



Estudo sobre a CONCORRÊNCIA NO SETOR PORTUÁRIO Consulta Pública – Julho 2015

Respostas da AEEPA – Associação das Empresas de Estiva do Porto de Aveiro às questões colocadas pela Autoridade da Concorrência:

1. Que problemas de funcionamento identifica no setor portuário nacional?

Resposta:

Os constrangimentos são, desde logo, de natureza infraestrutural, descritos no Estudo da AdC, tal como, pelo menos em alguns portos, a falta de ligações rodo ferroviárias, a necessidade de dotar os portos com cais e fundos adequados ao acolhimento de navios que os armadores já utilizam e se prevê venham a utilizar num futuro próximo, bem como necessidade de acautelar a pressão urbana e a existência de pressões ambientais (não acauteladas, por exemplo, no caso de Aveiro, apesar de isso se encontrar previsto no Plano Estratégico do porto).

Adicionalmente, em relação a constrangimentos de natureza não infraestrutural: Suspensão da implementação, a nível nacional, do tipo de autoridade portuária *Land Lord* (referido nos manuais da UNCTAD, como sendo um desígnio a atingir na estratégia e modernidade dos portos), criando 2 modelos de gestão que distorcem a concorrência intra e interportuária. Esta disfuncionalidade tem vindo a criar problemas de sustentabilidade económica/financeira nos portos não concessionados, levando as suas administrações a criar novas taxas diretas sobre as toneladas de carga movimentadas (como aconteceu recentemente nos portos de Aveiro e Figueira da Foz) em contraciclo da almejada redução da fatura portuária.

Uma das consequências do acima exposto é a ausência de investimento nos portos não concessionados tanto em infraestruturas como em equipamentos de movimentação de cargas por parte das administrações portuárias, incorrendo no risco da sua total ausência, levando o porto à obsolescência dos equipamentos com implicações trágicas na segurança e capacidade de resposta operacional e comercial.

É o que se observa, concretamente, no porto de Aveiro, no qual, por um lado, se pretendeu abandonar o modelo tradicional de *Tool Port*, tendo a administração portuária deixado de investir, sem que, por outro lado, se tenha evoluído – como estava previsto no Plano Estratégico do porto – para o modelo *Landlord Port*.

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



ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE ESTIVA DO PORTO DE AVEIRO

Resposta:

Não. Discordamos dos factos e sintomas apontados como passíveis de indiciar problemas de funcionamento no setor portuário nacional, que nos parecem não refletir a realidade do setor, nas suas múltiplas vertentes.

Entendemos que os eventuais constrangimentos relevantes à concorrência no setor poderão ser obviados com concursos públicos para as concessões portuárias bem estruturados, dando origem a concessões nas quais, com regulação e definição de regras, fiquem salvaguardados os interesses do porto e dos seus clientes, de modo que a estrutura portuária no seu todo seja verdadeiramente competitiva, contribuindo para eliminar alguns dos constrangimentos logísticos com que atualmente se deparam os utilizadores dos portos.

3. [Concorda que existem entraves ou constrangimentos significativos à concorrência que afetam o setor portuário nacional?](#)

Resposta:

Não. Achamos que não existem entraves ou constrangimentos significativos à concorrência no setor portuário nacional, a que acresce, de modo negativo, o que já foi descrito na resposta à questão 1 e se prende com os 2 sistemas de exploração portuária ainda vigentes em Portugal; *Landlord Port* versus *Tool Port*, que subverte a sã concorrência entre os portos nacionais.

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

Resposta:

Discordamos da avaliação efetuada pela AdC às condições de concorrência no setor portuário nacional.

Desde logo, o documento é elaborado tendo como base o resultado de consultas a um n.º ínfimo de utilizadores dos portos nacionais, que não cremos seja revelador da opinião maioritária.

Não foi levada em conta a comparação entre a *performance* do setor portuário atual com a de há duas décadas atrás, quando foi decidida a "privatização dos portos" através de concessões de serviço público de terminais.

São comparadas realidades não comparáveis: terminais privados em Portugal com autoridades portuárias espanholas.

O estudo adota um enfoque exclusivo nos interesses dos carregadores, em prejuízo de uma visão global e objetiva do setor, do seu equilíbrio e da sua sustentabilidade.



ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE ESTIVA DO PORTO DE AVEIRO

Conclui-se, de forma que nos parece infundada, pela inexistência de um poder negocial significativo dos utilizadores das infraestruturas portuárias, sem que tenha sido devidamente abordado o setor no que respeita à estrutura do mercado do lado da procura de serviços, em especial no que respeita aos carregadores, e aos eventuais entraves ou constrangimentos que essa estrutura possa trazer para a concorrência, designadamente em portos em que existam ou possam existir situações de dependência económica por parte dos prestadores de serviços portuários relativamente aos seus clientes.

