



Exmo. Senhor  
Professor Doutor António Ferreira Gomes  
Ilustre Presidente da Autoridade da Concorrência  
Avenida de Berna, n.º 19  
1050-037 Lisboa

V/ REFERÊNCIA	V/ COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
S-AdC/2015/2282 EIA/2013/1	14-07-2015		30-09-2015

**ASSUNTO:** Consulta pública relativa ao estudo sobre concorrência no sector portuário

Exmo. Senhor,

Fazemos referência à consulta pública relativa ao estudo da Autoridade da Concorrência (AdC) intitulado “Estudo sobre Concorrência no Sector Portuário”, o qual nos foi remetido por V. Exas. juntamente com o convite para participação na mesma consulta.

O tema deste estudo reveste-se da maior importância, não apenas para o sector dos transportes como, naturalmente, para toda a economia, atento o papel fulcral dos portos no comércio nacional e internacional. Neste quadro, encarrega-me o Senhor Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações de felicitar a AdC por esta iniciativa, esperando que a mesma possa contribuir de modo relevante para o aumento da eficiência e qualidade dos nossos portos e para a competitividade da nossa economia.

Importa salientar que ao longo da presente legislatura o sector marítimo-portuário foi foco de particular atenção, tendo sido adoptados instrumentos de política para o sector dos transportes que incluem medidas decisivas para aquele sector.

Destes instrumentos (mencionados pela AdC no seu estudo), destaca-se o Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas - PETI3+<sup>1</sup>, que teve por base os trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Elevado Valor Acrescentado, e o Plano 5+1. A abordagem do Governo ao sector e as principais medidas preconizadas pelo mesmo estão contemplados nesses instrumentos.

<sup>1</sup> <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-temas/peti3mais/peti3mais.aspx>



O contributo deste Gabinete no âmbito da consulta pública cingir-se-á assim a algumas considerações que as recomendações constantes do estudo da AdC nos suscitaram, esperando que tal possa contribuir para o aprofundamento da reflexão sobre esta temática.

Antes de passar às citadas considerações, assinala-se que o PETI3+ incluiu uma análise SWOT do sector marítimo-portuário, a qual foi reproduzida no estudo da AdC e que, pelo seu interesse, se reproduz também aqui:

<b>Pontos Fortes</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Crescimento da movimentação de carga nos portos nacionais ao longo dos últimos anos e perspectivas de crescimento futuro.</li><li>• Janela única portuária e o seu alargamento à janela única logística.</li><li>• Implementação do novo regime do trabalho portuário, tornando o regime português num dos mais competitivos a nível europeu.</li><li>• Eficiência dos portos a nível europeu.</li><li>• Ligações dos portos à rede rodoviária nacional.</li><li>• Posição financeira da generalidade das Administrações Portuárias.</li></ul>	<b>Pontos Fracos</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Limitações de capacidade, em especial no segmento de contentores.</li><li>• Condições de acesso / recepção de navios, designadamente quanto à profundidade dos canais de acesso.</li><li>• Ligações inexistentes ou insuficientes à rede férrea e plataformas logísticas.</li><li>• Termo da vida útil / obsolescência técnica de equipamento portuário em alguns terminais.</li><li>• Ligações inexistentes ou insuficientes (elevado congestionamento) à rodovia.</li><li>• Insuficiência de zonas logísticas portuárias que possibilitem a concentração de cargas para expedição/recepção por modo ferroviário, bem como a instalação de atividades industriais e logísticas com valor acrescentado para a cadeia logística.</li><li>• Insuficiente nível de pressão competitiva nas atividades portuárias, em especial no segmento de contentores.</li><li>• Características dos contratos de concessão de terminais portuários, sem alinhamento de incentivos e objetivos de performance.</li><li>• Fraco aproveitamento das potencialidades do transporte fluvial de mercadorias, por comparação com outros países europeus.</li></ul>
<b>Oportunidades</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Posicionamento geoestratégico de Portugal, na intercepção de grandes rotas mundiais</li></ul>	<b>Ameaças</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Forte concorrência dos portos europeus (em especial espanhóis) e portos do norte</li></ul>





<p>de transporte marítimo, em especial no que respeita às ligações entre a Europa e América, África e Ásia.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Posicionamento de Portugal, na intercepção das grandes rotas de cruzeiros do Mediterrâneo e do Norte da Europa.</li><li>• Abertura do novo canal do Panamá.</li><li>• Existência de condições naturais para o desenvolvimento de infraestruturas marítimo-portuárias <i>deep-sea</i>.</li></ul>	<p>de África.</p>
---	-------------------

As medidas preconizadas no PETI3+ suportam-se em grande parte no “Estudo sobre a Revisão do Modelo Contratual e dos Mecanismos de Regulação do Sector Portuário”, encomendado pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes e produzido pela Universidade Autónoma de Lisboa em 2013<sup>2</sup>, o qual é também mencionado no estudo desenvolvido pela AdC.

