

ESTUDO SOBRE
CONCORRÊNCIA NO SETOR PORTUÁRIO
(Consulta Pública)

- Julho de 2015 -



Índice

0	Sumário Executivo.....	6
1	Introdução	8
1.1	A cadeia de valor do setor portuário	9
1.2	Importância do setor portuário para a competitividade da economia	11
1.3	Notas metodológicas	16
1.3.1	Paradigma Estrutura-Conduta-Resultados	16
1.3.2	Problemas-Causas-Estratégias-Plano de Ação	18
2	Caracterização do setor portuário em Portugal	20
3	Aplicação do Paradigma Estrutura-Conduta-Resultados	32
3.1	Estrutura de Mercado	32
3.1.1	Delimitação de mercados relevantes.....	35
3.1.2	Estrutura de oferta relativa à movimentação dos vários tipos de carga	41
3.1.3	Taxa de utilização do sistema portuário do Continente	51
3.1.4	Grau de diferenciação entre as várias infraestruturas portuárias.....	54
3.1.5	Grau de integração vertical de alguns operadores de terminais portuários	56
3.1.6	Condições de entrada e expansão de atuais ou potenciais concorrentes	60
3.1.7	Poder negocial dos clientes	62
3.1.8	Análise de Estrutura – Conclusão	64
3.2	Conduta das empresas do setor portuário	64
3.2.1	Níveis e estrutura de preços praticados.....	65
3.2.1.1	Serviços de movimentação portuária de mercadorias	67
3.2.1.2	Restantes serviços portuários.....	70
3.2.1.3	Rendas pagas pelos operadores portuários às administrações portuárias.....	72
3.2.2	Qualidade dos serviços prestados	74
3.2.3	Possíveis condutas anti-concorrenciais.....	77
3.3	Desempenho do setor portuário	81
3.3.1	Níveis de desempenho do setor portuário.....	81
3.3.2	Indicadores de produtividade do setor portuário	84
3.3.3	Indicadores económico-financeiros do setor portuário.....	89
4	Acesso ao Mercado e Contratos de Concessão	93
4.1	Adjudicação de contratos de concessão.....	94
4.2	Avaliação e eventual revisão dos atuais contratos de concessão	98
4.3	Renegociação dos contratos de concessão.....	104

4.4	Auditorias do Tribunal de Contas no âmbito do setor portuário	108
4.5	Acesso aos mercados dos serviços portuários	110
4.5.1	Proposta de Regulamento de acesso ao mercado dos serviços portuários	110
4.5.2	Condições de prestação dos principais serviços portuários	113
5	Conclusões	115
6	Recomendações	117
6.1	Recomendação 1 – (Re)definição do modelo de governação do setor portuário	119
6.2	Recomendação 2 – (Re)definição do modelo de concessões	120
6.3	Recomendação 3 – (Re)ajustamento do modelo de rendas das administrações portuárias	125
6.4	Recomendação 4 – Liberalização do acesso aos mercados dos serviços portuários ..	127
6.5	Recomendação 5 – Reforço da transmissão de custos ao longo da cadeia de valor do setor portuário (<i>pass-through</i>)	129
	Anexo I – Caracterização da atividade dos portos do Continente	131
	Anexo II - Características físicas das infraestruturas portuárias do Continente: Fundos, Comprimentos e Bocas dos Navios	144
	Anexo III – Instrumentos de política para o setor portuário	147
	O Plano 5 + 1 – Plano de Redução de Custos Portuários	147
	O Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas: Horizonte 2014-2020	152
	O Relatório do Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Elevado Valor Acrescentado (GT IEVA)	155
	Anexo IV – Comparação das produtividades de terminais de contentores, a nível mundial	157
	Anexo V – A Rede de Portos Europeia: Sintomas e causas de um funcionamento ineficiente ...	160

Índice de Tabelas

Tabela 1: Caracterização das infraestruturas / terminais portuários	22
Tabela 2: Movimento de Mercadorias nos portos do Continente (2013) – Toneladas	23
Tabela 3: Quotas dos portos do Continente por categoria de carga (2013) – Toneladas	24
Tabela 4: Movimento de Contentores nos portos do Continente (2013)	24
Tabela 5: Movimento de Navios nos principais portos do Continente (2013)	24
Tabela 6: Evolução da movimentação portuária dos vários tipos de carga (2010-13) – Ton.	26
Tabela 7: Evolução da atividade nos principais portos do Continente (2010-13) – Ton.	26
Tabela 8: Movimento de Contentores (TEUs) nos principais portos do Continente (2010-13)	26
Tabela 9: Movimentos de carga por tipo de granéis líquidos (2013) – Ton.	27
Tabela 10: Movimentos de carga por tipo de granéis sólidos (2013) – Ton.	27
Tabela 11: Distribuição da atividade pelos principais portos do Continente	29
Tabela 12: Índice de Vantagem Comparativa Revelada dos portos do Continente (2013)	31

Tabela 13: Índice de Vantagem Comparativa Revelada dos portos do Continente (2010)	31
Tabela 14: Quotas do Grupo Mota-Engil na operação de terminais portuários	43
Tabela 15: Quotas do Grupo E.T.E. na operação de terminais portuários.....	46
Tabela 16: Quotas do Grupo GALP Energia na operação de terminais portuários	47
Tabela 17: Outros Grupos Económicos / Operadores de Terminais nos portos do Continente ...	48
Tabela 18: Alguns Terminais de Uso Privativo.....	49
Tabela 19: Carga Contentorizada nos portos do Continente	50
Tabela 20: Carga Geral Fracionada nos portos do Continente.....	50
Tabela 21: Granéis Sólidos nos portos do Continente	51
Tabela 22: Peso relativo indicativo dos custos de operação portuária	67
Tabela 23: Principais armadores mundiais (carga contentorizada).....	69
Tabela 24: Qualidade das Infraestruturas de Transporte	84
Tabela 25: Qualidade da rede de infraestruturas portuárias na Europa	84
Tabela 26: Síntese de indicadores de <i>performance</i> sugeridos pela UNCTAD	86
Tabela 27: Indicadores financeiros de alguns operadores portuários.....	90
Tabela 28: Indicadores de rentabilidade de alguns portos espanhóis.....	92
Tabela 29: Indicadores financeiros das Administrações Portuárias	103
Tabela 30: Recomendações da AdC para a promoção da concorrência no setor portuário.....	118
Tabela 31: Atividade Portuária por Tipo de Carga (2013) – % do Total do Porto.....	131
Tabela 32: Atividade Portuária por Tipo de Carga (ton.) – Variação anual média 2010-13.....	131
Tabela 33: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, no porto de V.Castelo (ton.)	132
Tabela 34: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, no porto de Leixões (ton.) ..	134
Tabela 35: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, no porto de Aveiro (ton.)	135
Tabela 36: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, no porto de Fig. Foz (ton.) ..	137
Tabela 37: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, no porto de Lisboa (ton.)	139
Tabela 38: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, no porto de Setúbal (ton.) ..	140
Tabela 39: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, no porto de Sines (ton.)	142
Tabela 40: Fundos, Comprimentos e Bocas dos Navios disponíveis no Porto de V. do Castelo .	144
Tabela 41: Fundos, Comprimentos e Bocas dos Navios disponíveis no Porto de Leixões	144
Tabela 42: Fundos, Comprimentos e Bocas dos Navios disponíveis no Porto de Aveiro	144
Tabela 43: Fundos, Comprimentos e Bocas dos Navios disponíveis no Porto de Fig. da Foz	145
Tabela 44: Fundos, Comprimentos e Bocas dos Navios disponíveis no Porto de Lisboa	145
Tabela 45: Fundos, Comprimentos e Bocas dos Navios disponíveis no Porto de Setúbal	146
Tabela 46: Fundos, Comprimentos e Bocas dos Navios disponíveis no Porto de Sines	146
Tabela 47: Fundos, Comprimentos e Bocas dos Navios disponíveis nos Portos do Algarve.....	146
Tabela 48: Top mundial de produtividades por terminal (em 2013).....	158
Tabela 49: Top de produtividades no Continente americano (em 2013)	158
Tabela 50: Top de produtividade na Ásia (em 2013)	158
Tabela 51: Top de produtividades relativamente ao conjunto Europa, Médio Oriente e África (em 2013)	159
Tabela 52: Setor Portuário Europeu – Problemas, Causas, Objetivos de Política e Plano de Ação	166

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Comércio Internacional de Mercadorias	11
Gráfico 2: Comércio Marítimo	12
Gráfico 3: Tráfego de Contentores	12
Gráfico 4: Evolução das exportações nacionais de bens (Valor em Euros)	13
Gráfico 5: Meio de transporte utilizado nas exportações nacionais em 2013	14
Gráfico 6: Evolução das importações nacionais	14
Gráfico 7: Movimentos de Expedição nos portos do Continente / Toneladas (2013)	25
Gráfico 8: Movimentos de Receção nos portos do Continente / Toneladas (2013)	25
Gráfico 9: Carga movimentada por Categoria / Toneladas (2013)	27
Gráfico 10: Carga movimentada por porto / Toneladas (2013)	28
Gráfico 11: Movimento de Contentores nos portos do Continente / TEUs (2013)	28
Gráfico 12: Taxa de utilização do sistema portuário (2013)	52
Gráfico 13: Componentes da Fatura Portuária – Portos de Aveiro, Fig. Foz, Setúbal e Sines	66
Gráfico 14: Média das Componentes da Fatura Portuária	66
Gráfico 15: Componentes da Fatura Portuária a nível Europeu	67
Gráfico 16: Avaliação média global das dimensões analisadas	75
Gráfico 17: Avaliação média global das dimensões analisadas, por tipo de utilizador	76
Gráfico 18: Índice de Desempenho Logístico (LPI) [ano de 2014]	82
Gráfico 19: Evolução das rendas das concessões portuárias nos portos nacionais, entre 2003 e 2012	100
Gráfico 20: Proveitos, EBITDA e RAI do conjunto das administrações portuárias	104
Gráfico 21: Movimentação de carga por categoria – Porto de V. do Castelo	132
Gráfico 22: Movimentos de entrada e saída no Porto de V. do Castelo	133
Gráfico 23: Movimentação de carga por categoria – Porto de Leixões	134
Gráfico 24: Movimentos de entrada e saída no Porto de Leixões	134
Gráfico 25: Movimentação de carga por categoria – Porto de Aveiro	136
Gráfico 26: Movimentos de entrada e saída no Porto de Aveiro	136
Gráfico 27: Movimentação de carga por categoria – Porto de Fig. Foz	137
Gráfico 28: Movimentos de entrada e saída no Porto de Figueira da Foz	138
Gráfico 29: Movimentação de carga por categoria – Porto de Lisboa	139
Gráfico 30: Movimentos de entrada e saída no Porto de Lisboa	139
Gráfico 31: Movimentação de carga por categoria – Porto de Setúbal	141
Gráfico 32: Movimentos de entrada e saída no Porto de Setúbal	141
Gráfico 33: Movimentação de carga por categoria – Porto de Sines	142
Gráfico 34: Movimentos de entrada e saída no Porto de Sines	143
Gráfico 35: Prazos de Concessão de Terminais Portuários	149
Gráfico 36: Comparativo entre produtividades regionais (em 2013)	157
Gráfico 37: Inquiridos que identificam problemas nos serviços portuários, a nível europeu	164
Gráfico 38: Problemas nos serviços portuários a nível europeu, por tipo de serviço	164
Gráfico 39: Inquiridos que identificam restrições legais à concorrência, a nível europeu	164
Gráfico 40: Presença de mais do que um operador por tipo de serviço, a nível europeu	165

Índice de Figuras

Figura 1: Representação simplificada da cadeia logística de transporte de mercadorias	9
Figura 2: Representação simplificada das principais atividades e serviços portuários	10
Figura 3: Representação simplificada dos principais fluxos financeiros existentes	11
Figura 4: Paradigma Estrutura-Conduto-Resultados	17
Figura 5: Problema-Causas-Estratégias-Plano de Ação.....	19
Figura 6: O Sistema Portuário do Continente.....	20
Figura 7: Cruzamentos entre rotas Norte-Sul e Este-Oeste	22
Figura 8: Modelo das 5 Forças de Porter	33
Figura 9: Delimitação de mercados relevantes	40
Figura 10: Recomendações da AdC para o Setor Portuário	118
Figura 11: Corredores e rede principal de portos transeuropeia	161

0 Sumário Executivo

1. Os portos nacionais desempenham um papel que ultrapassa o seu contributo direto para a atividade económica e para a criação de emprego, uma vez que constituem um suporte à atividade desenvolvida em Portugal, funcionando como pontos de interligação nas redes logísticas e de transporte internacionais e, nessa medida, contribuem para facilitar a integração das indústrias nacionais nos mercados internacionais.
2. O aumento dos fluxos de comércio internacional associado ao reforço da globalização das economias tem-se refletido no crescimento sustentado da procura do transporte marítimo de mercadorias e, consequentemente, também no crescimento sustentado da procura de serviços portuários.
3. A UNCTAD¹ aponta para uma tendência de crescimento do comércio internacional a um ritmo mais elevado do que o crescimento da economia mundial e, por sua vez, o transporte marítimo de mercadorias tem crescido de uma forma mais acentuada do que o comércio internacional. Observa-se, assim, uma integração crescente das economias mundiais, por via do comércio internacional, desempenhando o transporte marítimo – e, nessa medida, o setor portuário – um papel crescente nesse processo de integração das economias.
4. A nível europeu, cerca de 74% do comércio de mercadorias entre a Europa e o resto do mundo é feito por via marítima; e cerca de 37% do transporte intra-europeu de mercadorias é feito por via marítima, no designado Transporte Marítimo de Curta Distância². Já a nível nacional, o transporte marítimo de mercadorias – e, consequentemente, a rede de portos nacionais – foi, em 2013, o meio utilizado para transportar 57% das exportações e 63% das importações nacionais, em toneladas e excluindo o comércio de serviços³; e foi o meio utilizado para transportar 36% das exportações e 32% das importações nacionais, em valor e excluindo o comércio de serviços⁴.
5. A literatura económica demonstra a existência de impactos significativos dos custos de transporte, incluindo os custos com as operações portuárias, sobre a evolução dos fluxos de comércio internacional⁵. De facto, estimou-se que um aumento de 10% no custo de transporte poderá reduzir o volume de trocas internacionais em cerca de 20%⁶. Também a qualidade dos serviços poderá influenciar o volume de trocas internacional, tendo sido estimado que um dia adicional de trânsito de mercadorias pode reduzir os volumes de mercadorias comercializadas em cerca de 1%⁷.
6. Nesta medida, é fundamental que se garanta um funcionamento eficiente do setor portuário nacional, atendendo, em particular, à relevância crescente e impacto potencial dos portos na competitividade da economia nacional.

¹ United Nation Conference on Trade and Development (UNCTAD), Review of Maritime Transport 2014.

² Cfr. Comunicação da CE “Portos: um motor para o crescimento”, de 23.05.2013 [COM(2013) 295 final].

³ Os valores passam para 95% e quase 100%, respetivamente, se considerarmos apenas o comércio para e de fora da UE; e para 32% e 28%, respetivamente, se considerarmos apenas o comércio entre Portugal e os outros países da UE. Valores calculados a partir das Estatísticas do Comércio Internacional de Bens do INE.

⁴ Estes valores passam para 81% e 87%, respetivamente, se considerarmos apenas o comércio para e de fora da UE; e para 17% e 10%, respetivamente, se considerarmos apenas o comércio entre Portugal e os outros países da UE. Valores calculados a partir das Estatísticas do Comércio Internacional de Bens do INE.

⁵ Clark, X., Dollar, D. and Micco, A. (2004), “Port Efficiency, Maritime Transport Costs, and Bilateral Trade”, Journal of Development Economics, Volume 75, 417-450.

⁶ Limao, N. and Venables, A.J. (2000), “Infrastructure, Geographical Disadvantage and Transport Costs”, The World Bank Economic Review, Volume 15(3), 451 - 479.

⁷ Djankov, S., Freund, C. and Pham, Cong S. (2006), « Trading on time », Policy Research Working Paper 3909, Washington DC, The World Bank.

7. O Estudo da Autoridade da Concorrência (AdC) tem como objetivo a apresentação de um conjunto de recomendações que visam dar resposta aos constrangimentos de índole concorrencial que afetam o setor portuário nacional e, assim, por via da promoção da concorrência, contribuir para um reforço da eficiência e da qualidade de funcionamento dos portos nacionais e, consequentemente, para potenciar o seu contributo para a competitividade nacional.
8. Em termos metodológicos, a AdC optou por seguir um quadro de análise que identifica, numa primeira fase, um conjunto de factos e sintomas passíveis de indiciar problemas de funcionamento do setor portuário nacional, para, numa segunda fase, se identificarem as causas subjacentes a tais factos e sintomas, em particular as causas de índole concorrencial. Após este exercício de diagnóstico de problemas de índole concorrencial, procede-se à recomendação de um conjunto de medidas que visam, por via da resposta aos constrangimentos identificados, promover a concorrência no setor portuário e, nessa medida, contribuir para melhorar a eficiência e a qualidade dos portos nacionais.
9. A promoção da concorrência no setor portuário deve fazer-se a dois níveis distintos: ao nível da **concorrência no mercado** e ao nível da **concorrência pelo mercado**.
10. Ou seja, importa promover as condições de **concorrência no mercado**, tanto ao nível da concorrência entre terminais portuários como, também, ao nível da concorrência entre prestadores dos serviços portuários (v.g., serviços de pilotagem, reboque).
11. No que se refere à concorrência entre terminais portuários, esta pode ocorrer entre terminais localizados no mesmo porto (i.e., **concorrência intra-porto**) ou entre terminais localizados em diferentes portos (i.e., **concorrência inter-portos**).
12. Importa, igualmente, promover as condições de **concorrência pelo mercado**, garantindo não apenas que a concessão de terminais portuários se realiza num ambiente de efetiva concorrência entre potenciais concessionários, mas também adequando os prazos das concessões ao estritamente necessário, aumentando, assim, a frequência com que a concessão volta ao mercado.
13. Deverá procurar, ainda, garantir-se que possíveis poupanças de custos a montante da cadeia de valor – incluindo eventuais reduções de rendas cobradas pelas administrações portuárias – serão efetivamente transmitidas ao longo da cadeia, em benefício dos utilizadores finais dos portos, i.e., dos carregadores.
14. A AdC identificou, também, determinados problemas relacionados, por um lado, com o modelo de governação do setor portuário, e, por outro lado, com o modelo de rendas definido nos contratos de concessão – i.e., ao nível da estrutura de rendas cobradas pelas administrações portuárias aos operadores de terminais –, os quais, de forma indireta, são passíveis de condicionar ou restringir a concorrência no mercado.
15. Nestes termos, a AdC apresentou o seguinte conjunto de **5 recomendações** que visam promover a concorrência no setor portuário, as quais serão detalhadamente descritas na secção 5 do presente Estudo:
 - Recomendação 1 – (Re)definição do **modelo de governação** do setor portuário;
 - Recomendação 2 – (Re)definição do **modelo de concessões**;
 - Recomendação 3 – (Re)ajustamento do **modelo de rendas das administrações portuárias**;
 - Recomendação 4 – Liberalização do **acesso aos mercados dos serviços portuários**;
 - Recomendação 5 – Reforço da **transmissão de custos ao longo da cadeia de valor** do setor portuário (*pass-through*).

1 Introdução

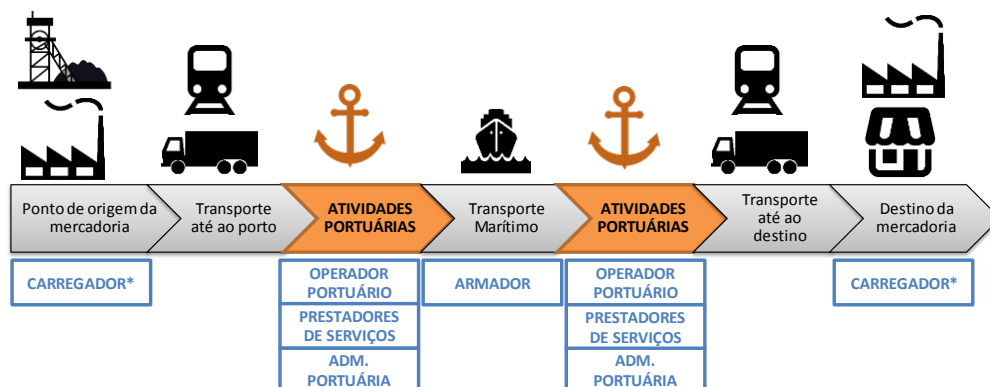
16. O setor portuário nacional desempenha um papel que ultrapassa o seu contributo direto para a atividade económica e para a criação de emprego, que resulta do facto dos portos constituírem um suporte à atividade económica desenvolvida em Portugal, funcionando como pontos de interligação nas redes logísticas e de transporte internacionais e, nessa medida, contribuírem para facilitar a integração das indústrias nacionais nos mercados internacionais.
17. Nos últimos anos tem-se verificado um crescimento sustentado da procura do transporte marítimo de mercadorias e, consequentemente, também da procura de serviços portuários, o que resulta do aumento dos fluxos de comércio internacional associado ao reforço da globalização das economias. Observa-se, assim, uma integração crescente das economias mundiais por via do comércio internacional, desempenhando o transporte marítimo – e, nessa medida, o setor portuário – um papel crescente nesse processo de integração das economias.
18. Nesses termos, é fundamental que se garanta um funcionamento eficiente do setor portuário nacional, atendendo, em particular, à relevância crescente do sistema de portos e ao seu impacto potencial na competitividade da economia.
19. 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 e, consequentemente, para potenciar o seu contributo para a competitividade da economia nacional.
20. Assim, a Autoridade da Concorrência (AdC), no âmbito da sua missão de promoção e defesa da concorrência e tendo em vista o funcionamento eficiente dos mercados, a afetação ótima dos recursos e os interesses dos consumidores, propôs-se à realização do presente Estudo, o qual tem como objetivos a apresentação de um conjunto de recomendações que visam dar resposta aos constrangimentos de índole concorrencial que afetam o setor portuário nacional e, por via da promoção da concorrência, contribuir para um reforço da eficiência e da qualidade de funcionamento dos portos nacionais e, consequentemente, para potenciar o seu contributo para a competitividade nacional.
21. Em termos metodológicos, a AdC optou por seguir um quadro de análise que identifica, numa primeira fase, um conjunto de factos e sintomas passíveis de indiciar problemas de funcionamento do setor portuário nacional, para, numa segunda fase, se identificarem as possíveis causas subjacentes a tais factos e sintomas, em particular as causas de índole concorrencial. Após este exercício de diagnóstico de problemas de índole concorrencial, procede-se à recomendação de um conjunto de medidas que visam, por via da resposta aos constrangimentos identificados, promover a concorrência no setor portuário e, nessa medida, contribuir para uma melhoria da eficiência e da qualidade de funcionamento dos portos nacionais.
22. Procede-se, na próxima subsecção, a uma descrição da cadeia de valor associada ao setor portuário, para, na subsecção seguinte, se fazer referência a alguns elementos que comprovam a importância do setor portuário para a competitividade da economia nacional. Conclui-se esta secção com uma descrição da metodologia de análise adotada no Estudo. A Secção 2 fará uma caracterização dos portos nacionais, em termos das respetivas características físicas e tipologias de cargas movimentadas. Na secção 3 procede-se a uma caracterização das condições de concorrência no setor portuário nacional, apresentando um conjunto de elementos relativos à estrutura de mercado, conduta ou comportamento das empresas que o integram, bem como uma série de indicadores que avaliam os

resultados ou desempenho do setor em causa. A secção seguinte – secção 4 – abordará o tema do acesso ao mercado, tanto ao nível da operação de terminais portuários como ao nível dos restantes serviços portuários (v.g., serviços de pilotagem e serviços de reboques). A secção 5 sintetizará as principais conclusões do Estudo, para se finalizar, na secção 6, com a apresentação do conjunto de recomendações que visam dar resposta aos constrangimentos identificados.

1.1 A cadeia de valor do setor portuário

23. A oferta portuária é constituída por diversos serviços complementares (v.g. serviço de movimentação de mercadorias em terminais portuários, serviço de reboques, serviço de pilotagem) que contribuem, no seu conjunto, para a determinação do grau de eficiência e qualidade de funcionamento dos portos.
24. O conjunto de serviços portuários constitui um elo de ligação na cadeia logística de transporte de mercadorias. Ora, o objetivo associado à cadeia logística em questão é transportar uma determinada mercadoria de um local específico até outro, podendo, nesse transporte, recorrer-se a vários meios de transporte em função da maior ou menor eficiência comparativa dos mesmos.
25. Em alguns percursos, a opção mais eficiente de transporte incluirá (pelo menos) um troço em que se recorrerá ao transporte marítimo de mercadorias e, consequentemente, aos serviços portuários. Nesses casos, para além dos serviços portuários e do transporte marítimo serão, também, utilizados outros tipos de transporte por forma a assegurar a continuidade do transporte entre a origem da mercadoria e o seu destino. O mais comum será existir um transporte prévio da mercadoria da sua origem até um determinado porto (de partida) e, posteriormente ao transporte marítimo, ocorrerá um novo transporte do porto (de destino) até ao destino da mercadoria (cfr. Figura 1).
26. Os transportes de ligação aos portos mais utilizados, em Portugal, são os transportes terrestres (por oposição ao transporte fluvial), nomeadamente o transporte ferroviário e, sobretudo, o transporte rodoviário. Em todo o caso, a escolha do meio de transporte a utilizar nos vários elos de ligação da cadeia logística tenderá a recair, obviamente, naquele que se revelar mais eficiente em função das características e especificidades do percurso e da carga transportada.

Figura 1: Representação simplificada da cadeia logística de transporte de mercadorias



*Considera-se que o carregador é o agente responsável pela contratação e pagamento do transporte marítimo. Esta questão dependerá da negociação efetuada entre o agente localizado na origem da mercadoria e o agente localizado no destino da mercadoria.

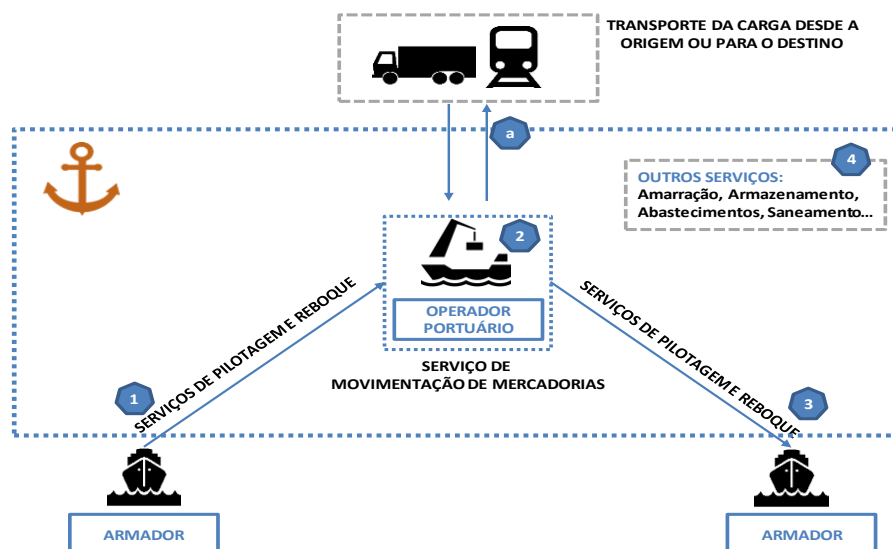
Fonte: AdC.

27. Embora as cadeias logísticas possam ser estruturadas de formas muito diversas, envolvendo uma grande variedade de agentes, importa aqui ter presente a intervenção dos agentes mais relevantes para a análise levada a cabo pela AdC no presente Estudo. Assim,

o transporte marítimo de mercadorias implicará: (i) a intervenção de um **carregador** (quem envia ou recebe a carga), que contrata com o prestador do serviço de transporte marítimo (i.e., com o **armador**) as condições deste transporte⁸; (ii) a prestação do serviço de movimentação de mercadorias num terminal portuário, pelo **operador portuário** que gere ou a quem foi concessionado a operação desse terminal; e (iii) a prestação de outros serviços portuários (v.g., serviços de reboque, serviços de pilotagem) assegurados por **prestadores de serviços**⁹ ou, nalguns casos, diretamente pelas próprias **administrações portuárias**.

28. A chegada (ou a partida) de um navio a determinado porto envolve, normalmente, um conjunto de atividades e serviços que se complementam. Assim, o navio terá que navegar da entrada do porto até ao cais do terminal portuário onde serão carregadas ou descarregadas as mercadorias. Para isso, o armador terá, por regra, de recorrer a um **serviço de pilotagem** e a um **serviço de reboque** que acompanham a entrada (ou saída) do navio no porto (*passo 1* da figura seguinte).
29. Com o navio acostado no cais do terminal portuário, as mercadorias são carregadas ou descarregas pelo operador portuário (*passo 2 – serviço de movimentação portuária de mercadorias*), podendo depois o navio abandonar o porto, utilizando novamente os serviços de pilotagem e reboque (*passo 3*) e seguir viagem.
30. Existe também um conjunto de atividades e serviços portuários complementares aos já mencionados, essenciais à prestação do serviço de transporte marítimo e à carga e descarga de mercadorias de forma eficiente nos portos (*passo 4*): **serviço de amarração, abastecimento de navios, saneamento, armazenagem de mercadorias, administrativos e sanitários**, entre outros.
31. Por último, as mercadorias farão um percurso em terra do local de origem até ao porto ou deste até ao local de destino, recorrendo, essencialmente, ao transporte ferroviário ou rodoviário.

Figura 2: Representação simplificada das principais atividades e serviços portuários



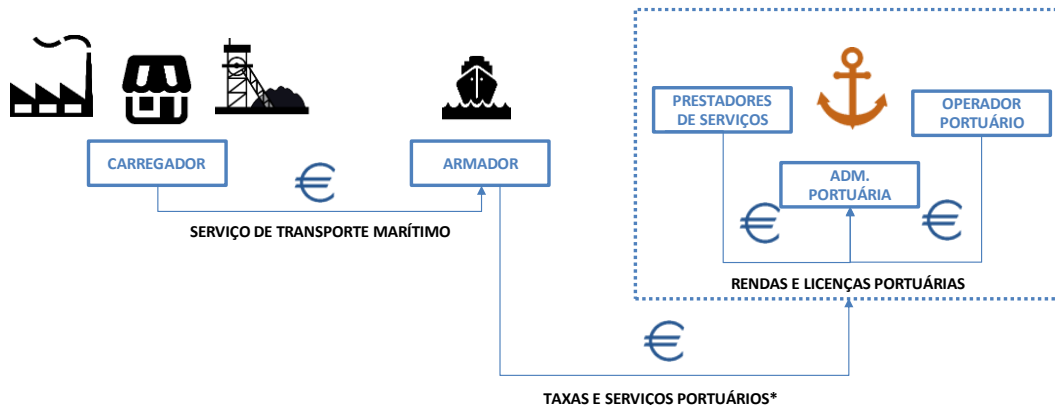
Fonte: AdC.

⁸ Em muitas situações os agentes de navegação terão um papel essencial nesta negociação, servindo como intermediário entre os carregadores e os armadores, podendo, ainda, desempenhar uma função de agregação de carga de vários carregadores.

⁹ Autorizados, licenciados ou concessionados pelas Administrações portuárias.

32. Atendendo ao conjunto de atividades descritas, identificam-se três principais fluxos financeiros no âmbito da prestação de serviços portuários: (i) o pagamento do serviço de transporte marítimo pelo carregador ao armador; (ii) o pagamento dos serviços portuários pelo armador ao operador do terminal portuário e restantes prestadores de serviços, bem como as taxas portuárias à administração portuária; e (iii) o pagamento de rendas da concessão de terminais portuários e de licenças de prestação de serviços às administrações portuárias por parte do operador portuário e restantes prestadores de serviços portuários.

Figura 3: Representação simplificada dos principais fluxos financeiros existentes



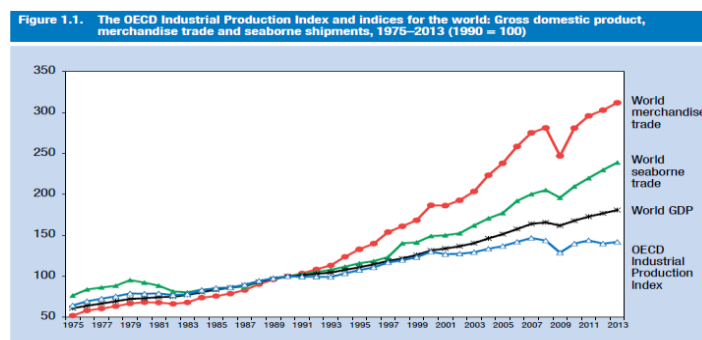
*Em algumas situações poderá ser o carregador a negociar e pagar as taxas e serviços portuários. No caso de linhas de transporte regular, em princípio, será o armador a efetuar a negociação e o pagamento das taxas e serviços portuários.

Fonte: AdC.

