



ASSOCIAÇÃO
NACIONAL
DE EMPRESAS
CONCESSIONÁRIAS
DE ÁREAS PORTUÁRIAS

ESTUDO SOBRE CONCORRÊNCIA NO SECTOR PORTUÁRIO

PARECER DA ANECAP – Associação Nacional de Empresas Concessionárias de Áreas Portuárias

- I. A leitura do "Estudo sobre Concorrência no Sector Portuário" elaborado pela AdC - Autoridade da Concorrência, leva a ANECAP – Associação Nacional de Empresas Concessionárias de Áreas Portuárias a manifestar o seu desacordo relativamente a parte substancial do teor deste estudo, nomeadamente de um pressuposto em que se fundamenta para propor um conjunto de recomendações.

O pressuposto é que os portos portugueses têm um mau desempenho, sendo que *"os constrangimentos à concorrência condicionam a eficiência e a qualidade de funcionamento, constituindo, assim, causas passíveis de explicar os problemas de funcionamento do sector portuário nacional"*.

Entre os factos e sintomas que alega indiciarem esta situação destaca o posicionamento de Portugal no LPI – Índice de Desempenho Logístico, publicado pelo Banco Mundial, em que o nosso país aparece no 26º lugar, e o 23º lugar que ocupa no Índice de Competitividade do World Economic Forum 2014-2015, no que se refere, alegadamente, à qualidade da rede de portos, mas que, de facto, se reporta à qualidade das infra-estruturas portuárias (Quality Of Port Infrastructures).

Seria mais correto, se não se pretendesse orientar a leitura para a conclusão de que discordamos, referir que o LPI abrange a realidade de 144 países e que, numa escala de 1 a 7 a avaliação de Portugal relativamente à Espanha, que ocupa o 9º lugar, difere apenas de

0,4, à Alemanha, que se coloca em 14º lugar, apenas 0,3, sendo a diferença para a Holanda, o primeiro país da tabela, de 1,4.

Descrita assim, a realidade está mais em consonância com o desempenho do sistema portuário nacional, que, num passado recente, demonstrou ter organização e capacidade para dar resposta cabal à dinâmica do sector exportador. Certamente que as empresas que incrementaram de forma notável as nossas exportações não têm a mesma opinião da AdC relativamente à eficiência do sistema portuário nacional.

Conhecemos bem, porque diariamente em contacto com eles, a opinião generalizada dos clientes dos nossos portos. Por isso consideramos que as conclusões do estudo enfermam por a análise partir de uma amostra irrisória que não pode ser considerada representativa da realidade do sector.

Poder-se-iam aceitar as conclusões se o estudo se reportasse a uma realidade de há 20 ou 30 anos, período em que, realmente, os portos portugueses eram deploravelmente conhecidos pela sua ineficácia e por absoluta ausência de regras civilizadas de operação e concorrência. Eram tempos em que se falava de nós como os responsáveis pelos "portos mais caros do mundo".

Tal como seria insensato e ridículo tentar comparar, em termos de eficácia de gestão o aeroporto de Vila Real com o de Frankfurt, não faz qualquer sentido, à luz desse critério, classificar e relacionar abstratamente os portos nacionais com os alemães, espanhóis ou holandeses. Trata-se de estruturas de gestão portuária num contexto operacional, dimensão, fiscalidade e tradição absolutamente distintos dos nossos. Tal como em Vila Real não pode aterrar um dos muitos A380 que diariamente passam por Frankfurt, também em Portugal não se exija que os nossos terminais portuários, com excepção de Sines, se comparem com os internacionais que movimentam os "megacarriers" que cá não têm condições físicas de operar.

Comparem-se, isso sim, específica e individualmente os nossos portos com cada um dos estrangeiros de idêntico regime operacional e de porte, em termos de área de operação, de influência e de investimento.

Se compararmos o crescimento do sector portuário na última década, nomeadamente na carga contentorizada, com os indicadores da economia portuguesa no mesmo período, constatamos que esse crescimento foi possível "apesar" do desempenho global da nossa economia. A carga contentorizada na última década cresceu em Portugal à taxa média anual de 11,6%, sendo que na Espanha se ficou pelos 2,8% e na União Europeia 3,1%.

