



Exmos. Senhores
Autoridade da Concorrência
Av. de Berna, 19
1050-037 Lisboa

Lisboa, 15 de Setembro de 2015.

ESTUDO SOBRE CONCORRÊNCIA NO SETORPORTUÁRIO

Exmos Senhores,

A AGEPOR, representando os Agentes de Navegação, cuja atividade e papel é fundamental na promoção da concorrência e aumento de atividade nos portos vem, no âmbito da consulta pública ao Estudo sobre a concorrência no Sector Portuário promovido por Vexas, expressar a sua opinião e contribuir construtivamente para que o referido Estudo possa refletir melhor a realidade presente e recomendar relativamente ao futuro.

De uma forma genérica a AGEPOR quer, em primeiro lugar, afirmar a importância e o interesse que o Estudo revela para o Sector e para o seu futuro. Trata-se de um documento bastante exaustivo e com uma caracterização muito completa da realidade marítimo-portuária nacional. Acresce que a AGEPOR se identifica com o princípio de que a concorrência é essencial para um funcionamento eficiente dos mercados.

Identificámos um conjunto de pontos no estudo que nos merecem comentário, ou correção, ou discordância e que a seguir enumeramos:

1. Desde logo não podemos deixar de notar a pouca relevância que é atribuída aos Agentes de Navegação no documento. Os agentes, além de atores relevantes nos portos, em representação dos armadores, são naturais e importantes promotores da concorrência pois está no seu ADN a busca para os seus representados e clientes de alternativas e melhores soluções.
2. Há um enfoque do Estudo no benéfico ao carregador. É nosso entendimento que este enfoque devia ser centrado no benefício à economia, não apenas aos carregadores.
3. Nota-se que não é feita qualquer análise sobre se os terminais de uso privativos poderiam contribuir para um aumento do ambiente de concorrência nos portos alargando o seu âmbito de prestação de serviços, ie deixando de ser exclusivamente privativos.



4. O Estudo indica que há pouca substituíbilidade entre portos mas esta substituíbilidade tem cada vez mais relação com as cadeias logísticas. Nesse sentido há uma tendência para um aumento dessa substituíbilidade. As greves de 2012 e 2013 provaram que Leixões e Sines foram de facto alternativas ao Porto de Lisboa. Mesmo depois das greves Lisboa não recuperou a sua posição anterior. A substituíbilidade é provavelmente maior do que parece ser concluído por este estudo.
5. Não concordamos que haja pouco poder negocial dos clientes. A realidade é que os operadores não praticam os preços máximos, que têm dificuldade em fazer passar aumentos de preços, e que em momentos relevantes de alteração da sua estrutura de custos reduziram em correspondência os seus preços, p.ex. depois da reforma portuária de 1993.
6. Subscrevemos que a fatura portuária deve ser transparente no sentido em que deve ser compreendida, compreensível e previsível para os clientes. Mas não subscrevemos o que consideramos ser uma tendência do estudo em querer transformar os preços em somatório de custos. Os preços da maioria dos bens e serviços não são um somatório 'transparente' dos bens e serviços que incorporam mas tão-somente isso mesmo, um preço. Além de que o custo dos serviços portuários é complexo e não pode em muitos casos ser individualizado. É por essa razão que deixou de ser comprado directamente pelos carregadores como era no passado. Aliás ainda continua a ser comprado directamente naqueles casos em que o carregador é 'único' no navio. É o caso dos granéis sólidos e granéis líquidos. Nestes casos o armador não intermedeia. O armador só intermedeia quando daí há benefícios de escala e previsibilidade de custos para o carregador.
7. É nosso entendimento que o 'pass through' está assegurado pela concorrência entre armadores. O mercado do transporte marítimo é altamente concorrencial pelo que as eficiências obtidas são constantemente passadas ao mercado. Sem prejuízo da natureza cíclica da atividade e do efeito que tem nos preços o equilíbrio entre a oferta e a procura.
8. Não partilhamos a opinião de que o risco de procura, o controlo dessa variável de negócio, esteja sobretudo dependente do operador portuário. Na realidade o operador portuário não controla o mercado de um certo porto nem tem a capacidade de o fazer crescer. O operador portuário pode contribuir decisivamente para atrair tráfego de *transshipment* e pode ter um papel ativo no alargamento do *hinterland* do seu terminal, mas uma parte substancial da procura é exógena ao operador portuário.
9. Aceita-se e concorda-se que a redução das rendas variáveis é um fator que contribui para o concessionário poder atrair mais tráfego para o terminal. E faz todo o sentido a procura de instrumentos que alinhem os incentivos e os objetivos entre a Administração Portuária e os concessionários. E que se procure um nível baixo de rendas variáveis para promover o desenvolvimento do tráfego.
10. Há que ter em conta que o objetivo de baixa de preços e o objetivo de redução do prazo das concessões como contrapartida da baixa das rendas variáveis são conflituantes, ie o valor de redução tem que ser aplicado num, ou noutro, ou dividido entre ambos. Isto nem sempre parece claro no Estudo.



