

Estudo sobre CONCORRÊNCIA NO SECTOR PORTUÁRIO (Consulta Pública)

Notas introdutórias

A leitura o Estudo merece-nos umas breves notas com o fito de fazer o enquadramento para os comentários que de seguida se apresentam para cada das Recomendações que dele constam.

"Ports: an engine for growth", foi o título de uma comunicação da Comissão Europeia de maio de 2013 que mais não é do que o reconhecimento da importância capital dos portos no desenvolvimento de uma eficiente e sustentável rede de transportes europeia que aposte na diversificação das escolhas de transporte e contribua para o fomento do transporte multimodal, objectivando contribuir decisivamente para o relançamento da economia e melhorar a competitividade a longo prazo das indústrias europeias nos mercados mundiais e, ao mesmo tempo, gerar valor acrescentado e emprego em todas as regiões costeiras da União Europeia.

Lê-se no documento que os desafios que os portos enfrentam no presente e no futuro são gigantes porque os novos requisitos da procura de transporte e da logística podem potencialmente tornar obsoletas algumas das infra-estruturas portuárias existentes ou exigir uma profunda modernização das mesmas. Com efeito, as mudanças que se registam na indústria do transporte marítimo e portos são:

- o aumento do tamanho e da complexidade dos navios, em particular dos ultra-large navios de contentores e novos tipos de *ferries ro-ro* e navios de transporte de gás;
- o reforço das exigências no domínio do desempenho ambiental e dos combustíveis alternativos;
- as tendências verificadas no sector dos navios de cruzeiro, em rápido crescimento, e nos sistemas de logística e distribuição, que aumentam a necessidade de serviços com valor acrescentado na zona portuária;
- tendência para substituir o petróleo e os produtos refinados pelo gás e a necessidade de importantes instalações de gaseificação nos portos.

A falta de capacidade de resposta a estas mudanças é identificada e traduzida em alguns problemas estruturais dos portos europeus como sejam a insuficiente conectividade com o hinterland, a falta de transparência no uso de fundos públicos, as barreiras de acesso ao mercado, o modelo de

governo desactualizado e uma burocracia excessiva, que urge sejam resolvidos a contento da economia europeia.

Neste sentido têm vindo a ser tomadas iniciativas e medidas pela Comissão Europeia, algumas delas referidas no Estudo que estamos a comentar: a promoção de uma verdadeira política portuária europeia, a disponibilização de fundos através do mecanismo interligar a Europa (CEF-Connecting European Facilities), a criação de corredores europeus integrados nas redes transeuropeias de transportes, as auto-estrada do mar, a Directiva das concessões de serviços e a proposta de Regulamento relativa ao acesso ao mercado, entre outras.

Se passarmos do contexto europeu para o nacional verificamos que os portos portugueses têm atravessado uma fase expansiva traduzida num crescimento contínuo nos últimos anos e a ritmos nunca vistos em anos anteriores, podendo mesmo dizer-se que no período recessivo que economia portuguesa esteve mergulhada os portos evoluíram a contraciclo da economia, constituindo um verdadeiro motor do crescimento económico que ajuda a sair da crise.

O modelo de exploração dos portos evoluiu ao longo do tempo e passou de um modelo do tipo 'tool port' (porto fornecedor dos equipamentos) em que o Estado, pela via das administrações portuárias, era grande investidor - as infra-estruturas e equipamentos eram por si financiadas -, o grande operador - a exploração era directamente exercida com os seus equipamentos e trabalhadores - e o regulamentador - elaborava e aplicava os regulamentos - para o 'landlord port' (porto senhorio) em que a administração portuária passa a investir somente nas infra-estruturas de base e deixa de ser operador para passar a gestor do domínio público portuário, regulamentador e planeador, cabendo aos privados as funções de investidor e operador, mediante a exploração económica de terminais portuários atribuídos por concessão de serviço público.

Até à opção política de avançar com as concessões portuárias, finais dos anos 90, as administrações portuárias assumiram sempre o papel de investidor e operador e bastará recuar cerca de década e meia para encontramos resultados de exploração negativos nos portos, sendo estes suportados pelo erário público, ou seja por todos nós através dos impostos que pagamos. Neste modelo de exploração existiam vários operadores privados por porto, mas a sua função era a de director técnico das operações de estiva e/ou desestiva dos navios sem obrigação de investimento em equipamentos, já que estes eram por si alugados à administração portuária com o respectivo manobrador.