Será caso para perguntar: como foi possível este desempenho num sector que há duas décadas era considerado um dos grandes constrangimentos da nossa economia?

A resposta está na forma como se reorganizou a partir do momento em que o sector público foi capaz de se articular com o sector privado para a modernização e reestruturação dos portos nacionais.

A opção política, na década de 90, para os portos lançarem concursos públicos para as concessões portuárias, passando do modelo de exploração "tool-port" para "landlord-port", marcou o início de uma nova realidade no sector portuário. A Autoridade Portuária assumiu a função de regulamentador e planeador do domínio público bem como o investimento nas infraestruturas de base e as novas empresas concessionárias assumiram a operação, direcção e o investimento nos equipamentos para a exploração económica dos terminais.

- II. Ora é esta realidade de sucesso, não só para o sector portuário como para a economia nacional, que parece querer ser posta em causa a pretexto da concorrência.

Porém, desde já afirmamos que nada nos move contra a concorrência, sempre saudável em qualquer economia. Importante é saber quando e como deve ser exercida.

Estão em curso mudanças substanciais no transporte marítimo que implicam grandes desafios para os portos ao exigir significativos investimentos para manter a competitividade face aos desenvolvimentos que se registam, nomeadamente na dimensão dos navios e quantidade de carga deslocada por unidade. As actuais exigências em termos de infraestruturas, terminais de maior profundidade, abastecimento de combustíveis e de equipamentos para a movimentação de cargas, constituem um novo desafio tanto para as Administrações Portuárias como para os concessionários que operam os terminais.

Há bons exemplos no sector de cooperação do sector público e do sector privado da economia na elaboração de Planos Estratégicos a 10/15 anos, de cuja execução resultaram portos mais eficientes e competitivos, capazes de responder às necessidades da economia, como os factos mais recentes comprovam.

Os Planos Estratégicos dos portos obrigatoriamente têm de elencar os investimentos que as Administrações Portuárias e os Concessionários dos Terminais assumem, com um calendário claro de execução.

Calendário de execução cujo cumprimento está naturalmente dependente da solidez financeira tanto da Administração Portuária como dos Concessionários. Isto é, é fundamental assegurar a solidez financeira das Administrações Portuárias e garantir aos concessionários condições para gerar meios que lhes permitam respeitar o calendário de execução dos investimentos que assumiram e amortizar os investimentos dentro dos prazos concessionais.

- III. No momento em que o sector enfrenta uma fase em que é imprescindível um enorme volume de investimento para aumentar ou, no mínimo, manter a competitividade dos portos portugueses, o que propõe a AdC?

Entre outras medidas, a concorrência entre terminais portuários dentro do mesmo porto e prazos de renovação das concessões suficientemente curtos por forma a “*promover-se a abertura frequente do mercado à concorrência*”.

Em nosso parecer, ao arrepio do que acontece em todo o mundo, estariam reunidas as condições para o regresso ao regime “tool-port” e ao regime de licenciamento no sistema portuário nacional. Esquecemos a muito positiva e recente experiência dos nossos portos e não olhamos à realidade do sistema internacional.

O volume de investimento que é imperativo executar nos portos não se pode dissociar da dimensão das empresas que o terão de assumir. E a dimensão dos nossos portos não gera “massa crítica” suficiente para que a concorrência intraportos de terminais possa existir, a não ser sacrificando de forma significativa a qualidade de serviço e a viabilidade dos Operadores ou Concessionários. Constatação particularmente evidente no que respeita à carga contentorizada.

A este propósito não seria despicienda uma análise comparativa da dimensão dos terminais dos portos em que existe concorrência intra-portuária e a dimensão dos portos portugueses.

Aliás, situação bem conhecida no sector e sua Tutela, tendo já o actual Secretário de Estado Dr. Sérgio Monteiro em Novembro de 2011, dito “ ... a carga movimentada **em todos os nossos portos, seja granel ou contentorizada, não chega a um porto médio europeu...**” (*)

Não tenhamos dúvidas então de que a redução da “massa crítica” dos operadores dos terminais significaria a inviabilização dos investimentos indispensáveis para os portos portugueses manterem a sua competitividade.

