

Exmo. Sr. Presidente do Conselho da Autoridade da Concorrência,

Prof. Doutor António Ferreira Gomes

Na sequência da consulta pública ESTUDO SOBRE CONCORRÊNCIA NO SETOR PORTUÁRIO, torna-se fundamental que a APIBARRA, que representa os pilotos da barra nacionais, preste o seu contributo para a discussão pública deste meritório documento, que seguramente potenciará o desenvolvimento económico do nosso país.

Antes de mais, julgamos ser importante apresentar a APIBARRA – Associação dos Pilotos de Barra e Portos, que tem como objetivo aglutinar todos aqueles que, na pilotagem das barras e portos do país e PALOP's, se interessam pela problemática inerente à pilotagem, segurança e operacionalidade nos portos, à navegação em águas restritas, bem como à defesa do meio ambiente marinho e salvaguarda da vida humana no mar.

A APIBARRA pretende fomentar a investigação no âmbito da pilotagem, promovendo o prestígio dos pilotos da barra, elaborando recomendações nas áreas da segurança, saúde e formação profissional dos pilotos da barra e assegurar a prestação de um serviço de qualidade à indústria portuária e dos transportes marítimos.

Esta associação é ainda membro da EMPA e da IMPA, respetivamente *European e International Maritime Pilot's Association*.

Face ao exposto, propomo-nos tecer algumas considerações específicas no que diz respeito ao serviço de pilotagem:

1. Verificamos com grande tristeza que como vem sendo hábito ultimamente, os estudos relativos ao sector apenas têm como referência um dos *stakeholders*, existindo assim um forte desequilíbrio e algumas situações reveladoras do quase total de desconhecimento da atividade. Esta consulta pública em muito pouco diverge do estudo dos Custos de Utilização Portuária e do Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Alto Valor Acrescentado, com o elevado patrocínio do Conselho Português de Carregadores. Tal é o grau de

desconhecimento do setor, que existe a necessidade de identificar o que são serviços portuários 8 vezes - “*serviços portuários (v.g., serviços de pilotagem, reboque, amarração, abastecimento e recolha de resíduos nos navios)*”. Já a palavra pilotagem é referida 38 vezes, sem que tenha sido feita qualquer consulta a esta associação que representa a atividade.

2. Pág. 7 – Ponto 10 – “*...importa promover as condições de concorrência no mercado, ... ao nível da concorrência entre prestadores dos serviços portuários (v.g., serviços de pilotagem, reboque)*” – trata-se claramente de desconhecimento da atividade por vários motivos:

- a. Na Europa existe apenas um país onde se pratica concorrência no serviço de pilotagem: Dinamarca. Tal prática levou a um aumento das tarifas em mais de 20%. Em todo o mundo existe mais um país onde tal se pratica, a Argentina, com um aumento de 100% nas tarifas. Acresce ainda que de acordo com a associação dos clubes de P&I – International Group of P&I Clubs, é o país onde ocorrem os acidentes com maior impacto em termos de indemnizações, por acidentes envolvendo o navio, infraestruturas, carga ou poluição. Do acima exposto se conclui que da concorrência na pilotagem nunca resultou, em todo o mundo, num aumento da eficácia e da qualidade dos portos. Podemos acrescentar que em países como a Turquia e os Estados Unidos da América já existiram sistemas em regime de concorrência, mas que face aos resultados desastrosos, acabaram por ser abolidos;
- b. O serviço de pilotagem é um serviço público de segurança. Os pilotos desempenham em termos de segurança, um papel crítico como agentes do Estado. As normativas da União Europeia são claras quanto ao papel que o piloto desempenha em termos de segurança (extravasando os aspetos estritamente relacionados com a manobra). Através da DIRETIVA 2009/16/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Abril de 2009 relativa à inspeção de navios pelo Estado do porto, onde na alínea 1ª do Art.º 23º refere “*Os Estados-Membros tomam as medidas adequadas para assegurar que os pilotos encarregados da*