1.2 Importância do setor portuário para a competitividade da economia

33. O setor portuário integra-se nas cadeias logísticas internacionais, fazendo a ligação entre o transporte de mercadorias em terra e o transporte de mercadorias por via marítima, encontrando-se, nessa medida, a atividade dos ports intimamente ligada à evolução do comércio internacional de mercadorias.
34. O comércio internacional tem crescido a um ritmo mais elevado do que o produto mundial e, por sua vez, o transporte marítimo de mercadorias tem crescido de forma mais acentuada do que o comércio internacional. Observa-se, assim, uma integração crescente das economias por via do comércio internacional, desempenhando o transporte marítimo – e, nessa medida, o setor portuário – um papel crescente nesse processo de integração.

Gráfico 1: Comércio Internacional de Mercadorias



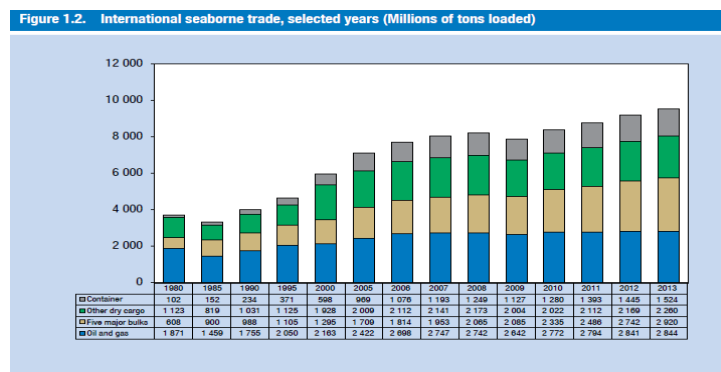
Fonte: UNCTAD, Review of Maritime Transport 2014.

35. É também expetável que a globalização e o comércio internacional mantenham a tendência de crescimento sustentado que se tem verificado, sendo assim previsível que se mantenha

o crescimento sustentado da procura do transporte marítimo de mercadorias e, consequentemente, também a procura de serviços portuários¹⁰.

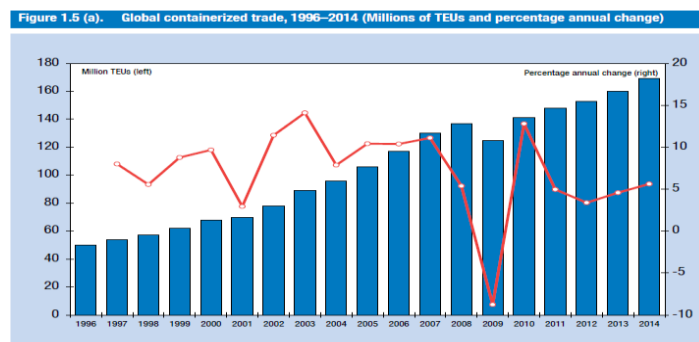
36. Por categorias de carga, nota-se um crescimento acentuado da carga contentorizada, conforme resulta dos gráficos seguintes, prevendo-se que continue a ser este o tipo de carga com maior crescimento no futuro. Refira-se, aliás, que a contentorização da carga contribuiu para aumentar a eficiência do transporte marítimo em resultado da maior facilidade em manusear este tipo de cargas.

Gráfico 2: Comércio Marítimo



Fonte: UNCTAD, Review of Maritime Transport 2014.

Gráfico 3: Tráfego de Contentores



Fonte: UNCTAD, Review of Maritime Transport 2014.

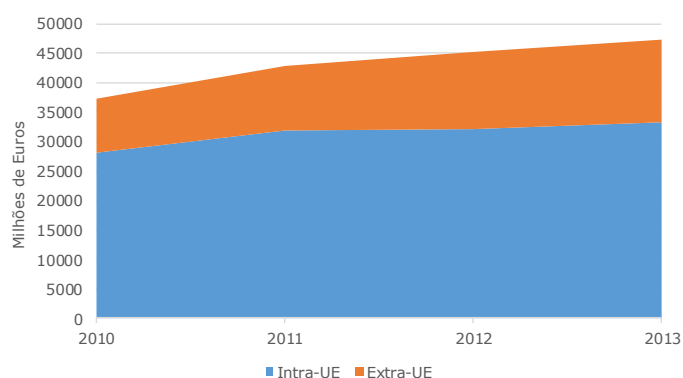
37. Aliado ao expetável aumento de procura do transporte marítimo decorrente dos fluxos de comércio internacional, dever-se-á também ponderar a possibilidade do aumento de procura ter origem num aumento de competitividade do transporte marítimo face aos restantes meios de transporte. De facto, no transporte intercontinental de mercadorias, sobretudo para cargas que impliquem volume e/ou peso significativo, não existem verdadeiras alternativas ao transporte marítimo de mercadorias.
38. Adicionalmente, sendo o transporte marítimo de mercadorias, para a generalidade dos percursos e distâncias, mais eficiente no consumo de combustível e menos poluente do que os meios de transporte alternativos, pode perspetivar-se a possibilidade das exigências e taxas de cariz ambiental virem a reforçar, no futuro, o recurso ao transporte marítimo.
39. Também os desenvolvimentos associados à construção de navios com maior capacidade de carga e mais eficientes em termos de consumo de energia, aliados à crescente eficiência e automatização das operações portuárias decorrente da especialização dos terminais de

¹⁰ As previsões do Banco Mundial indicam que, nos próximos anos, o Produto mundial crescerá a um ritmo médio de 2,9% a.a., prevendo-se um crescimento do comércio internacional de cerca de 6,6% a.a..

carga, podem contribuir para reduzir o custo por unidade de carga transportada por via marítima e aumentar a competitividade deste meio de transporte.

40. Perspetiva-se, conseqüentemente, que, em geral, o transporte marítimo de mercadorias continue a crescer de forma significativa, aumentando, por essa via, a importância económica dos portos e dos serviços portuários aí prestados.
41. Note-se, ainda, que a relevância económica de um porto extravasa o contributo direto deste em termos de criação de valor acrescentado e da geração de emprego decorrente da atividade portuária. Os portos nacionais constituem sobretudo um suporte à atividade económica desenvolvida em Portugal, funcionando como pontos de interligação nas redes logísticas e de transporte internacionais, permitindo a integração das indústrias nacionais nos mercados internacionais cada vez mais globalizados e competitivos.
42. É deste acesso facilitado em termos de custo, frequência e fiabilidade a outros mercados de importação e exportação e à integração eficiente da economia e indústrias nacionais nas redes logísticas de transporte internacional que decorrem os maiores benefícios económicos associados à atividade portuária desenvolvida nos portos nacionais. Ou seja, é precisamente da importância dos portos para a competitividade internacional das empresas e produtos portugueses que resulta um dos principais contributos da atividade portuária para a criação de riqueza económica e geração de emprego.
43. A este respeito, os dados relativos às exportações portuguesas de bens demonstram que estas têm apresentado uma tendência claramente crescente em volume e valor, sobretudo no que diz respeito às exportações de bens para países fora da União Europeia¹¹.

Gráfico 4: Evolução das exportações nacionais de bens (Valor em Euros)



Fonte: INE, Estatísticas do Comércio Internacional de bens. Dados definitivos até 2012 e provisórios de 2013.

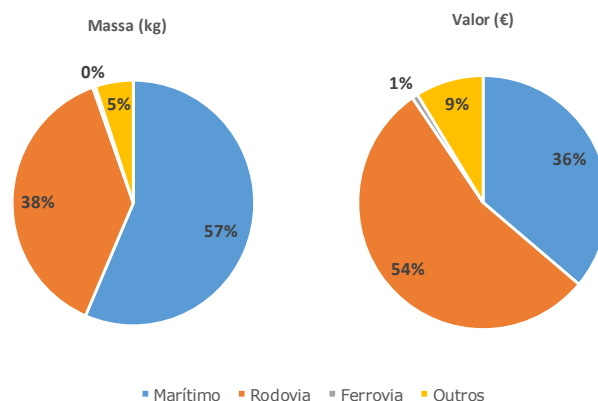
44. O Banco de Portugal projeta que o dinamismo que o setor exportador¹² tem vindo a apresentar se manterá robusto nos próximos anos, prevendo que a afetação de recursos seja crescentemente orientada para os setores transacionáveis da economia.
45. Note-se que as exportações portuguesas de bens são feitas sobretudo por via marítima ou rodoviária, verificando-se, conforme seria exetável, que as exportações feitas para fora da União Europeia são realizadas muito substancialmente por via marítima. É precisamente

¹¹ As estatísticas do comércio internacional revelam, para além de um crescimento nominal das exportações de bens energéticos, um reforço significativo das exportações de bens de consumo, nomeadamente bens alimentares e artigos de vestuário e calçado.

¹² O Banco de Portugal prevê para a totalidade de 2014, para 2015 e 2016 uma variação positiva, não só das exportações totais, mas também, em particular, das exportações de bens. Vide Boletim Económico do Banco de Portugal – Dezembro de 2014. Disponível em: http://www.bportugal.pt/pt-PT/EstudosEconomicos/Publicacoes/BoletimEconomico/Publicacoes/Bol_Econ_dezembro_p.pdf.

para este conjunto de destinos que as exportações portuguesas apresentam um crescimento mais significativo.

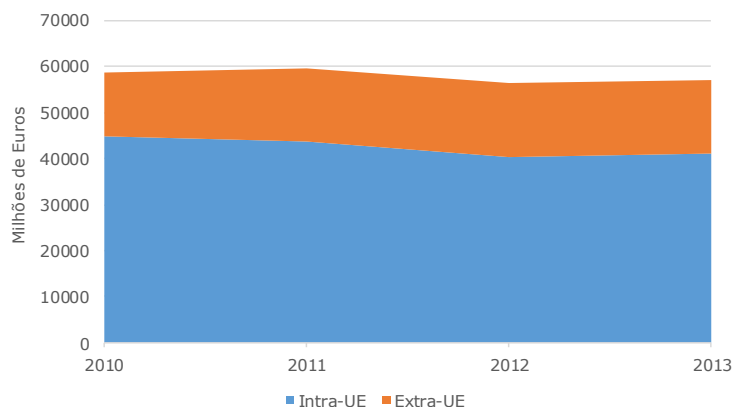
Gráfico 5: Meio de transporte utilizado nas exportações nacionais em 2013



Fonte: INE, Estatísticas do Comércio Internacional de bens.

46. No que concerne às importações de bens, verifica-se que o transporte marítimo é também significativamente importante, tendo estado na base, em 2013, de cerca de 63%¹³ das importações de bens para Portugal. Desde 2010 até 2013, o total de importações portuguesas reduziu-se ligeiramente, ainda que os dados disponíveis desde 2013 indiquem uma recuperação sustentada das mesmas.

Gráfico 6: Evolução das importações nacionais



Fonte: INE, Estatísticas do Comércio Internacional de bens.

47. Verifica-se consequentemente que a relevância económica dos portos tem vindo a aumentar, em linha com a crescente globalização da atividade económica mundial e da economia portuguesa em particular.
48. Também o desenvolvimento, não só do transporte marítimo mas igualmente dos restantes meios e redes de transporte (v.g. ferrovia, rodovia), tem contribuído para alargar a área de influência e a relevância económica dos portos e dos serviços aí prestados. De facto, o desenvolvimento do transporte marítimo permitiu que o conjunto de áreas geográficas mundiais que, direta ou indiretamente, são servidas a partir de um determinado porto nacional seja mais alargado, com benefícios em termos de frequência, velocidade e fiabilidade do transporte. Adicionalmente, o desenvolvimento ocorrido nos restantes

¹³ Considerando o peso dos bens importados. Caso se considere o valor total (em Euros) dos bens importados esta proporção é reduzida para cerca de 32%.

meios e redes de transporte veio potencialmente alargar o *hinterland* associado a cada porto, aumentando, também por aí, a influência e relevância económica do setor portuário.

49. Os portos e a atividade portuária são assim especialmente relevantes na determinação da atratividade económica das áreas geográficas em que se inserem e, consequentemente, dos incentivos para que determinado tipo de indústrias ou atividades invistam numa dada região. Isto é, as condições de investimento na economia portuguesa estão também, naturalmente, dependentes dos portos nacionais e da forma como estes se interligam nas redes logísticas internacionais.
50. É certo que a relevância económica de um porto está muito dependente da forma como esse porto se integra na rede logística a que pertence e não unicamente da eficiência e organização das operações portuárias que nele decorrem. Ou seja, a sua relevância está em muito dependente de fatores exógenos e não controláveis pelos agentes de negócio no porto e restantes agentes nacionais. Note-se, porém, que desta constatação não decorre uma menor relevância em obter uma operação portuária o mais eficiente e adequada possível.
51. Conclui-se que a relevância económica dos portos é significativa e apresenta potencial para crescer significativamente, pelo seu potencial para gerar crescimento económico e emprego. O que, aliás, é reforçado pelo facto de estamos perante uma pequena economia aberta, localizada numa extremidade do Continente europeu (impossibilitando uma exportação fácil e com baixo custo por meio ferroviário ou rodoviário para a generalidade dos países europeus) e na intersecção das rotas de longa distância Norte-Sul e Este-Oeste.
52. Nesse sentido, pode concluir-se que eventuais ineficiências ou obstáculos à prestação dos serviços portuários são relevantes e podem comprometer significativamente o desenvolvimento da economia portuguesa. De entre estes obstáculos poderão encontrar-se eventuais problemas de índole concorrencial existentes no setor, o que reforça a oportunidade e relevância do presente estudo.
53. De facto, eventuais ineficiências no modo de funcionamento dos portos são passíveis de se traduzir em acréscimo de custos logísticos na movimentação de mercadorias, o que implicará, consequentemente, um aumento do custos associados às exportações e importações nacionais que recorram aos portos. Note-se que este eventual aumento no custo das exportações nacionais implicará, necessariamente, um efeito negativo na competitividade internacional potencial dos produtos portugueses, diminuindo, consequentemente, o potencial de crescimento económico e geração de emprego associado às exportações de bens.
54. Ainda que se possa questionar o nível de influência que os custos portuários possam ter no preço total dos produtos de consumo, produtos importados ou produtos exportados, será inegável a sua relevância no custo total do transporte de mercadorias. A este respeito, a literatura disponível indica que os custos de transporte apresentam uma influência significativa nos volumes de mercadorias comercializadas¹⁴. De facto, estimou-se que um aumento de 10% no custo de transporte possa reduzir o volume de trocas em cerca de 20%¹⁵.
55. Focou-se a análise, até agora, na questão do custo decorrente de ineficiências da operação portuária. Porém, igual ou ainda mais relevante serão as eventuais ineficiências nos

¹⁴ Clark, X., Dollar, D. and Micco, A. (2004), "Port Efficiency, Maritime Transport Costs, and Bilateral Trade", *Journal of Development Economics*, Volume 75, 417-450.

¹⁵ Limao, N. and Venables, A.J. (2000), "Infrastructure, Geographical Disadvantage and Transport Costs", *The World Bank Economic Review*, Volume 15(3), 451 - 479.

serviços portuários que afetem a qualidade, a velocidade e a fiabilidade com que decorrem as operações portuárias.

56. Este tipo de impactos negativos nas operações portuárias, para além de resultarem numa inevitável expressão monetária equivalente à de um aumento do preço/custo dos serviços portuários, podem também afetar a forma como os portos nacionais se interligam na cadeia logística internacional, diminuindo ou tornando a sua integração menos interessante. Podem, nomeadamente, afetar negativamente as escolhas dos armadores internacionais quanto à frequência e destino das linhas regulares de transporte de mercadorias que passam nos portos nacionais, prejudicando a competitividade da economia portuguesa.
57. A literatura disponível indica, em linha com o mencionado, que não serão apenas os preços dos serviços portuários (e a sua influência no custo total do transporte) a afetar o volume de trocas existentes. Também a qualidade dos serviços poderá influenciar o volume de trocas internacional, tendo sido estimado que um dia adicional de trânsito de mercadorias pode reduzir os volumes de mercadoria comercializada em cerca de 1%¹⁶. Em bens perecíveis ou sensíveis à passagem do tempo, este efeito negativo tenderá a ser significativamente superior.
58. Face a este enquadramento, reitera-se que 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 e, consequentemente, para potenciar o seu contributo para a competitividade da economia nacional.

1.3 Notas metodológicas

59. A presente subsecção descreve, sumariamente, as metodologias que serão utilizadas no Estudo para se proceder, por um lado, à caracterização do modo de funcionamento do sistema portuário nacional e, por outro lado, à identificação de eventuais constrangimentos à concorrência no setor, respetivas causas e proposta de medidas e recomendações que possam atenuar ou eliminar tais constrangimentos.

1.3.1 Paradigma Estrutura-Conduto-Resultados

60. Com o objetivo de sistematizar a informação recolhida sobre o modo de funcionamento do sistema portuário nacional, recorre-se a um dos instrumentos fundamentais da metodologia da Economia Industrial, o chamado *Paradigma Estrutura-Conduto-Resultados* ("Paradigma E-C-R")¹⁷.
61. O Paradigma E-C-R não é mais do que um esquema conceptual de análise que sistematiza diversos aspetos relevantes para a determinação do modo de funcionamento dos mercados, permitindo aferir, em particular, o grau de concorrência no mercado – ou, de forma equivalente, o grau de poder de mercado das empresas participantes no mercado –, bem como as consequências de tal poder de mercado (v.g., ao nível dos preços e qualidade, grau de inovação e eficiência produtiva).
62. Permite ainda, agora numa perspetiva normativa, avaliar o impacto no modo de funcionamento dos mercados de medidas de política económica que visem, entre outros,

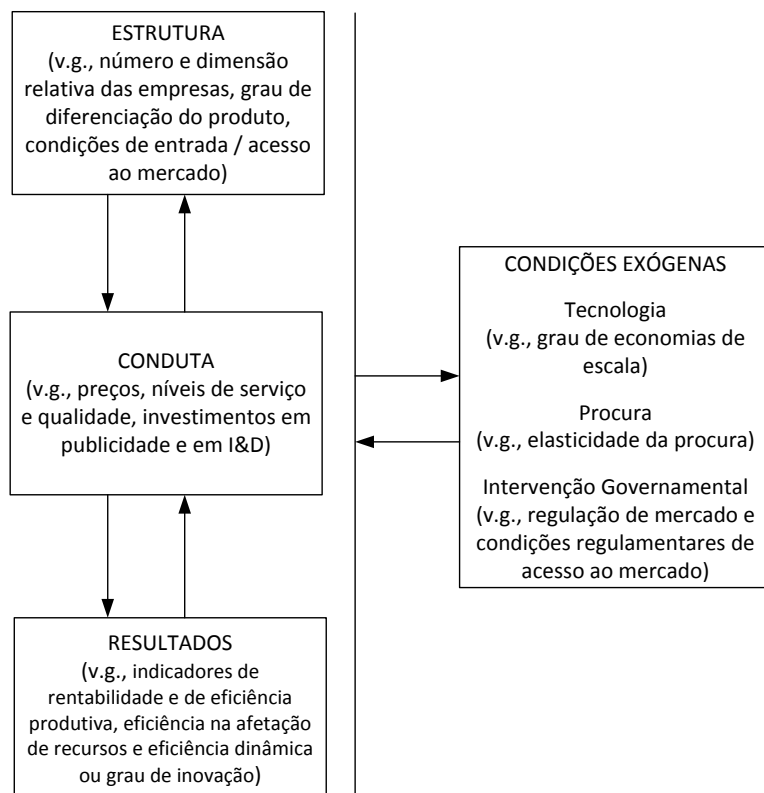
¹⁶ Djankov, S., Freund, C., and Pham, Cong S. (2006), « *Trading on time* », Policy Research Working Paper 3909, Washington DC: The World Bank.

¹⁷ Vide, por exemplo, Luis Cabral, "Economia Industrial", McGraw-Hill, 1994.

reforçar as condições de contestabilidade e de abertura dos mercados (v.g., regulamentação de acesso aos mercados, modelos de regulação, política de concorrência).

63. Nos termos do Paradigma E-C-R, os mercados são caracterizados pela sua estrutura (v.g., número de empresas e grau de concentração do mercado, grau de diferenciação do produto, nível de integração vertical e condições de entrada / acesso ao mercado), pela conduta ou comportamento das empresas que o integram (v.g., em termos de níveis de preços ou qualidade, investimentos em publicidade ou em atividades de I&D), bem como por uma série de indicadores que avaliam os resultados ou desempenho do mercado em causa (v.g., indicadores de rentabilidade e de eficiência produtiva, eficiência na afetação dos recursos e grau de inovação).
64. Estes aspetos estão ligados entre si, i.e., a Estrutura do mercado pode influenciar a Conduta das empresas e, por sua vez, esta última determina os Resultados do mercado. Mas, por outro lado, a relação de causalidade também se pode fazer no sentido inverso, i.e., os Resultados podem influenciar a Conduta (v.g., a rentabilidade da empresa determina a sua capacidade de investimento) e, por sua vez, esta última pode contribuir para a determinação da Estrutura do mercado (v.g., determinadas condutas da empresa podem ter um efeito de exclusão de concorrentes do mercado e, conseqüentemente, tornar a estrutura de mercado mais concentrada).
65. Os aspetos relativos à Estrutura-Conduta-Resultados são, por sua vez, condicionados por um conjunto de condições exógenas ao funcionamento do mercado, tais como a procura de mercado (v.g., nível de procura ou a sua elasticidade relativamente a preços), a tecnologia (v.g., grau de economias de escala) e a intervenção governamental (v.g., regulação do mercado e condições de acesso ao mercado).

Figura 4: Paradigma Estrutura-Conduta-Resultados



Fonte: AdC

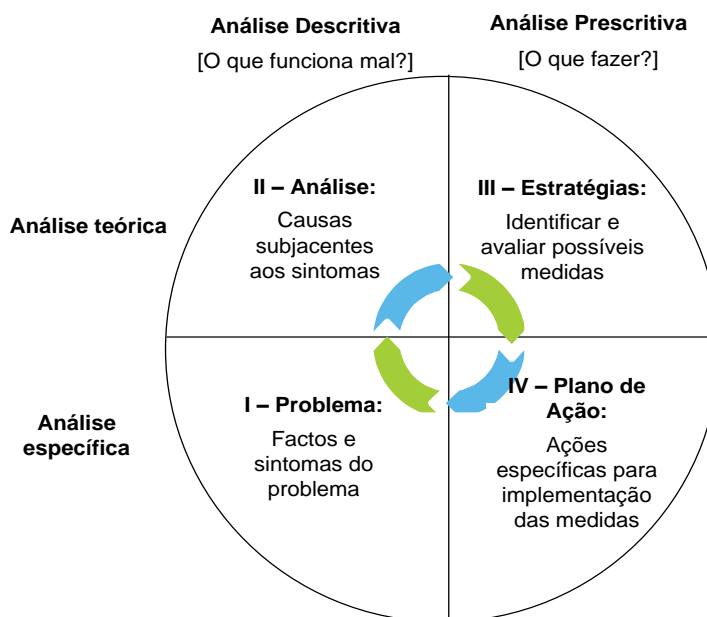
66. O presente Estudo sistematizará diversos indicadores relativos ao modo de funcionamento do setor portuário nacional, em termos de estrutura de mercado (*cf.* secção 3.1), comportamento das empresas envolvidas no setor (*cf.* secção 3.2) e, ainda, de resultados ou desempenho do setor (*cf.* secção 3.3).

1.3.2 Problemas-Causas-Estratégias-Plano de Ação

67. O objetivo do presente Estudo é a identificação de medidas e recomendações que possam atenuar ou eliminar eventuais constrangimentos à concorrência e, dessa forma, contribuir para reforçar a eficiência e a competitividade dos portos nacionais.
68. Com esse intuito, é importante que se faça uma análise sistemática que identifique, por um lado, factos e sintomas que possam revelar um funcionamento menos eficiente do sistema portuário nacional e, por outro lado, procure compreender as causas subjacentes a tais factos e sintomas – em particular as causas de índole concorrencial –, para que, a seguir, se possam prescrever estratégias que visem corrigir os problemas identificados, bem como um plano de ação de implementação de tais estratégias.
69. Note-se que alguns dos condicionamentos à competitividade dos portos nacionais poderão não resultar de constrangimentos à concorrência, mas de constrangimentos de outra ordem (*v.g.*, constrangimentos infra-estruturais, como é o caso das deficientes ligações dos portos nacionais à rede ferroviária)¹⁸. A identificação de constrangimentos de outras ordens, que não os constrangimentos à concorrência, não cabem no âmbito deste Estudo, o qual procurará identificar apenas os constrangimentos de índole concorrencial.
70. Para que se possa, por um lado, levar a cabo um estudo sistemático dos vários constrangimentos que afetam a competitividade dos portos nacionais, designadamente aqueles que resultam de constrangimentos à concorrência, bem como, por outro lado, proceder à identificação de medidas ou recomendações que possam atenuar ou eliminar tais constrangimentos, a AdC propõe-se seguir o seguinte quadro de análise.

¹⁸ O Relatório Final do Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Elevado Valor Acrescentado (IEVA), publicado no final de janeiro de 2014 (e disponível em <http://www.ieva.pt/media/docs/estudo.pdf>), identifica um conjunto de constrangimentos de natureza infra-estrutural no sistema marítimo-portuário nacional, propondo, como resposta a tais constrangimentos, 18 projetos de investimento prioritário nos portos, a concretizar até 2020.

Figura 5: Problema-Causas-Estratégias-Plano de Ação



Fonte: AdC¹⁹

71. Assim, a análise far-se-á em duas dimensões distintas. Por um lado, o Estudo evoluirá de uma análise descritiva para uma análise prescritiva; por outro lado, a análise específica à situação concreta dos portos nacionais será complementada por uma análise de cariz mais teórica.
72. Desta forma, numa primeira fase da análise, a AdC procurará identificar eventuais factos e sintomas passíveis de indiciar um funcionamento menos eficiente dos portos nacionais; numa segunda fase de análise, ainda numa perspetiva essencialmente descritiva, procuraremos identificar as possíveis causas subjacentes a tais factos e sintomas, incluindo eventuais constrangimentos (de índole essencialmente concorrencial) que impeçam um funcionamento mais adequado do mercado.
73. A seguir, evoluiremos da análise descritiva das duas fases anteriores, para uma análise prescritiva, propondo possíveis medidas de resposta aos constrangimentos de natureza concorrencial identificados, o que se traduzirá no conjunto de Recomendações da AdC com que encerraremos o presente Estudo.

¹⁹ Esquema adaptado a partir de Roger Fisher & Alan Sharp, "Getting It Done: How to lead when you're not in charge", HarperBusiness, 1998; e de Roger Fisher & William Ury, "Getting to Yes: Negotiating an Agreement Without Giving In", Random House Business Books, 1999.

2 Caracterização do setor portuário em Portugal

75. O sistema portuário do Continente é constituído por nove portos comerciais, cinco dos quais constituem o designado sistema portuário principal – portos de Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines –, e os restantes quatro integram o designado sistema portuário secundário – Viana do Castelo, Figueira da Foz, Faro e Portimão.
76. A maioria destes portos (Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal, Sines e Portimão) integram a Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T)²⁰, nomeadamente no corredor multimodal principal que liga Lisboa a Estrasburgo (Corredor Atlântico), estando prevista a integração dos três maiores portos – Sines, Leixões e Lisboa – como nós da rede principal (rede *core*). A RTE-T integra ainda sete portos das regiões autónomas, ficando quatro deles localizados nos Açores²¹ e os restantes três na Madeira²².

Figura 6: O Sistema Portuário do Continente



Fonte: IEVA*, Relatório Final, 2014.

* IEVA – Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Elevado Valor Acrescentado.

77. A fachada atlântica da Península Ibérica, onde se localizam os principais portos marítimos nacionais, posiciona-se no cruzamento das principais rotas de tráfego marítimo Norte-Sul e Oeste-Este²³, beneficiando de um tráfego crescente, sobretudo ao nível de carga contentorizada e, na medida em que se encontra no referido cruzamento das rotas Norte-Sul e Oeste-Este, também ao nível do transbordo de contentores.
78. De facto, o movimento de contentores tem vindo a aumentar de forma acentuada nos portos do Continente, tendo-se verificado, no período entre 2010 e 2013, um crescimento

²⁰ Para uma descrição da RTE-T, *vide* Anexo V.

²¹ Portos de Ponta Delgada, Horta, Flores e Praia da Vitória.

²² Portos do Funchal, Porto Santo e Caniçal.

²³ *cfr.* Figura 7.

médio anual da carga contentorizada na ordem dos 15% no conjunto dos portos do Continente^{24,25}. Este aumento é explicado pelo crescimento observado no porto de Leixões (na ordem dos 9% ao ano) e, sobretudo, pelo enorme crescimento verificado no porto de Sines (na ordem dos 35,3% ao ano)²⁶.

79. Acrescente-se, aliás, que a carga contentorizada é o tipo de carga que mais tem crescido nos portos do Continente – com um crescimento médio anual de 15% em TEUs e 17,3% em toneladas –, explicando, em boa parte, o crescimento médio anual na ordem dos 6,9% da movimentação total de carga nos portos do Continente, no período entre 2010 e 2013. Os outros tipos de carga que mais cresceram foram a carga geral fracionada e os granéis líquidos, com crescimentos médios anuais na ordem dos 11,8% e 2,8%, respetivamente^{27,28}.
80. Saliente-se ainda que, atualmente, no respeitante ao porto de Sines, mais de 3/4 dos movimentos de contentores registados correspondem a *transshipment*. De facto, dos 931.036 TEUs de carga contentorizada movimentada no porto de Sines, em 2013, os movimentos de *transshipment* envolveram 723.036 TEUs, ou seja, cerca de 78% de toda a carga contentorizada²⁹.
81. A propósito dos movimentos de *transshipment*, refira-se que o transbordo de contentores é utilizado para reduzir os custos e aumentar o fator de utilização dos navios-mãe, podendo assumir duas formas distintas: o *relay transshipment*, quando o transbordo é feito entre dois navios-mãe, ocorrendo, essencialmente, no cruzamento de duas rotas de longa distância ou de *deep sea*; e o *hub-and-spoke transshipment*, quando o transbordo é feito entre o navio-mãe e um navio *feeder*, ocorrendo na ligação entre rotas de longa distância e rotas de curta distância.
82. Ora, o facto dos portos da fachada atlântica da Península Ibérica e, em particular, aqueles que permitem a movimentação de navios de maior dimensão (*in casu*, Sines), se encontrarem no cruzamento das rotas de longa distância Norte-Sul e Este-Oeste, permite potenciar os dois tipos de transbordo. O que, no caso de Sines, se tem traduzido no crescimento acentuado da movimentação de carga contentorizada, representando, as operações de transbordo, mais de 3/4 de toda carga contentorizada aí movimentada.

²⁴ No presente Relatório, as taxas de crescimento médias são calculadas em termos compostos. Isto é, recorre-se ao conceito de *CAGR – Compound Annual Growth Rate*, ou taxa de crescimento anual média composta.

²⁵ Cfr. Tabela 8.

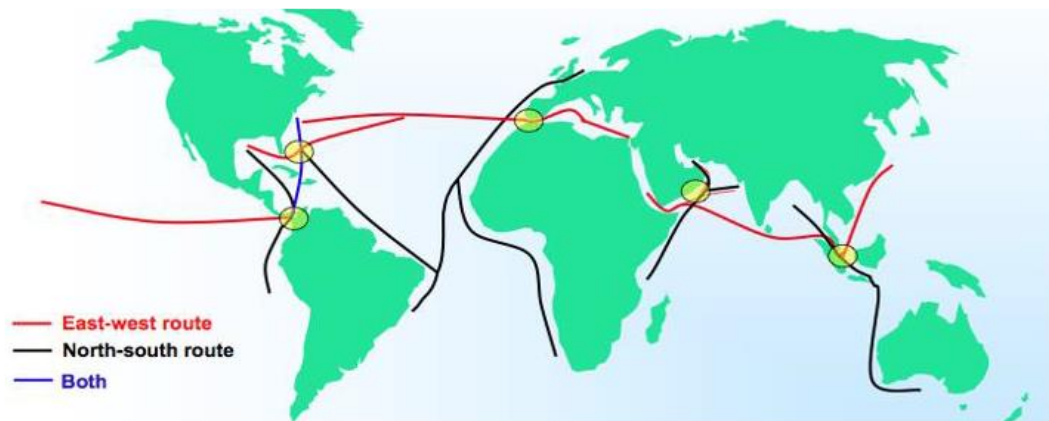
²⁶ *Idem*.

²⁷ Cfr. Tabela 6.

²⁸ No caso dos granéis líquidos, o crescimento verificado no período entre 2010 e 2013 foi, em parte, explicado pelo aumento das exportações de produtos petrolíferos refinados, traduzido no aumento dos movimentos de carga na ordem dos 35%. Assim, a movimentação de produtos petrolíferos refinados aumentou 11,1% no período em referência, uma vez que o aumento das movimentações de carga (na ordem dos 35%) mais do que compensou a redução (na ordem dos 11,1%) das descargas portuárias de produtos petrolíferos refinados. Já a movimentação portuária de petróleo bruto aumentou, no período em referência, cerca de 5,2%; e os restantes granéis líquidos aumentaram cerca de 9,1%.

²⁹ Cfr. Administração do Porto de Sines, Estatísticas de Tráfego 2013.