(*) Transportes em Revista – Novembro 2011 – Entrevista dada a Carlos Moura Pedro

Este cenário agrava-se com a vontade de limitar o prazo das concessões, eventualmente a períodos inferiores ao máximo que a lei portuguesa permite para o seu estabelecimento, que é de 30 anos. Em Espanha, o volume de investimentos previstos para os portos foi determinante para se alterar a legislação, alargando este prazo dos 35 para os 50 anos, em alguns casos mesmo até aos 75 anos. Nos países do Norte da Europa, com um enquadramento legal diferente, os prazos de concessão podem ir até aos 90 anos.

Esta situação coloca em franca desvantagem os agentes económicos nacionais comparativamente com os agentes que operam em Espanha ou no Norte da Europa e não é favorável à atractividade de investidores estrangeiros para o sector. A não ser que para estes se ajustem condições especiais.

As exigências de competitividade impõem imparáveis esforços de economias de escala, de modo a vencer os crescentes problemas de concorrência, como bem o atestam os exemplos de concentração empresarial nas áreas portuárias mais desenvolvidas da Europa. Exemplo bem ilustrativo é a negociação em curso entre os agentes económicos do porto de Zeebrugge, com a cooperação da autoridade local, tendente a promover a gestão unificada dos actuais 3 terminais de contentores, pela simples razão de se reconhecer que o movimento de 2 milhões de TEUS, já não é sequer bastante para garantir a sustentabilidade dos mesmos, tão reduzida é já essa dimensão.

- IV. Não se infira do que foi afirmado que os Associados da ANECAP rejeitam a concorrência. A concorrência deve existir e é salutar quando existem condições para ser praticada. Na complexa actividade portuária há que evitar que, a propósito de uma possível e ilusória redução de preço de um ou outro serviço se venha a comprometer a qualidade do serviço que os portos devem assegurar. Dizemos ilusória porque a fixação no preço para avaliar o desempenho da actividade relega para plano secundário factores fundamentais como a eficiência e a eficácia.

E esquecemos que o preço, no caso dos operadores dos terminais, resulta já de um acto concorrencial. As concessões foram, e certamente continuarão a ser, atribuídas na sequência de concursos públicos internacionais, nos quais os preços que os concorrentes se propõem praticar deve ser factor com elevado nível de ponderação na avaliação das propostas.

Por seu lado os contratos de concessão, dada a extensão do prazo em que se desenvolvem, deverão incluir cláusulas que salvaguardem, ao longo desse período, não só os interesses das Autoridades Portuárias e dos concessionários, mas também dos carregadores, em consequência de possíveis alterações da conjuntura, pouco previsíveis à luz da realidade aquando da celebração dos contratos.

O estudo da AdC menoriza o desempenho das Autoridades Portuárias, nomeadamente no que respeita à sua responsabilidade de zelar pela salvaguarda dos interesses dos clientes dos portos. Lembramos que esses interesses estão defendidos pelo Provedor do Cliente do Porto que, entre as suas competências, tem o dever de analisar eventuais conflitos entre clientes e operadores de terminais ou com a própria Autoridade Portuária e propor uma solução para os derimir.

- V. Um contrato de concessão implica para o investidor privado o risco inerente ao facto de não dominar factores decisivos para o sucesso do negócio ao longo do período da concessão. O desempenho da economia, particularmente a do seu hinterland, é, logo à partida, um factor decisivo. A este poder-se-iam acrescentar muitos outros na área do "shipping" que lhes escapam por completo e podem ser decisivos no sucesso do negócio.

Na sanha de conseguir argumentos que desvalorizem os portos portugueses na comparação com os espanhóis e pretendendo concluir que há margem para redução de preços cobrados pela utilização das infra-estruturas portuárias, o estudo da AdC compara indicadores financeiros de alguns **operadores** portugueses com indicadores de **portos** espanhóis, como se a realidade fosse a mesma e, por isso, comparável.