A partir de 1998 inicia-se o processo de implementação da política de concessões com a primeira concessão atribuída por concurso público em Leixões e outros concursos se seguiram no sector, sendo que a partir daí os portos portugueses conhecem um período de modernização das suas infra-estruturas, de renovação dos equipamentos, de crescimento do movimento e de mudança de modelo de governo.

De facto, com as concessões portuárias as administrações portuárias passaram a investir nas infra-estruturas de base do lado mar e terra (acessibilidades), na segurança, na info-estrutura e nas plataformas logísticas; e os concessionários passaram a investir em parte das infra-estruturas (terminais), na totalidade dos equipamentos e meios necessários à movimentação de cargas, nos sistemas de informação e na segurança e ambiente. A avaliação deste modelo de exploração ainda com um período de apenas 15 anos de vigência (15 anos na vida de um porto é muito pouco) é francamente positivo, pois os portos modernizaram as infra-estruturas e equipamentos, informatizaram processos administrativos e orientaram a sua gestão para o cliente, tendo uma resultante de impactes positivos a três níveis: as administrações portuárias deixaram de ter resultados de exploração negativos, os concessionários passaram a ser os grandes investidores e operadores dos terminais e os utilizadores dos portos beneficiaram da melhoria do nível da qualidade de serviço prestado.

Os portos portugueses, a exemplo de outros portos europeus, têm pela frente um cenário de mudanças e desafios que é moldado pelos requisitos da procura das cadeias logísticas de transporte, mormente:

- o crescimento em cascata do tamanho dos navios de contentores exige terminais de maior profundidade para receber navios maiores, o que é uma realidade premente em Leixões;
- as infra-estruturas de acesso dos portos ao hinterland, rodovia e ferrovia, têm de ser melhoradas;
- as plataformas logísticas associadas aos portos são um desafio constante na busca de soluções de oferta de serviços de valor acrescentado;
- a segurança (safety e security), e o ambiente são áreas de constante preocupação que exigem soluções inovadoras;
- as acessibilidades informáticas são uma aposta exigente para garantir a conectividade e a interoperabilidade dos actores da cadeia logística.

Fácil é perceber que em face destas mudanças e desafios tem de haver um forte investimento nos portos e isto só se faz se tivermos uma administração portuária com uma autonomia financeira robusta e se formos

capazes de criar as condições para atrair os operadores privados para o investimento, caso contrário os portos portugueses correm sério de ficarem desactualizados e obsoletos.

Os portos são por natureza uma indústria de capital intensivo que é muito exigente em termos de capacidade de investimento e o exercício da sua actividade aproxima-se muito do conceito de monopólio natural, ie por razões dos pesados investimentos em infra-estruturas e equipamentos, de escassez de recursos e de dimensão de mercado a sua exploração em termos de benefícios colectivos é, não raras vezes, melhor que seja feita por um só operador do que por vários operadores.

Por fim registar que o peso dos custos portuários da administração portuária, nestes incluindo todos os serviços portuários e não só as rendas da concessão, nos custos da passagem portuária são reduzidos e se calcularmos o seu peso no valor comercial dos produtos que passam pelos portos ainda mais reduzidos são, embora varie consoante os segmentos de mercado e tipo de produtos. A título meramente ilustrativo, no mercado de contentores, carga com valor acrescentado mais elevado, o valor comercial médio da carga de um contentor varia entre os 20 e 30 mil euros e o valor médio do THC - Terminal Handling Charge é cerca de 150 €, o que significa que o THC representa 0,75% do valor comercial se adoptarmos o valor mais baixo do intervalo; ora com este peso tão insignificante não nos parece que o custo portuário seja o mais relevante nas opções de escolha de um terminal portuário.

Feitas as notas de ordem geral passemos aos comentários das Recomendações.