Trata-se de um estudo que realizou um diagnóstico aprofundado sobre o sector portuário que tem servido de orientação às reformas adoptadas e planeadas pelo actual Governo e que propõe a adopção de medidas em 5 áreas:

- a) Novo modelo de governação dos portos;
- b) Matérias de decisão centralizada e matérias de decisão local;
- c) Intervenção de uma entidade reguladora sectorial;
- d) Linhas de orientação para as concessões portuárias;
- e) Novo modelo tarifário.

É de assinalar que as conclusões da acima referida análise SWOT bem como do “Estudo sobre a Revisão do Modelo Contratual e dos Mecanismos de Regulação do Sector Portuário” mostram-se em grande medida em linha com as conclusões do “Estudo sobre Concorrência no Sector Portuário” (facto que é aliás reconhecido pela AdC no que se refere ao estudo da Universidade Autónoma), o que aponta para a justeza do diagnóstico realizado e reforça a necessidade de dispor de uma estratégia para o sector que responda eficazmente às dificuldades detetadas.

Neste quadro, e na nossa perspetiva, é de fulcral importância, quer a nível da ação governativa quer a nível da ação regulatória (agora cometida à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes), continuar a

<sup>2</sup>[http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2014/Revisao\\_ModeloContratual\\_MecanismosRegulacao\\_SectorPortuario\\_RelatorioFinal.pdf](http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2014/Revisao_ModeloContratual_MecanismosRegulacao_SectorPortuario_RelatorioFinal.pdf)



desenvolver e a implementar as medidas já identificadas, de modo a assegurar o salutar crescimento do sector.

Apresentamos de seguida algumas breves considerações sobre as recomendações constantes do estudo realizado pela AdC:

#### 1. Recomendação 1 - (Re)definição do modelo de governação do sector portuário

Tal como previsto no PET13+, através do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, foram aprovados os estatutos da nova Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT).

A nova AMT surgiu da necessidade de segregar as funções de regulação e de promoção e defesa da concorrência na área dos transportes, antes cometidas ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT, I.P.) e de confiá-las a uma entidade reguladora independente, dotada de autonomia administrativa, financeira e de gestão, com recursos financeiros e humanos que garantam uma resposta adequada aos desafios que o sector coloca.

Tais funções (cometidas à AMT) incluem não só as atribuições e competências em matéria de transportes terrestres do extinto Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P., mas também as atribuições e competências regulatórias em matéria de infraestruturas rodoviárias do extinto Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P., e ainda as atribuições e competências do também extinto Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P., no domínio da supervisão e regulação da atividade económica dos portos comerciais e dos transportes marítimos.

Nestes termos, o IMT, I.P., foi reestruturado pelo Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 de maio, passando a ser o organismo da administração indireta do Estado encarregue das funções de regulamentação técnica, de licenciamento, coordenação, fiscalização e planeamento no sector dos transportes terrestres, fluviais e respetivas infraestruturas e do sector dos portos comerciais e transportes marítimos, bem como da gestão de contratos de concessão em que o Estado seja concedente nos referidos sectores.

Por seu turno, à AMT cabe a missão de definir e implementar o quadro geral de políticas de regulação e de supervisão aplicáveis aos sectores e atividades de infraestruturas e de transportes terrestres, fluviais e marítimos, incluindo no que respeita à atividade económica no setor dos portos comerciais, as quais devem ser orientadas para a otimização da qualidade e da eficiência, para o exercício da cidadania, e para o desenvolvimento sustentável.





Neste quadro, foram já nomeados os membros do conselho de administração da AMT, seguindo os procedimentos legais estabelecidos de consulta prévia à CRESAP (Comissão de Recrutamento e Seleção da Administração Pública) e audição da Assembleia da República, encontrando-se neste momento a AMT em pleno funcionamento.

