redução das rendas atualmente devidas pelos operadores portuários, se proceda a uma redução do prazo das atuais concessões. Ou seja, numa lógica de reequilíbrio económico-financeiro da concessão, o operador passaria a beneficiar de rendas mais baixas, resultando num ritmo de recuperação do investimento mais rápido e, conseqüentemente, um prazo de concessão (restante) que poderia – e deveria – ser ajustado no sentido de se tornar mais curto.*

A **redução das rendas variáveis** cobradas pelas Administrações portuárias no âmbito dos contratos de concessão é, para a AdC, uma das mais importantes características da Recomendação nº3 deste Estudo, sendo que o Estudo considera que o actual panorama das rendas e taxas cobradas aos operadores portuários compromete a eficiência e competitividade do sector portuário nacional.

Pelas mesmas razões já anteriormente referidas, a APL não apoia integralmente esta Recomendação.

Na verdade, o pressuposto da AdC com esta medida parte da consideração de que a parte variável da estrutura da renda faz aumentar ou diminuir o preço da renda a pagar pelo operador consoante maior ou menor for o movimento portuário de mercadorias, transferindo para a Administração Portuária uma parte da receita gerada pelo aumento do movimento da carga. Ou



seja, para a AdC, *o incentivo do operador na atracção de tráfego adicional será tanto menor quanto maior for a renda variável a pagar ao concedente*²⁶, como se refere no Estudo.

Para a APL a redução da parte variável da renda das concessões pode ser considerada mas desde que se prevejam outras medidas que permitam compensar a Administração Portuária pelos elevados investimentos necessários para manter o Porto competitivo. Uma alternativa, mas que a AdC não prefere, é o aumentar do prazo da concessão para fazer face a uma transferência dos investimentos e do risco associado para a órbita privada do concessionário, com as consequências necessárias de lhe permitir a completa amortização financeira.

Para a APL não se está totalmente convencido do pressuposto do estudo de que se a renda variável baixar, pode desaparecer um entrave à atracção de tráfego adicional, incentivando os operadores a procurarem aumentar a carga a transportar. Vários outros pressupostos podem bloquear esta consequência que o Estudo tem como inevitável e que não nos parece decorrer de forma tão automática da simples redução da renda variável.

Como também não nos parece evidente que a redução dos custos para os operadores tenham por decorrência a imediata baixa dos custos portuários, com um aumento da competitividade de todo o sector portuário. Vários outros factores podem comprometer este desiderato, que também o é da APL.

Em suma, a mera baixa ou eliminação da taxa variável nas concessões não propicia uma redução da fatura portuária nem um aumento necessário da competitividade dos portos, contra o que refere a AdC.

Pelo contrário pode por em causa a sustentabilidade do setor e dos investimentos necessários a mantê-lo competitivo. A não ser que sejam encontradas alternativas de ressarcimento para as Administrações Portuárias o que anularia a medida ou seja permitido o aumento dos prazos das concessões para permitir a transferência dos investimentos e do seu risco para os concessionários. O que não é desejado pela AdC.

²⁶ Estudo (...), página 73, § 372.



4.5. RECOMENDAÇÃO Nº4 – LIBERALIZAÇÃO DO ACESSO AOS MERCADOS DE SERVIÇOS PORTUÁRIOS

Recomendação 4 – Liberalização do acesso aos mercados dos serviços portuários (pág. 130 do Estudo)

- *As administrações portuárias deverão procurar, a par da promoção da concorrência pelo mercado por via da implementação de procedimentos competitivos de acesso à prestação de serviços portuários, promover a concorrência no mercado por via do aumento do número de prestadores de serviços portuários em cada um dos principais portos nacionais.*
- *Nesse sentido, recomenda-se que, ao nível do enquadramento legislativo, sejam adotadas as soluções e os princípios previstos na Proposta de Regulamento do Parlamento e do Conselho Europeu que estabelece um quadro normativo para o acesso aos serviços e a transparência financeira dos portos, prevendo-se, como regra, a liberdade total de acesso à prestação de serviços portuários em todos os portos nacionais.*
- *E que eventuais limitações ao número de prestadores de serviços portuários apenas possam ocorrer por razões de restrição de espaço ou reserva de terrenos na área do porto ou pela necessidade de imposição de obrigações de serviço público.*
- *Recomenda-se que, em caso de restrições de espaço na área do porto que justifiquem a limitação do acesso aos mercados, (i) se garanta a prestação de serviços por, pelo menos, dois operadores distintos para cada um dos serviços em causa; (ii) deverão prever-se procedimentos competitivos de atribuição de concessões ou licenciamentos para a prestação de serviços portuários; e (iii) deverão os prazos de renovação das concessões de acesso ao mercado ser suficientemente curtos, por forma a promover-se a abertura frequente do mercado à concorrência.*

Sumariamente, a APL considera genericamente positiva a liberalização do acesso aos mercados dos serviços portuários, na medida em que poderá implicar melhor serviço, preços mais baixos, mais inovação. No entanto, do ponto de vista prático, a APL considera ser de concretização difícil e não ser um verdadeiro entrave à concorrência no sector que – como se frisou – ocorre a nível Europeu e Mundial.