Recomendação 1 – (Re)definição do modelo de governação dos portos

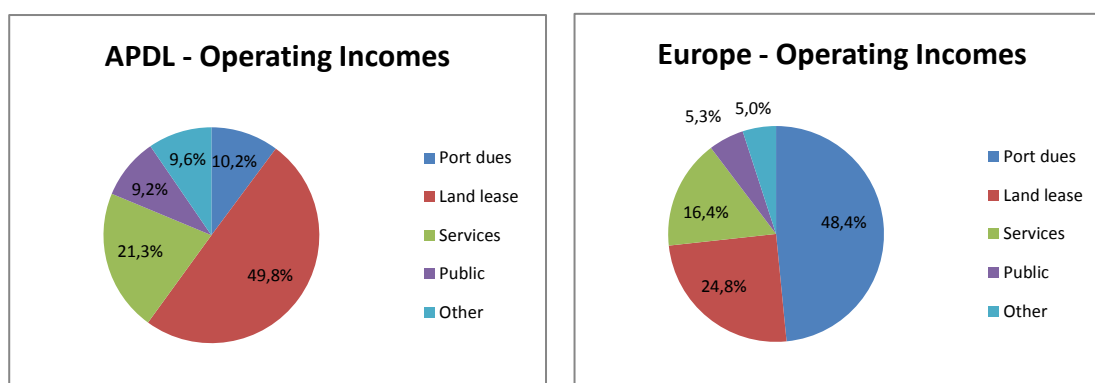
➤ Redução das rendas das administrações portuárias

A redução de rendas das concessões portuárias só deverá ter lugar quando houver garantia de que está salvaguardada a sustentabilidade económica e financeira actual da administração portuária e a sua capacidade financeira para investir no futuro, bem como quando houver um mecanismo de controlo que garanta que a redução de rendas passou para os utilizadores finais dos portos.

Há que ter presente que a maioria dos rendimentos das administrações portuárias correspondem a exportações de serviços na medida em que

são prestados na sua grande maioria a transportadores marítimos estrangeiros - a frota da marinha mercante nacional é muito reduzida -, pelo que uma redução de rendas deveria traduzir-se em redução das tarifas de movimentação de carga e, conseqüentemente, no frete marítimo, caso contrário corre-se sério risco da redução das rendas ser apropriada pelo exterior sem nenhum ganho para a competitividade dos portos e para a economia nacional, devendo atender-se aos diferentes segmentos de mercado que poderão ter diferentes comportamentos em matéria de preços de frete marítimo, pe o mercado de contentores versus os mercados de graneis e carga fraccionada.

Há também que ter presente a estrutura de rendimentos das administrações portuárias portuguesas e as europeias, nas primeiras predomina as rendas das concessões portuárias enquanto nas segundas predomina as tarifas de utilização dos portos, as designadas "port dues" ou "harbour dues". Pe, para Leixões a comparabilidade a estrutura de rendimentos da APDL - Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, SA com a estrutura média dos portos europeus é que se espelha nos quadros abaixo (fonte: Fact Finding Report 2010 da ESPO):



Da leitura dos quadros constata-se que nos rendimentos em Leixões as rubricas de maior peso são as rendas das concessões (49,8%), as de prestação de serviços de pilotagem, reboque, amarração e serviços diversos (21,3%) e as tarifas de uso do porto navio (10,2%); por sua vez nos Portos Europeus as principais rubricas são as port dues (48,4%), as rendas das concessões (24,8%) e as de serviços prestados (16,4%), sendo que nestes, em regra, os serviços de pilotagem, reboque e amarração não fazem parte do leque de serviços prestados pela administração portuária.

Há ainda que ter presente que a TUP Carga (Taxa de Utilização do Porto Carga) foi eliminada nos portos portugueses no passado recente, mas que

nos portos nossos concorrentes e na maioria dos portos europeus esta taxa existe e constitui uma receita das administrações portuárias.

➤ **Distribuição de dividendos por parte das administrações portuárias**

Os portos portugueses quando comparados com os espanhóis e outros portos europeus encontram-se em desvantagem comparativa porque as administrações portuárias portuguesas distribuem dividendos e pagam imposto de IRC, enquanto as administrações portuárias espanholas não distribuem dividendos nem pagam impostos sobre o rendimento.

Pensamos que os resultados líquidos das administrações portuárias deverão ser retidos nas empresas como forma de criar reservas para investimento no desenvolvimento dos portos.

➤ **Publicação de um conjunto de indicadores de eficiência e produtividade dos portos e terminais portuários**

Há que definir muito bem este conjunto de indicadores, a sua definição, a forma de cálculo e a forma de publicitação para se aplique de forma harmonizada a todos os portos e que permita a sua comparabilidade, uma vez existem múltiplas forma de medir a eficiência e a produtividade.

