

À
Autoridade da Concorrência
ATT: Ilmo Senhor Dr. Paulo Gonçalves
Director do Gabinete de Estudos e
Acompanhamento de Mercados
Avenida de Berna, nº 19
1050-037 LISBOA

ASSUNTO: ESTUDO SOBRE CONCORRÊNCIA NO SECTOR PORTUÁRIO - CONTRIBUTO DA EMPRESA OPERADORA PORTUÁRIA TERSADO, SA, NO ÂMBITO DO PROCESSO DA CONSULTA PÚBLICA

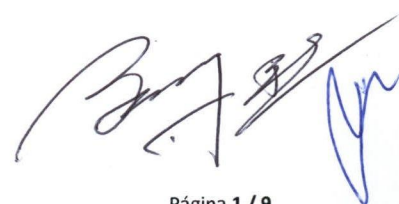
Setúbal, 28 de Setembro de 2015

Exmos Senhores,

A empresa Tersado – Terminais Portuários do Sado, SA, vem apresentar o seu contributo, no âmbito do processo de consulta pública que decorre até ao próximo dia 30 de Setembro de 2015, sobre o “Estudo sobre CONCORRÊNCIA NO SECTOR PORTUÁRIO”, elaborado pela Autoridade da Concorrência.

Consideramos sempre importante a realização de quaisquer estudos sobre o sector portuário, nomeadamente, pela divulgação de conhecimentos sobre a importância deste sector quer na economia nacional quer no desenvolvimento social das zonas de atractividade dos respectivos portos o que, infelizmente, nem sempre é compreendido ou dado o justificado relevo por parte de algumas entidades quer públicas quer privadas. Por isso, a elaboração de um “estudo” sobre a concorrência no sector portuário é, notoriamente, justificada.

No caso específico do estudo elaborado pela Autoridade da Concorrência que está em processo de consulta pública, depois de atentamente analisado, suscitou-nos um conjunto de reflexões sobre a caracterização do enquadramento da actividade do sector e as conclusões apresentadas. Temos, sobre estas matérias, leituras da realidade bastante divergentes das enunciadas no estudo e, naturalmente, temos opiniões discordantes em relação a algumas das conclusões e das recomendações que são apresentadas.



Página 1 / 9





1 – SOBRE A CARACTERIZAÇÃO DO ENQUADRAMENTO DA ACTIVIDADE

As análises comparativas feitas entre os diversos portos nacionais e, sobretudo, entre os portos nacionais e internacionais pecam pela comparação directa de indicadores que se referem a realidades bem diferentes; sem se caracterizar as circunstâncias específicas em que decorre a actividade de cada porto, por forma a concorrer para o ajustamento e justificação do comportamento dos diversos indicadores, corre-se o risco de comparar o incomparável. Sem considerar, por exemplo, factores como: o tipo específico de carga e da operação, os calados existentes, as dimensões dos terraplenos e dos cais e o respectivo “ratio”, a dimensão económica e geográfica dos “hinterlands”, a caracterização do tecido empresarial existente e sem tomar em conta, também, os ajustamentos que serão necessários realizar, não será correcto, em rigor, fazer uma comparação directa, designadamente, dos níveis de produtividade e eficiência entre os diversos portos nacionais e estrangeiros. Como se entende, os recursos não são utilizados com a mesma dimensão, intensidade e eficiência em operações com produtos tão diferentes como a cortiça ou o chumbo, com navios de 2.000 ou 40.000 toneladas, com lotes de um só produto ou com vários produtos, com estacionamento ou em carga/descarga directa, com níveis de ocupação próximos da saturação ou níveis de actividade abaixo dos 50%, em terminais que movimentam 500.000 toneladas por ano ou em terminais que movimentam 5.000.000 de toneladas por ano, em terminais especializados em um ou muito poucos produtos e quase sempre com o mesmo tipo de operações ou em terminais que movimentam vinte ou trinta produtos diferentes e realizam operações muito diversas em cada um dos produtos, etc, etc. Por isso, sem o devido ajustamento aos indicadores não poderemos tirar conclusões com o rigor necessário para elaborar recomendações. Neste estudo, pensamos que, muitas vezes, as comparações directas apresentam distorções que comprometem as conclusões e que, por isso, não apresentam aderência suficiente à realidade do sector.