Figura 7: Cruzamentos entre rotas Norte-Sul e Este-Oeste



83. A presente secção fará uma descrição das principais características de cada um dos referidos nove portos marítimos localizados no Continente e, em particular, pela sua maior dimensão e importância, dos portos que integram o sistema portuário principal. Uma descrição mais detalhada das características e atividade dos portos nacionais será apresentada nos Anexo I e Anexo II.
84. A tabela seguinte caracteriza cada um dos portos comerciais do Continente em termos do tipo de terminal portuário aí existente, bem como identifica os principais operadores de terminais portuários em cada um desses portos.

Tabela 1: Caracterização das infraestruturas / terminais portuários

Terminais	V.Castelo	Leixões	Aveiro	Fig.Foz	Lisboa	Setúbal	Sines	Portimão	Faro
Carga Fracionada/Multiusos	x	X	X	X	x	x	x	X	X
Contentores		X	X	X	X	X	X		
Carga Ro-Ro	X	X	X		X	X	X	X	
Graneis Sólidos	X	X	X	X	X	X	X		
Graneis Líquidos	X	X	X		X	X	X		X
Passageiros		X			X			X	
Portos de Pesca	X	X	X	X	X	X	X	X	
Docas de Recreio	x	X	X	X	X	x	X	X	x
Principais operadores na exploração de terminais portuários	APVC Cecisa Galp Secil	TCL TCGL Petrogal SdL Repsol Cimpor Outros	APA Socapor Prio Aveiport Outros	APFF Operfoz Liscont	Liscont Sotagus Silopor LBC Outros	Tersado Sadoport Saptec Secil Outros	CLT PSA Repsol Portsines REN Atlântico Outros	IPTM	IPTM

Fonte: IEVA, Relatório Final, 2014.

85. No que se refere à carga geral (i.e., carga fracionada, contentorizada e ro-ro), observa-se, da tabela anterior, que:
- todos os portos em questão dispõem de terminais portuários de movimentação de carga geral fracionada;
 - com exceção dos portos da Figueira da Foz e de Faro, todos os restantes dispõem de infraestruturas que permitem a movimentação de carga ro-ro; e
 - relativamente à carga contentorizada, todos os portos do sistema portuário principal (i.e., Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines) e apenas um dos portos do sistema portuário secundário (*in casu*, o porto da Figueira da Foz) dispõem de movimentação de contentores.

86. Não obstante, conforme será observado *infra*, os vários portos comerciais do Continente dispõem de infraestruturas portuárias e capacidades de movimentação dos diversos tipos de carga muito distintas, o que se reflete, também, nas enormes diferenças verificadas ao nível da carga efetivamente movimentada nesses portos³⁰.
87. Refira-se, por exemplo, o caso da carga contentorizada: não obstante 6 dos nove portos referidos dispõem da possibilidade de movimentação deste tipo de carga, mais de 96% de toda a carga contentorizada movimentada em 2013, nos portos do Continente, passou por apenas três portos, os portos de Leixões, Lisboa e Sines³¹.
88. Para efeitos de avaliação das diferenças nas características das infraestruturas portuárias, nos vários portos do Continente e, em particular, de cada um dos terminais que integram esses portos, atente-se aos elementos que são apresentados no Anexo II, onde se caracteriza a capacidade das infraestruturas em termos do Comprimento e Boca máximos dos navios que podem recorrer a essas infraestruturas, bem como dos Fundos disponíveis (que determina o calado máximo dos navios que podem utilizar tais infraestruturas).
89. Assim, os portos integrados no sistema portuário principal – Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines – permitem a movimentação de navios de maiores dimensões (em termos de calado, comprimento e boca dos navios), do que os portos do sistema portuário secundário, observando-se os maiores Fundos disponíveis nos portos de Sines (em particular, nos terminais de Granéis Líquidos, Multipurpose e de Contentores), Leixões (terminal Oceânico) e Lisboa (terminal de granéis alimentares da Trafaria).
90. Já no que se refere à dimensão dos navios, em termos do respetivo comprimento e boca, são, mais uma vez, os portos de Leixões, Lisboa, Setúbal e Sines que permitem a movimentação de navios de maior dimensão.
91. Relativamente à atividade de cada um dos referidos portos comerciais que integram o sistema portuário do Continente, em termos dos níveis e tipos de carga efetivamente movimentada nesses portos, bem como do número de navios operados, atente-se à informação seguinte.

Tabela 2: Movimento de Mercadorias nos portos do Continente (2013) – Toneladas

Tipo de Carga	V. Castelo	Leixões	Aveiro	Fig. Foz	Lisboa	Setúbal	Sines	Total Tipo
Fracionada	284 410	890 642	1 580 710	1 239 547	93 740	2 897 883	153 546	7 140 478
Contentorizada	2 075	6 293 049	0	154 374	5 418 815	627 649	12 038 851	24 534 814
Ro-Ro	0	74 875	50	0	19 749	199 421	46	294 141
Granéis Sólidos	183 916	2 095 947	1 332 613	726 221	4 814 742	2 816 579	4 615 432	16 585 450
Granéis Líquidos	25 954	7 824 513	1 042 741	0	1 643 848	467 135	19 705 909	30 710 101
TOTAL PORTO	496 355	17 179 026	3 956 114	2 120 142	11 990 895	7 008 667	36 513 785	79 264 983

Fonte: IPTM³².

³⁰ Por outro lado, a própria localização geográfica dos portos será um dos determinantes das vantagens ou desvantagens competitivas dos mesmos, com impacto no nível e tipo de carga movimentada em cada um dos portos do sistema portuário do continente. O tipo de atividade económica localizado no *hinterland* ou área de influência em terra de cada porto, bem como as ligações terrestres destes com o seu *hinterland*, não deixarão, também, de determinar o nível e tipo de carga movimentada em cada um dos portos.

³¹ *cfr.* Tabela 4.

³² Toda a informação obtida junto do IPTM resultou da consulta às estatísticas de movimentação de carga nos portos nacionais, publicadas pelo IPTM na respetiva página eletrónica.

Tabela 3: Quotas dos portos do Continente por categoria de carga (2013) – Toneladas

	Fracionada	Contentorizada	Ro-Ro	Gran. Sólidos	Gran. Líquidos
Viana do Castelo	4,0%	0,0%	0,0%	1,1%	0,1%
Leixões	12,5%	25,6%	25,5%	12,6%	25,5%
Aveiro	22,1%	0,0%	0,0%	8,0%	3,4%
Figueira da Foz	17,4%	0,6%	0,0%	4,4%	0,0%
Lisboa	1,3%	22,1%	6,7%	29,0%	5,4%
Setúbal	40,6%	2,6%	67,8%	17,0%	1,5%
Sines	2,2%	49,1%	0,0%	27,8%	64,2%
Portos do Algarve	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: IPTM.

Tabela 4: Movimento de Contentores nos portos do Continente (2013)

	Número		TEU	
Viana do Castelo	329	0,0%	471	0,0%
Leixões	391 436	27,5%	625 480	28,6%
Aveiro	0	0,0%	0	0,0%
Figueira da Foz	8 067	0,6%	15 897	0,7%
Lisboa	366 727	25,7%	547 047	25,0%
Setúbal	37 730	2,6%	70 564	3,2%
Sines	620 909	43,6%	931 036	42,5%
Portos do Algarve	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
TOTAL	1 425 198	100%	2 190 495	100%

Fonte: IPTM.

Tabela 5: Movimento de Navios nos principais portos do Continente (2013)

	Número		Tonelagem Bruta (GT)	
Viana do Castelo	199	1,9%	753 346	0,5%
Leixões	2580	25,1%	28 563 298	17,4%
Aveiro*	866	8,4%	3 575 717	2,2%
Figueira da Foz	530	5,2%	1 631 309	1,0%
Lisboa	2824	27,5%	49 256 709	30,0%
Setúbal	1253	12,2%	15 051 136	9,2%
Sines	2010	19,6%	65 187 907	39,7%
Portos do Algarve	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
TOTAL	10262	100%	164 019 422	100%

Fonte: IPTM.

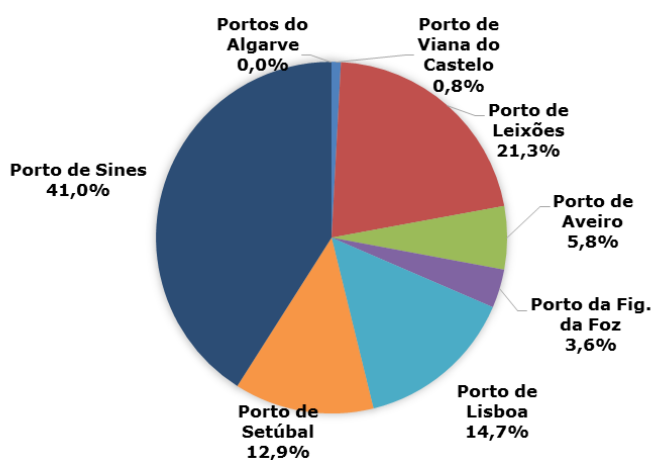
* Exclui Batelões, Dragas, Pontões Flutuantes e Navios de Guerra.

92. Em termos globais, os portos comerciais do Continente movimentaram, em 2013, um total de cerca de 79,3 milhões de toneladas de carga e cerca de 2,2 milhões de TEUs (unidade equivalente do contentor de 20 pés) em carga contentorizada, o que corresponde a um crescimento anual médio face a 2010 na ordem dos 6,9% e 15%, respetivamente.
93. Decompondo em termos de movimentos de expedição e de receção, observa-se que os movimentos de expedição representaram, em 2013, cerca de 43% de todos os movimentos

de carga nos portos do Continente (em toneladas), enquanto os movimentos de receção assumiram um peso de 57%. Por comparação ao ano de 2010, a quota dos movimentos de expedição aumentou de 37% para 43%, tendo a quota dos movimentos de receção diminuído de 63% para 57%.³³

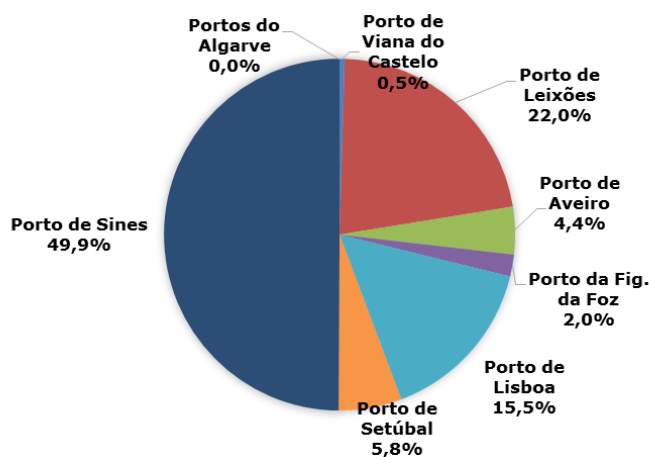
94. Relativamente a cada um dos portos do Continente, observa-se que o porto de Sines tem um peso relativo maior na receção de mercadorias, do que na expedição, uma vez que apresenta uma quota de 50% nas entradas de mercadorias, por referência à totalidade dos portos comerciais do Continente, enquanto que a respetiva quota nos movimentos de saída é de, apenas, 41%.
95. Já os portos de Setúbal, Aveiro e Figueira da Foz têm um peso relativo maior na expedição de mercadorias do que na receção. Assim, os referidos portos apresentam quotas na expedição de mercadorias de 13%, 6% e 4%, respetivamente, enquanto que as respetivas quotas a nível da receção são de, apenas, 6%, 4% e 2%, respetivamente.

Gráfico 7: Movimentos de Expedição nos portos do Continente / Toneladas (2013)



Fonte: IPTM.

Gráfico 8: Movimentos de Receção nos portos do Continente / Toneladas (2013)



Fonte: IPTM.

³³ Cfr. dados do IPTM.

96. A categoria de produtos mais movimentada nos portos do Continente são os Granéis Líquidos, categoria que é constituída, essencialmente, por Petróleo em Bruto (38,4%) e Produtos Petrolíferos refinados (53,6%). De destacar que os produtos petrolíferos tiveram um significativo movimento de expedições a partir dos portos do Continente (55,7% de todos os movimentos de produtos petrolíferos refinados nos portos do Continente).

Tabela 6: Evolução da movimentação portuária dos vários tipos de carga (2010-13) – Ton.

	2010	2011	2012	2013	Tx.Var.10-13 Média Anual
Carga Fracionada	5 103 191	5 437 109	5 876 248	7 140 478	11,8%
Carga Contentorizada	15 220 308	17 410 963	18 747 785	24 534 814	17,3%
Carga Ro-Ro	319 523	295 264	255 616	294 141	- 2,7%
Granéis Sólidos	16 035 422	16 353 797	16 344 613	16 585 450	1,1%
Granéis Líquidos	28 267 760	27 261 320	26 694 131	30 710 101	2,8%
TOTAL	64 946 204	66 758 452	67 918 393	79 264 983	6,9%

Fonte: IPTM.

Tabela 7: Evolução da atividade nos principais portos do Continente (2010-13) – Ton.

	2010	2011	2012	2013	Tx.Var.10-13 Média Anual
V. do Castelo	524 140	443 619	502 917	496 355	- 1,8%
Leixões	14 568 919	16 260 439	16 607 541	17 179 026	5,6%
Aveiro	3 752 671	3 317 519	3 318 067	3 956 114	1,8%
Figueira da Foz	1 615 891	1 701 833	1 787 838	2 120 142	9,5%
Lisboa	11 993 572	12 360 544	11 080 697	11 990 895	- 0,0%
Setúbal	7 006 253	6 892 587	6 058 579	7 008 667	+ 0,0%
Sines	25 484 758	25 781 913	28 562 754	36 513 785	12,7%
TOTAL	64 946 204	66 758 452	67 918 393	79 264 983	6,9%

Fonte: IPTM.

Tabela 8: Movimento de Contentores (TEUs) nos principais portos do Continente (2010-13)

	2010	2011	2012	2013	Tx.Var.10-13 Média Anual
Leixões	483 411	514 087	632 665	625 480	9%
Lisboa	512 753	541 907	485 696	547 047	2,2%
Sines	376 019	445 185	553 062	931 036	35,3%
Outros	67 911	97 247	69 842	46 126	- 12,1%
TOTAL	1 440 093	1 598 426	1 741 266	2 190 495	15%

Fonte: IPTM.

97. A categoria de Granéis Líquidos representou 39% do total de movimentos nos portos do Continente, logo seguida da carga contentorizada (31% do total), representando, estas duas categorias de produtos, mais de 2/3 de todos os movimentos observados nos portos do Continente.

Tabela 9: Movimentos de carga por tipo de granéis líquidos (2013) – Ton.

	Carga	Descarga	Carga + Descarga	
Petróleo Bruto	66 383	11 709 452	11 775 835	38,4%
Produtos Petrolíferos	9 168 134	7 297 229	16 465 364	53,6%
Outros Granéis Líquidos	906 657	1 562 245	2 468 902	8%
TOTAL	10 141 174	20 568 927	30 710 101	100%

Fonte: IPTM.

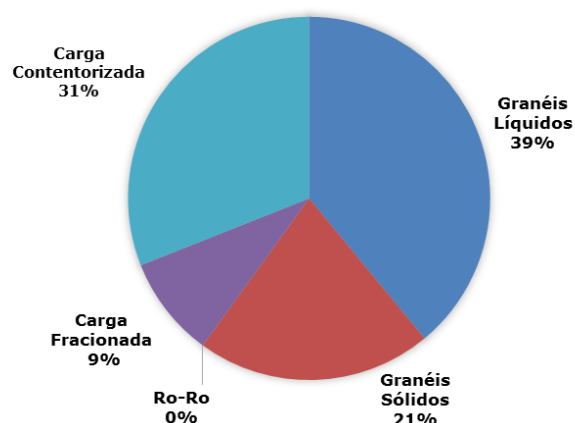
Tabela 10: Movimentos de carga por tipo de granéis sólidos (2013) – Ton.

	Carga	Descarga	Carga + Descarga	
Carvão	141 635	4 683 223	4 824 858	29,1%
Minérios	556 734	609 084	1 165 817	7%
Produtos Agrícolas	141 311	4 135 605	4 276 917	25,8%
Outros Granéis Sólidos	3 306 116	3 011 742	6 317 858	38,1%
TOTAL	4 145 796	12 439 654	16 585 450	100%

Fonte: IPTM.

98. Refira-se que, a manter-se o forte crescimento da carga contentorizada verificado nos últimos anos, é provável que a categoria de carga contentorizada ultrapasse, em breve, a categoria dos granéis líquidos nos portos do Continente. A título de ilustração, veja-se que a carga contentorizada viu o seu peso passar de 23% para 31% no período compreendido entre 2010 e 2013, enquanto que a categoria de granéis líquidos caiu de um peso de 44% para 39% em igual período.

Gráfico 9: Carga movimentada por Categoria / Toneladas (2013)

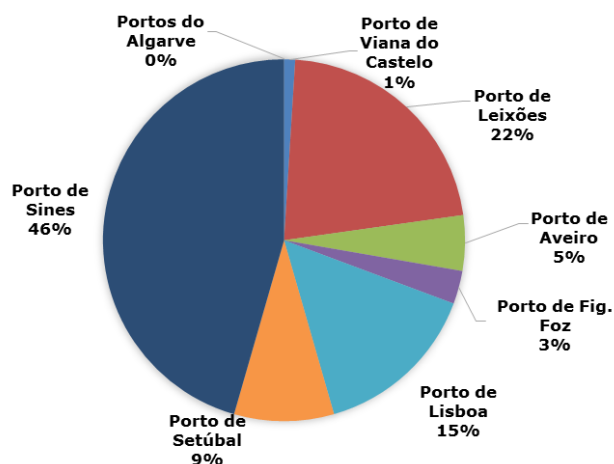


Fonte: IPTM.

99. No que se refere à distribuição de movimentos pelos vários portos comerciais do Continente, Sines é o porto nacional que movimenta mais carga (46%), seguido pelos portos de Leixões (22%), Lisboa (15%) e Setúbal (9%), representando, os três principais portos (Sines, Leixões e Lisboa), mais de 4/5 de toda a movimentação de carga em portos do Continente.
100. Os três principais portos (Sines, Leixões e Lisboa) assumem um peso ainda maior se considerarmos, apenas, a carga contentorizada, representando, no seu conjunto, 97% de toda a carga contentorizada movimentada no Continente. De facto, Sines é o porto nacional

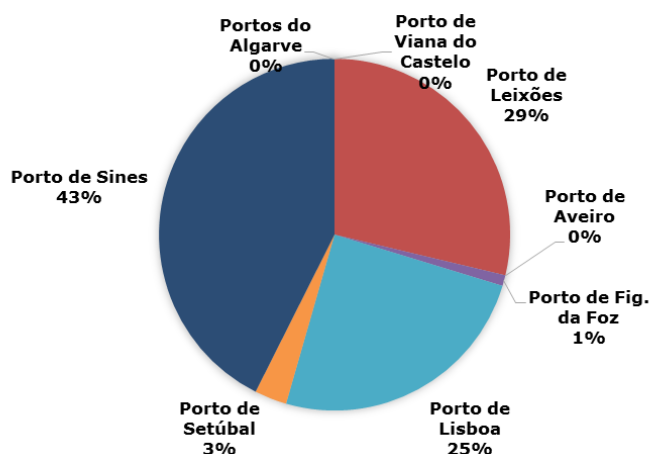
que movimenta mais contentores (43% do total), seguido de Leixões (29% do total) e de Lisboa (25% do total).

Gráfico 10: Carga movimentada por porto / Toneladas (2013)



Fonte: IPTM.

Gráfico 11: Movimento de Contentores nos portos do Continente / TEUs (2013)



Fonte: IPTM.

101. Note-se que a quota relativa de cada um dos portos tem-se vindo a alterar, fruto do crescimento acentuado da atividade no porto de Leixões (+5,6% por ano) e, sobretudo, no porto de Sines (+12,7% por ano), face à relativa estagnação de atividade nos portos de Lisboa e Setúbal, nos últimos 4 anos (período entre 2010 e 2013). Assim, o porto de Sines viu a sua quota passar de cerca de 39%, em 2010, para cerca de 46% em 2013, com os restantes portos principais a perder peso.
102. De igual modo, o porto de Sines tem visto a sua quota na movimentação de contentores aumentar, de forma acentuada, tendo esta passado de cerca de 26%, em 2010, para 43% em 2013. Já Lisboa e Leixões movimentavam, em 2010, respetivamente, cerca de 36% e 34% do total de contentores movimentados nos portos do Continente, tendo as suas quotas passado para, respetivamente, 29% e 25% em 2013.
103. Verificou-se, assim, uma clara alteração das posições relativas dos três principais portos do Continente, no que se refere à movimentação de contentores, tendo Sines passado do 3º para o 1º porto. E, simultaneamente, o porto de Leixões ultrapassou o porto de Lisboa na movimentação de contentores.

104. Refira-se, ainda, que Sines é o porto nacional que recebe, em média, navios de maior dimensão, atendendo às suas características físicas que o tornam um porto de águas profundas. Tal encontra-se refletido na Tabela 5, a qual identifica a distribuição do movimento de navios nos vários portos, em 2013, em termos do número e da tonelagem bruta dos navios em causa. Assim, note-se que Sines recebe, apenas, 19,6% do total de navios que entraram nos portos do Continente, representando, estes, no entanto, quase 40% em termos de tonelagem bruta. O que significa que, em média, os navios operados em Sines têm uma dimensão muito superior à média dos navios operados nos restantes portos do Continente.

Tabela 11: Distribuição da atividade pelos principais portos do Continente

	2010	2011	2012	2013
V. do Castelo	0,8%	0,7%	0,7%	0,6%
Leixões	22,4%	24,4%	24,5%	21,7%
Aveiro	5,8%	5,0%	4,9%	5,0%
Figueira da Foz	2,5%	2,5%	2,6%	2,7%
Lisboa	18,5%	18,5%	16,3%	15,1%
Setúbal	10,8%	10,3%	8,9%	8,8%
Sines	39,2%	38,6%	42,1%	46,1%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fonte: IPTM.

105. No Anexo I procede-se a uma análise da evolução da atividade de cada um dos portos do Continente, de forma discriminada por tipo de carga movimentada.
106. Ora, atentas as principais categorias de carga movimentada por cada um dos portos do Continente e, sobretudo, a quota que os mesmos detêm na movimentação de cada uma dessas categorias de carga, conclui-se que os vários portos do Continente aparentam dispor de diferentes vocações.
107. As vocações dos vários portos do Continente poderão, eventualmente, resultar das características físicas de cada um desses portos, que os tornarão mais ou menos adequados à movimentação de determinada carga, da respetiva localização e do tipo de atividade económica que é desenvolvida nos *hinterlands* de cada um dos portos, entre outros fatores passíveis de se traduzir em vantagens ou desvantagens de cada um dos portos na movimentação das diversas categorias de carga.
108. Com base na atividade observada de cada um dos portos do Continente, a AdC procedeu a um exercício de identificação da vocação revelada de cada um dos portos do Continente.
109. Para o efeito, compara-se a quota do porto em determinada categoria, com a quota global do porto na movimentação dos vários tipos de carga. Ou seja, calcula-se a quota do porto em determinada categoria, normalizada pela quota global do porto, i.e., pela quota da atividade global do porto na atividade global de todos os portos do Continente.
110. Assim, se um porto apresenta uma quota em determinada categoria (significativamente) superior à dimensão relativa da atividade do porto na movimentação dos vários tipos de carga, conclui-se pela existência de uma especialização revelada do porto na movimentação da categoria de carga em causa.
111. Note-se que se poderia, em alternativa, adaptar ao presente contexto o *Índice de Vantagem Comparativa Revelada* que, normalmente, surge no âmbito de trabalhos aplicados ao

comércio internacional³⁴. Este Índice, aplicado ao comércio internacional, mede a intensidade da especialização de um país, em relação a uma determinada região do mundo onde se inclui o país. Quando aplicado a um determinado produto para o qual se pretenda avaliar a intensidade da especialização do país nesse produto, resulta da divisão entre, por um lado, a quota desse produto nas exportações do país e, por outro lado, a quota desse produto nas exportações globais da região do mundo em consideração.

112. Adaptando o referido Índice de Vantagem Comparativa Revelada ao presente contexto, este indicador medirá a intensidade da especialização do porto na movimentação de determinada categoria de carga, relativamente ao conjunto dos portos nacionais. Neste contexto, o índice resulta da divisão entre, por um lado, o peso de determinada categoria na atividade global do porto e, por outro lado, o peso da mesma categoria na atividade global de todos os portos nacionais.
113. Assim, um porto apresenta uma vantagem comparativa revelada numa determinada categoria de carga se essa categoria tiver um peso maior na atividade do porto, do que na atividade global de todo o sistema portuário do Continente. Ou seja, a vantagem comparativa revela-se pela existência de uma elevada intensidade de especialização do porto na movimentação da categoria de carga em causa.
114. As duas tabelas seguintes calculam o Índice de Vantagem Comparativa Revelada para o sistema portuário do Continente, por referência aos anos de 2010 e 2013, concluindo-se, da leitura das mesmas, que:
 - Os portos de Viana do Castelo, Aveiro, Figueira da Foz e Setúbal apresentam *vantagem comparativa revelada*, traduzida nas respetivas intensidades de especialização, na movimentação de carga geral fracionada e, em menor escala, graneis sólidos, a que acresce, para o caso do porto de Setúbal, a movimentação de carga ro-ro. Estas categorias de carga representam, respetivamente, cerca de 94,4%, 73,7%, 92,8% e 84,3% de toda a carga movimentada nesses portos;
 - Os portos de Leixões e Sines apresentam *vantagem comparativa revelada*, traduzida na respetiva intensidade de especialização, na movimentação de carga contentorizada e de graneis líquidos e, no caso do porto de Leixões, também na movimentação de carga ro-ro. Estas categorias de carga representam, respetivamente, cerca de 82,5% e 87% de toda a carga movimentada nesses portos;
 - O porto de Lisboa apresenta uma *vantagem comparativa revelada*, traduzida na respetiva intensidade de especialização, na movimentação de carga contentorizada e graneis sólidos, categorias que representam cerca de 85,4%% de toda a carga movimentada neste porto;
 - No que se refere à carga contentorizada, assistiu-se, entre os anos de 2010 e 2013, a um reforço da intensidade de especialização do porto de Sines na movimentação desta categoria de carga, por oposição ao porto de Lisboa, que viu o seu grau de especialização neste tipo de carga reduzir-se;
 - Em idêntico período, o porto de Setúbal vê reduzir o seu grau de especialização na movimentação de graneis sólidos, enquanto que o porto de Leixões desenvolveu uma *vantagem comparativa revelada*.

³⁴ Também designado de Índice de Balassa, e que foi primeiramente apresentado em Balassa, B. (1965), *Trade liberalization and "Revealed" comparative advantage*. Manchester School of Economic and Social Studies, Oxford, 33, 99-123.

Tabela 12: Índice de Vantagem Comparativa Revelada dos portos do Continente (2013)

Tipo de Carga	V.Castelo	Leixões	Aveiro	Fig. Foz	Lisboa	Setúbal	Sines
Fracionada	6,36	0,58	4,44	6,49	0,09	4,59	0,05
Contentorizada	0,01	1,18	0,00	0,24	1,46	0,29	1,07
Ro-Ro	0,00	1,17	0,00	0,00	0,44	7,67	0,00
Granéis Sólidos	1,77	0,58	1,61	1,64	1,92	1,92	0,60
Granéis Líquidos	0,13	1,18	0,68	0,00	0,35	0,17	1,39

Fonte: AdC.

Tabela 13: Índice de Vantagem Comparativa Revelada dos portos do Continente (2010)

Tipo de Carga	V.Castelo	Leixões	Aveiro	Fig. Foz	Lisboa	Setúbal	Sines
Fracionada	8,14	0,52	4,55	6,07	0,30	3,08	0,04
Contentorizada	0,02	1,46	0,00	0,43	2,25	0,37	0,62
Ro-Ro	0,00	0,33	0,00	0,00	0,83	9,04	0,00
Granéis Sólidos	1,31	0,62	1,82	1,56	1,92	2,72	0,41
Granéis Líquidos	0,07	1,06	0,67	0,00	0,43	0,28	1,38

Fonte: AdC.

115. Em síntese, conclui-se que os vários portos do Continente aparentam dispor de diferentes vocações, traduzidas em *vantagens comparativas reveladas* ou intensidades de especialização distintas.
116. Estas diferenças poderão, eventualmente, resultar das características físicas de cada um desses portos, que os tornarão mais ou menos adequados à movimentação de determinada carga, da respetiva localização e do tipo de atividade económica que é desenvolvida nos *hinterlands* de cada um dos portos, entre outros fatores passíveis de se traduzir em vantagens ou desvantagens de cada um dos portos na movimentação das diversas categorias de carga.
117. No que se refere à carga geral fracionada, são os portos de Viana do Castelo, Aveiro, Figueira da Foz e Setúbal que apresentam uma significativa intensidade de especialização ou *vantagem comparativa revelada* neste tipo de carga.
118. Já relativamente à carga contentorizada, são os portos de Leixões, Lisboa e Sines que apresentam uma intensidade de especialização ou *vantagem comparativa revelada* neste tipo de carga. Ainda que, no período compreendido entre os anos de 2010 e 2013, se tenha assistido a uma diminuição da especialização do porto de Lisboa neste tipo de carga, por oposição ao porto de Sines, que viu o seu grau de especialização reforçar-se.
119. No que concerne a carga Ro-Ro, são os portos de Leixões e, sobretudo, de Setúbal que apresentam uma intensidade de especialização ou *vantagem comparativa revelada* neste tipo de carga, o que não será alheio, no caso de Setúbal, à proximidade deste porto à fábrica da Volkswagen Autoeuropa.
120. Já no que concerne aos granéis sólidos, são os portos de Viana do Castelo, Aveiro, Figueira da Foz, Lisboa e Setúbal que apresentam uma intensidade de especialização ou *vantagem comparativa revelada* neste tipo de carga.
121. Por ultimo, em relação aos granéis líquidos, são os portos de Leixões e Sines que apresentam uma intensidade de especialização ou *vantagem comparativa revelada* neste tipo de carga, o que não será alheio à presença, junto a estes portos, das refinarias de Matosinhos e de Sines, respetivamente.

3 Aplicação do Paradigma Estrutura-Conduto-Resultados

122. A presente secção aplica o chamado *Paradigma Estrutura-Conduto-Resultados* (“Paradigma E-C-R”)³⁵ ao setor portuário nacional, apresentando um conjunto de indicadores relativos à Estrutura do setor, à Conduta das empresas e ao Desempenho do setor.
123. Conforme referido *supra*, na subsecção 1.3.1, o Paradigma E-C-R é um esquema conceptual de análise que sistematiza diversos aspetos relevantes para a determinação do modo de funcionamento dos mercados, permitindo aferir, em particular, o grau de concorrência no mercado – ou, de forma equivalente, o grau de poder de mercado das empresas que atuam nesse mercado –, bem como as consequências de tal poder de mercado (*v.g.*, ao nível dos preços e qualidade, grau de inovação e eficiência produtiva).
124. Nos termos do Paradigma E-C-R, os mercados são caracterizados pela sua estrutura (*v.g.*, número de empresas e grau de concentração do mercado, grau de diferenciação do produto, nível de integração vertical e condições de entrada / acesso ao mercado), pela conduta ou comportamento das empresas que o integram (*v.g.*, em termos de preços ou qualidade, investimentos em publicidade ou em atividades de I&D), bem como por uma série de indicadores que avaliam os resultados ou desempenho do mercado em causa (*v.g.*, indicadores de rentabilidade e de eficiência produtiva, eficiência na afetação dos recursos e grau de inovação).
125. Assim, irá proceder-se à sistematização de diversos indicadores relativos ao modo de funcionamento do setor portuário nacional, em termos de indicadores de estrutura de mercado (§§ 126 e seguintes), indicadores de conduta ou comportamento das empresas envolvidas no setor (§§ 326 e seguintes) e, ainda, indicadores relativos aos resultados ou desempenho do setor (§§ 417 e seguintes).

3.1 Estrutura de Mercado

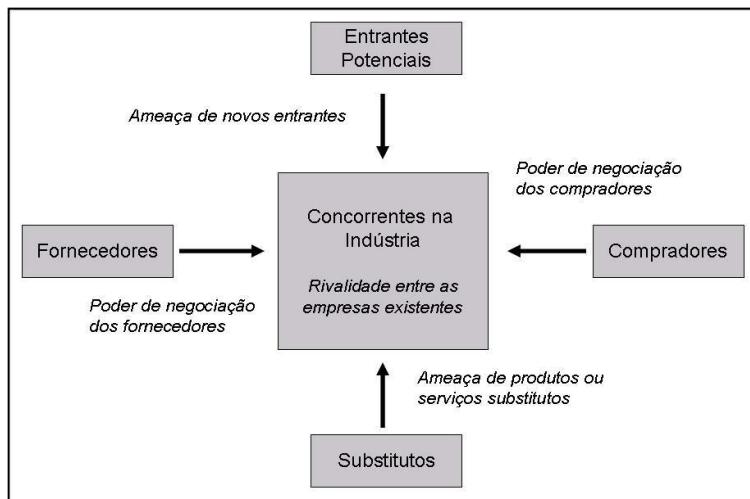
126. Como ponto prévio à análise dos indicadores relativos à estrutura de mercado, deverá proceder-se à identificação de todas as terminais portuárias que concorrem entre si, por serem considerados, por uma parte significativa dos seus utilizadores, como alternativos ou substitutos entre eles. Ou seja, deverá levar-se a cabo um exercício comumente designado por delimitação dos mercados relevantes. De facto, sendo a caracterização da estrutura de mercado baseada, entre outros, na identificação dos operadores concorrentes e nas respetivas quotas de mercado, deverá, por regra, proceder-se a uma delimitação prévia do mercado que permita, a seguir, o cálculo das quotas de mercado dos operadores que o integram.
127. No que se refere à estrutura de mercado, podem considerar-se, entre outros, o número de empresas e respetivas quotas de mercado, o grau de concentração do mercado, nível de utilização da capacidade produtiva, grau de diferenciação dos produtos / serviços oferecidos por cada uma das empresas, nível de integração vertical das empresas, condições de entrada / acesso aos mercados e poder negocial dos clientes.
128. Veja-se, por exemplo, que uma das metodologias de análise (estrutural) da indústria mais conhecidas – o *modelo das 5 forças de Porter*³⁶ – considera, para efeitos de avaliação da

³⁵ Vide, por exemplo, Luís Cabral, “Economia Industrial”, McGraw-Hill, 1994.