Uma outra questão é saber se esta divulgação de indicadores será vantajosa para os portos portugueses quando os restantes portos europeus não têm, em regra, esta prática. Será que a obrigatoriedade de divulgação de alguns indicadores não prejudicará o princípio do segredo comercial ou industrial?

Anota-se que Leixões divulga alguns destes indicadores de performance no seu site institucional.

Recomendação 2 – (Re)definição do modelo de concessões

➤ **Modelo de concessão dos portos portugueses versus modelo "lease" nos portos do norte da Europa e prazo das concessões**

Em Portugal, e na generalidade dos países do sul da Europa, temos legislação específica sobre as concessões de movimentação de cargas nos terminais e cais portuários, em regime de serviço público, que fixa o seu prazo máximo, segundo o Decreto-Lei nº 324/94, em 30 anos, estando a atribuição das concessões enquadrada pela Directiva europeia relativa à adjudicação de contratos de concessão e que está em vias de ser transposta para a legislação portuguesa.

Nos países do norte da Europa, aquela actividade de movimentação de cargas nos terminais não tem enquadramento como concessão de serviço público mas sim como um arrendamento de superfície (lease) em que os prazos de concessão podem ir até aos 90 anos, não se aplicando as normas daquela Directiva europeia.

Acresce que mesmo na nossa vizinha Espanha, com um enquadramento jurídico próximo do nosso, recentemente o Governo alterou a legislação no sentido de alargar o prazo dos 35 para os 50 anos, podendo mesmo ir até aos 75 anos em caso de se considerar um investimento estratégico para a economia.

Ora, sendo, por regra, os investimentos em infra-estruturas e equipamentos de montante bastante elevado que exigem períodos longos de amortização e perante enquadramento jurídicos distintos das concessões portuárias, constata-se que os agentes económicos privados portugueses se encontram em desvantagem comparativa face aos seus congéneres do norte da Europa e bem assim dos nossos concorrentes espanhóis.

Acresce que no PETI - Plano Estratégico de Transportes e Infra-estruturas estão consagrados um conjunto de projectos destinados a aumentar a competitividade dos portos portugueses que traduzem num elevado valor de investimento e que se pretende venha a ser feito pela iniciativa privada, seja esta representada por actuais concessionários ou potenciais novos concessionários. Para que este objectivo do PETI seja almejado há que atender às condições internacionais que estão a ser dadas aos operadores económicos privados que se sustentam em prazos muito mais longos do que aqueles que são oferecidos em Portugal - será este um dos factores que contribui para a pouca atractividade dos investidores estrangeiros no sector portuário português?

De registar que mesmo ao nível interno, em Portugal, temos portos que funcionam com regimes de exploração diferentes, o que tem impacto nas condições equitativas do mercado para o exercício da actividade de movimentação de cargas nos portos. Com efeito, nos cinco portos principais portugueses predomina o regime de "landlord port" em que aquela actividade está concessionada a privados, como é o caso de Leixões, Lisboa, Setúbal e Sines, mas no porto de Aveiro temos um regime misto em que vigoram os regimes "tool port" e "landlord port", com predominância do primeiro. Assim, no Porto de Aveiro temos uma concessão portuária, a do Terminal Sul concessionada à Socarpor Aveiro

que representa menos de 1/3 da carga movimentada naquele porto e os restantes cais / terminais funcionam em regime de licenciamento.

Ora, as condições do exercício da actividade em regime de concessão e regime de licenciamento são bem diversas, pois enquanto no primeiro caso o concessionário paga rendas fixas à concedente e está obrigado a realizar investimentos que no término da concessão reverterão, livres de ónus e encargos, para a concedente; no segundo regime as empresas licenciadas não pagam rendas fixas e não estão obrigadas à realização de investimentos e se por ventura adquirirem equipamentos para as operações portuárias os mesmos não reverterão a favor da concedente no caso de o licenciamento ser cancelado por iniciativa da empresa ou da administração portuária, uma vez que a empresa de estiva é livre de lhes dar o uso que bem entender. Importa, assim, que na redefinição do modelo se encontrem medidas para corrigir estas distorções do funcionamento do mercado que colocam os agentes económicos privados em condições de desigualdade para o exercício da actividade de movimentação de cargas nos portos portugueses.