Primeiramente deve ter-se em consideração que a Recomendação da AdC não coincide totalmente com a solução final da **Proposta de Regulamento**, apresentando um regime mais restritivo do que o diploma Europeu.



Por um lado, o Estudo da AdC refere explicitamente que, mesmo quando se verificarem limitações elencadas na Proposta, a administração dos portos deve garantir a *prestação de serviços portuários por, pelo menos, dois operadores distintos para cada um dos serviços em causa*. No entanto, da **Proposta de Regulamento** não resulta esta obrigação para as administrações portuárias de garantir, em qualquer caso, a existência de, pelo menos, dois operadores diferentes para cada serviço dentro do porto.

O que se diz na *Proposta* é o seguinte: no caso específico em que a administração portuária de determinado porto prestar serviços portuários (por ela própria ou através de uma entidade juridicamente distinta que controle directa ou indirectamente), o Estado-Membro em causa pode confiar a decisão de limitar o número de prestadores de serviços portuários a uma entidade independente (no caso português seria, por exemplo, a AMT)²⁷. Nos casos em que o Estado-Membro, podendo atribuir a decisão àquela entidade e não o faz, a **Proposta de Regulamento** introduz a regra de que terão que existir, pelo menos, dois operadores.

Em suma, não se trata de uma regra geral para todo os portos nacionais, mas apenas e só para a situação limitada que referimos.

Curiosamente, a própria Exposição de Motivos que antecede a **Proposta de Regulamento** também vai neste sentido. De facto, consta desta Exposição que, apesar de ter sido abordada a possibilidade de se impor a coexistência de, pelo menos, dois operadores concorrentes no mesmo porto para o mesmo serviço quando o espaço físico neste fosse limitado, a verdade é que ali se afirma explicitamente que esta opção foi afastada quando da redacção da proposta final de Regulamento²⁸.

Assim sendo, resulta do exposto que da **Proposta de Regulamento** não consta qualquer imposição de um número mínimo de concorrentes por porto para o mesmo serviço.

Por outro lado, a APL entende que são igualmente relevantes para a limitação do número de prestadores de serviços portuários a necessidade de garantir a segurança de pessoas e bens dentro do porto, em particular quando se trata de substâncias inflamáveis e potencialmente

²⁷ Artigo 6º, nº4 *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro normativo para o acesso ao mercado dos serviços portuários e a transparência financeira dos portos*.

²⁸ **Proposta de Regulamento**, capítulo 2.2.2, ponto (4) página 7.



nocivas para o ambiente – onde é mais relevante a qualidade do serviço do que a quantidade de operadores disponíveis para a concorrência. O mesmo tratando-se de um Porto com limitações físicas exigindo especiais cuidados e experiência.

Finalmente, a própria dimensão dos portos portugueses coloca um entrave natural à abertura do sector portuário a possíveis concorrentes. A falta de espaço físico e os inerentes problemas de capacidade das infra-estruturas portuárias criam um obstáculo natural à promoção da concorrência dentro do mesmo porto.

A liberalização do acesso aos mercados dos serviços portuários deve ter sempre em consideração as particularidades das diferentes áreas que compõem o sector portuário e das especificidades próprias de alguns dos serviços portuários. Por esta razão, a APL alerta que, no que respeita ao caso particular dos serviços de pilotagem, a liberalização de acesso a este serviço portuário deve garantir sempre que a competência técnica dos pilotos se encontra salvaguardada²⁹.

Para esse efeito, a APL sugere que seja criada uma estrutura de supervisão que, em cada porto, garanta o cumprimento das normas de certificação da competência técnica dos pilotos e que assegure o respeito pelos procedimentos de segurança na actuação dos pilotos, melhorando assim a transparência no sector. É fundamental que, tendo em conta os riscos inerentes à prestação de serviços de pilotagem, o valor da segurança seja tomado em particular consideração aquando de uma futura regulamentação da actividade.

Por último, quanto a este ponto, a AdC defende ainda e naturalmente a promoção da **concorrência inter-portos**. Com efeito, esta concorrência é salutar e propicia mais concorrência, deixando o mercado funcionar e aos operadores livremente exercer a sua operação em livre concorrência.

²⁹ *Proposta de Regulamento*, página 5. Neste sentido, os representantes dos serviços de pilotagem manifestaram, no decurso das consultadas levadas a cabo pela Comissão Europeia para redacção da *Proposta de Regulamento*, a intenção de que os serviços de pilotagem fossem afastados das actividades abrangidas pela "pressão concorrencial".



4.6. RECOMENDAÇÃO Nº5 - REFORÇO DA TRANSMISSÃO DE CUSTOS NA CADEIA DE VALOR (PASS-THROUGH)

Recomendação 5 – Reforço da transmissão de custos ao longo da cadeia de valor do setor portuário (pass-through) (pág. 131 do Estudo):

- Para que uma cadeia de valor funcione de forma adequada, é necessário que reduções de custos a montante sejam adequadamente transmitidas a jusante, refletindo-se na fatura cobrada aos utilizadores últimos dessa cadeia de valor.