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

Resposta:

Não achamos que haja entraves ou constrangimentos significativos à concorrência no setor de movimentação de cargas nos portos nacionais. O que verificamos é que, nos portos não concessionados (como é o caso do porto de Aveiro), o excesso de pressão concorrencial, conjugada com comportamentos desproporcionados por parte de alguns carregadores com elevado poder negocial (ao contrário do que é afirmado no estudo), enfraquece as empresas e lhes retira capacidade de investimento e mesmo a rentabilidade, com graves consequências na qualidade do serviço efetuado, tendo já ocasionado mesmo o fecho de diversas empresas, com indesejáveis reflexos sociais.

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

Resposta:

Ver resposta às questões anteriores.

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

Resposta:

Não concordamos. Ver resposta às questões anteriores.

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

Resposta:



ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE ESTIVA DO PORTO DE AVEIRO

Esta recomendação corresponde já ao regime jurídico da operação portuária consagrado através do DL nº 298/93, de 28 de Agosto, onde se estabelece que, por via de regra, a atividade portuária de movimentação de cargas é prestada exclusivamente pelas empresas de estiva, em terminais concessionados atribuídos em regime de serviço público e através de concurso público, ficando o papel das Administrações Portuárias circunscrito à fiscalização e regulação da atividade portuária. Os contratos de concessão acautelarão o investimento privado necessário à competitividade do porto bem como o tarifário máximo a ser cobrado aos clientes do porto, aprovado pela concedente.

Concordamos com a recomendação de redução das rendas pagas pelos concessionários como forma de redução da fatura portuária, desde que: (1) seja salvaguardada a sustentabilidade económica e financeira das concedentes; e (2) exista um mecanismo de controlo que garanta que a redução das rendas passa para os utilizadores finais do porto, diretamente ou através de investimentos em equipamento que tenham um efeito equivalente, através do aumento da produtividade.

9. [Concorda com os princípios relativos aos procedimentos e contratos de concessão propostos pela AdC na Recomendação 2? Que alterações proporia? Que outros aspetos deveriam ser considerados nos procedimentos e contratos de concessão?](#)

Resposta:

Em relação aos principais aspetos elencados na recomendação 2:

- **Atribuição de concessões em efetiva concorrência:** As concessões de serviço público de movimentação de cargas já hoje são atribuídas precedidas de concurso público internacional, por definição abertos à concorrência, e onde os preços que os concorrentes se propõem praticar são e devem continuar a ser importante fator de ponderação na avaliação das propostas.
- **Prazo das concessões:** No que diz respeito ao serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias, existe legislação específica sobre esta matéria (Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de Dezembro), que fixa o prazo máximo em 30 anos. Na vizinha Espanha, com um enquadramento jurídico próximo do nosso, foi recentemente alterada a legislação, no sentido de alargar o prazo de 35 para 50 anos, podendo mesmo, em alguns casos, chegar aos 75 anos. A redução da duração das concessões, relativamente ao que tem vindo a ser praticado é a criação de uma ficção, descontextualizada da realidade que são as práticas internacionais, e que, a ser seguida, colocaria em franca desvantagem competitiva os agentes económicos nacionais comparativamente com os que operam em Espanha e Norte da Europa. Seria, pois, uma opção desajustada e contrária ao próprio objetivo do estudo, com significativo impacto na capacidade de amortização dos investimentos, agravando a fatura portuária, ora de forma direta (agravamento dos tarifários), ora de forma indireta, por via da falta de produtividade resultante da limitação dos investimentos;



ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE ESTIVA DO PORTO DE AVEIRO

- Transferência de riscos: Contrariamente ao que parece ser pressuposto no estudo, existe já, pelo menos no que respeita ao serviço público de movimentação de cargas, uma transferência efetiva do risco para o concessionário. Um contrato de concessão implica para o investidor privado o risco inerente ao facto de não dominar fatores exógenos ao negócio. Entre outros exemplos, não é possível às empresas concessionárias que prestam um serviço público, num contexto de conjuntura desfavorável como recentemente aconteceu com a crise de 2008, redimensionar os custos da oferta a novos níveis de procura.
- Não concordamos com a recomendação do não exercício das cláusulas de renovação/extensão temporal, exatamente pelas mesmas razões já aludidas nos pontos anteriores.
- A recomendação de adoção de prazos de concessão mais curtos, com o fim de promover a rotatividade dos concessionários, mesmo que compensando o concessionário, causaria instabilidade no setor, e contribuiria para o aparecimento de concessionários temerosos em investir, tendo reflexo na capacidade de resposta e contribuindo para a ineficiência dos portos, remetendo-os para o desempenho do século passado.
- A exclusão de candidatos por eventual alegação de risco para as condições de concorrência poderia reduzir drasticamente o número de interessados a determinadas concessões, tornando a medida contraproducente, de sinal contrário ao que é preconizado no estudo quanto à efetiva concorrência entre potenciais candidatos.