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

- Redução de rendas em benefício dos utilizadores dos terminais portuários

Acrescenta-se ao que ficou dito na Recomendação 1 sobre este tema que há que ter presente que o benefício para os utilizadores portuários pode evidenciar-se mais relevante do que a redução de rendas se aquele for resultante da melhoria contínua do nível de serviço prestado que se traduza em economias de tempos em porto, mormente dos tempos de estadia do navio, do camião, do comboio, das cargas e dos passageiros.

Para alimentar esta melhoria contínua do nível de serviço é preciso apostar na excelência das infra-estruturas de acesso marítimo e terrestre, das plataformas informáticas e logísticas, da segurança e do ambiente, o que exige um esforço financeiro muito elevado e contínuo das administrações portuárias que em grande parte é coberto com as rendas das concessões. Se os utilizadores dos portos e os concessionários dos terminais se aperceberem que o nível de rendas é investido na melhorias das condições para sustentar uma permanente melhoria do nível do serviço, então estes começam a perceber a melhoria da qualidade do serviço, ou seja do benefício, e aceitam pagar um nível de renda mais

elevado do que um cenário alternativo em que a redução de rendas não permite que a administração portuária invista na melhoria contínua do nível de serviço prestado. Pe, em Leixões, se não fossem as rendas das concessões como seriam suportados os investimentos estruturantes do porto, com sejam: a construção da VILPL - Via de Interior de Ligação ao Porto de Leixões, a Portaria Principal de Leixões, a nova Ponte Móvel, o Terminal Multiusos e a Janela única Portuária. Teria o Porto de Leixões a performance e imagem de eficiência e eficácia que hoje detém?

Às administrações portuárias cabe cuidar do planeamento do porto como um todo no futuro e portanto as rendas da concessão são uma componente importante das suas receitas que permitem suportar os custos de funcionamento e de gestão, os custos das externalidades negativas e os custos de desenvolvimento futuro do porto, por isso há que ter muito cuidado para não colocar a sua sustentabilidade económica e financeira em risco, porque no dia em que o fizermos não há descida de rendas das concessões que se traduza em benefício para os utilizadores dos terminais portuários e, logo, em ganhos de competitividade do porto.

➤ Redução do peso das rendas variáveis

A redução do peso da renda variável parece-nos um sofisma porque ora são apontadas como uma forma de partilha do risco entre o concessionário e concedente, ora são apontadas como um entrave à estratégia comercial de captação de maior volume de carga dado o custo marginal que se traduzem para o operador do terminal.

Ora, se assentarmos num exemplo teórico simples em que uma administração portuária define que para uma dada concessão de um terminal pretende obter um rendimento anual de X , pago em rendas pelo concessionário, o que será melhor na perspectiva deste, pagar esse X através de uma renda fixa anual ou através de um renda variável por tonelada ou por contentor? Parece-nos que pagar aquele X através de uma renda variável é mais favorável para o concessionário, pois vai pagando a renda à medida que angaria carga e portanto não tem um encargo fixo por mês (ou ano) e, pago de forma antecipada, que é devido quer movimente menos ou mais carga nesse período.

Se complicarmos um pouco o nosso exemplo, dizendo que estamos perante um projecto novo e que há uma expectativa muito forte de crescimento do movimento e que a aplicação de uma renda variável ao tráfego previsto traduz-se muito mais do que aquele X anual que a concedente exigia, então teríamos que optar por escalões de renda variável decrescentes, ie

menos renda variável se paga à medida que aumenta o volume de tráfego, podendo mesmo ser fixado um escalão a partir do qual não se aplica mais a renda variável. Continuamos a pensar que numa situação destas a adopção de um regime de renda variável é mais favorável do que o de renda fixa, já que permite dizer que se a concessão for um êxito é um êxito para ambas as partes, o concessionário e a concedente.

Ainda no nosso exemplo se admitirmos que estamos perante um terminal com carga consolidada e que não há perspectivas de crescimento do tráfego, também aqui nos parece que a opção renda variável é mais vantajosa para o concessionário do que somente a renda fixa, pois a renda é paga à medida que a carga vai sendo movimentada em vez de ser paga por valores fixos independentemente do movimento e esta opção mais vantajosa se torna se não houver mínimo anual fixado para a cobrança da renda variável.