³⁶ O *modelo das 5 forças de Porter* agrupa e sistematiza em cinco forças os vários fatores económicos que determinam a rentabilidade de uma indústria. Este modelo foi, posteriormente, estendido por Adam Brandenberger e Barry Nalebuff, no seu livro *Co-opetition* (1996), publicado pela HarperCollinsBusiness, para levar em consideração, não apenas o papel da concorrência que resulta da rivalidade interna entre

rivalidade (interna) entre as empresas que integram determinado mercado, os seguintes fatores (entre outros)³⁷: (i) Índice de concentração do mercado; (ii) Nível de utilização da capacidade produtiva; e (iii) Nível de diferenciação dos produtos / serviços oferecidos pelas várias empresas que atuam no mercado.

Figura 8: Modelo das 5 Forças de Porter



Fonte: Michael Porter, *Competitive Strategy* (1980).

129. Ou seja, para avaliar o grau de concorrência ou rivalidade (interna) em determinada indústria ou mercado, deverão considerar-se, em primeiro lugar, indicadores que caracterizem a respetiva estrutura de oferta, tais como medidas do grau de concentração de mercado, as quais deverão refletir não apenas o número de empresas que atuam nesse mercado mas também a distribuição das quotas de mercado entre elas³⁸.
130. Assim, a diminuição do número de empresas que integram um qualquer mercado ou indústria, bem como o aumento da assimetria na distribuição de quotas de mercado entre elas, traduz-se numa estrutura de oferta mais concentrada e, conseqüentemente, será passível de redundar na diminuição da concorrência no mercado.
131. Para efeitos de avaliação do grau de concorrência ou rivalidade (interna) em determinada indústria ou mercado, importa, igualmente, aferir se estamos perante um mercado de produto / serviço tendencialmente homogêneo ou se, pelo contrário, os produtos ou serviços oferecidos pelas empresas em causa são percecionados pelos clientes como se diferenciando numa ou várias dimensões. Ou seja, a concorrência ou rivalidade entre duas

empresas, potenciais entrantes e bens substitutos, mas também o papel económico desempenhado pelos bens complementares.

³⁷ Para identificação dos principais determinantes de cada uma das 5 forças de Porter, *vide* Besanko, Dranove e Shanley, *"Economics of Strategy"* (2000), John Wiley & Sons, págs 359-382 e, em particular, o *template* de análise da indústria que consta das págs 380-382.

³⁸ A medida normalmente utilizada para aferir o grau de concentração de um mercado ou indústria é o *Índice de Herfindahl-Hirschman* ou IHH, sendo calculado como a soma dos quadrados das quotas de mercado das empresas que operam no mercado em questão. O IHH varia entre zero e 10.000, correspondendo o valor zero a um mercado de concorrência perfeita e um valor de 10.000 a um mercado em que existe apenas uma empresa, i.e., um mercado de monopólio. A diminuição do número de empresas que integram o mercado em análise, bem como o aumento da assimetria na distribuição de quotas de mercado entre elas, traduzem-se no aumento do IHH.

A prática da Comissão Europeia, que tem sido igualmente seguida pela Autoridade da Concorrência, classifica os mercados em muito concentrados, moderadamente concentrados e pouco concentrados, em função do IHH assumir valores superiores a 2000, entre 1000 e 2000 ou inferiores a 1000, respetivamente.

empresas tenderá a ser tanto menor quanto mais diferenciados entre si forem os produtos ou serviços oferecidos por essas empresas³⁹.

132. Por outro lado, mesmo nos mercados ou indústrias em que as ofertas das várias empresas são percebidas pelos clientes como apresentando um elevado grau de homogeneidade entre si, a concorrência ou rivalidade (interna) entre as empresas pode ser reduzida, designadamente quando se está na presença de restrições na capacidade produtiva das empresas, bem como na presença de elevados custos de mudança a suportar pelos clientes no momento em que procuram mudar de fornecedor.
133. De facto, um aumento dos custos de mudança a suportar pelos clientes é passível de diminuir a sensibilidade ao preço da procura que é dirigida a uma qualquer empresa e, nessa medida, reforçar o poder de mercado dessa empresa. Isto é, sairia reforçada a capacidade da empresa para aumentar preços sem que tal redunde na perda significativa de clientes (os quais tenderão a não mudar de fornecedor se a diferença de preços, face aos preços dos concorrentes, não compensar os custos de mudança que teriam de suportar com a escolha de um novo fornecedor). Resulta, assim, numa menor concorrência ou rivalidade (interna) entre as empresas que integram o mercado ou a indústria em análise.
134. De igual modo, a diminuição da capacidade produtiva disponível de uma ou várias empresas que integram um qualquer mercado ou indústria reduz a capacidade das mesmas para absorverem um eventual afluxo de novos clientes, em resultado, por exemplo, de um aumento dos preços praticados pelos concorrentes. Assim, uma empresa cujos concorrentes disponham de uma capacidade produtiva excedentária muito limitada dispõe de um maior poder de mercado, isto é, de uma maior capacidade para aumentar preços sem que tal redunde na perda significativa de clientes.
135. Nestes termos, consideram-se, para efeitos de caracterização das condições estruturais de concorrência no sistema portuário nacional, os seguintes indicadores:
 - (i) Estrutura de oferta relativa à movimentação dos vários tipos de carga, nos portos do Continente;
 - (ii) Taxa de utilização da capacidade do sistema portuário para os vários tipos de carga;
 - (iii) Grau de diferenciação entre as várias infraestruturas portuárias, ao nível da localização e características físicas de cada uma dessas infraestruturas, bem como ao nível de outros fatores passíveis de se traduzir em diferentes vantagens ou desvantagens de cada um dos portos e terminais portuários na movimentação das diversas categorias de carga.
136. Considera-se ainda, para efeitos de caracterização das condições estruturais de concorrência no sistema portuário nacional, o grau de integração vertical de alguns dos operadores do setor. Serão consideradas, sobretudo, as situações em que o operador que gere determinado terminal portuário atua, também, em atividades que recorrem aos serviços desse terminal (v.g., atividade de armador). Nesse âmbito, importa aferir se tal

³⁹ A título de exemplo, considerem-se duas empresas que se posicionam no mercado com ofertas que se diferenciam, uma da outra, pela qualidade e pelos preços dos produtos ou serviços. Isto é, as duas empresas posicionam-se no mercado com, respetivamente, produtos de elevada qualidade (mas de preço elevado) e produtos de baixo custo (mas de menor qualidade). Estas duas empresas poderão não estar a concorrer, significativamente, entre si, uma vez que as propostas de oferta de cada uma delas se destinam a segmentos de mercado distintos. A primeira é escolhida, essencialmente, pelos consumidores que valorizam significativamente a qualidade; a segunda é escolhida, essencialmente, pelos consumidores que valorizam menos a qualidade.

integração vertical poderá, eventualmente, traduzir-se em riscos de discriminação dos operadores não integrados no acesso às infraestruturas portuárias.

137. Note-se ainda que, de acordo com o *modelo das 5 forças de Porter* apresentado *supra*, o poder de mercado das empresas que integram uma qualquer indústria pode ser condicionado, por um lado, pela ameaça de entrada de novos concorrentes no mercado (e pelo desenvolvimento de produtos ou serviços substitutos) e, por outro lado, pelo poder negocial dos clientes dessas empresas. Nestes termos, considera-se ainda, para efeitos de caracterização das condições estruturais de concorrência no sistema portuário do Continente, as condições de entrada/ acesso ao mercado e o grau de poder negocial dos utilizadores dos portos.

3.1.1 Delimitação de mercados relevantes

138. Os mercados relevantes são definidos em duas dimensões, a dimensão do mercado do produto/serviço relevante e a dimensão geográfica. Ou seja, deverão identificar-se todos os terminais portuários que concorrem entre si, não apenas por referência a terminais especializados em diferentes tipos de carga ou que apresentam diferentes características físicas e de utilização (i.e., a dimensão do mercado do produto/serviço⁴⁰), mas também por referência a diferentes localizações desses terminais (i.e., o âmbito geográfico do mercado relevante⁴¹).
139. Dois terminais portuários concorrem entre si – e, nessa medida, deverão ser incluídos no mesmo mercado – se os mesmos forem considerados como alternativos ou substitutos por uma parte relevante dos seus utilizadores⁴². Ou seja, se, perante um pequeno (ainda que significativo e não transitório) aumento de preços⁴³ num dos terminais, uma parte relevante dos seus utilizadores passar a utilizar o outro terminal portuário.

⁴⁰ O mercado do produto/serviço relevante compreende todos os produtos/serviços considerados permutáveis ou substituíveis pelo consumidor, devido às suas características, preços e utilização pretendida. Assim, os serviços de movimentação de carga efetuados num terminal portuário consideram-se substitutos dos serviços prestados noutro terminal se, do ponto de vista dos seus utilizadores, forem considerados como serviços suficientemente próximos em termos das suas características, preço e utilização pretendida. O que será determinante para incluir os serviços de movimentação de carga prestados em diferentes terminais no mesmo mercado é o facto de existir (ou não) uma interação concorrencial entre esses terminais. Ou seja, se as condições de prestação dos serviços num terminal condicionam, de forma relevante, as condições de prestação dos serviços no outro terminal.

⁴¹ O âmbito geográfico do mercado compreende a área geográfica em que as empresas em causa fornecem produtos ou serviços, em que as condições da concorrência são suficientemente homogêneas e que podem distinguir-se de áreas geográficas vizinhas devido, designadamente, ao facto das condições de concorrência serem consideravelmente diferentes nessas áreas. Assim, no caso dos portos, o âmbito geográfico do mercado é determinado em função de existir, ou não, uma interação concorrencial entre dois portos, i.e., das condições de prestação dos serviços num determinado porto condicionarem, ou não, de forma significativa, as condições de prestação dos serviços no outro porto. Sendo que este condicionamento concorrencial entre portos tenderá a ser tão mais provável quanto maior for a sobreposição dos respetivos *hinterlands*, i.e., quanto maior for a percentagem dos seus utilizadores que, por se localizarem simultaneamente na área de influência dos dois portos, estão em condições de poder optar entre ambos em função das condições oferecidas por cada um deles.

⁴² Em termos conceptuais, aplica-se o teste SSNIP ou teste do monopolista hipotético. De acordo com este teste, dois produtos deverão ser incluídos no mesmo mercado se um hipotético monopolista, único produtor desses produtos, tiver incentivos para proceder a, pelo menos, um pequeno, ainda que significativo e não transitório, aumento de preços (considera-se, para este efeito, um aumento de 5% a 10% nos preços).

⁴³ Ou, de forma equivalente, diminuição da qualidade ou nível de serviços oferecidos.

140. O que importa aqui é avaliar se a perda marginal de clientes em resultado do aumento de preços, por parte de um dos terminais portuários, será suficiente para anular os ganhos resultantes do aumento de margem de lucro associada ao aumento de preços e, nessa medida, para tornar o aumento de preços não lucrativo. Verificando-se este cenário, considera-se que aquele terminal portuário sofre pressão concorrencial significativa de outros terminais e, nessa medida, o mercado relevante deve ser alargado por forma a incluir outros terminais portuários⁴⁴.
141. A delimitação dos mercados relevantes considera, normalmente, não apenas a substituíbilidade do lado da procura, mas também a eventual substituíbilidade do lado da oferta, em particular nos casos em que esta última apresenta efeitos sensivelmente equivalentes aos da substituíbilidade do lado da procura, tanto em termos de eficácia como em termos de efeito imediato⁴⁵.
142. Os contratos de concessão determinam, em regra, o tipo de carga que pode ser, prioritariamente, movimentado em cada terminal portuário, o que tenderá a impedir que um terminal especializado num determinado tipo de carga, face a um pequeno aumento de preços noutro terminal especializado noutro tipo de carga, leve a cabo os investimentos necessários para passar a concorrer pela carga daquele outro terminal portuário.
143. A dimensão dos investimentos necessários à alteração dos equipamentos e adaptação das características físicas das infraestruturas portuárias, de modo a que estas pudessem movimentar, de forma eficiente, um novo tipo de carga em concorrência com o terminal que despoletou o aumento de preços, contribuem, também, para restringir a substituíbilidade na perspetiva da oferta, em particular se tais investimentos forem de montante significativo e obriguem a prazos de adaptação alargados.
144. Nessa medida, exclui-se a existência de uma substituíbilidade na perspetiva da oferta, devendo, assim, o exercício de delimitação dos mercados relevantes basear-se, apenas, na substituíbilidade na perspetiva da procura.
145. A carga movimentada nos terminais portuários pode ser classificada em Carga Geral, Granéis Sólidos (v.g., carvão, minérios, produtos agrícolas e outros granéis sólidos) e Granéis Líquidos (v.g., petróleo bruto, produtos petrolíferos refinados e outros granéis

⁴⁴ Note-se que, para este efeito da definição do mercado relevante, não é necessário que a totalidade, a quase totalidade ou uma parte muito significativa dos utilizadores considerem dois terminais portuários substitutos entre si, para que os mesmos sejam incluídos no mesmo mercado relevante. O que importa é que, perante o aumento de preços, ocorra uma substituição de terminais portuários suficiente para tornar tal aumento de preços não lucrativo – i.e., para que a perda de utilizadores seja suficiente para anular os ganhos resultantes da maior margem de lucro associada ao aumento de preços. Neste cenário, um hipotético monopolista que apenas controlasse o primeiro terminal, não consideraria lucrativo um pequeno aumento de preços na ordem dos 5% a 10%, na medida em que o mesmo assistiria a uma perda de clientes que tornaria tal aumento de preços não lucrativo. Assim, o mercado relevante deveria ser alargado, para incluir outros terminais que sejam considerados substitutos do primeiro.

⁴⁵ Dois terminais portuários especializados em diferentes tipos de carga ou que apresentem diferentes características físicas e de utilização, ao ponto de não ser percecionados como substitutos pelos seus utilizadores, poderão, ainda assim, ser considerados substitutos na perspetiva da oferta se, face a um pequeno (ainda que significativo e não transitório) aumento de preços num dos terminais, o outro terminal portuário estiver disponível para fazer os ajustamentos e investimentos necessários que permitam, entre outros, a adaptação do terminal ao nível do tipo de carga movimentada, características físicas e de utilização, ao ponto deste segundo terminal passar a ser considerado como substituto do primeiro pelos utilizadores do primeiro terminal portuário. As alterações e os investimentos necessários à adaptação do terminal portuário deverão ocorrer no curto prazo e sem que obriguem a incorrer em custos de investimento significativos, para que se considere a substituíbilidade da oferta para efeitos de delimitação dos mercados relevantes.

líquidos, incluindo os granéis líquidos alimentares). A Carga Geral pode ser, por sua vez, decomposta nas categorias de Carga Contentorizada, Carga (geral) Fracionada e Carga Ro-Ro. Assim, uma primeira segmentação que importa fazer, para efeitos de delimitação dos mercados relevantes, é a segmentação dos terminais portuários pelo tipo de carga movimentada nos mesmos.

146. Conforme referido *supra* no §142, os contratos de concessão definem, por regra, o tipo de carga que poderá ser movimentada em cada um dos terminais portuários, o que tenderá a impedir que terminais afetos a diferentes tipos de carga possam concorrer, de uma forma significativa, entre si.
147. E, ainda que se identifiquem terminais portuários que podem, nos termos do respetivo contrato de concessão, movimentar vários tipos de carga (ou cargas distintas do objeto principal da concessão), tal não parece suficiente para concluir que os terminais especializados num determinado tipo de carga sofrem uma pressão concorrencial significativa de terminais não especializados ou especializados noutro tipo de carga.
148. De facto, as características específicas de cada tipo de carga implicam, normalmente, o recurso a meios técnicos específicos e infraestruturas distintas na movimentação da carga, o que faz com que a movimentação de determinada carga num terminal especializado nesse tipo de carga ocorra, tendencialmente, de uma forma mais eficiente (*v.g.*, em termos de custo e tempo) do que se tal carga fosse movimentada num terminal não especializado na mesma⁴⁶.
149. Os próprios tarifários dos terminais portuários tendem a condicionar a substituíbilidade entre terminais especializados em diferentes tipos de carga, uma vez que o preço de movimentar um contentor num terminal especializado na movimentação de contentores é, normalmente, significativamente inferior ao preço de movimentar um contentor num terminal não especializado nesse tipo de carga ou especializado noutro tipo de carga⁴⁷. E o mesmo será válido para outros tipos de carga, em que os tarifários dos serviços de movimentação de carga tendem a refletir a especialização existente no terminal em causa.
150. Uma segunda distinção que importa fazer, para efeitos de delimitação dos mercados relevantes, é a distinção entre terminais de uso público e terminais de uso privativo.
151. Contrariamente aos terminais de uso público, os quais prestam serviços de movimentação de carga a todos os armadores, carregadores e operadores logísticos que os pretendam utilizar⁴⁸, os terminais de uso privativo pressupõem a movimentação exclusiva de cargas com origem ou destino em determinados estabelecimentos industriais específicos localizados, por regra, nas proximidades do terminal.

⁴⁶ A informação recolhida pela AdC indica que o Terminal de Contentores de Alcântara tem capacidade para movimentar cerca de 25 contentores/hora, enquanto que no TMB, um terminal não especializado em contentores, esse valor é de 8-12 contentores/hora. Ou seja, a escala de um navio porta-contentores de grande dimensão, num terminal não especializado ou com níveis de produtividade significativamente inferiores ao de outro terminal, implicaria um acréscimo de custos resultantes da imobilização do navio no porto e da operação de movimentação portuária.

⁴⁷ A informação recolhida pela AdC indica, por exemplo, que o terminal de contentores de Alcântara (TCA) praticava preços por movimento de contentor aproximadamente 18% mais baixos para contentores cheios e 33% inferiores para contentores vazios, em relação ao TMB. Já para Terminal de Contentores de Santa Apolónia (TCSA), esses valores eram, respetivamente, de 17% e 30%. As diferenças foram calculadas com base nos preços médios praticados pelo TCA e TCSA durante o ano de 2009. Estes preços foram inferiores aos preços constantes nos tarifários (de preço máximo) em vigor para esse ano.

⁴⁸ Desde que o tipo de carga em causa se enquadre no âmbito do tipo de carga movimentada no terminal em questão.

152. Ora, na medida em que um terminal de uso privativo não pode prestar serviços de movimentação de carga a terceiros, mas apenas à entidade que o explora para sua utilização exclusiva, conclui-se que esses terminais não restringem concorrencialmente a atuação dos terminais de uso público e, nessa medida, não deverão integrar o(s) mercado(s) relevante(s) dos terminais de uso público.
153. No que se refere, em particular, aos terminais de movimentação de contentores, importa fazer uma distinção adicional, entre, por um lado, os serviços de movimentação portuária de contentores em *transshipment*⁴⁹ e, por outro lado, os serviços de movimentação portuária de contentores com origem ou destino no *hinterland* do porto em causa.
154. Existem determinados indícios que sugerem que a pressão concorrencial sentida por um operador de um terminal de contentores, na movimentação de contentores em *transshipment*, não é, necessariamente, a mesmo que sente na movimentação de contentores com origem ou destino no *hinterland* do porto em causa. E, nessa medida, não se exclui que estes dois tipos de serviços de movimentação de contentores possam fazer parte de mercados distintos.
155. De facto, diversos estudos têm concluído pela existência de maiores possibilidades de substituição ao nível do tráfego de *transshipment* em comparação com o tráfego associado a um *hinterland* específico⁵⁰. Ou seja, os serviços de movimentação de contentores para *transshipment* pode ocorrer num conjunto de portos mais alargado (i.e., numa diversidade de portos de águas profundas onde se cruzem as rotas de longo curso entre si e com rotas de médio ou curto curso), enquanto que o tráfego que tem destino/origem num determinado *hinterland* terá que, necessariamente, ser movimentado num conjunto de portos que abranja esse *hinterland*, o qual é, por regra, relativamente restrito.
156. O mesmo tipo de conclusão resulta de alguma da prática decisória da Comissão Europeia, no que diz respeito ao setor portuário⁵¹ considerando-se, em geral, mercados diferenciados para a movimentação de contentores de *transshipment* e os serviços de movimentação de contentores associados a um determinado *hinterland*. De facto, segundo a Comissão Europeia, os dados por si recolhidos indicaram que a substituição de linhas regulares ou ligações individuais existe quase exclusivamente entre portos associados ao mesmo

⁴⁹ Podem, nomeadamente, ocorrer duas situações distintas de transbordo, uma situação conhecida como de *relay transshipment* (i.e., o transbordo entre dois navios-mãe ou navios *deep sea*) e outra situação conhecida como de *hub-and-spoke transshipment* (i.e., o transbordo entre navios *deep sea* e navios *feeder*). No primeiro caso, i.e., no *relay transshipment*, o contentor é retirado de um navio de *deep sea* para, posteriormente, ser colocado noutro navio semelhante que efetuará o transporte entre Continentes (*relay transshipment*), operação que ocorrerá nos portos localizados no cruzamento de várias rotas de longo curso. No segundo caso, i.e., no *hub-and-spoke transshipment*, o contentor é originalmente movimentado de um navio de *deep sea* para o terminal, sendo posteriormente transportado em navios com menor dimensão (navios *feeder*) que os distribuem a uma escala regional ou europeia.

⁵⁰ A título de exemplo, refira-se que a Ocean Shipping Consultants Ltd. identificou, no seu estudo “North European Containerisation”, um mercado associado ao tráfego de contentores com destino/origem ao Reino Unido e Irlanda, no qual os principais portos do Reino Unido competem pelo tráfego em questão. Por outro lado, identifica, adicionalmente, um mercado associado ao tráfego de contentores para *transshipment*, no qual os portos do Reino Unido competem não só uns com os outros mas também com os terminais de contentores do norte do Continente Europeu. Ou seja, conclui-se que a concorrência nos serviços de movimentação de contentores em *transshipment* é mais intensa do que a verificada nos serviços de movimentação de contentores associados ao *hinterland*. Em linha com a referida conclusão, o estudo em causa concluiu, também, que o preço dos serviços de *transshipment* eram geralmente inferiores ao preço dos serviços de movimentação de contentores com origem/destino no *hinterland*, refletindo, possivelmente, os diferentes graus de intensidade concorrencial num e noutro caso.

⁵¹ V.g. JV.55 – Hutchinson/RCPM/ECT, decisão de control de concentrações adotada pela CE em 3/7/2001.

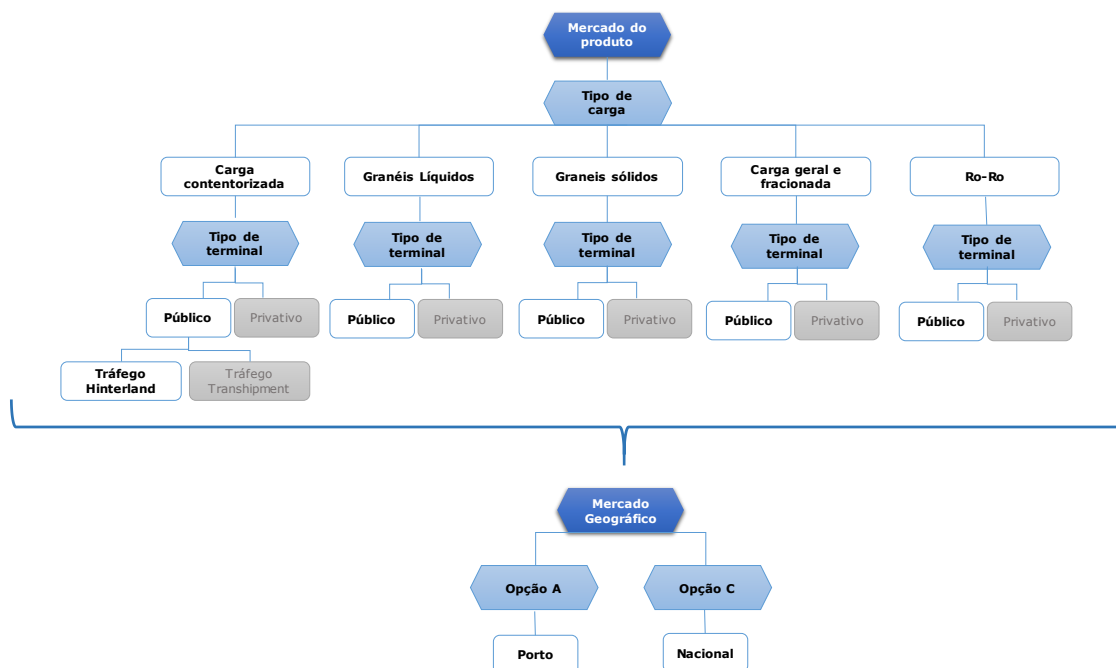
hinterland, enquanto que a substituição de volumes de *transhipment* ocorre entre portos associados a diferentes *hinterlands*.

157. Assim, conclui-se que os serviços de movimentação de contentores de *transhipment* tenderão a não estar integrados no mesmo mercado do produto que os serviços de movimentação portuária de contentores associados a um *hinterland* específico.
158. Por último, analisa-se o âmbito geográfico dos mercados, importando ter presente, a este propósito, que os portos nacionais funcionam como um elo de ligação de uma cadeia logística, e que, nessa medida, a substituição de um porto por outro está dependente do modo de funcionamento da restante cadeia logística utilizada pelos utilizadores desses portos. Ora, este facto tenderá a dificultar a substituição de um porto por outro, em reação a um pequeno (ainda que significativo e não transitório) aumento de preços num dos portos, uma vez que tal poderia obrigar a ajustamentos em toda a cadeia logística a que recorrem os utilizadores dos portos.
159. Na avaliação da eventual substituíbilidade entre dois portos, o cliente tenderá a ponderar não apenas os custos de utilização dos serviços portuários, mas também os custos de transporte da carga em terra na ligação entre a unidade produtiva ou a zona de consumo desse cliente e o porto em causa.
160. Convirá realçar que o custo das operações de movimentação de carga nos terminais portuários constitui uma parcela relativamente reduzida do custo total de transporte das mercadorias do seu local de origem até ao seu local de destino. Consequentemente, um pequeno aumento do preço dos serviços portuários, em determinado porto, acaba por se diluir nos custos totais de toda a cadeia logística e, nessa medida, tenderá a ter um impacto reduzido na eficiência global da cadeia logística de que aquele porto é apenas um elo de ligação entre o transporte em terra e o transporte marítimo.
161. Dos elementos recolhidos pela AdC junto de vários utilizadores dos portos nacionais, parece resultar uma substituíbilidade limitada entre os diferentes portos, ainda que alguns dos operadores contactados indiquem uma certa substituíbilidade entre determinados portos mais próximos entre si (v.g., o caso dos portos da Figueira da Foz e de Aveiro ou o caso do porto de Lisboa e de Setúbal).
162. Assim, um utilizador dos portos de Leixões, Lisboa e Setúbal indicou haver uma possível substituíbilidade entre os portos de Setúbal e de Lisboa, mas que, dificilmente, procederia a uma substituição entre portos em resposta a uma pequena deterioração relativa nas condições de oferta de um desses portos na ordem dos 5% a 10%. Contudo, admitiria tal possibilidade para níveis superiores de deterioração relativa nas condições de oferta.
163. Um outro utilizador do porto de Setúbal considerou o porto de Lisboa como a alternativa ao porto de Setúbal, indicando, no entanto, que apenas contemplaria uma alteração de portos em situação extrema.
164. Um utilizador do porto da Figueira da Foz admitiu passar a recorrer a outros portos, mas apenas para determinado tipo de carga e perante uma deterioração substancial nas condições de oferta naquele porto. Para outros tipos de carga, considera que não existe substituto ao porto da Figueira da Foz, já que uma mudança para, por exemplo, o porto de Aveiro, resultaria em custos adicionais de transporte em terra de tal ordem que tornariam tal mudança inviável.
165. Mas dois outros utilizadores do porto de Aveiro e da Figueira da Foz consideram estes dois portos como substitutos entre si; e um outro utilizador do porto de Setúbal indica que, em seu entendimento, os portos de Lisboa e de Sines constituem alternativas ao porto de Setúbal. E um outro carregador indica que, não obstante nem todos os portos conseguirem competir entre si, atendendo ao acréscimo nos custos de transporte em terra ser, nesses

casos, superior a eventuais diferenças de custos na operação portuária, reconhece que, em determinadas circunstâncias, a deterioração relativa nas condições de oferta num dos portos é passível de levar ao desvio de fluxos de tráfego para outros portos.

166. Um agente de navegação referiu que, na maioria dos navios agenciados por si, a substituição entre portos é difícil, senão mesmo impossível, uma vez que os portos são escolhidos pela proximidade às instalações do carregador e/ou pela existência de determinado tipo de infraestruturas de armazenagem no porto. Ainda assim, identifica a exceção de um seu cliente, que poderia, face a uma pequena deterioração relativa nas condições de oferta entre os portos de Lisboa e de Setúbal, proceder à substituição de um destes portos pelo outro.
167. Um utilizador dos portos de Leixões e Aveiro indicou, em resposta à AdC, que não identifica alternativas a cada um desses portos, uma vez que o acréscimo no custo de transporte em terra seria muito gravoso e tornaria a substituição de portos inviável. E idêntica opinião é expressa por um outro carregador, que utiliza a quase generalidade dos portos do continente, tendo este referido que uma pequena deterioração nas condições de oferta de um porto dificilmente conduziriam à substituição de portos, atendendo ao acréscimo de custos de transporte em que teriam de incorrer.
168. Em síntese, embora estes elementos não permitam conclusões definitivas sobre o âmbito geográfico dos mercados, podendo tal depender do tipo de carga e dos portos em causa, os mesmos parecem indicar uma substituíbilidade limitada entre os diferentes portos.
169. Contudo, as conclusões do Estudo são independentes da exata delimitação do âmbito geográfico dos mercados, razão porque será desnecessário ter uma conclusão definitiva sobre esta matéria. Assim, a análise que se fará a seguir baseia-se em dois cenários alternativos, considerando-se, por um lado, um cenário em que o âmbito geográfico do mercado corresponde a cada um dos portos, em linha com os indícios de ausência de substituíbilidade significativa entre portos que resultam dos elementos recolhidos pela AdC; e, por outro lado, não deixará de se analisar um cenário em que se consideram todos os portos do continente para efeitos da determinação da estrutura de oferta.

Figura 9: Delimitação de mercados relevantes



Fonte: AdC.

3.1.2 Estrutura de oferta relativa à movimentação dos vários tipos de carga

170. A Tabela 1 identifica alguns dos operadores de terminais portuários a atuar nos portos do Continente (incluindo terminais de uso público e de uso privativo), tais como, entre outros:
- No porto de Viana do Castelo, Cecisa, Galp e Secil;
 - No porto de Leixões, TCL, TCGL, Petrogal, Repsol e Cimpor;
 - No porto de Aveiro, Socaport, Prio e Aveiport;
 - No porto da Figueira da Foz, Operfoz e Liscont;
 - No porto de Lisboa, Liscont, Sotagus, Silopor e LBC Tanquipor;
 - No porto de Setúbal, Tersado, Sadoport, Sapec e Secil; e
 - No porto de Sines, CLT (Galp), PSA, Repsol Polímeros, Portsines e REN.
171. Verifica-se, contudo, que parte considerável destes operadores estão integrados em 2 ou 3 Grupos Económicos, em particular o Grupo Mota-Engil e o Grupo ETE, que apresentam uma posição de destaque na movimentação de carga em terminais portuários, nomeadamente ao nível da carga contentorizada (o Grupo Mota-Engil), granéis sólidos e carga geral fracionada (o Grupo ETE).