manobra de atracação ou desatracação de um navio ou que estejam em serviço a bordo de navios que se dirigem para um porto ou transitam num Estado-Membro informem imediatamente a autoridade competente do Estado do porto ou do Estado costeiro, consoante o caso, sempre que, no cumprimento das suas funções, tomem conhecimento de anomalias visíveis que possam comprometer a segurança da navegação do navio". Também a IMO atribui funções de fiscalização ao piloto tal como consta no n.º 7 do Anexo II da Resolução A.960 adotada em 5 de dezembro de 2003 *"Relatórios de acidentes e incidentes - Ao realizar tarefas de pilotagem, o piloto deve informar a autoridade competente, de qualquer aspeto que tenha observado e que possa vir afetar a segurança da navegação ou a prevenção da poluição. Em particular, o piloto deve informar, logo que possível, de qualquer acidente que possa ter ocorrido com o navio pilotado e quaisquer irregularidades com luzes de navegação, formas e sinais"*. Situação que claramente não acontecerá, se os pilotos não trabalharem libertos de pressão económica. A atividade deve ser preferencialmente desempenhada sob a dependência de um organismo do Estado ou numa concessão detida pelos próprios pilotos, reduzindo assim os fortes riscos para as populações ribeirinhas, meio ambiente, segurança da navegação e para a própria economia do país. De acordo com o Relatório do Paris MoU de 2014, 55,42% dos navios inspecionados apresentaram deficiências. Não tem a APIBARRA conhecimento de muito mais atividades, detentoras deste tipo de funções. Estaremos preparados para afastar, quer os nossos clientes porque não cumprem com normas de segurança, quer outra/(s) empresas concorrentes? Se o licenciamento para o serviço de pilotagem for atribuído a um terminal portuário, estará este em condições de afastar clientes da sua atividade principal em prol da segurança?

- c. Num regime de licenciamento onde não existe obrigatoriedade do serviço público, como se garante o acesso aos portos de todos os armadores? Os armadores de menor dimensão terão acesso aos

serviços portuários em termos de qualidade do serviço, eficácia e custos em condições de igualdade a um armador global? Facilmente se entrará numa situação de *cherry picking*, quem garantirá a prestação do serviço de pilotagem aos armadores com menor poder comercial ou que trabalhem em *spot market*? Não se criarão condições para mais uma concentração, tal como acontece atualmente com os operadores portuários? Não iremos fomentar o aparecimento de *mixed bundling* ou *tying*, situações que se querem evitar de acordo com a consulta, se se encorajar a prestação do serviço de pilotagem associando-o a outros operadores?

- d. Não existe dimensão do mercado. É do conhecimento geral. É viável criar concorrência em portos que movimentam 200 navios por ano? Como serão geradas as receitas para esses portos? Retiradas diretamente do erário público?

- 3. Pág. 8, 16, 116 – Ponto 19, 58, 588 – “A *promoção de condições de concorrência no setor portuário, tanto ao nível da operação de terminais portuários como ao nível dos restantes serviços portuários (v.g., serviços de reboque e de pilotagem)*, é um instrumento fundamental para garantir a eficiência e a qualidade de funcionamento do setor portuário nacional” – Trata-se de um comentário sem qualquer tipo de fundamentação técnica demonstrando uma vez mais o total desconhecimento do setor. Os serviços de pilotagem dos quatro maiores portos nacionais têm certificação em Qualidade ISO 9001, e a maior parte ainda em 14001 e OSHAS 18001. A avaliação feita aos clientes está acima dos 90% nos 4 principais. Se não houvesse eficiência existiram níveis de satisfação tão elevados?

Aliás, a própria qualidade dos serviços prestados onde se inclui a pilotagem, é comprovada nesta própria consulta na pág. 75 – Ponto 388 – “*Por outro lado, as vertentes que apresentam uma avaliação média mais elevada correspondem à qualidade dos serviços portuários prestados 103 (3,96), à flexibilidade para solucionar problemas e imprevistos (3,97) e à coordenação existente entre intervenientes nos serviços portuários prestados (4,01).*”

4. Pág. 67 – Tabela 22 - Peso relativo indicativo dos custos de operação portuária – Inferimos que:

- a. O serviço de pilotagem é o que tem o peso mais baixo logo após os resíduos;
- b. Está em linha de conta com os valores médios praticados na Europa.