Sendo possível ajustar, muito mais objectivamente, uma comparação de preços para as mesmas operações e com os mesmos produtos e mercadorias em terminais portuários idênticos nacionais e estrangeiros não entendemos as conclusões retiradas (às vezes em sentido contrário) a partir, apenas, de alguns inquéritos a alguns carregadores e alguns agentes e armadores para se concluir que os portos nacionais são caros e ineficientes por falta de intensidade concorrencial. Não seria bem mais razoável analisar os preços praticados em portos comparáveis, quer em Portugal quer no estrangeiro, de forma objectiva em vez de se concluir por respostas que, naturalmente, carecem de um filtro para a subjectividade compreensível e inerente à defesa de interesses próprios? Quantos estudos, feitos em Portugal, são conhecidos em que os consumidores, de forma maioritária, afirmem que os produtos e serviços que consomem satisfazem todas as suas necessidades e são, simultaneamente, baratos? Supomos que deveríamos suportar as conclusões em dados mais objectivos.

Numa análise sumária, supomos que Portugal tem, em cerca de 500 km de costa (entre Viana do Castelo e Sines) e entre cais públicos concessionados e não concessionados, cerca de 12 terminais onde se pode operar “carga geral fraccionada”, 14 terminais onde se pode operar “granéis sólidos”, 5 terminais para operações “Ro-Ro” e 12 em que se pode operar “carga contentorizada”; tomando em conta a totalidade das cargas movimentadas (sem incluir os granéis líquidos) pode-se afirmar que não existe intensidade concorrencial entre terminais portuários? Em que posição ficaria Portugal, nesta matéria, quando comparado com outros países? A intensidade concorrencial em Portugal é, pelo menos, idêntica à dos restantes países

sendo que a dimensão média dos terminais portuários nacionais e das empresas operadoras portuárias é inferior à dos principais países com actividade portuária significativa.

Não será, em nossa opinião, o excesso de oferta que tornará os terminais mais eficientes e a factura portuária mais baixa; pelo contrário, um ordenamento mais racional dos portos no território nacional e empresas de maior dimensão poderiam intensificar mais o aproveitamento dos recursos e diminuir os custos das operações por forma a que fosse possível baixar, de forma significativa, o valor da factura portuária (pela pressão concorrencial entre empresas de maior dimensão); em nossa opinião, esta seria uma atitude mais adequada para se atingir os objectivos, aliás, como o próprio Estado reconhece e faz quando encerra algumas unidades para aumentar a utilização, a dimensão e a eficiência de outras reduzindo os custos dos serviços públicos.

As questões sobre a massa crítica por operação, o custo de inactividade que decorre da fraca utilização dos recursos disponíveis e o conceito de serviço público que implica a satisfação, de imediato e em todo o tempo, de quaisquer tipos, dimensões e características da procura, obriga, no caso das operações portuárias, a existência, sempre, de recursos sobredimensionados, criando um sistema, necessariamente, com alguma ineficiência quando comparado com o potencial de exploração das infra-estruturas e equipamentos.

Por outro lado, a falta de dimensão dos operadores portuários, tornará difícil estender os “hinterlands” dos portos nacionais à península Ibérica se as empresas concessionárias não conseguirem dispor de um mercado interno que permita suportar parte significativa dos investimentos que são necessários fazer para se poderem “posicionar” no mercado espanhol.

Em nossa opinião, e no caso das operações portuárias, os mercados demasiado desequilibrados entre a oferta e a procura não propiciam uma envolvente para o crescimento da dimensão das empresas de modo a que possam concorrer, em novos patamares de eficiência, com as mais importantes empresas internacionais do sector.

2 – SOBRE AS RESPOSTAS ÀS QUESTÕES COLOCADAS

Em relação às questões específicas colocadas pela AdC no “Estudo sobre Concorrência no Sector Portuário (Enquadramento da Consulta Pública)”, de uma forma mais sistemática, oferece-nos manifestar as seguintes opiniões:

Questão 1

(Que problemas de funcionamento identifica no sector portuário nacional?)

Os maiores constrangimentos que condicionam o melhor funcionamento do Terminais Portuários relacionam-se, sobretudo, com a natureza das infra-estruturas (dimensões de terraplenos e cais, calados, operacionalidade em condições atmosféricas adversas, etc.), com as pequenas dimensões das empresas operadoras portuárias (quando comparadas com congéneres internacionais) e dos mercados identificados nos respectivos “hinterlands”.



As mais importantes entre as outras condicionantes que influem, negativamente, na actividade dos operadores portuários, nomeadamente, em relação aos preços praticados e ao incremento tecnológico, são:

- O valor elevado das rendas (variáveis e fixas) das concessões que servem, sobretudo, para permitir a distribuição de dividendos ao accionista Estado e não para investir na modernização das infra-estruturas;
- A existência de um número excessivo de cais de uso privativo, o que determina a redução do número de terminais em serviço público e ou as suas dimensões físicas e económicas;
- Uma reforma do regime jurídico do trabalho portuário com menor componente ideológica/formal e mais centrada no aumento objectivo da produtividade por forma a aumentar a competitividade do sector.