O Grupo Mota-Engil

172. A TERTIR é a *sub-holding* do Grupo Mota-Engil que agrega as participações do Grupo em sociedades que operam terminais portuários, para além de incluir, também, as participações em empresas nas áreas de negócio do Transporte Intermodal (v.g., a Takargo, no transporte ferroviário de mercadorias), Transitários e Serviços (v.g., Transítex) e Plataformas Logísticas (v.g., LOGZ – Atlantic Hub, um *hub* logístico de vocação global a desenvolver em Palmela).
173. No que se refere à operação de terminais portuários, o Grupo Mota-Engil encontra-se presente nos portos de Aveiro, Figueira da Foz, Leixões, Lisboa e Setúbal, através de várias sociedades, tais como, a Liscont, a Socarpor, a TCL, Sotagus, Tersado e Sadoport.
174. No porto de Aveiro, a Socarpor Aveiro opera, em regime de concessão de serviço público, um terminal multiusos – o Terminal Sul (Multiusos) – onde se efetuam, essencialmente, movimentações de carga geral fracionada e granéis sólidos. A Socarpor encontra-se, ainda, licenciada para operar nos restantes terminais do porto de Aveiro, incluindo o Terminal de Granéis Sólidos⁵² e o Terminal Norte (Multiusos)⁵³.
175. O Terminal Sul (Multiusos) movimentou, em 2013, cerca de 26% de toda a carga movimentada no porto de Aveiro, tendo a Socarpor sido responsável pela movimentação de 50% da carga movimentada em Aveiro (excluindo granéis líquidos), entre operações no Terminal Sul e os restantes terminais onde opera em regime de licenciamento.⁵⁴
176. No porto da Figueira da Foz, a Liscont opera, em regime de licenciamento, nos dois terminais de movimentação de carga daquele porto, o Terminal de Carga Geral e o Terminal de Granéis Sólidos. A Liscont movimentou, em 2013, cerca de 7,8% de toda a carga movimentada no porto da Figueira da Foz ou, decompondo pelo tipo de carga, cerca de 0,5%

⁵² Inclui o Terminal de Granéis Agro-alimentares (Sograin), operado em exclusivo pela Socarpor, especializado na descarga e armazenamento em silos verticais, para posterior distribuição, de cereais.

⁵³ O porto de Aveiro dispõe, ainda, de um Terminal de Granéis Líquidos e um Terminal de Contentores / Carga Ro-RO, mas que não terão sido utilizados pela Socarpor.

⁵⁴ Cfr. dados fornecidos pela APA em resposta a pedido de elementos da AdC.

de toda a carga geral fracionada e 100% da carga contentorizada. A Liscont não movimentou granéis sólidos no porto da Figueira da Foz⁵⁵.

177. Através do TCL – Terminal de Contentores de Leixões, S.A., opera, em regime de concessão de serviço público, os dois terminais de contentores existentes no porto de Leixões (os Terminais de Contentores Norte e Sul), os quais foram responsáveis, em 2013, por cerca de 28,6% (em TEUs) e 25,6% (em toneladas) de toda a carga contentorizada movimentada nos portos do Continente.
178. No porto de Lisboa, o Grupo Mota-Engil opera, em regime de concessão de serviço público, os dois principais terminais de contentores deste porto, por via da Liscont (Terminal de Contentores de Alcântara) e da Sotagus (Terminal de Contentores de Santa Apolónia).
179. O porto de Lisboa foi responsável, em 2013, por cerca de 25% (em TEUs) e 22,1% (em toneladas) de toda a carga contentorizada movimentada nos portos do Continente, sendo que cerca de 85% (em TEUs)⁵⁶ e 88% (em toneladas)⁵⁷ dessa carga foi movimentada nos terminais de contentores de Alcântara e de Santa Apolónia.
180. No porto de Setúbal, a Tersado e a Sadoport, participadas do Grupo Mota-Engil, atuam como concessionárias em regime de serviço público dos terminais multiusos daquele porto (terminais multiusos das Zona 1 e da Zona 2), prestando serviços de movimentação de carga geral fracionada, carga rol-on/rol-off, granéis sólidos e carga contentorizada.
181. A Tersado e a Sadoport movimentaram, em 2013, cerca de 21,1% e 23,9% de toda a carga movimentada no porto de Setúbal, respetivamente (ou cerca de 45% de forma agregada). Se excluirmos a carga movimentada em terminais de uso privativo, considerando, assim, apenas os terminais de serviço público, a Tersado e a Sadoport foram responsáveis, respetivamente, por cerca de 36,2% e 40,9% de toda a carga movimentada em terminais de serviço público, no porto de Setúbal (ou cerca de 77,2% de forma agregada).
182. Decompondo pelas diferentes categorias de carga, a Tersado e a Sadoport movimentaram, em conjunto, cerca de 100%, 72,4%, 13,5%, 12,4% e 4,7% de toda a carga contentorizada, carga fracionada, granéis sólidos, carga ro-ro e granéis líquidos movimentados no porto de Setúbal, respetivamente. Se excluirmos a carga movimentada em terminais de uso privativo, considerando, apenas, os terminais de serviço público, então aquelas percentagens aumentariam para, respetivamente, 100%, no caso da carga contentorizada e da carga fracionada, e 39,9%, 12,4% e 10,6% no caso das restantes categorias de carga.
183. Face a todo o exposto, apresenta-se, seguidamente, a caracterização das quotas do Grupo Mota-Engil na movimentação das diferentes categorias de carga, tendo por referência cada um dos portos, individualmente, bem como o conjunto dos portos do Continente⁵⁸.

⁵⁵ Cfr. dados fornecidos pela Administração do Porto da Figueira da Foz.

⁵⁶ Cfr. Administração do Porto de Lisboa (APL), Publicação Estatística 2013, disponível na página eletrónica da APL.

⁵⁷ *Idem*.

⁵⁸ As quotas calculadas para o conjunto dos portos do continente resultam do produto entre a quota do operador em cada um dos portos e a quota do porto em questão no conjunto dos portos considerados.

Tabela 14: Quotas do Grupo Mota-Engil na operação de terminais portuários

Porto	Terminal Portuário	Operador Portuário	Tipo de Carga	Quota Mota-Engil no porto (2013)	Quota do Porto (2013)
Leixões	Term. de Contentores Norte, Term. de Contentores Sul	TCL	Contentores	100%	25,6%
Aveiro	Term. Sul (Multiusos), Term. Norte (Multiusos)*, Term. de Granéis Sólidos*	Socarpor (Aveiro)	Carga fracionada	50%**	22,1%
			Granéis Sólidos	50%**	8%
Fig. Da Foz	Term. de Carga Geral, Term. de Granéis Sólidos*	Liscont	Carga Fracionada	0,5%	17,4%
			Contentores	100%	0,6%
Lisboa	Term. de Cont. de Alcântara, Term. de Cont. de S. Apolónia	Liscont, Sotagus	Contentores	88%	22,1%
Setúbal	Term. Multiusos Zona 1, Term. Multiusos Zona 2	Tersado***, Sadopor	Carga fracionada	72,4%	40,6%
			Contentores	100%	2,6%
			Carga Ro-Ro	12,4%	67,8%
			Granéis Sólidos	13,5%	17%
			Granéis Líquidos	4,7%	1,5%
CONJUNTO DOS PORTOS DO CONTINENTE			Carga fracionada	40,5%	
			Contentores	48,2%****	
			Carga Ro-Ro	8,4%	
			Granéis Sólidos	6,3%	
			Granéis Líquidos	0,1%	

Fonte: Páginas eletrónicas das Administrações Portuárias, IPTM e das empresas.

* Tratando-se de terminais ainda públicos, que não foram concessionados, os mesmos podem ser utilizados por todos os operadores que se encontrem licenciados para o efeito; assim, para além da Socarpor (no porto de Aveiro) e da Liscont (no porto da Figueira da Foz), também as empresas Aveiport e Operfoz se encontram licenciadas para operar nos terminais públicos (não concessionados) dos portos de Aveiro e Figueira da Foz, respetivamente.

** Não se dispo de informação sobre a decomposição em categorias da carga movimentada pela Socarpor, considera-se que a quota agregada de 50% se aplica aos dois tipos de carga.

*** O Grupo Mota-Engil apenas detém uma participação minoritária no capital da Tersado, sendo esta empresa controlada pela Setefrete - SGPS, S.A., na qual o Grupo ETE detém uma participação minoritária. A Tersado representa 4%, 13,5%, 1,5%, 36,2% e 11,4%, respetivamente, de todos os graneis líquidos, graneis sólidos, carga contentorizada, carga fracionada e carga ro-ro movimentados no porto de Setúbal.

**** Quota em toneladas (a quota em TEUs será igual a 53,8%).

184. Conclui-se que o Grupo Mota-Engil apresenta quotas muito significativas, em particular na movimentação de carga contentorizada e de carga fracionada, quer se considere cada um dos portos individualmente, quer se considere o conjunto dos portos do Continente.
185. De facto, no que concerne a carga contentorizada, o Grupo Mota-Engil, através dos operadores TCL (em Leixões), Liscont (em Figueira da Foz e, sobretudo, em Lisboa), Sotagus (em Lisboa), Tersado e Sadopor (em Setúbal), movimenta a totalidade deste tipo de carga nos portos de Leixões, Setúbal e Figueira da Foz, bem como 88% dos contentores movimentados em Lisboa.
186. E, a nível do conjunto dos portos do Continente, o Grupo Mota-Engil é responsável por uma quota igual a cerca de 48% de toda a carga contentorizada movimentada (a quota será igual a cerca de 54% se medida em TEUs).
187. Já no que se refere à carga fracionada, o Grupo Mota-Engil é responsável por uma quota igual a cerca de 41% de toda a carga fracionada movimentada nos portos do Continente, o que é explicado, em grande medida, pela posição significativa que o Grupo Mota-Engil detém na movimentação deste tipo de carga no porto de Setúbal (sendo este, aliás, o porto em que se movimenta mais carga fracionada).

188. Acrescente-se, por último, que a posição de destaque do Grupo Mota-Engil na movimentação de carga fracionada sairia ainda mais reforçada caso se considerassem apenas os terminais portuários de serviço público. Ou, de forma equivalente, caso se excluíssem da análise os terminais que, por serem de uso privativo, não se encontram a concorrer no mercado pela aquisição de clientes.
189. Veja-se, por exemplo, que a exclusão dos terminais de uso privativo faria com que a quota do Grupo Mota-Engil, na movimentação de carga fracionada no porto de Setúbal, aumentasse dos 72,4% indicados na tabela anterior, para um valor de 100%. Ou que, no caso dos Granéis Sólidos, a exclusão dos terminais de uso privativo faria aumentar a quota do Grupo Mota-Engil de 13,5% para 39,9%.

O Grupo E.T.E.

190. O Grupo ETE encontra-se presente nos portos de Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines, através de várias sociedades, tais como, a TCGL, a TCL, a Empresa de Tráfego e Estiva, a Operlis, a Atlanport, a Tersado, a Portsines e a Aveiport.
191. No porto de Leixões, a sociedade TCGL opera, em regime de concessão de serviço público, os cais de carga geral e granéis sólidos (constituídos pelas Docas 1 Sul, 2 Sul e 2 Norte) e o Terminal de Granéis Agroalimentares (Doca 4 Norte). A sociedade TCGL movimenta, nos referidos terminais e cais, a quase cerca de 100% de toda a carga geral fracionada e granéis sólidos do porto de Leixões.⁵⁹
192. Ainda no porto de Leixões, a sociedade TCL – sociedade controlada pelo Grupo Mota-Engil, mas na qual o Grupo ETE detém uma participação minoritária –, opera, em regime de serviço público, os dois terminais de contentores existentes no porto de Leixões, o Terminal de Contentores Norte e o Terminal de Contentores Sul, e que, no seu conjunto foram responsáveis, em 2013, por cerca de 28,6% (em TEUs) ou 25,6% (em toneladas) de toda a carga contentorizada movimentada nos portos do Continente.
193. Em Lisboa, o Grupo ETE opera, em regime de concessão de serviço público, o Terminal Multipurpose de Lisboa⁶⁰ e o Terminal Multiusos do Poço do Bispo, através das sociedades Operlis e Empresa de Tráfego e Estiva, respetivamente. O primeiro tem movimentado, essencialmente, carga contentorizada (58.634 TEUs ou 377.382 toneladas por ano⁶¹), enquanto que o segundo tem movimentado granéis sólidos (cerca de 81,6% do total de carga movimentada⁶²), carga geral fracionada (cerca de 10,5% do total⁶³) e alguma carga contentorizada (cerca de 7,9% do total⁶⁴), num total de 499.467 toneladas⁶⁵.

⁵⁹ Cfr. informação relativa à atividade total do TCGL, com base em documento disponível em <http://www.apdl.pt/documents/10180/52365/TCGL.pdf/c468edf0-0ec0-4b01-83f4-cfb71e7aa547> e confronto com os dados do IPTM, relativos à movimentação de carga geral fracionada e granéis sólidos.

⁶⁰ Este terminal foi recentemente objeto de um novo concurso para atribuição da concessão, tendo, contudo, a concessão se mantido no controlo do Grupo ETE.

⁶¹ Cfr. Administração do Porto de Lisboa, Publicação Estatística 2013 (documento consultável no sítio da internet da APL).

⁶² Cfr. consulta ao site na internet do Grupo ETE (o Grupo ETE informa, no seu site, movimentar cerca de 10.000 TEUs em carga contentorizada no terminal em causa; para efeitos de conversão deste valor em toneladas, considerou-se um fator de 6 toneladas por TEU, que é o fator aproximado que se observa, da consulta à Publicação Estatística 2013 da APL, na carga contentorizada movimentada nos terminais não especializados em contentores do porto de Lisboa).

⁶³ *Idem*.

⁶⁴ *Idem*.

⁶⁵ Cfr. Administração do Porto de Lisboa, Publicação Estatística 2013 (documento consultável no sítio da internet da APL).

194. O Grupo ETE encontra-se presente, ainda em Lisboa, no Terminal Portuário do Barreiro, que é operado em regime de serviço público, através da sociedade Atlanport. Este terminal movimenta, essencialmente, granéis sólidos, em cerca de 729.610 toneladas por ano⁶⁶.
195. Assim, o Grupo ETE movimenta, entre o Terminal Multipurpose de Lisboa e o Terminal Multiusos do Poço do Bispo, aproximadamente 12,5% (em TEUs) ou 10,2% (em toneladas) de toda a carga contentorizada movimentada no porto de Lisboa.
196. Ademais, em relação à carga geral fracionada e aos Granéis Sólidos, estima-se que o Grupo ETE movimente, respetivamente, cerca de 55,3% e 32,1% de toda a carga movimentada no porto de Lisboa das referidas categorias.
197. No que se refere ao porto de Setúbal, a Tersado, participada do Grupo ETE, atua como concessionária em regime de serviço público de um dos terminais multiusos daquele porto, o Terminal Multiusos Zona 1, prestando serviços de movimentação portuária de carga geral fracionada, carga rol-on/rol-off, granéis sólidos e carga contentorizada.
198. Por último, o Grupo ETE encontra-se presente no porto de Sines, através da Portsines, empresa concessionária, em regime de serviço público, do Terminal Multipurpose de Sines, o qual movimenta a generalidade da carga geral fracionada e dos granéis sólidos movimentados naquele porto.⁶⁷
199. Para além das *supra* identificadas concessões em regime de serviço público, o Grupo ETE encontra-se presente no porto de Aveiro, através da Aveiport, em regime de licenciamento para desenvolvimento de operações nos terminais públicos não concessionados, onde movimentará, essencialmente, carga fracionada e granéis sólidos, correspondentes a cerca de 50% da carga movimentada no porto de Aveiro (excluindo granéis líquidos)⁶⁸.
200. Face a todo o exposto, apresenta-se, na tabela seguinte, a caracterização das quotas do Grupo ETE na movimentação das diferentes categorias de carga, tendo por referência cada um dos portos, individualmente, bem como o conjunto dos portos do Continente⁶⁹.

⁶⁶ Cfr. Administração do Porto de Lisboa, Publicação Estatística 2013 (documento consultável no sítio da internet da APL).

⁶⁷ Cfr. Administração do Porto de Sines, Estatísticas de Tráfego 2013 (documento consultável no sítio da internet da APS).

⁶⁸ Cfr. dados fornecidos pela APA em resposta a pedido de elementos da AdC.

⁶⁹ As quotas calculadas tendo por referência o conjunto dos portos do continente resultam do produto entre, por um lado, a quota do operador em cada um dos portos (valores apresentados na presente secção) e, por outro lado, a quota do porto em questão no conjunto dos portos considerados (valores apresentados na secção 2).

Tabela 15: Quotas do Grupo E.T.E. na operação de terminais portuários

Porto	Terminal Portuário	Operador Portuário	Tipo de Carga	Quota Grupo ETE no porto (2013)	Quota do Porto (2013)
Leixões	Term. de Contentores Norte, Term. de Contentores Sul, Cais de Carga Geral e Granéis Sólidos (Docas 1S,2N e 2S), T. Gran. Agroaliment. (Doca 4N)	TCL*, TCGL	Contentores	100%	25,6%
			Carga Fracionada	100%	12,5%
			Granéis Sólidos	100%	12,6%
Aveiro	Term. Norte (Multiusos)**, Term. de Granéis Sólidos**, Term, Contenotes / Ro-Ro**	Aveiport	Carga fracionada	50%***	22,1%
			Granéis Sólidos	50%***	8%
Lisboa	Term. Multiusos do Poço do Bispo, Term. Multipurpose de Lisboa****, Terminal do Barreiro (Granéis Sólidos)	ETE, Operlis****, Atlanport	Contentores	10,2%	22,1%
			Carga Fracionada	55,3%	1,3%
			Granéis Sólidos	32,1%	29%
Setúbal	Term. Multiusos Zona 1	Tersado*****	Carga fracionada	36,2%	40,6%
			Contentores	1,5%	2,6%
			Carga Ro-Ro	11,4%	67,8%
			Granéis Sólidos	13,5%	17%
			Granéis Líquidos	4%	1,5%
Sines	Term. Multipurpose de Sines	Portsines	Carga Fracionada	100%	2,2%
			Granéis Sólidos	100%	27,8%
CONJUNTO DOS PORTOS DO CONTINENTE			Carga fracionada	41,2%	
			Contentores	27,9%	
			Carga Ro-Ro	7,7%	
			Granéis Sólidos	56%	
			Granéis Líquidos	0,1%	

Fonte: Páginas eletrónicas das Administrações Portuárias, IPTM e das empresas.

* O Grupo ETE apenas detém uma participação minoritária indireta no capital da TCL, sendo esta empresa controlada pelo Grupo Mota-Engil. A TCL movimentou, em 2013, cerca de 28,6% (em TEUs) e 25,6% (em toneladas) de toda a carga contentorizada movimentada nos portos do Continente.

** Tratando-se de terminais ainda públicos, que não foram concessionados, os mesmos podem ser utilizados por todos os operadores que se encontrem licenciados para o efeito; assim, para além da Aveiport, do Grupo ETE, também a empresa Socarpor, do Grupo Mota-Engil, se encontra licenciada para operar nos terminais públicos (não concessionados) do porto de Aveiro.

*** Não se dispo de informação sobre a decomposição em categorias da carga movimentada pela Aveiport, considera-se que a quota agregada de 50% se aplica aos dois tipos de carga (i.e., à carga geral fracionada e aos granéis sólidos).

**** Este terminal foi recentemente objeto de um novo concurso para atribuição da concessão, tendo, contudo, a concessão se mantido no controlo do Grupo ETE.

*****O Grupo ETE apenas detém uma participação minoritária na Setefrete - SGPS, S.A., a qual controla a Tersado.

201. Conclui-se que o Grupo ETE apresenta quotas muito significativas, em particular na movimentação de granéis sólidos e de carga fracionada, quer se considere cada um dos portos individualmente, quer se considere o conjunto dos portos do Continente.
202. De facto, no que se refere aos granéis sólidos, o Grupo ETE apresenta quotas muito significativas na movimentação deste tipo de carga, nos portos de Leixões (através da TCGL), Aveiro (através da Aveiport), Lisboa (através da ETE e da Atlanport) e Sines (através da Portsines), representando, no conjunto dos portos do Continente, cerca de 56% de todos os granéis sólidos nesses portos.
203. Já no que concerne a carga fracionada, o Grupo ETE é responsável por uma quota igual a cerca de 41% de toda a carga fracionada movimentada nos portos do Continente, o que é explicado, em grande medida, pela posição significativa que o Grupo ETE detém na movimentação deste tipo de carga nos portos de Leixões, Aveiro e Setúbal (sendo este ultimo porto, aliás, o porto em que se movimenta mais carga fracionada).

204. Acrescente-se, por último, que a posição de destaque do Grupo ETE na movimentação de carga fracionada e de granéis sólidos sairia ainda mais reforçada, caso se considerassem, apenas, os terminais portuários de serviço público. Ou, de forma equivalente, caso se excluíssem da análise os terminais que, por serem de uso privativo, não se encontram a concorrer no mercado pela aquisição de clientes.
205. Veja-se, por exemplo, que a exclusão dos terminais de uso privativo faria com que a quota do Grupo ETE, na movimentação de carga fracionada no porto de Setúbal, aumentasse dos 72,4% indicados na tabela anterior, para um valor de 100%. Ou que, no caso dos Granéis Sólidos, a exclusão dos terminais de uso privativo faria aumentar a quota do Grupo ETE, no porto de Setúbal, de 13,5% para 39,9%.

O Grupo Galp Energia

206. O Grupo Galp Energia representa cerca de 77% da movimentação de granéis líquidos, nos portos do Continente, sobretudo em resultado da sua forte presença nos portos que servem as duas refinarias da Galp, o porto de Leixões e o porto de Sines.

Tabela 16: Quotas do Grupo GALP Energia na operação de terminais portuários

Porto	Terminal Portuário	Operador Portuário	Tipo de Carga	Quota Grupo Galp no porto (2013)	Quota do Porto (2013)
Leixões	Ter. Oceânico, Ter. Petroléiro	Petrogal	Granéis Líquidos	82,6%*	25,5%
Lisboa	Terminal de Granéis Líquidos de Porto Brandão	Petrogal	Granéis Líquidos	0%	5,4%
Sines	Terminal de Granéis Líquidos	CLT (Grupo Galp Energia)	Granéis Líquidos	87,6%	64,2%
CONJUNTO DOS PORTOS DO CONTINENTE			Granéis Líquidos	77,3%	

Fonte: Páginas eletrónicas das Administrações Portuárias, IPTM e das empresas.

* Assume-se, de uma forma conservadora, que a Galp movimenta, para além de todo o petróleo bruto que passa no porto de Leixões, ¾ dos produtos petrolíferos que são movimentados nesse porto.

Outros Grupos Económicos / Operadores de Terminais nos portos do Continente

207. Para além dos *supra* referidos Grupos Económicos que detém uma posição de destaque na operação de terminais portuários – a Mota-Engil (com forte presença na movimentação de contentores), o Grupo ETE (com forte presença na movimentação de Granéis Sólidos e Carga Geral Fracionada) e o Grupo Galp Energia (com forte presença na movimentação de Granéis Líquidos, designadamente produtos petrolíferos e petróleo bruto) – podem identificar-se um conjunto de outros operadores portuários, de menor dimensão, que operam na movimentação de vários tipos de carga.
208. A tabela seguinte identifica esses operadores de terminais portuários, destacando-se, entre eles, operadores como a Silopor e a Sovena, as quais movimentam cerca de 40% e 9% de todos os granéis sólidos movimentados no porto de Lisboa, respetivamente (e detém quotas de, respetivamente, 11,6% e 7,3% na movimentação de graneis sólidos no conjunto dos portos do Continente). Destacam-se, igualmente, a SAPEC que movimenta cerca de 39% de todos os granéis sólidos que passam pelo porto de Setúbal; ou a PSA Sines, que opera o terminal de contentores de Sines, responsável por cerca de 49% de toda a carga contentorizada movimentada nos portos do Continente.

Tabela 17: Outros Grupos Económicos / Operadores de Terminais nos portos do Continente

Porto	Terminal Portuário	Operador Portuário	Tipo de Carga	Quota Grupo /Oper. no porto (2013)	Quota do Porto (2013)	Quota do Oper. No conjunto dos portos (2013)
Fig. da Foz	Term. Carga Geral, Term. Granéis Sólidos	Operfoz	Carga Fracionada Granéis Sólidos		17,4% 4,4%	
Lisboa	Term. Gran. Alimentares da Trafaria, Term. de Gran. Alimentares do Beato	SILOPOR	Granéis Sólidos (alimentares)	40%	29%	11,6%
	Terminal Multiusos do Beato	TMB	Granéis Sólidos (alimentares)	8,7%	29%	2,5%
	Terminal de Granéis Alimentares de Palença	SOVENA	Granéis Sólidos (alimentares)	25,1%	29%	7,3%
	Ter. Gr. Líquidos do Barreiro	LBC Tanquiopor	Granéis Líquidos	30,2%	5,4%	1,6%
	Ter. Gr. Líquidos da Banática	Repsol	Granéis Líquidos	11,1%	5,4%	0,6%
	Terminal de Granéis Líquidos de Porto dos Buchos	OZ Energia	Granéis Líquidos	2,1%	5,4%	0,1%
	Estação de Assistência Naval do Porto de Lisboa*	ETC	Granéis Líquidos	32%	5,4%	1,7%
Setúbal	Term. de Gran. Sólidos SAPEC, Term. de Gran. Líquidos SAPEC	SAPEC	Granéis Sólidos	39,3%	17%	6,7%
			Granéis Líquidos	20,7%	1,5%	0,3%
Sines	Terminal de Contentores de Sines (Terminal XXI)	PSA Sines	Contentores	100%	49,1%	49,1%
	Terminal de Gás Natural	REN	Granéis Líquidos	10,2%	64,2%	6,5%

Fonte: Páginas eletrónicas das Administrações Portuárias, IPTM e das empresas.

* Movimenta e armazena combustíveis líquidos e é utilizado como estação de limpeza e desgaseificação de navios.

209. Poderão, igualmente, identificar-se um conjunto de terminais portuários de uso privativo, que operam, essencialmente, na movimentação de granéis sólidos e granéis líquidos.
210. No que se refere a estes últimos, importa notar que os mesmos, por serem de uso privativo, não se encontram a concorrer com os terminais de uso público pela aquisição de clientes. Pelo que a opção de os incluir na análise, para efeitos do cálculo das quotas de mercado, é seguramente uma opção conservadora do ponto de vista jusconcorrencial.
211. Assim, a posição de destaque de Grupos como a Mota-Engil ou a ETE que resulta das quotas de mercado calculadas *supra* sairia ainda mais reforçada, caso se considerassem, apenas, os terminais portuários de serviço público. Ou, de forma equivalente, caso se excluíssem da análise os terminais que, por serem de uso privativo, não se encontram a concorrer no mercado pela aquisição de clientes.
212. Veja-se, por exemplo, que a exclusão dos terminais de uso privativo faria com que a quota do Grupo Mota-Engil, na movimentação de carga fracionada no porto de Setúbal, aumentasse dos 72,4% indicados *supra*, para um valor de 100%. Ou que, no caso dos Granéis Sólidos, a exclusão dos terminais de uso privativo faria aumentar a quota do Grupo Mota-Engil de 13,5% para 39,9%.
213. A tabela seguinte identifica um conjunto de terminais de uso privativo, distribuídos pelos diversos portos do Continente, na sua maioria terminais utilizados na movimentação de granéis sólidos ou granéis líquidos.

Tabela 18: Alguns Terminais de Uso Privativo

Porto	Terminal Portuário	Operador Portuário	Tipo de Carga movimentada
Leixões	Cais de Movimentação de Granéis Líquidos:		
	- Molhe Sul	Repsol***	Gr. Líquidos
	- Doca 1 Sul (Term. para Melaços)	ED&FMAN	Gr. Líquidos
	- Doca 2 Sul (Ter. para Asfaltos)*	CEPSA**	Gr. Líquidos
	Terminal para Cimentos (Doca 1 Sul)	Secil / Cimpor	Gr. Sólidos
Lisboa	Ter. de Alhandra – IBEROL	Iberol	Gr. Sólidos
	Ter. de Alhandra – CIMPOR	Cimpor	Gr. Sólidos
	Terminal de Granéis Líquidos da Banática	Repsol	Granéis Líquidos
	Terminal de Granéis Líquidos de Porto Brandão	Petrogal	Granéis Líquidos
	Terminal de Granéis Líquidos de Porto dos Buchos	OZ Energia	Granéis Líquidos
	Estação de Assistência Naval do Porto de Lisboa*	ETC	Granéis Líquidos
Setúbal	Terminal SECIL	Secil	Gr. Sólidos
	Terminal Tanquisado / Eco-Oil	Tanquisado / Eco-Oil****	Gr. Líquidos
	Terminal Praias do Sado	Almina / Somincor / EDP	Gr. Sólidos / Gr. Líquidos
	Terminal Uralada	Uralada	Granéis Líquidos
	Terminal da ALSTOM	APSS	Fracionada
	Terminal Teporset	Teporset (Grupo Cimpor)	Granéis Sólidos
	Terminal de Granéis Sólidos da Mitrena – Termitrena	Cimpor / Secil	Granéis Sólidos
Sines	Terminal Petroquímico	Repsol Polímeros	Granéis Líquidos
	Terminal de Gás Natural	REN	Granéis Líquidos

Fonte: Páginas eletrónicas das Administrações Portuárias.

* Produtos asfálticos e fuelóleo.

** A Cepsa tem ainda dois *pipelines* localizados no Terminal Petrolero para receção de combustíveis.

*** Para movimentação de combustíveis líquidos, gases de petróleo liquefeitos e asfaltos.

**** Movimenta e armazena combustíveis líquidos e é utilizado como estação de limpeza e desgaseificação de navios.

Das Estruturas de Oferta por Categoria de Carga

214. Da análise que acabámos de fazer, conclui-se haver, por um lado, uma significativa concentração das operações portuárias em 3 ou 4 grupos económicos a operar nos portos nacionais e, por outro lado, uma relativa especialização destes grupos em diferentes categorias de carga.
215. Assim, o Grupo Mota-Engil e a PSA detêm posições de destaque na movimentação de contentores nos portos do Continente, ainda que uma parte muito considerável das operações da PSA digam respeito a *transshipment* de contentores – encontrando-se, assim, as exportações nacionais por via marítima (em carga contentorizada) muito dependentes dos vários terminais de contentores operados pelo Grupo Mota-Engil.
216. De facto, a movimentação de contentores é feita por, essencialmente, dois Grupos Económicos, o Grupo Mota-Engil e o Grupo PSA, os quais detêm, cada um, quotas muito próximas dos 50% de toda a carga contentorizada movimentada nos portos do Continente.
217. Em particular, o Grupo Mota-Engil está presente na movimentação de contentores em vários dos portos do Continente, operando, em alguns deles, mais do que um terminal de contentores. É o caso do porto de Leixões, em que o Grupo Mota-Engil opera os dois terminais de contentores aí localizados (os terminais de contentores Norte e Sul); é também o caso do porto de Lisboa, em que o Grupo Mota-Engil opera dois dos três terminais de movimentação de contentores deste porto (os terminais de contentores de Alcântara e de Santa Apolónia).

218. Consequentemente, está-se perante um nível de concentração muito elevado, com o IHH a assumir um valor superior a 4700 pontos.
219. Importa reiterar que, no referente ao Grupo PSA, mais de 3/4 dos contentores movimentados por este no porto de Sines dizem respeito a operações de *transshipment*, ou seja, contentores em trânsito que não têm como origem ou destino o porto de Sines (i.e., o seu *hinterland*). Assim, o porto de Sines terá, no que se refere às exportações nacionais por via marítima⁷⁰, um peso significativamente inferior ao que resulta da referida quota deste porto na movimentação de contentores (incluindo operações de *transshipment*). O que, *per se*, é passível de indiciar uma ainda maior dependência das exportações nacionais (por via marítima e em carga contentorizada) face aos operadores portuários que integram o Grupo Mota-Engil.

Tabela 19: Carga Contentorizada nos portos do Continente

Grupo Económico / Operador Portuário	Quota (2013)
Grupo Mota-Engil	48,2%
Grupo ETE	2,3%*
PSA	49,1%
Total	~100%

Fonte: AdC.

* Ainda que o Grupo ETE tenha uma participação no capital da TCL, a quota desta foi integralmente atribuída ao Grupo Mota-Engil, que controla a TCL.

220. Já o Grupo ETE apresenta uma posição de destaque na movimentação de Granéis Sólidos e Carga Geral Fracionada, com quotas, a nível do conjunto dos portos do Continente, que assumem valores na ordem dos 56% e 41%, respetivamente.
221. Também nestes casos, o mercado apresenta uma estrutura de oferta muito concentrada, com o IHH a ultrapassar largamente valores na ordem dos 2500 pontos.
222. Reitere-se, ainda, que não obstante se terem considerado todos os terminais portuários para efeitos de cálculo das quotas de mercado apresentadas, os terminais de uso privativo não se encontram a concorrer com os terminais de uso público pela aquisição de clientes. Pelo que a posição de destaque dos Grupos Mota-Engil e ETE saíria ainda mais reforçada, em particular no que respeita à movimentação de Granéis Sólidos, caso se considerassem, apenas, os terminais portuários de serviço público.

Tabela 20: Carga Geral Fracionada nos portos do Continente

Grupo Económico / Operador Portuário	Quota (2013)
Grupo ETE	41,2%
Grupo Mota-Engil	25,8%
Operfoz	
Outros	
Total	~100%

Fonte: AdC.

⁷⁰ O mesmo é válido para as importações nacionais.

Tabela 21: Granéis Sólidos nos portos do Continente

Grupo Económico / Operador Portuário	Quota (2013)
Grupo ETE	56%
Silopor	11,6%
Sovena	7,3%
SAPEC	6,7%
Grupo Mota-Engil	4%*
TMB	2,5%
Operfoz	
Outros	
Total	~100%

Fonte: AdC.