Como tal, também aqui se prova, que não é seguramente por causa dos custos associados ao serviço de pilotagem que não se garante a eficiência do funcionamento do setor portuário nacional.

5. Pág. 70 – Ponto 351 – *“Sem prejuízo para a possibilidade da existência de uma concessão do serviço de pilotagem, verifica-se que, atualmente, este serviço é prestado de forma direta pelas Autoridades Portuárias em todos os portos nacionais.”* – A possibilidade da prestação do regime de concessão e a não existência de tal prática poderá ser justificado pela falta de retorno económico deste serviço. À exceção de dois portos, com ganhos reduzidos, nos restantes portos nacionais este serviço é deficitário. Torna-se claro que a privatização implicaria um aumento generalizado dos preços ou a redução de pessoal, refletindo-se no nível de eficácia e qualidade do serviço, com aumento do tempo de espera dos navios.

6. Pág. 70 – Ponto 353 – *“Face a este cenário, em que os serviços de pilotagem são exercidos diretamente pelas administrações portuárias, em regime de monopólio, considera-se essencial que a definição dos preços a cobrar por este serviço seja feita de acordo com o princípio da orientação dos preços para os custos incorridos na sua prestação.”* – Não vemos qualquer problema neste ponto. Não existe um regulador? Não é esta uma das suas funções? Ou andamos à procura de soluções no mercado (e aí sim com muito maior dificuldade, dado o número de intervenientes), para combater as ineficiências dos organismos que se querem independentes?

7. Pág. 78 – Ponto 403 – *“No contexto do setor portuário, o risco de preços excessivos pode ocorrer a nível das tarifas cobradas pelo acesso às infra-estruturas ou terminais portuários, mas também ao nível da oferta dos vários serviços portuários (v.g., serviços de pilotagem, reboque, atracagem, estiva, fornecimento de combustíveis)¹⁰⁹”*. Os tarifários do serviço de pilotagem são aprovados pelo regulador. Quanto ao abuso de preços, os mesmos também ocorrem nos serviços em regime de clara concorrência. Chamamos a atenção para o estudo da OCDE de 2011, *Competition in Ports and Port Services*, pág. 175 - Price fixing in Ports – *“AGEPOR – “On December 30, 2005, the Portuguese Shipping Agents’ Association (AGEPOR) was fined €195 000 by the PCA for the anti-competitive practice of price fixing. It was found that AGEPOR, which represented more than 80% of the shipping agents operating in the main Portuguese ports, prepared and distributed a list of recommended maximum prices... The investigation proved that the majority of the shipping agents, both members of AGEPOR and non-members, who were drawn in given AGEPOR’s capacity to influence this market to a significant degree, followed the recommended fees, thus inhibiting the competitive interplay of prices in the market over a period of 4 years. In one case, a non-member’s price for the service “assistance to the crew outside port limits” rose from €4.99 in 2001 to €106 in 2002, i.e. 21 times higher, thus aligning itself with the AGEPOR table.”*, na página 176 - Price fixing in towage services – *“In April of 2007, the PCA found three towage companies that were active in the Port of Setúbal guilty of initiating a cartel, fixing prices, dividing customers and establishing a monitoring and compensation mechanism. This agreement was subject to alterations and adaptations throughout the period of its existence.”* Fica bem claro, que também nas atividades abertas à competição ocorrerem práticas abusivas de preço, não sendo um problema exclusivo dos monopólios.
8. Pág. 80 – Não percebemos porque os rebocadores aparecem associados aos serviços de pilotagem. A quase totalidade dos navios recorre aos serviços de pilotagem, mas há muitos que não utilizam serviços de reboque. A nota de rodapé 113 é mais um exemplo da vantagem de se manter o modelo atual de

prestação do serviço de pilotagem. Não querendo abordar a questão da atividade de reboque, não deixamos de apontar a analogia com a pilotagem, no sentido em que no documento são propostos mais licenciamentos para a atividade de reboque. Como é sabido trata-se de uma atividade que necessita de um volume mínimo de negócio para ser rentável, atentos os custos associados à compra e manutenção de rebocadores modernos. Em suma, num regime de licenciamento só não aparecem mais operadores nesta atividade pelo facto de o mercado não ter dimensão.

