

## **Contributos para a Consulta Pública sobre o "Estudo sobre a Concorrência no Setor Portuário"**

---

O presente documento destina-se a dar um breve contributo do Centro de Estudos Económicos e Institucionais da Universidade Autónoma de Lisboa para o supra citado estudo da Autoridade da Concorrência.

Procuramos alinhar alguns dos comentários mais pertinentes que a leitura do mesmo nos suscitou com as 16 questões formuladas no documento de enquadramento da referida consulta pública, sendo certo que a profundidade do tema dificulta respostas sucintas a cada uma das questões sem que se corra o risco de se poder estar omitir ou ponderar aspetos que são tratados noutras questões. Trata-se, afinal, do clássico problema de decompor uma realidade complexa em parcelas relevantes de per si mas inevitavelmente interdependentes.

### **Questões 1 e 2**

Entre os aspetos salientados pela AdC, julgamos dever-se relativizar indicadores como os referidos em (i) e (ii) na medida em que podem ser parcialmente influenciados por fatores físicos exógenos (condições básicas, na linguagem do Paradigma da Economia Industrial seguido no estudo), dificilmente influenciados pela ação dos agentes económicos. Ao invés, a insuficiente recolha, tratamento, partilha e divulgação de informação parece ser fortemente limitadora da identificação de oportunidades de melhoria de desempenho do

setor e até incompreensível quando está em causa a utilização de bens do domínio público escassos.

Por outro lado, consideramos que um dos principais problemas do setor portuário é a falta de interiorização por todos os agentes, incluindo os públicos, do papel dos portos na economia nacional, o que, embora possa encontrar explicações na história do setor, se acaba por refletir não só nos comportamentos de cada um como nos modelos contratuais que vêm sendo estabelecidos.

### **Questões 3 e 4**

Concordamos que existem entraves significativos à concorrência que afetam o desempenho do setor portuário, mas julgamos ser importante salientar que alguns desses entraves não são ultrapassáveis, o que não desvaloriza o assunto, pelo contrário, reforça a importância de se procurar minimizar os restantes entraves.

Chamamos a atenção para o cálculo da taxa de utilização da capacidade, pois não é evidente a própria determinação da capacidade de um terminal ou porto, pois isso depende desde logo do número de turnos e dias por semana em funcionamento, mas também do horizonte temporal de análise. Não ficou para nós claro que esses aspetos tenham sido tidos em conta no estudo.

Por outro lado, ao tratar da concorrência entre infraestruturas portuárias, a utilização da capacidade total perde parte da relevância quando se assume que essas infraestruturas são diferenciadas.

Acresce a isso que essa diferenciação está ligada ao tipo de procura que é quase cativo se as ligações logísticas entre

os portos forem frágeis, ineficientes ou inexistentes, algo que também não nos parece que tenha sido devidamente tido em conta.

Quanto ao ponto (vi) julgamos que a afirmação não reflete a complexidade existente nas relações contratuais entre os agentes no setor portuário, bem como dos processos de tomada de decisão. Chamamos a atenção em particular para o papel dos agentes de navegação e para o posicionamento diferenciado dos vários utilizadores dos portos.

Por exemplo, no estudo refere-se que o “carregador contrata com o prestador de serviços marítimos de transporte, i.e., o armador” e embora em nota de rodapé apareça referência aos agentes de navegação, por todo o estudo e pela consulta pública não parece ser dada a devida importância ao papel deste tipo de agentes. Não temos a certeza de que, apesar da importância deste tipo de agentes no bom funcionamento de um porto, não haja aspetos que estejam a contribuir para restringir a concorrência.

Quanto ao poder negocial dos utilizadores dos portos, saliente-se que os utilizadores são muito heterogéneos a esse respeito. Um armador nacional não tem o mesmo poder negocial que um armador como a MSC, nem uma PME tem o mesmo poder negocial que um grande carregador nacional.

### **Questões 5 e 6**

Os entraves à concorrência são seguramente importantes para explicar os problemas de funcionamento do setor portuário, mas consideramos que não são menos importantes os aspetos institucionais relacionados com o papel das administrações portuárias, o regulador (a AMT) e o Estado, bem como a

generalizada ausência ou, pelo menos, desalinhamento, de incentivos materializada nos modelos de atribuição e nos contratos de concessão, nos tarifários e no modelo de financiamento das administrações portuárias, nos contratos de gestão das administrações portuárias, etc.

### **Questão 7**

Concordamos com o quadro de análise proposto para identificação das áreas objeto de recomendação. Alertamos, contudo, para o facto de haver mais variáveis a ter em conta na renegociação dos contratos de concessão para além dos prazos, nomeadamente mecanismos de incentivos com partilha dos ganhos de eficiência. Temos ainda algumas sugestões de melhoria para recomendações em concreto, que faremos nos contributos para as questões seguintes.

Gostaríamos ainda de relevar a importância de um novo modelo de governação do setor portuário incluir mecanismos eficiência também do sistema portuário continental e não apenas de cada porto de per si.

### **Questão 8**

Concordamos globalmente com a recomendação embora entendamos que num setor em que várias das atividades exigem a utilização de bens do domínio público muito escassos que condicionam a "livre" entrada no mercado e em que há ativos indivisíveis e específicos da atividade, se deva sempre colocar a promoção da concorrência em contraponto com a necessidade de promoção da eficiência de longo prazo recorrendo também a outros instrumentos de política pública/regulatória. Julgamos ser importante deixar claro

que a concorrência é um meio para se obter um melhor desempenho setorial e não um fim em si mesmo, pelo que se trata de promover o máximo de concorrência possível atentas as características do setor (frequentemente incluídos nas condições básicas do paradigma de análise seguido, e bem, pela AdC).