A criação e entrada em funcionamento da AMT consubstancia a concretização de uma medida fundamental no sector dos transportes, em particular no sector marítimo-portuário, assegurando a regulação económica independente do sector e garantindo a separação efetiva entre atividade regulatória, atividade de administração portuária e as atividades comerciais de prestação de serviços e exploração de terminais portuários, conforme preconizado pela AdC.

Nos termos dos seus estatutos, incumbe à AMT, genericamente e entre outras atribuições, definir as regras e princípios gerais relativos à estrutura de custeio e formação de preços e tarifas nos setores regulados, emitindo parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público, e regular e assegurar o acesso livre, equitativo e não discriminatório, pelos diversos operadores, à infraestrutura ferroviária, rodoviária e portuária, definindo regras e atribuindo prioridades no que respeita à repartição da respetiva capacidade. Compete-lhe ainda emitir recomendações sobre a conceção, desenho e alteração dos contratos de fornecimento de serviços públicos, incluindo concessões nos setores regulados.

Destacam-se ainda, pela sua relevância, as atribuições da AMT especificamente no domínio dos portos comerciais e dos transportes marítimos e fluviais:

- a) Regular as atividades comerciais no setor marítimo-portuário, designadamente de serviços de transporte marítimo e fluvial e de exploração portuária;
- b) Regular o acesso à infraestrutura, de modo a que seja livre e não discriminatório, impondo condições de acesso, bem como o inerente processo de aceitação de operadores;
- c) Estudar e propor medidas e critérios económicos aplicáveis ao setor comercial marítimo-portuário, visando a harmonização de procedimentos, indicadores e instrumentos de gestão do setor, designadamente das administrações portuárias, bem como assegurar o cumprimento das normas nacionais e internacionais aplicáveis ao setor;
- d) Definir, através de regulamentos, as regras necessárias à aplicação de normas e resoluções emanadas da Organização Marítima Internacional, da União Europeia e de outros organismos internacionais de normalização técnica, na vertente económica do setor marítimo-portuário;
- e) Analisar, apreciar e aprovar anualmente as propostas de regulamentos de tarifas de cada uma das administrações portuárias;



- f) Emitir instruções vinculativas no âmbito da simplificação, transparência e harmonização de tarifários praticados pelas administrações portuárias, promovendo e defendendo a concorrência entre os portos nacionais, e determinar a correção das irregularidades na atividade tarifária das administrações portuárias;
- g) Promover a avaliação dos níveis de serviço das administrações portuárias, designadamente em matéria tarifária;
- h) Apoiar o Governo na análise dos programas de concursos e cadernos de encargos das concessões dos serviços e de operações portuárias, bem como da respetiva renovação, propostos pelas administrações portuárias;
- i) Emitir parecer vinculativo sobre os regulamentos de exploração e de utilização dos portos, a serem submetidos pelas administrações portuárias;
- j) Aprofundar as questões de acesso ao mercado, de concorrência entre portos, das relações financeiras entre os Estados membros da União Europeia e os portos;
- k) Promover a verificação das condições para a existência e desenvolvimento do transporte marítimo nacional e atividades conexas, em particular no que respeita à sua competitividade e à atratividade do investimento no setor;
- l) Regular a atividade da cabotagem insular, no quadro dos requisitos e obrigações de serviço público a que se encontra sujeito, e adotar as medidas que se revelem necessárias para a sua conformidade com a legislação nacional e da União Europeia aplicável.

Ainda no âmbito da primeira recomendação do estudo da AdC, recorde-se que os princípios subjacentes à reforma do sector portuário decorrentes quer do PETI3+, quer do Plano 5+1, têm precisamente como objetivos prioritários a promoção da máxima utilização e eficiência das infraestruturas e serviços portuários, em benefício dos clientes finais, e a máxima rendibilidade do terminal em detrimento do máximo rendimento das administrações portuárias, devendo estas dispor de capacidade para assegurar a sustentabilidade das suas atividades e o financiamento dos novos investimentos que lhes caibam.

No que respeita à distribuição de dividendos, são as próprias administrações portuárias, como sociedades anónimas, através do seu conselho de administração, que propõem ao seu acionista Estado, nos planos de atividade para os anos subsequentes, os seus objetivos, designadamente quanto à distribuição de dividendos. Neste sentido, importa ter presente que a prática seguida nos últimos anos foi de a maior parte do resultado líquido de cada exercício económico ser retido nas próprias sociedades para reinvestimento na sua atividade.