A prática das concessões no Porto de Leixões conduziu a que numa das concessões de serviço público, a armazenagem nos silos portuários da ex-Silopor (processo conduzido pela DGTf, accionista único da Silopor), por razões de sustentabilidade económica e financeira da concessão, se fixassem apenas rendas variáveis por tonelada movimentada e que vão decrescendo à medida que se vai avançando nos escalões de movimento, tendo os estudos económico e financeiros demonstrado que esta solução era mais vantajosa para a saúde da concessão e para o negócio do que fixarem-se somente renda fixa ou um sistema de renda mista com renda fixa e variável. Os restantes contratos de concessão de serviço público de Leixões têm rendas com uma componente fixa e outra variável com um peso de 50% para cada uma delas, sendo que o peso da variável tende a crescer com o aumento do movimento.

Em suma, não vemos razões plausíveis que justifiquem que uma maior componente de renda variável constitui um fardo para os operadores do terminais angariarem mais carga, até porque o mecanismo da renda variável decrescente em função do volume de tráfego a alcançar pelo concessionário pode constituir um forte incentivo à captação de carga.

Num sector de capital intensivo estamos convictos de que é mais importante a existência de uma infra-estrutura e equipamentos de qualidade num terminal portuário do que a sua estrutura de rendas; contudo perfilhamos que a existência de uma renda mista, com uma componente fixa e outra variável, ajudam a uma repartição equilibrada do risco e potenciam uma dinâmica partilhada de desenvolvimento do negócio.

- Aplicação de princípios similares na definição das rendas a pagar pelos vários operadores portuários

Concordamos com a orientação e realçamos que a questão se coloca não só ao nível das rendas mas também ao nível dos regimes de exploração vigentes nos principais portos portugueses, o regime de concessão que é o regime normal e preferencialmente consagrado no Decreto-Lei nº 298/93, de 29 de agosto, versus o regime de licenciamento também previsto no mesmo diploma mas que só deve existir onde a concessão não for exequível.

De facto, a falta destes princípios e a existência de dois regimes de exploração nos portos principais têm sido fontes de distorção da concorrência entre portos - ver o que ficou dito sobre esta matéria na Recomendação 2.

- Renegociação dos actuais contratos de concessão e redução dos respectivos prazos

Nos processos de renegociação das concessões portuárias não há encargos do erário público que pretendemos reduzir mas sim investimentos que queremos que o privado assuma ou redução de tarifas praticadas pelos concessionários aos utilizadores finais dos portos, pelo que a questão que se coloca é como se enceta um processo destes sabendo que o resultado terá de ser win-win como é qualquer processo de renegociação.

Usando o exemplo da renegociação da concessão do terminal de contentores de Leixões que me parece um caso modelar para ilustrar a nossa posição sobre esta questão: no processo de renegociação exige-se ao concessionário um investimento adicional não previsto no cenário base de cerca de 45 milhões de euros em obras de construção civil no terminal - esta obra orçada em cerca de 17 milhões de euros estava inicialmente prevista para ser realizada pela concedente, a APDL, mas por orientações do PETI optou-se que o concessionário suportasse este investimento - e em aquisição de equipamentos, bem como mantenha um nível de descontos comerciais significativos ao longo de todo o período da concessão também não previstos no cenário base; ora, como é que com estes pressupostos de partida para a renegociação se pode exigir que se reduza o prazo da concessão? A nós parece-nos que a questão é ao contrário, quantos anos de prazo é que deveremos prorrogar a concessão existente no sentido de permitir que o concessionário amortize o investimento adicional e suporte

os encargos dos descontos comerciais obrigatórios, tendo por base que a TIR inicialmente contratualizada seja mantida.

Se o objectivo é que os portos nacionais compitam com os seus congéneres europeus, mormente os nossos vizinhos espanhóis, se queremos criar condições para que o PETI se concretize com investimento maioritariamente privado, então temos de alinhar a política de prazos das concessões com o que é prática corrente nos portos estrangeiros, sob pena de mantermos a desvantagem comparativa para os operadores privados nacionais.

Recomendação 4 – Liberalização do acesso aos mercados dos serviços portuários

- Promover a concorrência por via do aumento do número de prestadores de serviços portuários em cada um dos principais portos nacionais

Há que ter presente que os portos não fabricam cargas / mercadorias, os portos existem para servir bem a economia, sabendo que a procura portuária é uma procura derivada do "sentimento económico" vivido num determinado período de tempo e um dado contexto.