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

Resposta:

Sim. Concordamos com esta medida, que achamos prioritária para a redução da fatura portuária em favor dos utilizadores dos portos.

Também concordamos que a redução deve incidir sobre as rendas variáveis e fixas, mas sem substituição das variáveis por fixas, pois o risco aumentaria substancialmente, no caso de redução de movimentação portuária.

Parece-nos, aliás, que uma medida que poderia resultar em forte incentivo á captação de cargas seria a adoção de mecanismo de renda variável decrescente em função do aumento volume de tráfego.

11. [Concorda que tal medida não comprometerá a sustentabilidade económico-financeira e a capacidade de investimento das Administrações Portuárias?](#)

Resposta:



ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE ESTIVA DO PORTO DE AVEIRO

Concordamos com a medida, mas o valor das rendas deve ser o adequado a prover as necessidades económicas e financeiras das APs bem como a sua capacidade de investimento, devendo tanto os investimentos como os custos de estrutura da APs ser alvo de um planeamento coordenado a nível nacional.

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

Resposta:

Concordamos com a redução de rendas, como respondemos nas questões anteriores, com a ressalva, também já mencionada, da não transformação de rendas variáveis em fixas.

Não concordamos que a redução das rendas implique a redução do prazo das concessões, pois as amortizações dos investimentos, comprimidos necessariamente em prazos mais curtos, teriam de ser suportadas pelo aumento das tarifas, retirando assim o benefício aos utilizadores dos portos.

Ao invés, a redução de rendas com a manutenção dos prazos, poderá trazer redução efetiva de tarifas aos utilizadores do porto.

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

Resposta:

Conforme já referido nas respostas anteriores, se o objetivo é que os Portos Nacionais compitam a nível Europeu, mormente com os nossos vizinhos Espanhóis, é imperativo alinhar a política dos prazos das concessões com o que é prática corrente nos portos estrangeiros.

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

Resposta:

Concordamos com a redução das rendas e o seu reflexo nas tarifas a praticar, mas, sendo necessário continuar a investir em equipamentos cada vez mais sofisticados para aumentar ou, no mínimo, manter a competitividade dos portos Nacionais, achamos que, bem ao contrário do que o estudo recomenda, esta ação deve ser acompanhada do alargamento dos prazos de concessão, garantindo aos concessionários condições que lhes permitam respeitar



ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE ESTIVA DO PORTO DE AVEIRO

calendários de execução dos investimentos assumidos e, ao mesmo tempo, amortizá-los dentro dos prazos da concessão.

Uma eventual renegociação dos atuais contratos de concessão deveria levar em conta a implicação que tal medida poderia gerar, quer nos calendários de execução dos investimentos assumidos no âmbito das concessões versus competitividade do porto, quer nos contratos comerciais de longo prazo.

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

Resposta:

No que respeita à movimentação de cargas portuárias, a liberalização – livre entrada de novos *players* –, para não redundar em destruição de valor, só com uma dimensão mínima de mercado será possível equacionar. “... a carga movimentada em todos os nossos portos, seja granel ou contentorizada, não chega a um porto médio europeu ...”(Sérgio Monteiro-Novembro 2011 à Transportesemrevista). De facto, o Sistema Portuário Nacional representa, relativamente ao conjunto dos portos dos 28 países da União Europeia, apenas 2,2 % do tráfego total, sendo que, no panorama Nacional, o porto de Aveiro representa apenas 5% do total da carga movimentada. Perante esta realidade, a grande questão é a de saber se os portos nacionais, e o de Aveiro em particular, tem ou não massa crítica, seja dimensão económica, que sustente a política de liberalização que tem vindo a ser seguida e, bem assim, a concorrência intra-portuária em condições que não subvertam artificialmente a competitividade, pondo em risco a sustentabilidade económica e financeira dos operadores, em vez de, como desejavelmente, resultarem apenas de uma exploração assente nos sãos princípios da economia.

Achamos que o plano nacional de exploração portuária, adotando o tipo *Landlord Port*, deve ser concluído. Para além dessa ação, todos os serviços portuários estão liberalizados, tirando algumas exceções, como o serviço de rebocadores e amarração em alguns portos e, na totalidade, os serviços de pilotagem.

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

Resposta:

Da complexidade e número de intervenientes ao longo da cadeia de valor – Público, Privado, Nacionais e Internacionais, correndo-se o risco da perda de mérito final, advogamos mecanismos de *pass-through* através do aumento da



ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE ESTIVA DO PORTO DE AVEIRO

produtividade e da eficiência dos serviços prestados com ganhos para o terminal, para os utilizadores e para a economia nacional.

Porto de Aveiro, 29 de Setembro de 2015