Questão 2

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

Não concordamos. Não concordamos com os factos e sintomas referidos pela AdC como determinantes no indiciar de problemas de funcionamento no sector portuário nacional; não se verificam constrangimentos relevantes à concorrência no sector decorrentes da actividade das empresas operadoras portuárias. A concorrência existente já é intensa e consistente.

Os outros factos que podem indiciar problemas no sector estão referidos no ponto nº 1 deste documento e na resposta à questão anterior.

Questão 3

(Concorda que existem entraves ou constrangimentos significativos à concorrência que afectam o sector portuário nacional?)

Não concordamos. Em nosso entender, não se verificam entraves ou constrangimentos à concorrência "intra e entre" portos nacionais.

Questão 4

(Concorda com a avaliação efectuada pela AdC às condições de concorrência no sector portuário nacional? Que aspectos devem ser melhorados ou corrigidos na avaliação efectuada pela AdC? Identifica outros aspectos e questões relevantes que, em sua opinião, deveriam ter sido considerados pela AdC na avaliação das condições de concorrência no sector portuário nacional?)

Não concordamos. Os comentários sobre a avaliação efectuada pela AdC sobre as condições de concorrência no sector portuário nacional estão referidos no ponto nº 1 deste documento.

Quanto aos aspectos a melhorar, também, estão referidos no ponto nº 1 deste documento, designadamente, o ajustamento e modulação dos índices de desempenho e do tratamento dos inquéritos para que possam ser comparáveis e suportem novas conclusões que consideramos serem muito divergentes das apresentadas. A análise de rendibilidade carece de rigor já que procede a comparação de entidades, de processos e de realidades que são incomparáveis.

Por outro lado, tendo em conta o número de terminais de uso privativo não se poderá olvidar a sua existência nas análises elaboradas num estudo deste tipo.

Questão 5

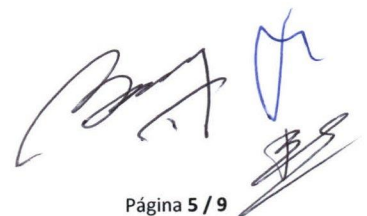
(Concorda que os entraves ou constrangimentos à concorrência identificados são uma das principais causas subjacentes aos problemas de funcionamento do sector portuário nacional?)

Não concordamos pelas razões referidas na no ponto nº 1 deste documento e na resposta à "Questão 1".

Questão 6

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

As causas que consideramos estarem subjacentes aos problemas de funcionamento do sector portuário nacional estão referidas no ponto nº 1 deste documento e na resposta à "Questão 1".



Questão 7

(Concorda com o quadro de análise proposto para a definição das áreas objecto de recomendação? Identifica outras áreas relevantes que deveriam ser objecto de recomendação da AdC?)

Não concordamos pelas razões referidas e evidenciadas no ponto nº 1 deste documento e nas respostas às “Questão 1 e Questão 4”.

Questão 8

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

Concordamos, de um modo geral, com os princípios das recomendações apresentadas sempre no sentido e no complemento da legislação em vigor, designadamente, o DL nº 298/93, de 28 de Agosto, no que se refere a esta matéria. Sobre a redução das rendas expressaremos a nossa posição com mais detalhe nas respostas às “Questão 10, Questão 11 e Questão 12”.

Questão 9

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

Em relação ao conjunto dos princípios relativos aos procedimentos e contratos de concessão propostos pela AdC, estamos em desacordo com alguns dos enunciados que determinariam efeitos perniciosos sobre a eficiência do sector mas de acordo, no entanto, com os outros que já se observam na realidade actual. Assim:

Os contratos de concessão actuais resultaram de concursos públicos internacionais abertos, por definição, a quaisquer concorrentes nacionais ou estrangeiros com as condições necessárias para a prestação de serviços portuários em regime de serviço público. Se, eventualmente, não se apresentaram a concurso mais candidatos nacionais ou estrangeiros, ficou-se a dever, logicamente, à falta de capacidade, nomeadamente, técnica e financeira de potenciais candidatos ou à falta de atractividade das condições de exploração das concessões; não se vislumbram outras razões plausíveis.

A natureza e as obrigações dos contratos de concessão, o “ratio” entre rendas fixas e variáveis, a obrigatoriedade de comprar ao concedente equipamentos desadequados ou obsoletos, o facto desses equipamentos e de outros adquiridos pelo concessionário reverterem para o concedente e o comportamento associado à volatilidade da procura são exemplos de aumento do risco de exploração da concessão e da transferência desse risco para o concessionário.

Os prazos muito curtos das concessões teriam um efeito perverso na permanência do obsoleto tecnológico (quem investiria em equipamentos tecnologicamente mais

avançados, o concedente?) ou no incremento de preços ou na baixa produtividade o que não parece ser o “cenário objectivo”.