## 2. Recomendação 2 - (Re)definição do modelo de concessões

Partilhamos inteiramente do entendimento da AdC, expresso no estudo, quanto à necessidade de promover e aumentar o ambiente concorrencial no sector portuário. Aliás, como resulta do exposto, alguns dos pontos fracos identificados na análise SWOT conduzida no âmbito do PETI3+ ao sector marítimo-portuário têm que ver precisamente com constrangimentos relacionados com a concorrência.

É de assinalar que na presente legislatura foi aberta à concorrência, através de concurso público, a concessão de serviço público de movimentação de carga geral contentorizada e fraccionada do Terminal Multipurpose de Lisboa. Este concurso, lançado pela Administração do Porto de Lisboa, procurou ter em conta os princípios subjacentes ao novo modelo de governação portuário preconizado no PETI3+.

Como resulta do PETI3+, o Governo entende que as concessões de terminais portuários que venham a ser adjudicadas no futuro devem induzir a máxima utilização do terminal e não o rendimento da Administração Portuária, conter obrigações de resultado quanto ao desempenho do terminal, prever incentivos positivos e negativos que potenciem o desempenho pretendido, designadamente no que concerne a obrigações de reporte, remuneração variável, garantias e sanções contratuais e ainda contemplar a assunção pelo concessionário do risco operacional.

Neste quadro, concorda-se com a AdC quando afirma que os procedimentos e contratos de concessão devem ser desenhados de forma a garantir uma efetiva concorrência, com critérios de adjudicação objetivos, sendo a definição do prazo da concessão um elemento relevante a ter em conta neste âmbito. Estamos também de acordo quanto à necessidade de o desenho dos procedimentos e contratos de concessão promoverem uma adequada e efetiva transferência de risco para o concessionário.

Por outro lado, admite-se poder ponderar-se em novas concessões a adopção de prazos contratuais mais reduzidos face ao necessário para a amortização do investimento por forma a aumentar a frequência de submissão à concorrência, incorporando no modelo de negócio um mecanismo de ressarcimento, no final da concessão, do investimento não amortizado durante o período da concessão. Este mecanismo foi já adoptado noutros sectores com resultados positivos.

No que concerne à inclusão, nos contratos de concessão, de mecanismos de rescisão antecipada da concessão por motivos relacionados com uma alteração de circunstâncias e condições de mercado, não podemos deixar de ter em conta que num país que se quer aberto ao investimento privado e ao investimento direto estrangeiro, a estabilidade das relações contratuais com o Estado/Administração é um fator decisivo, sendo de ponderar o efeito que uma tal previsão pode ter ao nível da segurança nas relações comerciais e estabilidade do mercado, bem como no interesse por parte dos operadores



portuários em futuros concursos relativos a concessões portuárias (e, conseqüentemente, na captação de investimento e na competitividade do sector).

Relativamente à recomendação apresentada no sentido de as Administrações Portuárias disporem de poderes para, elas próprias, excluir determinados candidatos a uma concessão, questionamo-nos se essa avaliação não se enquadraria melhor nas atribuições da Autoridade da Concorrência ou, eventualmente, da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes. Neste sentido, entendemos que estas entidades deverão necessariamente pronunciar-se sobre a matéria.

### 3. Recomendação 3 - (Re)ajustamento do modelo de rendas das administrações portuárias

A revisão do modelo tarifário dos portos, designadamente quanto às rendas cobradas pelas administrações portuárias (e respetiva estrutura), é também uma das recomendações do “Estudo sobre a Revisão do Modelo Contratual e dos Mecanismos de Regulação do Sector Portuário” encomendado pelo IMT.

Partilhamos do entendimento de que esta matéria deve continuar a ser objeto de reflexão e aprofundamento pelo Estado e pelas administrações portuárias.

A este propósito, assinala-se que a recém- criada AMT dispõe, além de atribuições relevantes em matéria tarifária, de atribuições de apoio ao Governo na análise dos programas de concursos e cadernos de encargos das concessões que sejam propostos pelas administrações portuárias, pelo que se espera que possa vir a dar um contributo positivo neste domínio, em particular no que concerne a futuras concessões. Espera-se também que este contributo possa resultar na aplicação de princípios similares na definição das rendas a pagar pelos vários operadores portuários.