Há também que ter presente que até há cerca de menos duas décadas atrás o grande investidor e operador nos portos era o Estado pela via das administrações portuárias, sendo que só no início dos anos 2000 é que se atribuíram as primeiras concessões de serviço público através de concursos públicos. Antes da atribuição das concessões existiam vários operadores portuários licenciados em cada porto para a movimentação de cargas - em Leixões existiam 14 operadores portuários -, mas quem fazia os investimentos em infra-estruturas e equipamentos era a administração portuária e o modelo não era mais concorrencial já que os operadores se organizavam e repartiam o mercado entre si.

Durante esta década e meia aos cerca de uma dezena de concursos públicos lançados para atribuição de concessões portuárias apresentaram-se um número reduzido de investidores interessados e praticamente todos nacionais.

Diremos que a concorrência é salutar mas para que ela funcione é necessário o mínimo de "massa crítica", ou seja dimensão económica do país para atrair investidores estrangeiros para os portos, mas a reduzida dimensão do mercado português não consegue essa atractividade, a

menos que no futuro o nosso país venha a desempenhar o papel da plataforma atlântica para a Europa e inverter o papel de país periférico a que tem estado confinado.

Ao nível do porto também é salutar que haja mais do que um prestador de serviços, desde que a configuração física do porto em termos de espaço disponível o permita e desde que haja um nível de tráfego que permita sustentar mais do que um operador por tipo de serviço. Estudos internacionais têm demonstrado que para termos pelo menos dois terminais concorrentes no mesmo segmento de mercado e no mesmo porto é necessária uma dimensão mínima para que sejam potenciadas economias de escala que permitam oferecer soluções competitivas à economia. Assim, só a partir de determinada dimensão mínima será vantajoso ter um terminal concorrente no mesmo porto, pois só a partir desta dimensão é que a concorrência funciona em termos de preços e qualidade, caso contrário, o efeito perverso desta concorrência, sem a dimensão mínima, pode ser nefasta para o porto.

Outro factor a ter presente é que esta análise da concorrência tem de analisada por segmentos de mercado e por tipo de serviço prestado, porque há mercados e serviços que podem ser internacionalizados e outros que não. Pe, o segmento de contentores é um mercado internacionalizado em que o terminal procura integrar-se nas cadeias logísticas que o procuram e, desta forma, concorrem com terminais de outros portos e com outros modos de transporte, ferrovia e rodovia; mas a contrário o serviço de reboque é um mercado mais localizado e focado no porto e em que nalgumas situações não se entende muito bem como é que há um operador privado que mantém a oferta de serviço no porto, veja-se o caso do Porto de Viana do Castelo em que temos um operador de reboque para cerca de 150 navios por ano.

Em suma, atendendo ao volume avultado de investimentos que se exigem aos operadores de terminais e alguns prestadores de serviços portuários só com uma dimensão mínima de mercado é que será possível equacionar a possibilidade de termos mais que um operador ou prestador de serviço por porto, caso contrário é mais racional em termos económicos manter só um operador ou prestador de serviços por porto.

- Sejam adoptadas as soluções e princípios previstos na Proposta de Regulamento do Parlamento ao Conselho Europeu que estabelece um normativo para o acesso aos serviços e a transparência financeira dos portos

Há que ter presente que a última versão da Proposta de Regulamento Europeu veio alargar o campo das justificações para fundamentar o número reduzido de prestadores de serviços no porto, inclusive admitindo situações de um único operador, por razões económicas, mormente a falta de espaço portuário e a imposição de obrigações de serviço público, o que vai de encontro ao que argumentamos no ponto anterior relativo à promoção da concorrência.

Há ainda que ter presente que o Capítulo II da Proposta de Regulamento relativo ao Acesso ao Mercado não se aplica aos serviços de movimentação de cargas e de passageiros nos portos, o que significa que a exploração dos terminais portuários não cabe no âmbito e espírito do Regulamento no que respeita à liberalização dos serviços portuários; o que parece não se entender muito bem já que os serviços de movimentação de cargas constituem uma actividade core dos portos e representam uma parcela substancial dos custos da passagem portuária.

Há que registar que o sector portuário português, no que concerne que concerne à transparência, é um dos mais transparentes ao nível europeu, já que os seus portos realizam concursos públicos para atribuição de concessões e publicam no site da internet os regulamentos e tarifários das administrações portuárias, os tarifários máximos dos concessionários dos terminais de serviço público e outros prestadores de serviços portuários.