Se a comparação tivesse sido feita com universos comparáveis ter-se-ia constatado que os valores dos portos portugueses se situam longe dos valores mais elevados do intervalo em que variam aqueles indicadores financeiros a nível mundial.

Se da operação de um terminal resulta uma boa situação económica e financeira do concessionário, a Administração Portuária concedente tem base para, além de exigir o mais rigoroso cumprimento do contrato de concessão, a realização de investimentos que acrescentem mais eficiência e produtividade aos serviços prestados, e negociar com o concessionário melhores condições para os clientes do porto.

Haverá no entanto que prevenir, o que certamente as Administrações Portuárias farão, que dessas negociações não resulte a transferência de benefícios principalmente para entidades estrangeiras em detrimento dos portos e da economia nacional.

Relativamente a benefícios negociados que possam ser transmitidos aos clientes dos portos pela via da redução de preços, é importante que se concebam mecanismos que garantam que dos mesmos também beneficiem os clientes finais, evitando serem absorvidos apenas por entidades a meio da cadeia de valor.

A argumentação expendida no estudo, forçando a conclusão de uma presumida excessividade generalizada do rédito das empresas que exploram os terminais portuários nacionais, só intencionalmente podia ignorar os maus resultados económicos de algumas dessas empresas, retirando-as do painel de comparabilidade. Não devia ignorar que as empresas mais lucrativas o são, não por benefício artificial de um qualquer contexto concorrencial favorecedor, mas tão só por mérito reconhecido da sua gestão, merecedora de particular encómio se se tiver presente o ambiente desfavorável em que esses resultados são alcançáveis. Basta atentar no desfavor do peso das rendas portuárias que esses ditos terminais suportam, com outros de rédito inferior.

VI. Abordamos, sucintamente, as principais preocupações que o estudo da AdC nos suscitou.

Não podemos aceitar que a pretexto da concorrência o sistema portuário nacional corra o risco de retroceder para um modelo que manifesta e reconhecidamente falhou. O sector público e o sector privado da economia souberam, no negócio portuário, conjugar esforços para recuperar o sector e coloca-lo em níveis de qualidade de que nos podemos orgulhar.

E não compreendemos a incongruência do estudo qualificando como inferiores os nossos portos, na sua qualidade de gestão, imputando esta situação essencialmente ao facto de operarem num ambiente carente de concorrência e a um regime em que as concessões são atribuídas por "exagerados" períodos de 25 anos. A solução passaria, na visão da AdC, pela alteração do modelo concorrencial portuário substituindo-o tanto quanto possível, pelo das licenças precárias, e, quando inevitável, pelo encurtamento substancial do prazo das concessões.

Convirá lembrar que o fundamento do mérito dos portos estrangeiros citados como de referência se deve precisamente ao facto de serem regidos pelo regime de concessões e por prazos muito superiores aos vigentes no ordenamento nacional. Faria então sentido que o estudo pugnassem, isso sim, para que os portos portugueses tivessem o mesmo regime que vigora nesses portos modelo.

Estamos agora no dealbar de um novo período em que se vai exigir muito ao sector tanto em termos de investimento como de organização. Se no passado o Estado e o sector privado da economia souberam dar resposta a um desafio que venceram, seria indesculpável, hoje, por em causa o que se construiu.

Os Associados da ANECAP já deram provas da sua capacidade para desenvolver e sustentar o sector, tornando-o um dos mais sólidos da cadeia de valor da economia nacional e esperam que o Estado dê igualmente provas de que está disponível e tem capacidade para enfrentar os desafios que as alterações permanentes no designado negócio do "shipping" traz diariamente ao sector portuário.

O Estado deve continuar a confiar em quem já deu provas da sua capacidade continuando a assumir de forma competente a Regulação e a Supervisão do sector, afinal a garantia de que outros interesses não se sobrepõem aos superiores interesses da economia nacional.

ANECAP – Associação Nacional de Empresas Concessionárias de Áreas Portuárias

Leça da Palmeira, 11 de Setembro de 2015