* Ainda que o Grupo Mota-Engil tenha uma participação (minoritária) no capital da Tersado, a quota desta foi integralmente atribuída ao Grupo ETE, que controla a Tersado.

223. Por último, também ao nível da movimentação de granéis líquidos se observa um muito significativo grau de concentração da atividade, *in casu* no Grupo Galp Energia, o qual controla cerca de 77% da movimentação de granéis líquidos, nos portos do Continente, sobretudo em resultado da sua forte presença nos portos que servem as duas refinarias da Galp, o porto de Leixões e o porto de Sines.
224. Poderia, ainda, proceder-se a uma segmentação dos granéis líquidos entre produtos petrolíferos e granéis líquidos alimentares, resultando, daí, uma ainda maior quota de mercado do Grupo Galp Energia do que a que foi referida no ponto anterior.
225. Assim, face a todo o exposto, conclui-se estarmos perante um grau de concentração da oferta muito significativo, no que respeita à atividade de operação portuária, quer se considere cada um dos portos individualmente, quer se considerem todos os portos do Continente em conjunto.
226. O que, *per se*, é passível de indiciar a existência de constrangimentos concorrenciais, desde logo em termos de concorrência intraporto, mas também, possivelmente, em termos de concorrência interportos.

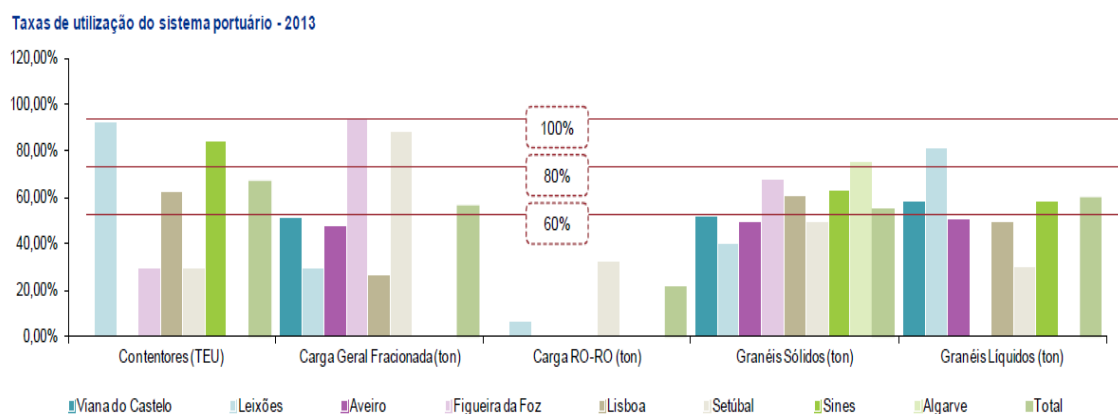
3.1.3 Taxa de utilização do sistema portuário do Continente

227. Conforme já referido *supra* nos §§ 126 e seguintes, para avaliar o grau de concorrência ou rivalidade (interna) em determinada indústria ou mercado, deverão considerar-se, em primeiro lugar, indicadores que caracterizem a estrutura de oferta e, em particular, o grau de concentração de mercado. Ora, concluiu-se, na subsecção anterior, que a atividade de movimentação portuária de carga apresenta, em Portugal, um grau de concentração muito significativo, o que, *per se*, é passível de indiciar a existência de constrangimentos concorrenciais no setor portuário nacional.
228. Os possíveis constrangimentos à concorrência estarão, ainda, dependentes da maior ou menor taxa de utilização da capacidade dos diversos terminais portuários. De facto, conforme notado *supra* nos §§ 132 e seguintes, um operador que se encontre próximo do limite da sua capacidade produtiva terá um reduzido incentivo para adotar estratégias

comerciais agressivas, uma vez que se encontrará impedido de absorver eventuais afluxos de novos clientes que resultem de tais estratégias comerciais.

229. Ora, a presente subsecção concluirá pela existência de uma elevada taxa de utilização da capacidade de movimentação de carga de alguns terminais portuários, o que é passível de restringir a capacidade concorrencial dos operadores que operam tais terminais e, consequentemente, redundar numa menor concorrência no mercado.
230. De facto, atente-se ao gráfico seguinte, para concluir que vários dos portos apresentam uma taxa de utilização superior a 80% e, nalguns casos, muito próximo dos 100%, para alguns dos tipos de carga movimentada. Estes valores são passíveis de indiciar a existência de efetivas restrições de capacidade que impedem a concorrência mais agressiva dos terminais em causa pela aquisição de novos clientes.

Gráfico 12: Taxa de utilização do sistema portuário (2013)



Fonte: IEVA, Relatório Final, 2014.

231. Note-se que taxas de utilização dos portos e respetivos terminais na ordem dos 80% a 90% tenderão a resultar em níveis de congestionamento elevados, com consequências ao nível da qualidade de serviços prestados, atendendo, designadamente, aos picos de atividade que deixam de poder ser total e adequadamente servidos.
232. Ora, em relação à carga contentorizada, os três principais portos nacionais – Leixões, Lisboa e Sines – apresentam taxas de utilização de capacidade muito elevadas, em particular o porto de Leixões e de Sines, com taxas de utilização de capacidade superiores a 90% e 80%, respetivamente. De facto, no que respeita a carga contentorizada, o porto de Leixões encontra-se já a operar junto do limite da sua capacidade operacional (93%⁷¹); e, relativamente ao porto de Sines, verifica-se uma taxa de utilização da capacidade instalada na ordem dos 84%⁷².
233. Quanto ao porto de Lisboa, observa-se uma taxa de utilização da respetiva capacidade de movimentação de carga contentorizada na ordem dos 63%⁷³, não se excluindo, contudo, que, a breve prazo, possa vir a sofrer dos níveis de congestionamento que parecem verificar-se nos outros dois portos, em particular se recuperar a respetiva importância relativa na movimentação de contentores que dispunha antes das recentes greves dos estivadores.

⁷¹ Cfr. IEVA, Relatório Final, 2014.

⁷² Idem.

⁷³ Idem.

234. No que se refere à carga geral fracionada, observam-se taxas de utilização da capacidade muito elevada nos portos da Figueira da Foz e Setúbal, na ordem dos 94% e 88%⁷⁴, respetivamente.
235. No que se refere aos Granéis Líquidos, observa-se uma elevada taxa de utilização da capacidade, na ordem dos 88% no porto de Leixões⁷⁵; e, no que se refere aos Granéis Sólidos, verifica-se uma taxa de utilização da capacidade próxima dos 80% no porto da Figueira da Foz.
236. Conclui-se, assim, por níveis de utilização de diversas infraestruturas portuárias passíveis de indiciar potenciais riscos de congestionamento, sobretudo ao nível da movimentação da carga contentorizada, em particular nos portos de Leixões e Sines, mas também ao nível da movimentação de carga geral fracionada nos portos da Figueira da Foz e de Setúbal, bem como de granéis líquidos no porto de Leixões.
237. Estes cenários de potencial congestionamento são, em grande medida, confirmados pelas Administrações Portuárias que foram ouvidas pela AdC, no âmbito dos trabalhos de preparação do presente Estudo.
238. De facto, a Administração do Porto de Leixões confirma que, *“na carga contentorizada, a capacidade está praticamente esgotada, comprometendo a prazo o bom desempenho do porto em termos de produtividade e eficiência”*. Indica também que *“para ultrapassar este constrangimento estão previstos 2 projetos de investimento que irão aumentar a capacidade do Porto de Leixões neste segmento de carga”*.
239. Também a Administração do Porto da Figueira da Foz indicou na sua resposta à AdC que o porto está a operar acima da sua capacidade no segmento de carga geral fracionada e próximo do nível de saturação no segmento de granéis sólidos. Adicionalmente, prevê a Administração do porto que a movimentação de carga geral fracionada mantenha a tendência de crescimento que tem registado, perspetivando que um dos operadores portuários invista em novos equipamentos de movimentação vertical para dar resposta a esse aumento.
240. A Administração do Porto de Lisboa indicou a este respeito que, *“face às infraestruturas existentes e tendo em linha de conta as movimentações atuais de carga nos diversos terminais bem como as expectativas de crescimento evidenciadas por vários indicadores, a capacidade instalada não é de todo excessiva, podendo revelar-se deficitária no futuro”*.
241. A Administração do Porto de Setúbal também indicou existirem riscos de congestionamento na movimentação de carga fracionada, referindo que neste tipo de carga a taxa de utilização do porto se situou perto de 80% em 2013.
242. Releva-se ainda o facto da Administração do Porto de Sines ter referido que, em 2013, a taxa de utilização da capacidade instalada no terminal de contentores ter chegado aos 85%. Indicou ainda que, mesmo no caso do terminal Multipurpose e do terminal de granéis líquidos deste porto⁷⁶, não considera que exista excesso de capacidade instalada⁷⁷.

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ Respetivamente com 68% e 61% de taxa de utilização da capacidade instalada em 2013.

⁷⁷ Porque prevê que a carga movimentada no terminal de granéis líquidos mantenha a tendência de crescimento atualmente apresentada e indica que a utilização do terminal Multipurpose está muito dependente do preço do carvão nos mercados internacionais, fazendo com que a taxa de utilização do terminal varie muito ao longo dos anos.

243. Refira-se igualmente que, em geral, os operadores dos terminais portuários mencionados confirmaram também, nas suas respostas à AdC, a existência de situações de esgotamento da capacidade instalada ou de tal situação vir a ocorrer em breve.
244. Face a todo o exposto, conclui-se que diversas infraestruturas portuárias nacionais apresentam potenciais riscos de congestionamento passíveis de restringir a capacidade concorrencial dos operadores que operam tais infraestruturas e, consequentemente, redundar em menores níveis de eficiência e qualidade dos serviços aí prestados.

3.1.4 Grau de diferenciação entre as várias infraestruturas portuárias

245. Conforme *supra* nos §§ 126 e seguintes, para avaliar o grau de concorrência ou rivalidade (interna) em determinada indústria ou mercado, deverão considerar-se, em primeiro lugar, indicadores que caracterizem a estrutura de oferta e, em particular, o grau de concentração de mercado. E, em segundo lugar, deverá avaliar-se a taxa de utilização da capacidade das várias infraestruturas portuárias, atendendo a que um operador portuário que se encontre próximo do limite da sua capacidade de movimentação de carga terá reduzidos incentivos a implementar estratégias comerciais mais agressivas. Ora, concluiu-se, nas duas subsecções anteriores, que, não só a movimentação portuária de carga apresenta um grau de concentração muito significativo, como também se identificam riscos de congestionamento em resultado de se observarem elevadas taxas de utilização da capacidade de vários terminais portuários, fatores que são passíveis de redundar numa menor concorrência no mercado.
246. Conforme notado *supra* nos §§ 131 e seguintes, as condições de concorrência no mercado estarão, ainda, dependentes do maior ou menor grau de diferenciação das várias infraestruturas portuárias, seja ao nível da localização e características físicas de cada uma dessas infraestruturas, seja ao nível de outros fatores passíveis de se traduzir em diferentes vantagens ou desvantagens de cada um dos portos e terminais portuários na movimentação das diversas categorias de carga.
247. Ora, a presente subsecção concluirá pela existência de um relativo grau de diferenciação entre os vários portos e terminais portuários nacionais, o que, associado, por um lado, à existência de uma estrutura de oferta significativamente concentrada e, por outro lado, às restrições de capacidade identificadas *supra*, é passível de contribuir para uma menor concorrência no mercado.
248. De facto, as várias infraestruturas portuárias podem diferenciar-se entre si em diversas dimensões, relevando, desde logo, a diferenciação em termos da respetiva localização.
249. Relevam também, para a aferição do grau de diferenciação entre os diversos portos e terminais portuários, as suas características físicas, tais como os fundos e as dimensões disponíveis nas infraestruturas portuárias, que determinam as dimensões dos navios (*v.g.*, em termos de calado, comprimento e bocas dos navios) que é possível operar nos diferentes portos e terminais portuários, em adequadas condições de eficiência. Ora, sobre esta matéria, remete-se para a descrição das principais características físicas das infraestruturas portuárias que consta do Anexo II, donde se identificam diferenças significativas a nível de fundos e dimensões de infraestruturas, bem como a nível das dimensões dos navios que podem ser operados nos vários portos e terminais portuários.
250. A matéria referida no ponto anterior releva, não apenas para aferir o grau de diferenciação entre portos distintos e, consequentemente, para a determinação do grau de concorrência interportos; mas releva, igualmente, para aferir o grau de diferenciação entre terminais localizados no mesmo porto (e para a concorrência intraporto), uma vez que, dentro do mesmo porto, os terminais portuários poderão apresentar fundos e dimensões disponíveis

distintas e, nessa medida, diferenciam-se em termos das respetivas capacidades de operação de navios.

251. As infraestruturas portuárias poderão diferenciar-se, ainda, em termos dos respetivos níveis de eficiência nas operações de movimentação de cargas. Ainda que a eficiência das operações possa, de alguma forma, resultar das características físicas dos portos que acabámos de referir, a mesma poderá ser determinada, entre outros, por aspetos que se relacionam com os equipamentos existentes em cada terminal portuário, a respetiva organização das atividades e o grau de eficiência dos serviços portuários aí prestados.
252. Os portos nacionais apresentam uma intensidade de especialização por categorias de carga movimentadas distinta, o que, podendo depender de fatores de localização, tais como o tipo de atividade económica existente na área de influência territorial do porto, tenderá a ser um sintoma de alguma diferenciação entre os vários portos, resultante, entre outros, das suas características físicas e níveis de eficiência na movimentação dos diferentes tipos de carga.
253. De facto, os diversos portos do Continente aparentam dispor de diferentes vocações ao nível das categorias de carga movimentadas, o que se traduz em *vantagens comparativas reveladas* ou intensidades de especialização distintas. Estas diferenças são passíveis de refletir um relativo grau de diferenciação entre as várias infraestruturas portuárias, seja ao nível das respetivas características físicas, localização, níveis de eficiência das operações, equipamentos e serviços portuários disponíveis, entre outros.
254. Recorde-se que, de acordo com a análise apresentada *supra* nos §§ 108 a 121, os portos de Viana do Castelo, Aveiro, Figueira da Foz e Setúbal apresentam uma significativa intensidade de especialização na movimentação de carga geral fracionada; os portos de Leixões, Lisboa e Sines apresentam uma intensidade de especialização significativa na movimentação de carga contentorizada e, no caso particular dos portos de Leixões e Sines, também na movimentação de granéis líquidos; no que se refere à carga ro-ro, são os portos de Leixões e, sobretudo, de Setúbal que apresentam uma intensidade de especialização neste tipo de carga; e, por ultimo, os portos de Viana do Castelo, Aveiro, Figueira da Foz, Lisboa e Setúbal dispõem de uma intensidade de especialização na movimentação de granéis sólidos.
255. Ainda que, nalguns casos, se identifiquem fatores territoriais passíveis de conseguir explicar a intensidade de especialização observada – veja-se a especialização do porto de Setúbal na movimentação de carga ro-ro, explicada pela sua proximidade à fábrica da Volkswagen AutoEuropa, ou a especialização dos portos de Leixões e Sines na movimentação de granéis líquidos, explicada pela proximidade destes com as refinarias da Galp –, noutros casos, as intensidades de especialização observadas não deixarão de ser um sintoma de um relativo grau de diferenciação das infraestruturas portuárias nacionais. A título de exemplo, pode concluir-se que os portos de Viana do Castelo, Aveiro, Figueira da Foz e Setúbal não dispõem da mesma capacidade para a movimentação de contentores que existe nos portos de Leixões, Lisboa e Sines, o que se encontra refletido no facto da movimentação de contentores ocorrer, essencialmente, nestes últimos.
256. Face a todo o exposto, conclui-se que diversas infraestruturas portuárias nacionais apresentam um relativo grau de diferenciação entre si, no que respeita, nomeadamente, à localização, características físicas, graus de eficiência e intensidades de especialização, o que, associado, por um lado, à existência de uma estrutura de oferta significativamente concentrada e, por outro lado, às restrições de capacidade identificadas *supra*, é passível de contribuir para uma menor concorrência no mercado.

3.1.5 Grau de integração vertical de alguns operadores de terminais portuários

257. Conforme referido *supra* no § 136, no que se refere às condições estruturais do sistema portuário do Continente, importa avaliar o grau de integração vertical de alguns dos operadores do setor, com o intuito de aferir em que medida é que tal integração poderá, eventualmente, traduzir-se em riscos potenciais de constrangimentos à concorrência, em particular se o operador integrado verticalmente passar a dispor de incentivos para discriminar os seus concorrentes não integrados no acesso às infraestruturas portuárias.
258. As operações portuárias são uma componente de uma cadeia logística mais vasta, envolvendo o transporte das mercadorias desde o seu ponto de origem ao seu ponto de destino. De facto, identificam-se um conjunto de atividades conexas a montante e a jusante das operações portuárias, que variam em função das características específicas do transporte concreto que é efetuado.
259. Antes e após a movimentação da carga num terminal portuário existe, normalmente, um transporte terrestre dessa carga (v.g. ferroviário, rodoviário). Existem, igualmente, muitas outras atividades adicionais pertencentes a esta cadeia de valor, as quais podem ou não estar relacionadas com a operação portuária. A título de exemplo e sem detalhar, mencionam-se algumas dessas atividades: a atividade de transporte marítimo efetuada pelo armador, as atividades prestadas ao navio que transporta a carga (v.g. pilotagem, reboque, amarração), as atividades de apoio logístico ao transporte (v.g. armazenamento, movimentação em terminais rodoferroviários) e outras atividades auxiliares mas essenciais à operação de transporte (v.g. agências de navegação).
260. O funcionamento eficiente em termos de custo e, sobretudo, de fiabilidade e qualidade da operação global do transporte de mercadorias implica, assim, uma grande exigência em termos de organização e coordenação entre todas estas atividades.
261. A procura de um maior controlo de algumas das atividades integradas na cadeia logística de transporte, visando assegurar uma maior coordenação entre as decisões e operações inerentes às várias atividades desta cadeia, poderão ser um dos fatores que explicarão parte dos incentivos à existência de integração vertical entre essas atividades.
262. Esta necessidade de coordenação e a complexidade das relações existentes na cadeia de valor enquadra-se nas teorias que explicam os incentivos para a existência de integração vertical, tendo por base argumentos relacionados, sobretudo, com os custos de transação entre empresas.
263. De facto, tem-se registado uma crescente integração vertical entre a atividade de transporte marítimo (efetuada pelos armadores) e as atividades portuárias, assim como de operações de transporte e logística terrestre.
264. Adicionalmente, em paralelo com a integração vertical, é possível identificar também a existência de parcerias estratégicas ou mesmo participações conjuntas de capital em alguns terminais portuários, envolvendo agentes que desenvolvem atividades ao longo da cadeia logística onde o transporte marítimo e as operações portuárias estão integradas.
265. Estas alterações têm, inclusivamente, tido algumas implicações nas relações existentes entre os vários agentes, alterando o poder negocial relativo entre as partes. Em geral, pode-se dizer que os grandes armadores que efetuam transportes regulares de mercadorias, nomeadamente de contentores, têm adquirido um maior poder negocial face aos restantes agentes na cadeia logística.
266. A existência de integração vertical pode, igualmente, resultar de motivações anti-concorrenciais, nomeadamente pela eventual capacidade que o operador verticalmente integrado terá para, por via do controlo de determinadas etapas da cadeia de valor, passar

a discriminar negativamente os seus concorrentes ou mesmo impedindo o seu acesso a algumas atividades na cadeia de valor.

267. A título de exemplo, refira-se o caso de um armador que tenha o controlo sobre um terminal portuário, num cenário em que tal lhe permite uma certa dominância na prestação de serviços de movimentação portuária de determinada tipo de carga, e que passa a discriminar negativamente ou a bloquear o acesso a esse terminal a outros armadores concorrentes. Nesta situação, o poder de mercado associado à exploração do terminal portuário poderá ser transferido, não só para a atividade de transporte marítimo associada a esse terminal (porque dificilmente outro armador será competitivo), mas também potencialmente para outras atividades localizadas na cadeia logística associada ao terminal em questão.
268. Considera-se, por outro lado, que a integração vertical reduz o potencial de substituíbilidade do lado de procura entre os diferentes terminais portuários, uma vez que existirá uma tendência para que as empresas optem por utilizar o terminal portuário com o qual possuem uma relação empresarial ou parceria e, consequentemente, tenderão a manter-se cativas desses terminais independentemente das condições relativas de oferta de outros terminais.
269. Adicionalmente, a relação vertical existente entre o armador e o operador do terminal poderá fazer igualmente com que o armador verticalmente integrado utilize, preferencialmente, o terminal que controla, diminuindo, assim, a procura potencial de outros terminais e, dessa forma, colocando eventualmente em risco a sobrevivência desses terminais alternativos. Ou seja, a integração vertical de armadores e operadores de terminais portuários poderá conduzir a uma diminuição do potencial de concorrência na prestação dos serviços de movimentação portuária.
270. Para além da tendência de integração vertical que acabámos de referir, verifica-se, também, que os armadores têm vindo a estabelecer acordos de partilha de capacidade nos navios⁷⁸, o que reforça a diminuição potencial de concorrência decorrente da integração vertical entre armadores e operadores portuários.
271. A tendência de integração vertical mencionada *supra* é também visível em alguns grupos económicos nacionais com atividade neste setor, nomeadamente os grupos ETE e Mota-Engil, os quais, para além de se encontrarem presentes na operação de vários terminais portuários, desenvolvem atividade em outras áreas da mesma cadeia de valor, a montante e a jusante da atividade de operação portuária, conforme descrição que será apresentada a seguir.
272. Considerar-se-ão também, pela importância que o Terminal XXI apresenta na movimentação de contentores, as relações verticais existentes entre a PSA Sines (operador do terminal XXI) e a MSC⁷⁹ (principal armador a utilizar este terminal).

O Grupo ETE

273. O Grupo ETE tem uma posição de destaque na cadeia de valor do transporte de mercadorias, com presença na operação de diversos terminais portuários localizados nos portos nacionais, bem como, paralelamente, na atividade de armador e agente de navegação, assegurando serviços associados à navegação marítima e fluvial e à manutenção naval, assim como atuando enquanto operador logístico e prestador do serviço de transporte rodoviário de mercadorias.

⁷⁸ *Vessel sharing agreements.*

⁷⁹ *Mediterranean Shipping Company.*

274. No âmbito das operações portuárias de movimentação de mercadorias, o Grupo ETE controla ou possui participações em diversos operadores portuários em vários portos nacionais, sobretudo em terminais concessionados. Para além disso, o Grupo ETE controla empresas licenciadas na operação portuária que atuam em cais livres ou sob administração pública.
275. No que diz respeito ao transporte marítimo de mercadorias, este grupo assegura o transporte de diversos tipos de carga, sobretudo granéis sólidos e líquidos, para várias áreas geográficas. Destaca-se, a este nível, a atividade do Grupo ETE relacionada com o transporte marítimo entre o Continente, Açores e Madeira. Disponibiliza, igualmente, serviços em associação com armadores internacionais.
276. O Grupo ETE exerce, ainda, a atividade de agente de navegação e de *broker*, agenciando serviços de trânsito e linhas regulares e fazendo o agenciamento e afretamento de navios.
277. No que concerne à navegação fluvial, o Grupo ETE movimenta sobretudo mercadorias entre terminais e instalações industriais no rio Tejo, executando também operações de carga e descarga dos navios. Esta atividade constitui, assim, um complemento à atividade portuária que já exerce no Porto de Lisboa enquanto operador de terminais portuários.
278. O Grupo ETE possui estaleiros navais onde disponibiliza serviços de reparação e construção naval, assegurando, também, serviços de manutenção e reparação de contentores e equipamento portuário. Neste âmbito oferece ainda serviços de gestão técnica de navios e tripulações, recrutamento, formação e apoio à certificação de navios e instalações portuárias.
279. Exerce também atividades no âmbito do transporte rodoviário de mercadorias, assegurando a ligação entre terminais portuários, armazéns logísticos e as instalações do cliente.
280. O Grupo ETE exerce, igualmente, atividades enquanto operador logístico, assegurando o transporte intermodal de mercadorias, disponibilizando serviços de transporte marítimo, fluvial, aéreo, rodoviário, e ferroviário. Dispõe, para o efeito, de armazéns próprios em Portugal e noutros países.
281. Para terminar, destaca-se a atividade administrativa desenvolvido pelo Grupo ETE no âmbito do transporte de mercadorias, nomeadamente relacionada com os procedimentos aduaneiros ou contratos de seguro.

O Grupo Mota-Engil

282. O Grupo Mota-Engil⁸⁰ disponibiliza serviços em terminais portuários de mercadorias, em terminais rodoferroviários de mercadorias, assim como serviços de logística integrada associada ao transporte de mercadorias, atuando como transitário, agente de navegação e armador.
283. O Grupo Mota-Engil fornece assim atividades *“integradas de estiva, transporte rodoviário e ferroviário, instalações logísticas e intermodais, distribuição, transitários e outros serviços relacionados”*⁸¹, assegurando o transporte de mercadorias *“desde o expedidor inicial até ao final da cadeia de consumo ou de produção”*⁸².
284. No âmbito da operação de terminais, o Grupo Mota-Engil é concessionário de diversos terminais portuários, assegurando a movimentação de vários tipos de carga. Disponibiliza

⁸⁰ A Mota-Engil Ambiente e Serviços através do controlo da TERTIR.

⁸¹ Cfr. sítio na internet da empresa.

⁸² *Idem*.

também serviços como agente marítimo, nos portos de Aveiro e Leixões através de companhias locais, assegurando, ainda, serviços de afretamento de navios.

285. Destacam-se também os serviços de transporte ferroviário de mercadorias prestados pelo Grupo Mota-Engil, através do primeiro operador privado português a atuar neste segmento (Takargo). Este operador ferroviário pode atuar geograficamente de forma contínua em toda a Península Ibérica, facilitando a interligação entre terminais portuários, plataformas logísticas e o cliente final.
286. O Grupo Mota-Engil controla, igualmente, um transitário de cargas (Transitex), o qual assegura os movimentos de contentores entre plataformas logísticas e terminais portuários, recorrendo também ao transporte intermodal. A este respeito, a Tertir refere, no seu sítio na Internet, que a atuação deste transitário permite alargar o *hinterland* dos terminais portuários que controla (sobretudo os ligados à movimentação de contentores), fornecendo acesso competitivo à exportação de empresas localizadas nas províncias espanholas situadas perto da fronteira portuguesa.

O caso da PSA SINES

287. Ainda no âmbito da caracterização da integração vertical de alguns operadores de terminais portuários, releva-se que a MSC, através da TIL⁸³, participa no capital da PSA Sines que controla o terminal XXI no Porto de Sines.
288. Note-se que o crescimento na movimentação de contentores que tem caracterizado este terminal está muito relacionada com a atividade gerada nesse terminal pela própria MSC, enquanto armador com grande relevância mundial no transporte marítimo de contentores.
289. Uma breve consulta ao sítio da Internet da MSC Portugal permite, igualmente, concluir que a atividade dessa empresa compreende outras atividades na cadeia logística de transporte de mercadorias. A MSC desenvolve assim, em Portugal, entre outras, as atividades relacionadas com a (des)consolidação de contentores, armazenagem, logística e distribuição e transporte ferroviário e rodoviário.

Conclusão

290. Conclui-se assim que, em Portugal, em linha com o que tem sido a evolução empresarial registada internacionalmente no transporte e movimentação de mercadorias, existe uma integração vertical relevante nas atividades relacionadas com o transporte marítimo, movimentação portuária de mercadorias, transporte terrestre e outras atividades relacionadas com o transporte e organização logística de mercadorias.
291. Vários operadores que desenvolvem a atividade de movimentação de mercadorias nos terminais portuários apresentam relações profundas com outros agentes e atividades na cadeia de valor do transporte de mercadorias. Este tipo de relações encontra-se estabelecida, quer a montante (v.g. com armadores), quer a jusante (v.g. com operadores de transporte terrestre).
292. Em primeiro lugar, considera-se que esta integração vertical reduz o potencial de substituíbilidade do lado de procura entre os diferentes terminais portuários – e, consequentemente, contribui para diminuir a concorrência potencial entre os terminais –, uma vez que existirá uma tendência para que as empresas optem por utilizar o terminal portuário com o qual possuem uma relação empresarial ou parceria e, consequentemente,

⁸³ Terminal Investment Limited SA. A TIL desenvolve e gere terminais em vários países. Foi criada em para assegurar a existência de capacidade nos terminais localizados nos maiores portos utilizados pela MSC.

tenderão a manter-se cativas desses terminais independentemente das condições relativas de oferta de outros terminais⁸⁴.

293. Em segundo lugar, as relações verticais identificadas são passíveis de aumentar os riscos de existência de constrangimentos à concorrência, nomeadamente pela eventual capacidade e incentivo que o operador verticalmente integrado terá para, por via do controlo de determinados terminais portuários, passar a discriminar negativamente os seus concorrentes ou mesmo impedindo o seu acesso a esses mesmos terminais.
294. Conforme se verificou, a estrutura do mercado em questão favorece a existência de poder de mercado por parte dos operadores de terminais portuários. Assim, a eventual existência de poder de mercado nesse mercado, aliada à existência de integração vertical para outras atividades localizadas a jusante e a montante desse mercado, pode criar incentivos para que o operador em questão passe a discriminar negativamente as empresas suas concorrentes, ao nível das condições de acesso e prestação de serviços nos terminais portuários, por forma a alavancar para mercados conexos o poder de mercado detido na movimentação de mercadorias em terminais portuários⁸⁵.

3.1.6 Condições de entrada e expansão de atuais ou potenciais concorrentes

295. Conforme referido *supra* nos §§ 137 e seguintes, o poder de mercado das empresas que integram uma qualquer indústria é condicionado pela ameaça de entrada de novos concorrentes no mercado (e pela ameaça de desenvolvimento de produtos ou serviços substitutos), pelo que importa, ainda no que se refere às condições estruturais do sistema portuário do Continente, avaliar as condições de entrada / acesso ao mercado⁸⁶.
296. Da análise efetuada pela AdC, conclui-se pela existência de elevadas barreiras à entrada / acesso à operação de infraestruturas portuárias, quer de natureza legal quer, também, de natureza estrutural, o que, sendo passível de reduzir a ameaça de surgimento de novos entrantes no mercado, redundará numa menor concorrência no mercado.
297. Começando por considerar os terminais já existentes e atendendo ao facto da generalidade destes estarem concessionados a entidades que os exploram em regime de exclusividade, verifica-se que a possibilidade de entrada de novos concorrentes por esta via é, necessariamente, muito reduzida e incapaz de responder, de forma célere, ao exercício de um eventual poder de mercado da ou das empresas que já atuam no setor. O facto de muitos dos terminais existentes apresentarem prazos de concessão bastante alargados apenas contribui para reduzir a concorrência potencial pelo mercado, dificultando a entrada no mercado de novos operadores.
298. A entrada de novos operadores no mercado poderá ocorrer, também, pela via da atribuição de concessão de um novo terminal portuário. Porém, facilmente se conclui que, também

⁸⁴ Acrescente-se, aliás, que a relação vertical existente entre o armador e o operador do terminal, ao fazer com que o armador verticalmente integrado utilize, preferencialmente, o terminal que controla, contribui para diminuir a procura potencial de outros terminais e, dessa forma, poderá, eventualmente, colocar em risco a sobrevivência desses terminais alternativos. Ou seja, a integração vertical de armadores e operadores de terminais portuários poderá conduzir a uma diminuição do potencial de concorrência na prestação dos serviços de movimentação portuária.

⁸⁵ A discriminação negativa das outras empresas tanto poderá concretizar-se através do bloqueio do acesso ao terminal portuário de alguma carga dessas empresas, através de diferenças de preço injustificadas na prestação de serviços nesse terminal, ou mesmo através de diferenças injustificadas na qualidade do serviço assegurado a essas empresas.

⁸⁶ A temática das condições de acesso ao mercado aqui discutida será complementada pela análise que consta da secção 4, onde se analisa, de uma forma mais detalhada, as condições legais/regulamentares de acesso aos mercados de serviços portuários e à concessão/renegociação de concessões de terminais.

neste caso, a entrada de novos operadores por esta via se encontra significativamente restringida, uma vez que a atribuição de concessões de novos terminais portuários ocorre muito pouco frequentemente, atendendo, entre outros, às limitações de espaço físico nos portos que impedem ou dificultam a criação de novos terminais portuários.