Recomendação 5 – Reforço da transmissão de custos ao longo da cadeia de valor do sector portuário (pass-through)

- As reduções de custos devem ser transmitidas na factura cobrada aos utilizadores finais da cadeia de valor

Não poderemos estar mais de acordo com a orientação mas a questão que fica é saber como é que se garante o "pass-through" numa cadeia que tem um conjunto vasto de actores públicos e privados, nacionais e internacionais.

A definição e análise dos mecanismos de "pass-through" terá de ser feito por segmento de mercado porque já que estes têm variáveis e comportamentos diferentes. Por exemplo, no mercado de contentores como é que as autoridades nacionais vão ter jurisdição sobre os fretes marítimos e os THCs - Terminal Handling Charges que são fixados pelos transportadores marítimos estrangeiros de acordo com o mercado de

fretes internacional? Se não há mecanismos de controlo de validação seguros do "pass through" então corremos sérios riscos de passagem de valor das empresas nacionais para os transportadores estrangeiros com perda para os portos e para a economia nacional.

Não existirão riscos de "pass through" se a melhoria da competitividade dos terminais for feita não pela via de redução de custos (do valor das tarifas ou das rendas) mas sim pelo aumento da produtividade e da eficiência dos serviços prestados, já que por esta via as melhorias do nível de serviço prestado são no imediato assimiladas pela cadeia logística e transferidas para os utilizadores finais dos portos, e aqui sim, com ganhos para o terminal, para os utilizadores e para a economia nacional.

- Contratos de concessão com mecanismo de incentivos ligados ao desempenho dos operadores

No que ao Porto de Leixões em particular diz respeito, os contratos de concessão dos terminais portuários de serviço público contemplam um mecanismo de incentivo à captação de mais tráfego para o terminal, o mesmo é dizer ao incentivo à maximização do uso do terminal, com base no mecanismo da renda variável decrescente em função de escalões de volume de tráfego que vão sendo atingidos.

Desde do início do processo de concessões portuárias de serviço público que a APDL deu, e continua a dar, importância ao acompanhamento e monitorização das concessões, pelo que tem um sistema de monitorização em que elegeu um conjunto de KPIs relacionados com a performance da concessão e com a qualidade de serviços prestados no terminal, como se resume no quadro resumo abaixo:

Descrição	KPIs
Relatório de monitorização periódica do plano de actividades	<ul style="list-style-type: none"> • Evolução do tráfego; • Tarifário máximo; • Investimentos em curso ou planeados (nível da infra e da supra-estruturas); • Análise comparativa entre actividades planeadas e as executadas.
Indicadores de qualidade do serviço	<ul style="list-style-type: none"> • Tempo médio de estadia dos navios no terminal; • Eficiência das operações (nº de contentores por hora efectiva de trabalho no navio, por hora operacional, por hora de acostagem e por horas totais de tempo de estadia); • Tempo médio de estadia de camiões e vagões; • KPI de manutenção e gestão dos equipamentos: <ul style="list-style-type: none"> - MTBF - tempo médio entre falhas; - MTTR - tempo médio entre reparações; • KPI de segurança: número e tipo de acidentes
Periodicidade	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório: semestral; Indicadores: mensal

O relatório de execução do plano de actividades plurianual apresentado pelo concessionário - inicialmente ao trimestre, e após uns anos de prática passou ao semestre - é avaliado pela concedente que produz um relatório de análise que é dado a conhecer ao concessionário e que pode ou não conter pedidos de esclarecimentos ou recomendações sobre as mais diversas questões, pe o nível do tráfego, aquisição de equipamentos, descontos comerciais e outras, tudo isto em nome da qualidade dos serviços prestados e performance da concessão.

Embora não sendo um modelo suportado em mecanismos de incentivo ou penalizações em função de objectivos fixados e contratualizados, trata-se de um modelo que cria uma dinâmica do negócio partilhada e interactiva que cuida da qualidade dos serviços prestados, podendo a concedente, em caso limite, socorrer-se de outros mecanismos do contrato para pressionar o concessionário a implementar uma recomendação dada pela concedente e que o concessionário tenha de forma deliberada e reiterada adiado a sua implementação, como são pe as multas contratuais ou não actualizar as tarifas máximas que todos os anos são propostas à aprovação da concedente.

Leixões, Agosto de 2015