9. Pág. 113 – Ponto 577 – *“Por um lado, a (des)adequação do atual modelo que limita a prestação deste tipo de serviço a um único operador por porto¹⁸²; por outro lado, a prática das administrações portuárias que reservaram para si a prestação deste serviço, não obstante a legislação em vigor prever a possibilidade do mesmo ser prestado por um operador privado mediante contrato de concessão.”* – No estudo encomendado pela Comissão Europeia (DGMOVE) – Study on Pilotage Exemption Certificates (PwC, 2012), páginas 36 a 39 – onde consta que na Europa existem três modelos de prestação de serviço:

- a. - Serviço prestado por funcionários públicos pertencentes a um instituto;
- b. - Serviço prestado por pilotos privados em que as empresas de pilotagem são detidas pelos mesmos (na maior parte dos casos cooperativas);
- c. - Serviço prestado pelas Autoridades Portuárias (AP's) por trabalhadores por conta de outrem.

Muito residualmente, existem ainda os pilotos de terminais privados, funcionários dos mesmos.

No mesmo estudo, constata-se que em toda a UE o serviço prestado por privados só é feito na: Bulgária, Croácia, Dinamarca (residual e em concorrência com um serviço público), Letónia (público e privado mas pertencente às AP's), Malta, Polónia, Roménia, Eslovénia, Espanha e Reino Unido (público e privado

mas pertencente às AP's); acrescento ainda o facto de que, mesmo os que são privados e não trabalham para as AP's, são os detentores da empresa prestadora do serviço.

Não identificamos portanto qualquer tipo de desadequação, tanto no modelo prestado atualmente como na opção legislativa de o prestar em regime de concessão. Em nada diverge com o praticado no resto da Europa. Estranhámos sim, o tom quase falacioso com que é feita a afirmação/sugestão de que o atual modelo é desadequado, pois tal afirmação é perfeitamente gratuita e não traduz qualquer realidade ou decorre de qualquer estudo sério efetuado.

10. Pág. 7 – Sumário executivo – Ponto 10 - Sendo o serviço de pilotagem concessionado a uma empresa, não controlada por pilotos, será que os critérios de segurança não serão aligeirados e os seus serviços sujeitos a forte pressão comercial? Se for concedida uma licença privativa para um determinado terminal será que as questões de segurança da navegação ficam acauteladas? Será que todos os clientes são tratados de igual forma, como é característico do serviço público? Estando a atividade de pilotagem a ser exercida por uma empresa de rebocadores, não haverá a tentação de utilizar mais rebocadores do que o necessário, lesando o armador em termos económicos e o porto e a economia nacional em termos de competitividade? Se a pilotagem for prestada por armadores, serão as deficiências dos seus próprios navios reportadas às autoridades?

Pelo acima exposto, da privatização e da competição apenas se poderá esperar uma redução da segurança e uma diminuição das receitas das Administrações Portuárias, sem qualquer benefício para o consumidor final. Não existe nenhuma garantia da redução das tarifas, nem tão pouco se vislumbram benefícios para todos os *stakeholders* (exceto para um número reduzido de interessados em controlar a atividade), e como tal, não se justificando qualquer alteração ao modo como o serviço de pilotagem é prestado atualmente em Portugal.

Tal não pressupõe que a APIBARRA queira radicalizar ou extremar a sua posição, antes pelo contrário, como em anteriores experiências, sabemos que tudo não passa de falta de informação detalhada sobre uma atividade tão específica como é a pilotagem, queremos por isso colocar-nos à inteira disposição, como aliás vem sendo apanágio da APIBARRA, na perspetiva de prestação de assessoria qualificada nos diversos assuntos relativos à temática da pilotagem, garantindo a segurança e eficácia da navegação no interior dos portos, bem como, a defesa do meio ambiente marinho e salvaguarda da vida humana no mar.

Para finalizar gostaríamos de deixar um referência do Prémio Nobel da Economia Jean Tirole:

"It quickly became clear that the new, liberalised industries might not form perfectly competitive markets"

Subscrevemo-nos atenciosamente,

Miguel Vieira de Castro

Presidente