299. Outra barreira à entrada de novos operadores de terminais que afeta, não apenas as concessões de novos terminais portuários mas também a atribuição de concessões de terminais que já estão em funcionamento, está relacionada com a dimensão do investimento e com a sua natureza de (em grande medida) custo afundado que, normalmente, está associado à concessão em causa. Em parte, este investimento é também elevado devido às rendas que o concessionário tem que pagar às administrações portuárias, importando notar que uma eventual redução de rendas pelas administrações portuárias resultaria em menores barreiras à entrada e, consequentemente, um reforço da concorrência pelo mercado.
300. Relevam-se, igualmente, as possíveis economias de experiência associadas à exploração dos terminais que favorecem os operadores já instalados no mercado, em particular o operador que já explorou o terminal, no caso da renovação da concessão de terminais já existentes e cujo prazo de concessão terminou.
301. A existência de integração vertical das operações na cadeia de valor associada à movimentação portuária de mercadorias pode também constituir uma barreira à entrada de novos operadores, uma vez que os operadores com relações já estabelecidas na cadeia de valor estarão em condições de ter maiores certezas sobre a sua capacidade de explorar o terminal de forma adequada. Podem também estes operadores utilizar essas relações verticais para criar dificuldades à entrada de novos operadores, conforme *infra* analisado na secção 3.2.3.
302. No que concerne aos restantes serviços portuários, conforme será identificado *infra* na secção relativa às condições de acesso aos mercados de serviços portuários, a possibilidade e facilidade de entrada e expansão de novos operadores poderá variar significativamente em função do serviço e do porto que esteja a ser considerado.
303. Existem situações em que a entrada de novos operadores está, apenas, dependente de licenciamento efetuado pela administração portuária, sendo relativamente fácil a entrada. Mesmo nestas situações verifica-se que poderia existir uma melhoria na facilidade do acesso ao mercado, nomeadamente através de uma harmonização dos procedimentos de licenciamento aplicados nos diversos portos (facilitando que um operador que já presta serviços num determinado porto o faça nos outros) ou de uma melhoria das condições do licenciamento (licenciamento sem necessidade de renovação periódica ou realizada por períodos demasiado curtos).
304. Existem, porém, outras situações em que a entrada de novos operadores está dependente da atribuição de uma concessão de serviço público ou em que a mesma não é possível por ser unicamente a administração portuária a prestar o serviço portuário em causa.
305. Em síntese, conclui-se que existem elevadas barreiras à entrada / acesso à exploração de terminais portuários de mercadorias, quer de natureza legal quer, sobretudo, de natureza estrutural, o que, sendo passível de reduzir a ameaça de surgimento de novos entrantes no mercado, resulta numa menor concorrência no mercado.
306. Identifica-se também a possibilidade de existirem barreiras injustificadas à entrada/acesso à prestação de outros serviços portuários, nomeadamente resultantes de procedimentos de licenciamento desadequados ou de modelos de prestação dos serviços portuários definidos pela autoridade portuária que podem estar a restringir, desnecessariamente, a concorrência na prestação desses serviços.

3.1.7 Poder negocial dos clientes

307. Conforme referido *supra* no § 137, o poder de mercado das empresas que integram uma qualquer indústria pode ser condicionado pelo eventual poder negocial dos clientes dessas empresas, pelo que importa, ainda no que se refere às condições estruturais do sistema portuário do Continente, avaliar o eventual contrapoder negocial dos utilizadores dos portos.
308. Da análise efetuada pela AdC, conclui-se pela inexistência de um poder negocial significativo dos utilizadores das infraestruturas portuárias, os quais se encontram, em larga medida, dependentes destas e, consequentemente, o poder negocial dos clientes das infraestruturas portuárias não parece ser suficiente para contrabalançar o poder de mercado de vários dos portos e operadores de terminais portuários.
309. Note-se que a pressão concorrencial sobre uma qualquer empresa pode ser exercida não apenas pelos seus concorrentes, atuais ou potenciais, mas também pelos respetivos clientes, no caso destes últimos disporem de um significativo poder negocial que permita contrapor o eventual poder de mercado da empresa fornecedora de bens e serviços. Assim, mesmo uma empresa com uma elevada quota de mercado pode não ser capaz de agir de forma significativamente independente face aos seus clientes, em particular se estes dispuserem de um poder de negociação suficientemente elevado.
310. Este poder negocial dos compradores pode ser resultado da dimensão dos clientes ou do seu peso comercial para a empresa fornecedora de bens e/ou serviços em causa, bem como da sua capacidade de mudar rapidamente para fornecedores concorrentes, de promover novas entradas ou de se integrarem verticalmente e serem credíveis na ameaça de o fazer. Se o poder negocial dos clientes for suficientemente forte, poderá dissuadir ou inviabilizar uma tentativa, por parte das empresas suas fornecedoras, de aumentar os respetivos preços.
311. Analisando o caso concreto do setor portuário, refira-se que a responsabilidade da escolha do porto e do terminal a utilizar na movimentação de carga dependerá do transporte específico que estiver em causa, podendo tal responsabilidade caber ao carregador ou ao armador. Contudo, geralmente, o pagamento dos custos associados à utilização do porto e do terminal são diretamente pagos pelo armador e não pelo carregador, ainda que os mesmos sejam posteriormente passados para o carregador.
312. Caso se esteja a considerar um serviço regular de transporte marítimo, nomeadamente de transporte de contentores, a escolha dos portos e terminais onde o navio acostará caberá, em geral, ao armador. É óbvio que esta decisão terá também em conta o potencial de negócio existente em cada porto, estando esse potencial inevitavelmente dependente da carga que poderá ser colocada no navio pelos carregadores e, como tal, a decisão do armador incorporará também as preferências dos carregadores.
313. No caso de um serviço de transporte de mercadorias isolado, especificamente negociado entre o carregador e o armador, mais comum no transporte de granéis, a escolha do porto a utilizar estará sobretudo dependente do carregador, nomeadamente da localização da sua unidade produtiva e da carga que pretende transportar. Sem prejuízo, na sua decisão, o carregador poderá, também, incorporar as expectativas e preferências do armador, até porque, como já referido, o preço do transporte marítimo cobrado pelo armador incorporará os custos assumidos pelo armador pela utilização desse terminal/porto.
314. Ou seja, a decisão dos terminais a utilizar no transporte marítimo poderá caber ao armador ou ao carregador, embora, em ambos os casos, a decisão tenderá a incorporar também as expectativas e preferências da parte que não a toma diretamente.

315. O poder negocial do cliente face ao operador do terminal portuário tenderá a ser crescente com a dimensão do armador e com a proporção que a carga transportada pelo armador tem (ou pode ter) na quantidade total de carga movimentada no terminal portuário. Assim, o poder negocial dos armadores tenderá a ser mais relevante no caso de estar em causa um serviço regular de transporte de mercadorias, do que no caso de envolver um serviço de transporte esporádico, pelo maior peso que aquele serviço representaria no negócio do operador portuário.
316. A organização dos armadores em consórcios⁸⁷ poderá contribuir para aumentar esse poder negocial, uma vez que a carga a transportar tenderá a ficar mais concentrada nos mesmos navios. Também a decisão sobre as rotas e os portos onde acostar poderá ficar mais limitada e concentrada, atribuindo maior poder negocial aos armadores.
317. Refira-se que, ao nível dos grandes armadores internacionais, se nota uma concentração moderada de oferta, com os 10 principais operadores marítimos a controlar cerca de 60% da capacidade mundial de transporte de contentores⁸⁸. Este fenómeno sai, no entanto, reforçado em função de um conjunto de alianças que têm ocorrido ou sido propostas pelos principais armadores internacionais, destacando-se as seguintes: Grand Alliance (Hapag Lloyd/NYK/OOCL); New World Alliance (APL/Hyundai/MOL); CKYH (Cosco/K Line/Yang Ming/Hanjin); Ásia-Europa: Maersk vs MSC/CMA CGM vs G6; e P3 Network (Maersk/MSC/CMA CGM).
318. Assim, um aumento da concentração de oferta, ao nível dos principais armadores, tenderá a traduzir-se num reforço do poder negocial destes, na sua relação com os operadores de serviços portuários e, nessa medida, poderá resultar num maior constrangimento ao exercício de poder de mercado pelas infraestruturas portuárias.
319. Ainda assim, note-se que a Comissão Europeia, em análises recentes⁸⁹, levantou sérias dúvidas sobre a possibilidade dos armadores beneficiarem de um poder negocial significativo face aos operadores portuários. De facto, concluiu a Comissão Europeia que o grau de concentração da oferta ao nível dos armadores, bem como o eventual poder negocial dos armadores que daí poderia decorrer, tende a ser neutralizado pelo grau de concentração existente do lado dos operadores de terminais portuários⁹⁰.
320. Note-se que, se é verdade que existe uma crescente concentração de oferta ao nível dos armadores, a mesma terá de ser algo relativizada, atendendo a que os 10 principais

⁸⁷ Quando os armadores disponibilizam o serviço de transporte marítimo em conjunto, utilizando nomeadamente o mesmo navio. Os armadores repartem a capacidade do navio mas desenvolvem políticas comerciais independentes e não coordenadas.

⁸⁸ Cfr. Tabela 23.

⁸⁹ Vide contributo da CE para o documento OECD (2011), *Competition in Ports and Port Services*, OECD Competition Committee Roundtable Discussion.

⁹⁰ A este propósito, a CE refere que a existência de consórcios envolvendo vários armadores, tendentes a reforçar a concentração da oferta ao nível dos armadores, poderá não resultar num significativo reforço do poder negocial dos armadores, atendendo ao facto dos membros de tais consórcios continuarem a concorrer entre si e a apresentarem interesses que nem sempre coincidem, o que poderá dificultar a coordenação que seria necessária para se proceder a uma mudança dos portos ou dos terminais portuários utilizados por esses consórcios. A Comissão Europeia ponderou ainda, na sua análise, que os armadores teriam dificuldade em ser credíveis na ameaça de mudança de porto/terminal, como forma de pressionar a obtenção de melhores condições negociadas junto dos operadores portuários, uma vez essa mudança implicaria alterações complexas na operação global de transporte marítimo, tendo que ser coordenados os horários e possibilidades de escala em todos os terminais utilizados no percurso do navio. A mudança de porto/terminal por parte dos armadores implicaria, também, que os carregadores adequassem a sua operação logística de transporte terrestre, o que poderia inibir os armadores a tomar uma decisão de alteração do terminal.

armadores internacionais controlam, tão somente, cerca de 60% da capacidade mundial de transporte de contentores; e que os dois maiores armadores internacionais – *in casu*, a MSC e a Maersk – representam, cada um deles, apenas cerca de 13% de toda a carga contentorizada mundial⁹¹.

321. Assim, ainda que não se exclua que os principais armadores internacionais possam ter, face aos carregadores seus clientes, um poder de mercado significativo, já na relação entre os armadores e os principais operadores de infraestruturas portuárias, parecem confirmar-se as conclusões da Comissão Europeia, relativamente à ausência de um poder negocial significativo dos primeiros face aos segundos. O que resulta, em particular, da elevada concentração de oferta existente a nível dos operadores de terminais portuários (face a uma concentração apenas moderada do lado dos armadores) e das dificuldades *supra* identificadas que restringem a mudança de porto / terminal pelos armadores.
322. Note-se ainda que, não obstante parecer inexistir um poder negocial dos utilizadores dos portos suficientemente elevado, ao ponto de contrabalançar o poder de mercado dos operadores portuários, diferentes utilizadores dos portos terão, em função da sua dimensão, da capacidade de mudar de porto ou de terminal e da respetiva importância na atividade do terminal em causa, diferentes capacidades negociais que, em princípio, se traduzirão em diferentes condições de oferta obtidas junto dos operadores portuários.
323. O reforço da transparência do mercado, no que se refere à definição das condições de prestação dos serviços portuários, tenderia, em princípio, a atenuar esse risco de discriminação dos clientes em função do respetivo poder negocial. Assim, a publicação de indicadores relativos às condições de oferta nos terminais portuários, tendente a reforçar o grau de transparência no mercado, poderá levar a que o maior poder negocial de alguns clientes se traduza em benefícios para os restantes clientes, sendo, nessa medida, desejável um reforço da transparência no setor portuário.

3.1.8 Análise de Estrutura – Conclusão

324. Identificaram-se *supra* um conjunto de elementos relativos à estrutura de mercado que indiciam a existência de um poder de mercado significativo no setor portuário nacional, em particular de alguns dos operadores portuários que apresentam quotas de mercado mais elevadas.
325. Referimo-nos, entre outros, às estruturas de mercado significativamente concentradas, à existência de elevadas taxas de utilização da capacidade de alguns terminais portuários, ao relativo grau de diferenciação entre os vários portos e terminais portuários do Continente, aos constrangimentos à entrada e expansão de atuais ou potenciais concorrentes, aos potenciais efeitos resultantes da integração vertical de alguns dos operadores do setor e à ausência de um significativo poder negocial dos clientes.

3.2 Conduta das empresas do setor portuário

326. Conforme notado *supra* no âmbito da apresentação do paradigma E-C-R, a Estrutura do mercado influencia a Conduta das empresas. Por outro lado, determinadas Condutas das empresas podem contribuir para influenciar a Estrutura do mercado (*v.g.*, determinadas condutas da empresa podem ter um efeito de exclusão de concorrentes do mercado e, consequentemente, tornar a estrutura de mercado mais concentrada).
327. Ora, a existência de um poder de mercado por parte de alguns operadores portuários traduz-se num risco de eventuais comportamentos de abuso de tal poder, passíveis de

⁹¹ Cfr. Tabela 23.

serem classificados como comportamentos anti-concorrenciais no âmbito da aplicação da legislação de concorrência.

328. De facto, operadores portuários com uma posição dominante poderão ter capacidade e incentivos a adotar estratégias de preços ou de outra natureza com o objetivo de manter ou reforçar o seu poder de mercado, através, entre outros, da criação de entraves ao desenvolvimento da atividade de operadores concorrentes ou mesmo à entrada de potenciais concorrentes no mercado.
329. Ademais, atento o grau de integração vertical que vários dos operadores do setor apresentam, estando presentes em diversos níveis da cadeia de valor, tal poderá traduzir-se em riscos adicionais de constrangimentos à concorrência, em particular se o operador integrado verticalmente passar a dispor de incentivos para discriminar os seus concorrentes não integrados no acesso às infraestruturas portuárias. Daqui poderá resultar um risco adicional de eventuais comportamentos anti-concorrenciais por parte dos operadores integrados verticalmente, em particular daqueles que disponham de um significativo poder de mercado a montante ou a jusante.
330. Nestes termos, a presente secção procura identificar, embora de forma não exaustiva, alguns dos comportamentos anti-concorrenciais mais típicos, abordando, ainda, de forma sumária, alguma da prática decisória da Comissão Europeia e das autoridades nacionais de concorrência, neste contexto⁹².
331. Mas, como caracterização do modo de funcionamento do setor portuário, procurar-se-á ainda, na presente secção, fazer, por um lado, uma descrição dos níveis e estrutura de preços praticados no setor e, por outro lado, uma avaliação da qualidade dos serviços prestados.

3.2.1 Níveis e estrutura de preços praticados

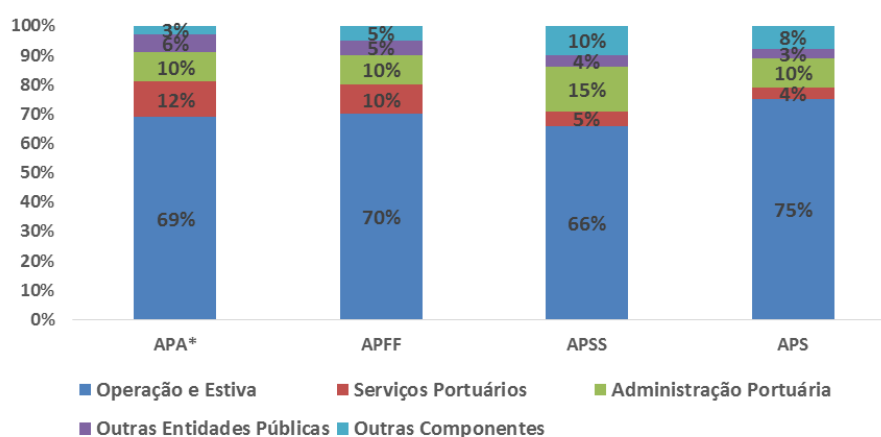
332. Os preços praticados pelos operadores de terminais portuários – e, de forma equivalente, pelos prestadores dos restantes serviços portuários – tenderão a refletir, dentro dos limites de preços máximos previstos nos contratos de concessão, o grau de concorrência existente na sua prestação. Assim, os níveis de preços praticados poderão indiciar um poder de mercado dos operadores, sobretudo se estes preços se afastarem dos custos de prestação dos serviços ou de um *benchmark* competitivo para os mesmos.
333. Ademais, no que à matéria de preços diz respeito, importa perceber a forma como os preços dos diferentes serviços portuários interagem entre si. Ou seja, havendo, na perspetiva do utilizador do porto, uma natureza de complementaridade entre diferentes serviços portuários, o que importa para o cliente é a fatura total de utilização do porto, resultante da soma das taxas e tarifas dos vários serviços utilizados, e não cada taxa ou tarifa considerada individualmente. E, nessa medida, o aumento do preço de um dos serviços portuários, determinado pelo respetivo prestador desse serviço, poderá condicionar a competitividade do porto na atração de tráfego e, nessa medida, condicionar, não só a procura do serviço cujo preço aumentou, mas também a procura de todos os restantes serviços portuários. Podem, assim, gerar-se externalidades de preços entre os diferentes serviços portuários, que exigem uma certa coordenação entre os vários prestadores de serviços complementares na definição das respetivas taxas e tarifas, como forma de internalização de tais efeitos externos⁹³.

⁹² Com base, essencialmente, no documento da OCDE “*Competition in Ports and Port Services*”, de 2011.

⁹³ A otimização conjunta dos preços de vários serviços complementares resulta, em regra, numa otimização de preços a níveis mais baixos do que uma otimização individualizada dos preços de cada um dos serviços.

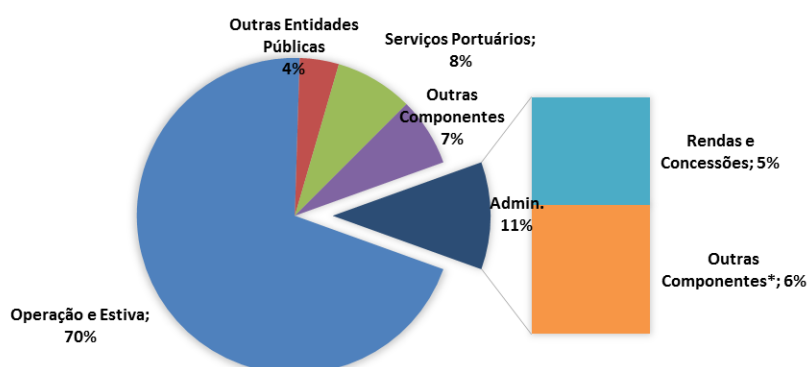
334. Por fim, no que se refere em particular às rendas cobradas pelas administrações portuárias aos operadores de terminais, importa avaliar a respetiva estrutura, uma vez que a mesma poderá condicionar os incentivos dos operadores portuários, na atração de tráfego adicional, bem como determinar a forma de partilha de risco entre o concessionário do terminal portuário e o respetivo concedente.
335. Mas, como ponto prévio a esta temática dos preços e rendas, importa ter presente que, dos vários serviços portuários, é claramente o serviço de movimentação de carga que representa a maior componente da fatura portuária, conforme resulta dos elementos que se apresentam a seguir, tanto para os portos nacionais como para os portos europeus. E que, nesses termos, ganhos de eficiência ao nível do funcionamento dos terminais portuários, designadamente por via do reforço do contexto concorrencial em que tais terminais atuam, tem uma relevância acrescida pela dimensão que tais serviços representam na fatura portuária total suportada pelos utilizadores dos portos.

Gráfico 13: Componentes da Fatura Portuária – Portos de Aveiro, Fig. Foz, Setúbal e Sines



Fonte: IEVA, Relatório Final, 2014.

Gráfico 14: Média das Componentes da Fatura Portuária



Fonte: IEVA, Relatório Final, 2014.

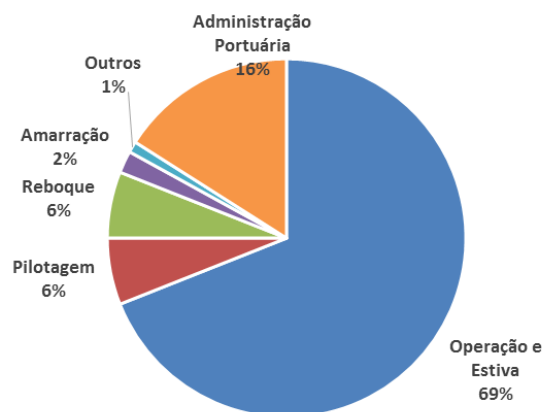
* Outras Componentes da fatura correspondem, maioritariamente, às TUP Carga e TUP Navio.

Tabela 22: Peso relativo indicativo dos custos de operação portuária

	% dos custos totais
Taxas Portuárias	5%-10%
Serviços portuários relativos ao navio (pilotagem, reboque e amarração)	10%-15%
Serviços de pilotagem	5%-6%
Custos de atracagem	5%-15%
Operações de movimentação de carga	45%-60%
Recolha de resíduos	1%-5%
Outros	5%-10%

Fonte: Comissão Europeia, SWD (2013) 181 final⁹⁴.

Gráfico 15: Componentes da Fatura Portuária a nível Europeu



Fonte: PwC & Panteia, 2013.

3.2.1.1 Serviços de movimentação portuária de mercadorias

336. Os contratos de concessão de terminais portuários definem, por regra, preços máximos a cobrar pelos concessionários na prestação dos serviços de movimentação de carga. Os preços máximos em questão são definidos de forma *ad hoc* em cada contrato de concessão, sendo os mesmos atualizados anualmente tendo por base o índice de preços no consumidor registado no ano anterior. Verifica-se ainda que os preços máximos em questão são, geralmente, diferentes entre terminais que efetuam a movimentação do mesmo tipo de mercadoria, independentemente dos terminais se localizarem ou não no mesmo porto.
337. A existência de preços máximos não inibe os operadores portuários de poderem praticar preços inferiores aos preços máximos previstos. De facto, de acordo com a informação recolhida pela AdC, a aplicação de preços inferiores aos preços máximos é mesmo uma prática corrente, sendo os preços médios praticados significativamente inferiores às tarifas máximas permitidas.
338. Não se poderá, contudo, concluir que a prática de preços abaixo do valor máximo definido nos contratos de concessão resulta, necessariamente, da existência de um elevado nível de concorrência no mercado. De facto, atendendo, nomeadamente, (i) à ausência de utilização

⁹⁴ Cfr. Comissão Europeia, "Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework on the market access to port services and the financial transparency of ports", de 23.05.2013 [SWD(2013) 181 final, Volumes 1, 2 e 3].

de uma metodologia orientada para os custos na definição de preços máximos e (ii) à atualização automática dos preços máximos em função do índice de preços no consumidor, independentemente da evolução das condições de custos, tecnológicas e de procura, é bem possível que os preços máximos constantes nos contratos de concessão estejam definidos a um nível muito superior ao nível de custos suportados pelos operadores portuários ou ao preço que seria praticado numa situação de concorrência efetiva no mercado.

339. Acrescente-se, aliás, que, a haver uma definição de preços máximos, por se entender, nomeadamente, que as condições de concorrência no mercado não são suficientes para garantir preços concorrenciais, estes deveriam ser definidos por referência aos custos da operação, garantindo, assim, preços que se poderiam aproximar daqueles que resultariam de um cenário de concorrência efetiva no mercado.
340. Deverá ainda notar-se que a procura dirigida aos serviços portuários, incluindo os serviços de movimentação de carga, é uma procura derivada da procura dos serviços de transporte marítimo de mercadorias, o que é passível de condicionar a forma como uma alteração dos preços cobrados pelos operadores portuários se traduz na fatura total cobrada aos donos da carga.
341. Ou seja, o utilizador direto do serviço de movimentação portuária de carga é, geralmente, o armador, sendo este o agente que fixa o preço total do serviço de transporte marítimo cobrado ao dono da carga, o qual incluirá o custo suportado na movimentação portuária da carga. Assim, a negociação entre o armador e o operador portuário resulta de uma negociação mais abrangente que ocorre entre o dono da carga (quem recebe ou envia a carga, normalmente denominado de carregador) e o armador.
342. É sobretudo esta última relação, i.e. a negociação entre o dono da carga e o armador, que vai determinar a forma como eventuais reduções de preços nos serviços de movimentação portuária de carga – decorrentes, por exemplo, de uma maior concorrência ou maior eficiência a nível da operação portuária – serão passados para o dono da carga. Assim, o impacto de uma redução dos preços cobrados pelos operadores portuários sobre os custos do transporte marítimo, a suportar pelos carregadores, não poderá ser desligado do grau de concorrência existente ao nível dos armadores.
343. Ora, ao nível dos grandes armadores internacionais, nota-se uma concentração moderada de oferta, com os 10 principais operadores marítimos a controlar cerca de 60% da capacidade mundial de transporte de contentores. Este fenómeno sai, no entanto, reforçado em função de um conjunto de alianças que têm ocorrido ou sido propostas pelos principais armadores internacionais, destacando-se as seguintes: Grand Alliance (Hapag Lloyd/NYK/OOCL); New World Alliance (APL/Hyundai/MOL); CKYH (Cosco/K Line/Yang Ming/Hanjin); Ásia-Europa: Maersk vs MSC/CMA CGM vs G6; e P3 Network (Maersk/MSC/CMA CGM).

Tabela 23: Principais armadores mundiais (carga contentorizada)

	Navios		TEUs	
Mediterranean Shipping Company, S.A. (MSC)	461	7,47%	2 609 181	13,1%
Maersk Line	456	7,38%	2 505 935	12,58%
CMA CGM, S.A.	348	5,64%	1 508 007	7,57%
Evergreen Lines	229	3,71%	1 102 245	5,53%
COSCO Container Lines Limited	163	2,64%	879 696	4,42%
Hapag-Lloyd Aktiengesellschaft	159	2,57%	762 613	3,83%
China Shipping Container Lines Company Limited	134	2,17%	750 644	3,77%
Hanjin Shipping Company Limited	115	1,86%	671 210	3,37%
APL Limited	121	1,96%	629 479	3,16%
United Arab Shipping Company (S.A.G.)	73	1,18%	610 294	3,06%
Total 10 maiores	2 259	36,6%	4 303 936	60,41%
TOTAL	6 175	100%	19 914 374	100%

Fonte: UNCTAD, Review of Maritime Transport 2014, dados relativos a 01.01.2014.

344. Note-se que um reforço da concentração de oferta, ao nível dos principais armadores internacionais, poderá ter consequências no que se refere, por um lado, aos preços da operação portuária e, por outro lado, à forma como estes serão refletidos na fatura final que os armadores cobram aos donos da carga, seus clientes.
345. Assim, um aumento da concentração de oferta ao nível dos principais armadores tenderá a traduzir-se num reforço do poder negocial destes, na sua relação com os operadores de serviços portuários e, nessa medida, poderá resultar na obtenção de preços dos serviços portuários mais baixos. Sobre esta matéria, remete-se para as conclusões apresentadas *supra*, quando se analisou o impacto do poder negocial dos clientes dos operadores portuários, sobre as condições de concorrência ao nível da movimentação portuária de carga.
346. Por outro lado, o reforço da concentração da oferta, ao nível dos principais armadores, é passível de se traduzir numa redução da intensidade concorrencial entre armadores e, nessa medida, poderão reduzir-se os incentivos destes para transferir para os seus clientes, i.e., para os donos das cargas, eventuais reduções de preços ocorridas ao nível dos serviços portuários.
347. Em todo o caso, considera-se que eventuais questões concorrenciais no mercado do transporte marítimo não podem justificar, *per se*, a manutenção de preços elevados na movimentação portuária de mercadorias, até porque, em teoria, mesmo um armador monopolista e com total poder negocial junto do dono da carga, quando confrontado com uma redução de custos (*in casu*, custos de utilização dos terminais portuários e restantes serviços portuários), fará refletir uma parte dessa redução nos preços que pratica.
348. Ainda a este propósito, constatou-se que o preço dos serviços de movimentação portuária de mercadorias, refletido na fatura do transporte marítimo que os armadores apresentam aos carregadores (i.e., os donos da carga), nem sempre é transparente para o dono da carga e, as mais das vezes, poderá não ter qualquer relação com o custo desses serviços suportado pelos armadores. De facto, a informação disponível indica que, não serão raras as vezes que serão cobrados pelo armador valores ao dono da carga que deveriam

expressar o custo do serviço de movimentação portuária e operação portuária⁹⁵, mas que não apresentam qualquer relação com o preço desse serviço nem com a sua evolução.

349. Ora, não se exclui que a falta de transparência na forma como os custos de utilização dos terminais e restantes serviços portuários são refletidos no preço cobrado aos carregadores possa, de alguma forma, obstar a que estes últimos pressionem os armadores no sentido de verem refletidas, na fatura final, eventuais reduções dos custos de utilização dos terminais portuários. De facto, note-se que, do ponto de vista da negociação entre dois agentes económicos, *in casu* entre os carregadores e os armadores, um adequado conhecimento dos custos dos armadores, por parte dos carregadores, tenderá a contribuir para reforçar a margem negocial destes últimos.
350. Nesses termos, deveriam ser ponderadas medidas que contribuam para reforçar a transparência na forma como os custos de utilização dos terminais e restantes serviços portuários são refletidos na fatura que os armadores cobram aos carregadores.

3.2.1.2 Restantes serviços portuários

351. O regime legal existente prevê que a pilotagem⁹⁶ possa ser assegurada diretamente pelas autoridades portuárias ou, em alternativa, por uma empresa privada mediante um contrato de concessão. 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.
352. Neste sentido, o preço do serviço em questão é, assim, definido diretamente pela própria Autoridade Portuária tendo em consideração o capítulo III do Decreto-Lei n.º 273/2000 de 9 de novembro.
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.
354. A conclusão referida no ponto anterior não obsta a que se ponderem alterações nas condições de acesso à prestação de serviços de pilotagem, conforme análise que será apresentada *infra*.
355. Já no que se refere ao serviço de reboque, a legislação em vigor prevê três modalidades distintas no exercício desta atividade⁹⁷: (i) através do licenciamento de empresas privadas que atuem em concorrência entre si; (ii) através da atuação direta da autoridade portuária; e (iii) através de concessão do serviço em questão a empresas privadas⁹⁸.

⁹⁵ THC – Terminal Handling Charge.

⁹⁶ O serviço de pilotagem consiste “na assistência técnica aos comandantes das embarcações nos movimentos de navegação e manobras nas águas sob soberania e jurisdição nacionais, de modo a proporcionar que os mesmos se processem em condições de segurança”. O serviço de pilotagem é exercido por profissionais de pilotagem dos portos e barras, devidamente habilitados e certificados, “com experiência na condução e manobra de navios em águas restritas e conhecedores das características físicas locais e das disposições legais e regulamentares aplicáveis” (Cfr. Decreto-Lei n.º 48/2002 de 2 de março).

⁹⁷ A atividade de reboque prestada nos portos consiste nos “serviços prestados a embarcações ou a outros objetos flutuantes, destinados a deslocá-los ou a auxiliar nas suas manobras” (Cfr. Decreto-Lei n.º 75/2001 de 27 de fevereiro).

⁹⁸ Refira-se que o licenciamento para a prestação de serviços de reboque pode ser requerido por pessoas singulares ou por sociedades, incluindo cooperativas. O processo de licenciamento, os direitos, deveres e as taxas devidas pelo exercício da atividade são regulados pelas diferentes Autoridades Portuárias, sendo a licença emitida por porto e durante o período de 1 ano. A concessão do serviço de reboque é também efetuada pelas autoridades portuárias, sendo a mesma atribuída “mediante contrato administrativo,

356. Competirá à autoridade portuária a escolha do regime que melhor se adequa à situação concreta de cada porto, tendo como objetivos inerente à sua escolha: (i) assegurar a prestação do serviço em todas as situações em que a mesma seja necessária; (ii) garantindo que as operações são efetuadas em condições de segurança e preservando o ambiente; e (iii) assegurar que a prestação do serviço ocorre nas melhores condições de eficiência económica.
357. A prática atual relativa ao modelo de prestação do serviço de reboques é muito diversa e está muito dependente do porto em consideração. Identifica-se a prestação do serviço de modo exclusivo e direto pela autoridade portuária, a prestação do serviço por várias empresas licenciadas para o efeito, a prestação do serviço através de concessão e, inclusivamente, modelos mistos em que o serviço é assegurado em regime de concessão e licenciamento.
358. A definição do preço a cobrar pela prestação do serviço de reboque está, obviamente, dependente do modelo que foi adotado em cada porto, sendo, consequentemente, também muito diversa.
359. Estando em causa empresas que foram licenciadas e que concorrem pelos vários clientes disponíveis, o preço é definido por essas empresas, refletindo, nomeadamente, o cenário de maior ou menor concorrência que as mesmas enfrentam, ainda que a administração portuária mantenha a definição dos preços máximos a cobrar pelo serviço
360. No caso da prestação do serviço pela Autoridade Portuária, aplica-se, em geral, uma tabela que é definida pela administração portuária. Note-se que as tabelas de preços em questão preveem habitualmente a prática de alguns descontos a aplicar aos preços definidos (v.g. descontos de quantidade, entre outros).
361. No caso da prestação do serviço de reboques através de concessão e à semelhança do que acontece com o serviço de movimentação de mercadorias, identifica-se a definição de preços máximos para o serviço. Nesta situação é prática corrente que o preço máximo dos serviços de reboque esteja dependente do procedimento de atribuição da concessão, verificando-se que o preço do serviço é, em geral, um dos elementos mais valorizados durante o processo de atribuição da concessão.
362. Entende-se que, caso seja possível assegurar a prestação do serviço através do licenciamento de empresas e de forma concorrencial, deverá ser esse o modelo adotado. E, nos casos em que se comprove não ser possível assegurar a prestação do serviço de forma concorrencial por empresas licenciadas e caso se verifique que a(s) empresa(s) prestadora(s) do serviço apresenta(m) uma situação de dominância no mercado, deverão ser implementadas medidas que assegurem que os preços do serviço estão orientados para os custos (eficientes) de prestação do mesmo e que as restantes condições de acesso ao serviço são razoáveis e não são injustificadamente discriminatórios.
363. A conclusão referida no ponto anterior não obsta a que se ponderem alterações nas condições de acesso à prestação de serviços de reboque, conforme análise que será apresentada *infra*.
364. E, por ultimo, no que se refere aos restantes serviços portuários, verifica-se que não existe um regime legal que determine as condições de prestação destes serviços, sem prejuízo dos mesmos virem identificados no Decreto-Lei n.º 273/2000 de 9 de novembro, que aprova o Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente.

precedido de concurso público, procedimento por negociação com publicação de anúncio, ou concurso limitado por prévia qualificação” (Cfr. Decreto-Lei n.º 75/2001 de 27 de fevereiro).