Um outro aspeto, da mesma natureza, como o qual discordamos diz respeito ao objetivo de redução das rendas cobradas pelas administrações portuárias, pois, como melhor explicaremos na resposta às questões 10 a 12, o objetivo deverá ser ter administrações portuárias eficientes e sustentáveis, sendo que isso eventualmente conduzirá a uma redução das rendas.

### **Questão 9**

Concordamos com os princípios referentes à recomendação 2, embora tenhamos dificuldade em perceber o alcance da frase “um claro reforço do peso atribuído ao critério de risco regulatório/risco de impacte concorrencial” na avaliação das várias propostas de uma concessão.

Há, contudo dois assuntos que consideramos de enorme importância no que diz respeito ao modelo de concessões e que estão ausentes dos princípios enunciados pela AdC.

Um diz respeito à especificação das condições a exigir no final de uma concessão, que é dos assuntos mais debatidos acerca das concessões portuárias. Na verdade, as condições contratuais para lidar com os ativos não totalmente amortizados no final do período da concessão influenciam fortemente os incentivos ao investimento na fase final do período de concessão. Mas podem ainda ser condicionantes dos termos do concurso para seleção de um novo concessionário

após o final da concessão anterior. Ou seja, trata-se de um assunto crítico quer para a eficiência dos investimentos ao longo do tempo, quer para o efetivo contributo do recurso à concorrência pelo mercado como elemento promotor da eficiência do setor.

O outro assunto relevante prende-se com a importância, quanto a nós não suficientemente salientada no relatório da AdC, da introdução nos contratos de concessão de sistemas de incentivo à eficiência, eventualmente recorrendo a mecanismos que conjuguem indicadores de desempenho com um sistema de prémios e penalizações.

Ambos os assuntos são também relevantes para a resposta à questão 14.

### **Questões 10, 11 e 12**

Concordamos globalmente com o reajustamento do modelo de rendas, em especial com a redução muito significativa das rendas variáveis, mas discordamos que o objetivo seja a redução do valor global das rendas.

Consideramos que o valor global das receitas das administrações portuárias deverá estar automaticamente alinhado com o valor dos custos de longo prazo em condições de funcionamento eficiente das administrações portuárias, pelo que nunca estará em causa a sua sustentabilidade económico-financeira, que é aqui uma restrição. O mérito desta abordagem é evitar a cobrança de rendas excessivas e introduzir um mecanismo de pressão dos agentes portuários sobre as administrações portuárias para a redução de custos.

Naturalmente que se houver margem para ganhos de eficiência, como nos parece ser de admitir, resultará uma redução das

rendas. Mas colocar como objetivo a redução das tarifas e das taxas, que é um meio (e não um fim!) para atingir outros objetivos, designadamente a competitividade dos portos, é potencialmente tão mau como o é a maximização das receitas dos portos.

Ainda a propósito da alteração do modelo de financiamento das administrações portuárias, salientamos a importância disso ser feito em harmonia com as alterações aos contratos de concessão, por forma a poder refletir os sistemas de incentivos sem por em causa a sustentabilidade destas entidades.

#### **Questões 13 e 14**

Concordamos com a necessidade de se explorar todas as possibilidades legais de renegociação de alguns dos atuais contratos de concessão, cujos termos consideramos na generalidade muito desajustados. Porém, não podemos deixar de chamar a atenção para as fortes restrições legais existente no quadro legal nacional e comunitário, bem como ao facto dessa renegociação depender também da vontade dos concessionários. Ainda assim, consideramos que existirá espaço para negociação favorável a ambas as partes.

Quanto aos aspetos que deveriam ser incluídos no âmbito da renegociação, chamamos a atenção para a importância de tratar as condições de final das concessões, nomeadamente quanto aos investimentos não amortizados, bem como de incluir nos contratos adequados incentivos à eficiência contratual, como tivemos oportunidade de salientar na resposta à questão 9.

Julgamos, ainda, dever haver alguma cautela no que diz respeito à proposta de redução dos prazos de concessão com

maior rapidez de recuperação de investimentos, pois poderá levar a um aumento de preços no período da concessão e a decisões de investimento ineficientes numa ótica intergeracional, tendo em conta que a vida útil de alguns ativos poderá ser superior a prazos de concessão que maximizem a frequência de recurso ao mercado.

Pare este equilíbrio é importante convocar o assunto das condições de final de concessão anteriormente referidos.

### **Questão 15**

Concordamos com a recomendação de liberalização, embora se deva salientar as restrições referidas pela AdC, a que acrescentamos restrições operacionais, economias de escala e indivisibilidades.

Deveria ser reforçada a obrigação das administrações portuárias demonstrarem que métodos menos intrusivos, nomeadamente o acesso liberalizado às atividades portuárias, não são adequados ao bom desempenho do porto sempre que decidam adotar medidas mais restritivas da concorrência.

### **Questão 16**

Concordamos com a recomendação 5 e julgamos que a obrigação de divulgação de informação trimestral quanto a variáveis operacionais e comerciais que não violem o segredo de negócio pode aumentar a eficácia das medidas propostas.

No entanto a maneira como está formulada a recomendação parece ignorar o estatuto das empresas em causa, particularmente o problema da integração vertical total ou parcial ou até eventuais cooperações de média ou longa

duração, bem como a complexidade de relações no setor portuário.

Note-se que a transmissão das reduções de custo ao longo da cadeia pode ser interrompida nos armadores internacionais que poderão ter condições de se apropriar desses benefícios sem os passarem para os carregadores nacionais. Este é um assunto que merece maior aprofundamento e que pode justificar políticas setoriais que “conduzam” parte desses benefícios para os agentes nacionais, desde que não sacrificando a eficiência e a competitividades dos portos.

*José Amado da Sila*  
*Eduardo Cardadeiro*