Já no que respeita às concessões existentes, como é consabido, o atual Governo determinou a constituição de comissões de renegociação dos contratos de concessão de terminais portuários para a prestação do serviço público de movimentação de cargas em Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines, com objetivo de potenciar uma operação portuária mais eficiente, promovendo a redução da fatura portuária aos clientes finais dos portos e ainda com o objetivo de assegurar que os benefícios das reformas implementadas (que incluem a eliminação e redução das taxas de utilização portuária - TUP's - e a reforma do regime jurídico do trabalho portuário) se refletem positivamente nos preços cobrados aos utilizadores.

Salvo no que respeita a Sines (em que a negociação culminou com a apresentação de uma proposta por parte da atual concessionária no sentido do aumento da capacidade do terminal para 2,5 milhões de





TEU, mantendo-se o prazo contratual), as comissões encontram-se presentemente a desenvolver o seu trabalho, esperando-se que o resultado das negociações possa conduzir a uma efetiva melhoria da eficiência dos portos nacionais.

Entre as finalidades dos trabalhos das comissões inclui-se a de iniciar um processo gradual de transição para um novo modelo de contratos de concessão portuários, designadamente no que concerne à estrutura e modelo de rendas. Há no entanto que ter em consideração que, neste caso, estão em causa contratos já celebrados e em vigor, não podendo o concedente, no geral, impor unilateralmente uma alteração da estrutura contratual que não tenha o acordo do concessionário ou que, no limite, coloque em causa o equilíbrio económico-financeiro da concessão, sob pena de incorrer na obrigação de pagamento de compensações.

O mesmo racional aplica-se no que concerne aos prazos das concessões existentes: a eventual imposição de uma redução dos prazos contratuais, unilateralmente e fora do contexto de uma negociação, é suscetível de colocar em causa o equilíbrio económico-financeiro das concessões e os investimentos a levar a cabo, podendo ter consequências nefastas para o sector.

#### **4. Recomendação 4 - Liberalização do acesso aos mercados dos serviços portuários**

Também neste ponto partilhamos do entendimento de que as administrações portuárias deverão procurar promover a concorrência pela atração de um maior número de prestadores de serviços portuários. O “Estudo sobre a Revisão do Modelo Contratual e dos Mecanismos de Regulação do Sector Portuário” assinala aliás que não se tem beneficiado de todo o potencial da iniciativa privada na prestação de serviços portuários, o que merece reflexão e urge alterar.

O Estado deverá continuar a aprofundar esta matéria, promovendo as iniciativas necessárias ao aumento da concorrência no domínio dos serviços portuários. Neste âmbito é de assinalar que Portugal tem vindo a participar nas discussões relativas à Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro normativo para o acesso aos serviços e a transparência financeira dos portos e não deixará de aplicar e de densificar, no ordenamento jurídico Português, o novo enquadramento europeu relativamente a esta matéria.

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

Como é de conhecimento público, nos últimos anos foram implementadas várias reformas com vista à redução da fatura portuária, destacando-se desde logo a eliminação da TUP Carga e o congelamento das



restantes taxas das administrações portuárias, bem como a reforma do regime jurídico do trabalho portuário.

O objetivo último destas reformas é ter portos mais competitivos no apoio ao sector exportador Português.

Tal como referido relativamente à recomendação 3, o Governo determinou a constituição de comissões de renegociação dos contratos de concessão de terminais portuários, com objetivo de assegurar que os ganhos com a redução da fatura portuária resultantes das reformas introduzidas no últimos anos são transferidos para os clientes finais dos portos (designadamente quanto à nova legislação laboral e redução das taxas portuárias).

Também a existência de indicadores de desempenho monitorizáveis, que alinhem os incentivos dos operadores portuários com os da economia em geral é um objetivo que partilhamos e que consta do “Estudo sobre a Revisão do Modelo Contratual e dos Mecanismos de Regulação do Sector Portuário”, estando expressamente contemplado no PETI3+.

Neste quadro, permanecemos disponíveis para cooperar com a AdC no que se revelar necessário ao diagnóstico e melhoria das condições de concorrência no sector portuário.

Sem outro assunto de momento, subscrevo-me com os melhores cumprimentos.

pel' O Chefe de Gabinete

Leonor Vale de Castro  
Carlos Lopes

**Leonor Vale de Castro**  
**Chefe de Gabinete em substituição de**  
**Sua Ex<sup>a</sup> O Secretário de Estado das**  
**Infraestruturas, Transportes e**  
**Comunicações**

*Foi remetida cópia do presente ofício por correio electrónico em 30-09-2015.*