- Tal é conseguido por via do reforço da concorrência nos vários níveis da cadeia de valor; mas também por via da forma como os contratos de concessão são desenhados e implementados, através, designadamente, da inclusão dos mesmos de mecanismos de incentivos ligados ao desempenho dos operadores.

- Nesses termos, recomenda-se que os contratos de concessão passem a incluir indicadores de desempenho, de natureza operacional e económica, associados a objetivos claros de movimentação de carga e de promoção de utilização das infraestruturas; estes objetivos e indicadores de desempenho deverão ser monitorizáveis, recomendando-se às administrações portuárias a implementação de um sistema de efetiva monitorização do cumprimento dos objetivos e indicadores de desempenho a prever nos contratos de concessão; recomenda-se, ainda, que os contratos de concessão passem a incluir um efetivo sistema de incentivos, que inclua as adequadas bonificações e penalizações ligadas ao grau de cumprimento dos objetivos e indicadores de desempenho a prever.

Esta recomendação apresentada pela AdC está intrinsecamente ligada com a ideia de redução dos custos dos serviços portuários, sendo esta ideia transversal a todas as propostas apresentadas neste estudo.

Ora, como se defendeu supra, não estamos certos de que a diminuição do preço das rendas pode conseguir ter um papel determinante na redução global dos custos associados às actividades dos operadores no sector portuário nacional.

Contudo, para que os clientes beneficiem desta redução do preço das rendas, é essencial garantir que esta seja *transmitida a jusante sobre a forma de preço mais baixo, reflectindo-se na factura portuária paga pelos utilizadores últimos da cadeia de valor do sector portuário*³⁰, ou seja, o preço final deve ter em conta a significativa redução do peso das rendas nos operadores

³⁰ Página 129, § 644.



portuários. Neste sentido, compreende-se e aceita-se a adopção de indicadores de desempenho de natureza económica e operacional associados a um sistema de incentivos com bonificações e penalizações³¹ em função dos resultados do desempenho dos mesmos operadores.

³¹ A título de exemplo, penalizações imediatas enquanto o incumprimento perdurar.



5. CONCLUSÕES

Do ponto de vista da APL, o Estudo levado a cabo pela Autoridade da Concorrência é oportuno e extremamente relevante em face dos desenvolvimentos legislativos recentes a nível da União Europeia e dos problemas identificados no sector. Trata-se de uma iniciativa digna dos maiores elogios e que marca a actividade da AdC e do setor portuário, obrigando-o a repensar em temas muito importantes para o seu futuro.

O Estudo peca, no entanto, por ter optado por uma análise parcial da realidade do setor, centrada no setor público – Administrações Portuárias e Concessionários – sem abranger todos os outros participantes na cadeia logística e da operação portuárias, muitas vezes bem mais relevantes para a composição da fatura final do carregador.

Compreende-se que é mais fácil a análise feita, por serem os dados mais acessíveis e mais fiáveis, por mais transparentes, constando de material publico os tarifários e os contratos de concessão. Mas à AdC competia ouvir todo o setor e saber descortinar onde e como se constituía a totalidade das parcelas do preço da carga e onde se poderia intervir, de forma a dar mais competitividade aso portos.

Admitimos que muito há ainda a fazer no setor público, com alterações de comportamentos, de tarifários, de modelos de concessões – tudo isso aliás em curso – mas muito há também a fazer na restante cadeia logística portuária para obter uma efectiva redução dos custos da carga com reflexos na fatura final junto do consumidor.

Embora a APL seja genericamente favorável às recomendações presentes no Estudo, com excepção das números 2 e 3, onde levanta mais objecções, assinalando com acrescida preocupação as conclusões quanto à duração das concessões, e considera que o seu encurtamento terá de ser feito ponderando o investimento realizado, a actividade concretizada, as preocupações de segurança e ambientais necessárias, adaptando cada prazo ao caso concreto – sempre com o respeito pelas garantias constitucionais da livre iniciativa privada e ao direito à justa indemnização. As concessões e os seus prazos são pautados por racionalidade económica e sempre no respeito pela lógica económica dos investimentos. O mesmo em relação à redução das rendas das concessões, que só vemos como possível com uma alternativa viável que dê sustentabilidade ao setor ou pela transferência do risco e do investimento para o



concessionário, como concomitante reanalisar da concessão, desde logo quanto ao prazo, o que põe em causa a Recomendação anterior.

Finalmente, este contributo da APL é realizado por dever mas também pela sua experiência no sentido de ajudar o sector portuário nacional a ser mais eficiente e competitivo, por considerar que é do interesse nacional e europeu que assim seja, mas também o mais benéfico para todos.

Neste sentido, a APL permanece completamente disponível para aprofundar os seus comentários e as suas perspectivas sobre o presente e o futuro do sector. A APL continuará, por isso, atenta aos desenvolvimentos nesta área e naturalmente ao dispor da Autoridade da Concorrência para quaisquer esclarecimentos que se entendam úteis para garantir um futuro próspero e competitivo para todas as entidades envolvidas no sector, contribuindo dessa forma para o desenvolvimento da Economia Portuguesa.