11. A política de prazos das concessões não pode ser desligada da realidade na vizinha Espanha nem da realidade no resto da União Europeia para que os operadores portugueses não estejam em situação de desvantagem concorrencial com os seus congéneres que também são concorrentes.
12. Defendemos o progresso e o papel dos portos portugueses no seu contributo para a economia e para a competitividade do país. Aliás não podemos deixar de fazer notar que os portos responderam ao crescimento das exportações e do movimento em geral durante estes últimos anos. De forma notável! Parece-nos que o Estudo, com base no LPI, com base no Índice de Competitividade do WEF, e com base nos inquéritos efetuados pretende concluir negativamente sobre o desempenho dos portos portugueses. Não subscrevemos este entendimento! Subscrevemos a vontade de melhoria e a ambição de subir na escala destes indicadores.
13. Um dos aspetos mais negativos do Estudo é a comparação dos indicadores económicos dos operadores portuários portugueses com os portos espanhóis. Faz-se a comparação entre operadores portuários em Portugal e portos em Espanha. Isso é errado. Há que comparar os operadores portuários portugueses com operadores portuários espanhóis. A análise teria que ser feita com operadores portuários espanhóis equivalentes – NOATUM Valência, NOATUM Bilbao, APM Terminals Algeciras, TCB Barcelona, etc... Não é possível tirar conclusões de uma análise que parece errada à partida.
14. Aderimos ao objetivo de disponibilização e divulgação de informação sobre os portos.
15. Também subscrevemos enfaticamente a alteração do objetivo das Administrações Portuárias de um modelo de maximização das rendas para um modelo de promoção do movimento portuário e da competitividade da economia.
16. Vemos como muito positiva a criação de comités de utentes em cada porto
17. Não se entende a utilização da palavra 'prioritários' para os investimentos a serem feitos pelas Administrações Portuárias. Os investimentos devem ser os necessários à luz dos objetivos traçados e sempre que viáveis numa racionalidade e eficiência económica.

O corolário do Estudo são as suas cinco recomendações.

A AGEPOR identifica-se no essencial com a **recomendação nº 1** - (Re)definição do **modelo de governação** do setor portuário, e também com a **recomendação nº 4** - Liberalização do **acesso aos mercados dos serviços portuários**.

A **recomendação nº 2** - (Re)definição do **modelo de concessões** merece-nos algumas reservas. A definição dos prazos de concessão deve atender também ao seguinte:

- à situação concorrencial – versus pares em Portugal e em Espanha -, ie a maiores prazos de concessão também podem corresponder preços mais baixos por amortização de investimento em período mais longo. É necessário um equilíbrio entre os objetivos de concorrência no mercado e pelo mercado.

- embora se entenda o que se pretende com a não renovação das concessões no final dos prazos é necessário ter em conta o efeito da falta de expectativa de renovação, ie a ausência de incentivo ao investimento pelo concessionário e o correspondente impacto na qualidade e eficiência dos serviços prestados no período final da concessão.

- o mesmo se aplica às disposições de rescisão antecipada das concessões. É preciso que não seja colocado em causa a confiança necessária ao investimento, sem o qual não há qualidade e eficiência.

A **recomendação nº 3** - (Re)ajustamento do **modelo de rendas das administrações portuárias** também nos merece considerações pois não concordamos que o operador portuário controle a procura, vide ponto 8., e parece-nos que a redução de rendas deveria ser prioritariamente aplicada à redução de preços em detrimento da redução de prazo das concessões, vide nota 10. Não deixamos de entender que é muito importante a renegociação das atuais concessões para melhorar a competitividade dos portos e para criar o referido *level playing field*.


Temos a certeza que o mercado concretiza a **recomendação nº 5** - Reforço da **transmissão de custos ao longo da cadeia de valor** do setor portuário (*pass-through*). Não desejamos que ao abrigo desta recomendação se desvirtue um normal funcionamento das empresas com tentações de excesso de intervencionismo.

No entendimento da AGEPOR **falta ao Estudo a recomendação nº 6**. Não se entende que tendo sido identificadas restrições de capacidade – vide §§ 244, 247, 256 e 587 (ii) do Estudo – não haja uma recomendação de desenvolvimento da capacidade portuária nos portos e sectores de carga mais afetados. Esta é um dos principais desafios que o Sector vai enfrentar se mantiver o ritmo de crescimento atual. Não cabe aqui a discussão de cada porto em concreto mas esta questão afeta muitos dos portos.

Em complemento deste resumo a AGEPOR toma a liberdade de enviar em anexo o documento original com todos os seus comentários, ponto por ponto, esperando que tal possa ser útil à AdC. E disponibiliza-se logicamente para qualquer colaboração adicional que a AdC deseje no sentido de melhorar o Estudo mas sobretudo da contínua melhoria do desempenho dos portos portugueses e do papel dos Agentes de Navegação.

Não poderíamos concluir com outra tónica que não fosse a citação daquilo que mais orgulho nos deu ler no Estudo sobre os portos “...[os portos têm] um papel que ultrapassa [e muito] o seu contributo direto para a atividade económica e para a criação de emprego ...”.

Sem outro assunto de momento, subscrevemo-nos atenciosamente.

DA Direção Nacional


PS – A AGEPOR faz notar que no passado a AdC deu luz verde a operações de concentração no sector marítimo-portuário que foram contrárias ao entendimento que agora expressa neste Estudo.