Todas as alterações que aumentem o risco (como não permitir ajustamentos a alterações de circunstâncias, permitir rescisões antecipadas das concessões para além das previstas nos contratos, etc,) implicam um aumento de preços pelo princípio de racionalidade económica de que o aumento do risco pressupõe e determina a exigência de uma maior rentabilidade.

Por último, não conseguimos compaginar as recomendações “... âmbito dos procedimentos da concessão, se formulem requisitos e critérios de selecção não discriminatórios e proporcionais, que se relacionem com o objecto da concessão.” e “...poderes das administrações portuárias no sentido destas poderem excluir determinados candidatos.”.

Questão 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?)

Concordamos. A redução significativa do valor global das rendas (quer as fixas quer as variáveis, mantendo, no mínimo, o mesmo “ratio” de forma a não aumentar o risco e, por via disso, haver a necessidade de ajustar a rentabilidade) é uma medida fundamental para aumentar a competitividade resultando, naturalmente, benefícios evidentes para os utilizadores dos portos. A mera substituição do valor das rendas variáveis por valor das rendas fixas aumentaria o risco e os preços das operações portuárias.

Questão 11

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

Concordamos. Naturalmente, o que determinará o equilíbrio das contas das Administrações Portuárias será o nível ou montante da redução das rendas. Os valores das rendas fixas e variáveis deverão ser adequados às necessidades de receitas para o funcionamento racional das AP's na sua função de fiscalização e regulação da actividade portuária e para, eventuais, investimentos na modernização de infra-estruturas que deverão ser coordenados a nível nacional para se evitarem duplicações de investimentos; não deverá servir para a distribuição de dividendos ao accionista que, por sua vez, classifica esta actividade como estratégica e exercida em regime de serviço público.





Questão 12

(Que alterações proporia à Recomendação relativa ao (re)ajustamento do Modelo de Rendas das Administrações Portuárias? Que outros aspectos do Modelo de Rendas das Administrações Portuárias deveriam ser objecto de recomendação?)

Em relação à redução das rendas, reproduzimos o referido na resposta à "Questão 10", a saber: concordamos com a redução significativa do valor global das rendas (quer as fixas quer as variáveis, mantendo, no mínimo, o mesmo "ratio" de forma a não aumentar o risco e, por via disso, haver a necessidade de ajustar a rendibilidade) por ser uma medida fundamental para aumentar a competitividade resultando, naturalmente, benefícios evidentes para os utilizadores dos portos. A mera substituição do valor das rendas variáveis por valor das rendas fixas aumentaria o risco e os preços das operações portuárias. Por isso, não concordamos quer com a mera substituição de rendas variáveis por rendas fixas quer, ainda, com a diminuição do prazo das concessões como contrapartida ao abaixamento das rendas; os valores da redução em causa devem ser transferidos para os utilizadores no sentido do objectivo da recomendação do "Estudo" referida, também, no âmbito da própria "Questão 16".

Questão 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?)

Não concordamos com os objectivos da renegociação dos contratos de concessão enunciados pela AdP. Naturalmente, concordamos com a renegociação dos referidos contratos desde que se pretenda melhorar a produtividade e competitividade do sector assente em pressupostos reais e com a consideração dos princípios de racionalidade económica de todos os intervenientes.

Questão 14

(Identifica outros aspectos que, em sua opinião, deveriam ser incluídos no âmbito da renegociação dos atuais contratos de concessão?)

Enunciamos dois aspectos importantes, a saber: a redução de preços na prestação de serviços portuários como contrapartida da redução das rendas fixas e variáveis e a possibilidade de renegociação do prazo da concessão em contrapartida da realização de investimentos necessários ao aumento da eficiência e da qualidade dos serviços portuários prestados.

Questão 15

(Concorda com a Recomendação relativa à liberalização do acesso aos mercados de serviços portuários? Que alterações proporia? Que outros aspectos do modelo de acesso aos mercados de serviços portuários deveriam ser objecto de recomendação da AdC?)

Não concordamos. Com excepção dos serviços de pilotagem, verificamos que todos os serviços portuários já estão liberalizados ou estão sujeitos a um regime do serviço público concessionado através de concurso público internacional como no caso das concessões.

Questão 16

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

Concordamos com a existência de indicadores de gestão de desempenho das concessões desde que a utilização desses indicadores não tenha por objectivo nem sirva para o exercício de uma função redistributiva do valor criado na cadeia de valor em favor e benefício de alguns grupos empresariais que estejam ou não, previamente, determinados.

Naturalmente, não recusaremos participar, como foi, já acima, referido, na definição de medidas que não determinem, directa ou indirectamente, as situações referidas no parágrafo anterior. Por isso, só poderemos emitir uma opinião categórica face a medidas concretas.

Apresentamos, nesta oportunidade, os nossos melhores cumprimentos.

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Fabrizio Gomes