365. Verifica-se nomeadamente que, atualmente, alguns destes serviços são prestados por várias empresas com permissão/licenciamento da Autoridade Portuária para prestar o serviço (v.g. amarração e desamarração). Existem, porém, outros serviços que são prestados diretamente e exclusivamente pela Autoridade Portuária ou ainda pelo concessionário do serviço de movimentação portuária de mercadorias (v.g. abastecimento de água).
366. A determinação atual do preço dos serviços está, assim, mais uma vez dependente do modelo adotado para a sua prestação: determinação do preço em função das condições de concorrência do mercado (ainda que, eventualmente, com definição do preço máximo pela Administração Portuária) e determinação direta do preço ou do preço máximo dos serviços pela Autoridade Portuária.
367. Ora, aplica-se aqui o que referimos *supra*, isto é, entende-se que, caso seja possível assegurar a prestação do serviço através do licenciamento de empresas e de forma concorrencial, deverá ser esse o modelo adotado. E, nos casos em que se comprove não ser possível assegurar a prestação do serviço de forma concorrencial por empresas licenciadas e caso se verifique que a(s) empresa(s) prestadora(s) do serviço apresenta(m) uma situação de dominância no mercado, deverão ser implementadas medidas que assegurem que os preços do serviço estão orientados para os custos (eficientes) de prestação do mesmo e que as restantes condições de acesso ao serviço são razoáveis e não são injustificadamente discriminatórios.
368. A conclusão referida no ponto anterior não obsta a que se ponderem alterações nas condições de acesso à prestação destes outros serviços, conforme análise que será apresentada *infra*.

3.2.1.3 Rendas pagas pelos operadores portuários às administrações portuárias

369. Os contratos de concessão preveem, em geral, a existência de uma renda fixa e de uma renda variável paga pelos operadores portuários à administração portuária. A primeira decorre da utilização de uma determinada área pertencente ao domínio público, sendo a mesma paga de acordo com uma determinada periodicidade definida no contrato de concessão. Já a renda variável decorre do nível de serviços de movimentação portuária prestados pelo concessionário⁹⁹.
370. Este modelo de pagamentos dos operadores às administrações portuárias, envolvendo duas componentes – a componente de renda fixa e a componente de renda variável –, tem implicações, por um lado, a nível da partilha de risco (de procura) entre o concedente e a concessionária e, por outro lado, a nível da estrutura de custos do operador portuário e, consequentemente, dos preços que este virá a praticar e dos seus incentivos na atração de tráfego adicional.
371. De facto, um aumento das rendas devidas pelo operador portuário constitui um acréscimo de custos para este e, consequentemente, tenderá a ser repassado para os clientes do terminal portuário sobre a forma de preços mais elevados. Isto é especialmente verdade para aumentos a nível das rendas variáveis, que, por afetarem diretamente os custos

⁹⁹ Isto é, à medida que a carga e/ou a faturação da carga movimentada aumenta, a renda variável paga à administração portuária também aumenta. Em alguns contratos de concessão a renda variável unitária paga pelo concessionário apresenta algumas reduções em função de se alcançarem níveis de movimentação mais elevados de carga (i.e. correspondendo a um desconto de quantidade). Em todo o caso, o custo total associado à atividade de movimentação portuária decorrente da aplicação desta renda variável será sempre crescente com o aumento da carga movimentada.

marginais ou variáveis do concedente, terão um maior potencial de influenciar a definição do preço do serviço de movimentação portuária de mercadorias.

372. Acrescente-se que a existência de uma renda variável, em especial se de montante significativo, resulta num custo marginal significativo para o concessionário e, nessa medida, é passível de limitar os incentivos deste na atração de carga adicional. Ou seja, na medida em que, perante um potencial aumento da movimentação portuária de mercadorias, o operador portuário manterá, apenas, uma parte da receita adicional gerada – i.e., a receita gerada com a movimentação de carga descontado a correspondente renda variável que terá de ser paga ao concedente –, o incentivo do operador na atração de tráfego adicional será tanto menor quanto maior for a renda variável a pagar ao concedente.
373. Assim, no âmbito do desenho dos contratos de concessão deverão considerar-se os potenciais impactos da estrutura de rendas devidas pelo operador portuário, em particular pelo impacto que as rendas variáveis poderão ter, não só ao nível dos preços que o operador cobrará aos utilizadores do terminal, como também ao nível dos próprios incentivos do operador portuário na atração de tráfego adicional. Nessa medida, deverá ponderar-se uma alteração da estrutura de rendas devidas pelo concessionário, a pagar às administrações portuárias, que passe pela significativa redução do peso das rendas variáveis.
374. A existência de rendas variáveis constitui também uma forma de partilha de risco entre a administração portuária e o operador, uma vez que, perante uma alteração da quantidade/valor das cargas movimentadas no terminal, a variação correspondente das receitas será partilhada pelo operador portuário e pela administração portuária.
375. Os riscos associados a determinada variável de negócio (v.g., procura, custos) deverão ser assumidos, primeiramente, pela parte que melhor controla ou que é operacionalmente responsável por essa variável. Os riscos que não possam ser atribuídos a nenhuma parte com base no primeiro critério referido devem, por sua vez, ser atribuídos às partes que são mais capazes de o suportar (i.e., que são menos avessas a esse risco).¹⁰⁰
376. Assim, a partilha do risco do negócio da movimentação portuária de mercadorias, entre o operador portuário e a administração portuária, poderia fazer sentido num cenário em que a administração portuária fosse responsável por alguns dos riscos operacionais associados a esse negócio ou, ainda, num cenário em que alguns desses riscos estejam fora do controlo de ambas as partes mas sendo a administração portuária mais capaz de os suportar.
377. Em todo o caso, considera-se que, por regra e no que respeita exclusivamente ao risco de procura, o controlo operacional dessa variável do negócio estará, no caso da movimentação portuária de mercadorias, sobretudo dependente do operador portuário. Consequentemente, a existir partilha de riscos entre o operador portuário e a administração portuária, uma parte muito substancial do risco (de procura) deverá ser assumida pelo operador portuário.
378. Não se desconhece que uma parte do risco de procura está dependente da evolução do comércio internacional, sendo, nessa componente, independente das ações da administração portuária ou do operador portuário. Também não se desconhece que a procura do terminal portuário está dependente, não só do modo de funcionamento do terminal controlado pelo respetivo concessionário, mas também das condições de acesso ao porto, em parte dependentes da ação da administração portuária, bem como da eficiência de funcionamento de um conjunto de outros serviços portuários dependentes

¹⁰⁰ GUASCH, J. L. (2004) Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right, Book published by The World Bank in the WBI Development Studies; MILGROM, P. e ROBERTS, J. (1992) Economics, Organization & Management, Prentice-Hall, Inc..

diretamente da ação dos prestadores desses serviços e, de forma indireta, da coordenação das várias atividades complementares pela administração portuária.

379. Não obstante, parece poder concluir-se que parte considerável do risco de procura do terminal portuário é controlado pelo concessionário, que determina, em grande medida, os preços, qualidade e eficiência de funcionamento do terminal portuário e, nessa medida, a maior ou menor procura dirigida ao terminal. Consequentemente, reitera-se que, a existir partilha de riscos entre o operador portuário e a administração portuária, uma parte muito substancial do risco (de procura) deverá ser assumida pelo operador portuário.
380. E, nessa medida, sendo a renda variável uma forma da administração portuária assumir uma parte do risco de procura, deverá ponderar-se uma alteração da estrutura de rendas pagas pelo concessionário à administração portuária que passe pela significativa redução do peso das rendas variáveis.
381. Note-se ainda que a taxa de remuneração dos ativos associados à concessão deverá, ela própria, estar relacionada com o modelo de partilha de risco definido. Isto é, quanto maior a partilha do risco assumida pela administração portuária, menor será o risco assumido pelo operador portuário e, consequentemente, mais reduzida deverá ser a taxa de remuneração associada aos ativos da concessão. Assim, uma eventual alteração dos contratos de concessão, que passe, por exemplo, por uma transferência de risco adicional para a administração portuária, deverá ter, como contrapartida, uma redução da taxa de remuneração dos ativos da concessão (e vice-versa).
382. Por último, ainda que, da aplicação dos princípios que determinam o grau de partilha de riscos que acabámos de descrever, se considerasse justificável, no caso concreto de um qualquer terminal portuário, uma partilha de risco entre o operador e a administração portuária, deveria ponderar-se sobre a forma mais adequada de obter essa eventual partilha de risco. A opção pela imposição de uma renda variável, como mecanismo de partilha de risco, deveria, assim, ser ponderada face a outros instrumentos disponíveis, tendo em consideração as consequências da sua aplicação nos incentivos do operador portuário, conforme descrição feita *supra*.

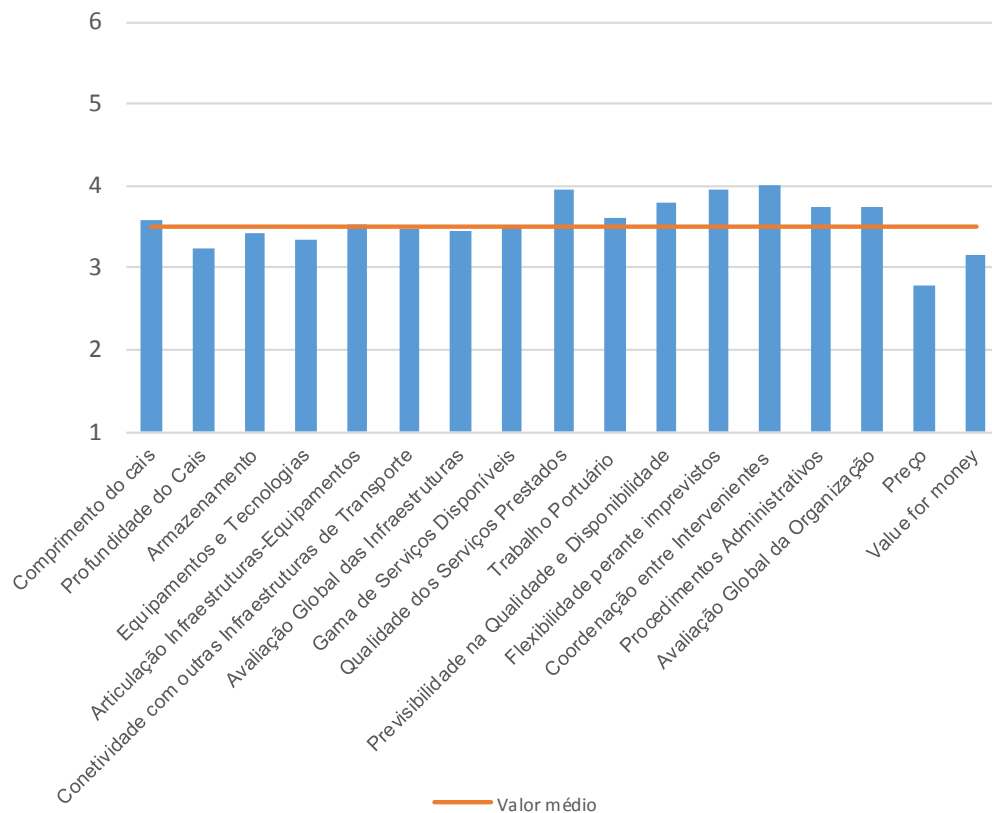
3.2.2 Qualidade dos serviços prestados

383. No âmbito do presente estudo, a AdC remeteu um questionário aos principais utilizadores dos portos e terminais portuários nacionais¹⁰¹, no qual solicitava a avaliação, por parte destes utilizadores, da qualidade dos serviços prestados, nas suas diferentes vertentes relativas à infraestrutura portuária e aos serviços portuários, bem como a adequação do custo global dos serviços prestados e a sua perceção relativa ao *value for money* dos portos nacionais.
384. Solicitou-se assim que os utilizadores dos portos e terminais classificassem as diversas vertentes ponderadas no questionário com uma classificação de 1-6, em que 1 e 6 corresponderiam, respetivamente, ao pior e ao melhor nível de satisfação.
385. Foram recebidas 27 respostas ao questionário em questão, sendo 11 destas respostas remetidas por carregadores e as restantes (16) remetidas por armadores e agentes de navegação. Algumas respostas efetuam uma avaliação geral da utilização dos vários portos e terminais utilizados pelo utilizador em causa, enquanto outros utilizadores questionados remeteram uma avaliação individualizada por cada terminal/porto que utilizam. A análise efetuada às respostas recebidas e de seguida apresentada tem por base a média aritmética associada a todas as respostas recebidas, independentemente das mesmas

¹⁰¹ Carregadores, armadores e agências de navegação.

corresponderem a uma avaliação geral dos terminais utilizados ou a uma avaliação específica e individualizada por terminal¹⁰².

Gráfico 16: Avaliação média global das dimensões analisadas



Fonte: AdC.

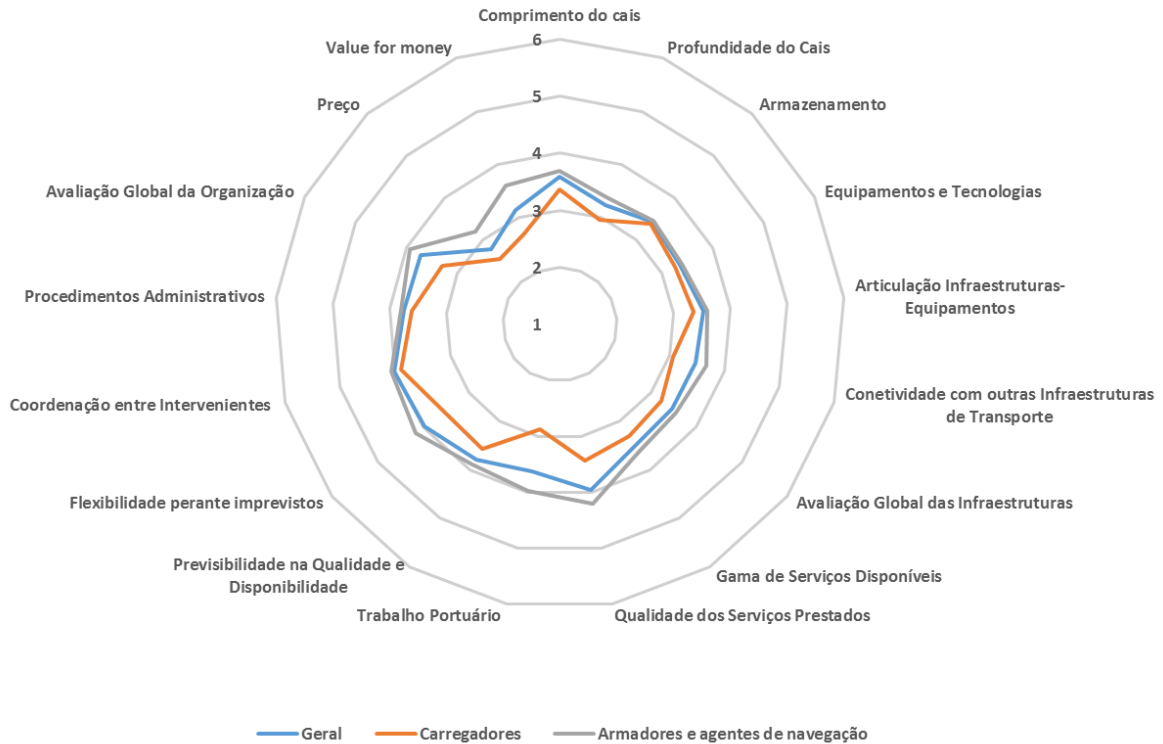
386. Uma vez que o ponto médio entre 1 e 6 (a avaliação mais baixa e mais alta possível) é 3,5, considera-se, para os presentes efeitos, que este valor poderá corresponder à fronteira entre uma avaliação média positiva e uma avaliação média negativa. Verifica-se que, em geral, as avaliações médias efetuadas às várias vertentes analisadas andam próximas desta fronteira.
387. As avaliações médias mais negativas dizem respeito ao preço dos serviços (2,78), ao *value for money* ou relação qualidade-preço dos serviços (3,15) e, ainda, à profundidade dos cais associados aos terminais (3,23). Uma vez que a profundidade dos cais está muito dependente das características intrínsecas aos portos e terminais, entende-se serem mais relevantes, para o âmbito do presente estudo, as avaliações negativas atribuídas ao preço e ao *value for money* ou relação qualidade-preço dos serviços.
388. Por outro lado, as vertentes que apresentam uma avaliação média mais elevada correspondem à qualidade dos serviços portuários prestados¹⁰³ (3,96), à flexibilidade para solucionar problemas e imprevistos (3,97) e à coordenação existente entre intervenientes nos serviços portuários prestados (4,01).
389. Verifica-se também que a avaliação dos carregadores é, em geral, mais negativa do que a avaliação efetuada pela generalidade dos utentes dos portos, nomeadamente os

¹⁰² Os resultados e conclusões alcançadas não seriam alterados de forma relevante caso se optasse por outra forma de tratamento dos dados recolhidos (v.g. não considerando as respostas que efetuavam uma avaliação conjunta de vários terminais).

¹⁰³ Estiva, pilotagem, reboque, armazenamento, outros.

armadores e os agentes de navegação¹⁰⁴. O gráfico seguinte demonstra claramente este facto.

Gráfico 17: Avaliação média global das dimensões analisadas, por tipo de utilizador



Fonte: AdC.

390. Em especial, destaca-se que os carregadores atribuem uma avaliação significativamente negativa (avaliação média inferior a 3) às vertentes relacionadas com os preços praticados, com o *value for money* ou relação qualidade-preço dos serviços, com a profundidade dos cais associados aos terminais e, ainda, com a flexibilidade laboral e a qualidade do trabalho portuário.
391. Apesar da existência de diferenças entre a avaliação efetuada pelos carregadores e pelos armadores e agentes de navegação, verifica-se que, em geral, as classificações mais baixas atribuídas por estes grupos incidem sobre vertentes similares.
392. Verifica-se também que os armadores e agentes de navegação atribuem avaliações relativamente reduzidas, face às avaliações que efetuam para a generalidade das restantes vertentes, às condições de armazenamento associadas aos terminais e aos equipamentos e tecnologias utilizados na prestação dos serviços portuários.
393. As vertentes classificadas pelos carregadores com uma avaliação média superior a 3,5 correspondem às seguintes: previsibilidade na qualidade e disponibilidade; flexibilidade perante imprevistos; coordenação entre intervenientes e os procedimentos

¹⁰⁴Verifica-se nomeadamente que, nas vertentes preço e relação qualidade-preço, a diferença negativa entre a classificação atribuída pelos carregadores e a classificação atribuída por parte dos armadores e carregadores é estatisticamente significativa, considerando um nível de significância de 5%.

administrativos (informatização e simplicidade dos mesmos). Note-se que, ainda assim, a avaliação média dos carregadores é, em todos estes casos, inferior a 4.

394. Outra das questões colocadas pela AdC aos utilizadores dos portos e terminais portuários referia-se à comparação, em termos dos respetivos graus de desempenho, dos portos nacionais com os principais portos europeus. A maioria dos utentes indicou que não possuía informação suficiente para responder a esta questão. Porém, verifica-se que a maioria dos utentes que consideraram estar em condições para responder à questão indicaram que o grau de desempenho dos portos nacionais era inferior ao grau de desempenho existente nos principais portos europeus.
395. Os principais problemas apontados aos portos nacionais, por comparação com os principais portos europeus, dizem respeito aos preços dos serviços prestados, a uma menor eficiência das operações e à reduzida profundidade de alguns portos. Alguns dos utentes que identificaram estas questões reconheceram que a origem das diferenças de eficiência e custo, relativamente aos principais portos europeus, poderia estar relacionada com uma menor escala das operações na maior parte dos portos nacionais.
396. Sem prejuízo desta opinião da maior parte dos utentes dos portos que procederam à comparação dos portos nacionais com os principais portos europeus, identifica-se também a existência de alguns utentes de portos nacionais que classificam o grau de desempenho dos portos nacionais que utilizam como superior ao grau de desempenho de portos europeus com características e dimensão semelhantes.
397. Conclui-se assim que:
- (a) Em geral, os utilizadores dos portos não avaliam, de uma forma muito positiva, as várias vertentes dos serviços prestados nos terminais portuários e apresentam reservas quanto a algumas dessas vertentes;
 - (b) As vertentes que são alvo de uma avaliação mais baixa por parte dos utilizadores portuários, e que não dizem respeito a características específicas e intrínsecas aos portos e terminais, correspondem ao preço e ao *value for money* ou relação qualidade-preço dos serviços prestados nos terminais portuários;
 - (c) A perceção dos carregadores relativamente à avaliação dos serviços prestados nos terminais portuários é mais negativa do que a perceção dos agentes de navegação e armadores;
 - (d) As maiores preocupações dos carregadores relativamente aos serviços nos terminais estão, à semelhança do que acontece com a generalidade dos utentes portuários, relacionadas com os preços praticados e o *value for money* ou relação qualidade-preço dos serviços prestados;
 - (e) A maioria dos utilizadores que responderam ao questionário remetido pela AdC entendem não estar em condições de comparar o grau de desempenho dos portos nacionais com o grau de desempenho existente nos principais portos europeus;
 - (f) Ainda assim, a maioria dos utilizadores que procedem a tal comparação, percecionam uma desvantagem dos portos nacionais face aos principais portos europeus, nomeadamente no que diz respeito aos preços dos serviços e à eficiência das operações. Alguns destes utilizadores indicam que estas diferenças podem estar relacionadas com uma menor escala das operações levadas a cabo em portos nacionais.

3.2.3 Possíveis condutas anti-concorrenciais

398. Conforme referido *supra*, a presente secção procura identificar, embora de forma não exaustiva, alguns dos comportamentos anti-concorrenciais mais típicos, abordando, ainda,

de forma sumária, alguma da prática decisória da Comissão Europeia e das autoridades nacionais de concorrência, neste contexto¹⁰⁵.

399. Um recente documento da OCDE¹⁰⁶ identifica os principais comportamentos anti-concorrenciais adotados por empresas ligadas ao setor portuário (incluindo operadores de terminais portuários, administrações portuárias e empresas de prestação de serviços portuários), que têm sido alvo da prática decisória da Comissão Europeia e das autoridades nacionais de concorrência.
400. Em termos de tipificação de alguns dos comportamentos anti-concorrenciais observados, identificam-se, entre outros, práticas de preços excessivos, recusa de fornecimento e outras práticas de exclusão de concorrentes, discriminação de preços e/ou de qualidade, impedimento de acesso a infra-estruturas essenciais, acordos horizontais de fixação de preços ou de repartição de mercado e vendas ligadas (i.e., *tying* e *bundling*).
401. No que se refere ao risco de preços excessivos, estes ocorrem quando as empresas em posição dominante fixam preços significativamente acima dos respetivos custos, incluindo a remuneração *normal* do capital investido¹⁰⁷, sem que tais preços apresentem uma relação *razoável* com o valor económico do produto ou serviço oferecido¹⁰⁸.
402. A fixação de preços excessivos resulta num prejuízo para os clientes que acabam por pagar preços significativamente mais elevados do que aqueles que resultariam de um mercado concorrencial, podendo também, na perspetiva da economia como um todo, implicar numa perda de bem-estar social em resultado da ineficiência na afetação de recursos que decorre de um menor consumo do bem ou serviço em causa em reação aos preços elevados.
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.
404. No que se refere ao risco de recusa de fornecimento e outras práticas de exclusão de concorrentes, este poderá resultar dos incentivos de um operador dominante, que se encontre presente em diversos níveis da cadeia de produção, para impedir ou dificultar o acesso dos seus concorrentes não integrados verticalmente ao bem ou serviço fornecido a jusante e, dessa forma, restringir a capacidade concorrencial destes nos mercados a jusante, em benefício das unidades ou empresas do operador integrado verticalmente que atuam a jusante. Este problema abrange tanto as situações de recusa absoluta de fornecimento como a oferta de produtos ou serviços em condições não razoáveis, que restrinjam, de forma significativa, a capacidade de concorrência a jusante por parte dos operadores concorrentes da empresa integrada verticalmente.
405. A recusa de fornecimento, bem como outras práticas de exclusão de concorrentes, pode representar um abuso de posição dominante, uma vez que poderá redundar numa restrição

¹⁰⁵ A presente secção baseia-se, essencialmente, no documento da OCDE “*Competition in Ports and Port Services*”, de 2011.

¹⁰⁶ Vide nota de rodapé anterior.

¹⁰⁷ A remuneração *normal* do capital investido pode, neste contexto, ser interpretada como a remuneração mínima exigida pelos investidores para aplicarem fundos em investimentos com o mesmo nível de risco da atividade em causa.

¹⁰⁸ Os preços poderão apresentar uma relação *razoável* com o valor económico do produto ou serviço oferecido se, por exemplo, permitirem a uma empresa a montante apropriar-se de uma renda que, de outra forma, seria apropriada pelas empresas a jusante suas clientes, sem que fosse passada para os clientes destas últimas.

¹⁰⁹ A Comissão Europeia analisou, em 2004, um alegado abuso por preços excessivos no sector portuário, no caso COMP/A.36.568/D3: ‘Scandlines Sverige AB v Port of Helsingborg’.

à concorrência nos mercados a jusante e, consequentemente, em preços mais elevados e/ou qualidade de serviço mais baixa a jusante.

406. No contexto do setor portuário, o risco de recusa de fornecimento e outras práticas de exclusão pode ocorrer, sobretudo, por via do acesso às infra-estruturas ou terminais portuários, em particular se tais infra-estruturas forem operadas por empresas que atuem, direta ou indiretamente, em mercados a jusante, em concorrência com operadores que recorram a tais infra-estruturas^{110,111}.
407. Mas poderão dar-se outros exemplos de práticas passíveis de redundar numa exclusão de concorrentes, nomeadamente se adotadas por empresas (dominantes) verticalmente integradas com o propósito de restringir a concorrência nos mercados a jusante. E que, nessa medida, poderão ser consideradas como práticas de abuso de posição dominante, puníveis no âmbito da aplicação da legislação da concorrência.
408. É o caso de uma prática de esmagamento de margens, por via da qual uma empresa verticalmente integrada fixa preços no mercado a jusante que não são suficientes para remunerar os custos dos seus concorrentes igualmente eficientes, nomeadamente porque estes têm de suportar um preço elevado de acesso às infra-estruturas ou serviços fornecidos a montante pela empresa verticalmente integrada.
409. É também o caso de uma prática de discriminação de preços e/ou de qualidade de serviço, por via da qual o operador (dominante) verticalmente integrado oferece serviços a um preço mais reduzido ou com uma maior qualidade à unidade ou empresa do seu grupo económico que atua no mercado a jusante, em detrimento das empresas concorrentes, restringindo, assim, a capacidade destas últimas concorrerem no mercado a jusante.
410. No documento da OCDE *supra* identificado, conclui-se que “o setor portuário é particularmente suscetível à ocorrência de práticas de tying e de bundling, uma vez que envolve uma ampla gama de serviços prestados, muitas das vezes, por prestadores que são, em última análise, de propriedade do próprio porto”¹¹² ou por prestadores que, direta ou indiretamente, são controlados pelo mesmo grupo económico.
411. As práticas de tying e de bundling de produtos ou serviços resultam da venda conjunta de produtos ou serviços distintos, como parte da mesma transação. Estas práticas podem assumir diferentes formas:
- (i) *Pure bundling*: quando os dois bens ou serviços apenas são comercializados de forma conjunta, não se encontrando disponíveis para serem comercializados de forma isolada.

¹¹⁰ O Bundeskartellamt abriu, em 2010, uma investigação relativa a um caso de recusa de acesso a um terminal portuário, por parte de um operador que atuava a jusante na operação de ferries e, dessa forma, impediu potenciais concorrentes de acederem ao mercado a jusante (cfr. Bundeskartellamt (2010), ‘Bundeskartellamt opens up the Puttgarden-Rødby ferry route to competition’, January).

¹¹¹ A autoridade de concorrência da Nova Zelândia investigou e condenou uma recusa de acesso às infra-estruturas de um porto, por parte de uma empresa de serviços de movimentação de carga, em benefício da empresa de serviços de movimentação de carga que era participada pelo *dono* do porto. Numa primeira fase, a recusa era total, tendo sido atribuído uma licença exclusiva de prestação de serviços à empresa participada pelo *dono* do porto; numa segunda fase, a empresa de movimentação de carga concorrente passou a poder prestar serviços no porto, desde que a armazenagem fosse feita fora dos limites do porto, o que tornava a operação desta empresa concorrente substancialmente mais cara e não competitiva, restringindo, dessa forma, a concorrência a jusante ao nível da prestação de serviços de movimentação de carga (cfr. Commerce Commission (2006), ‘First ever Cease and Desist Order issued against Northport’, August).

¹¹² Cfr. OCDE “*Competition in Ports and Port Services*”, de 2011, pp.51.

Por exemplo, estamos perante uma situação de *pure bundling* quando o acesso ao terminal portuário e aos serviços de estiva são oferecidos conjuntamente pelo mesmo operador, não podendo o cliente contratar um dos serviços sem contratar o outro junto do mesmo operador.

- (ii) *Mixed bundling*: para além de poderem ser adquiridos de forma isolada, os dois bens ou serviços são comercializados em pacote, com um desconto face à soma dos preços individuais de cada um dos bens ou serviços. Ou seja, a aquisição dos dois bens ou serviços num mesmo pacote resulta num desconto face à soma dos preços de cada um dos bens ou serviços.

Por exemplo, estamos perante uma estratégia de *mixed bundling* quando os serviços de pilotagem e os serviços de reboque são comercializados com um desconto, se adquiridos e conjunto, face à soma dos preços individuais de cada um daqueles serviços

- (iii) *Tying*: caracteriza-se pela imposição de aquisição de um produto ou serviço (o produto *tied* ou amarrado) na compra de um outro produto ou serviço (o produto *tying* ou amarrador). Ou seja, o cliente pode adquirir o produto ou serviço *tied* de forma isolada ou, em alternativa, adquirir um pacote com os dois produtos ou serviços, não podendo, contudo, adquirir apenas o produto ou serviço *tying*.

Por exemplo, estamos perante uma estratégia de *tying* quando os serviços de reboque apenas podem ser adquiridos juntamente com os serviços de pilotagem, ainda que estes últimos possam ser adquiridos também de forma isolada.

- 412. As práticas de *tying* e de *bundling* podem resultar em entraves à concorrência por duas vias principais.
- 413. Por um lado, pode ser uma estratégia da empresa para alavancar o seu poder de mercado de um produto para o outro, i.e., do produto *tying* para o produto *tied*. Por exemplo, uma empresa que disponha de um poder de mercado significativo na oferta de serviços de reboque, pode alavancar tal poder para o mercado da prestação de serviços de pilotagem impondo a aquisição dos seus próprios serviços de pilotagem aos clientes que pretendam adquirir os seus serviços de reboque¹¹³.
- 414. Por outro lado, pode ser uma estratégia de criar barreiras à entrada no mercado aos operadores que apenas disponham de capacidade para oferecer um dos produtos ou serviços, uma vez que terão, como mercado potencial, apenas aqueles clientes que não pretendam adquirir uma das componentes do pacote. Ou, em alternativa, a entrada no mercado obrigará o potencial entrante a produzir os dois produtos ou serviços em simultâneo, podendo não dispor de capacidade para tal.
- 415. Por último, o setor portuário poderá ser suscetível à ocorrência de práticas de cartelização, seja entre operadores de infraestruturas ou terminais portuários, seja ao nível dos prestadores de serviços portuários, conforme resulta do referido documento da OCDE.
- 416. De facto, o mercado de acesso a infraestruturas ou terminais portuários apresenta uma estrutura significativamente concentrada, um número muito reduzido de operadores, ligações cruzadas entre tais operadores (v.g., participações cruzadas no capital uns dos

¹¹³ Esta prática de *tying* envolvendo os serviços de reboque (como serviço *tying*) e de pilotagem (como serviço *tied*) foi detetada e punida pela autoridade de concorrência da Nova Zelândia, num processo envolvendo um porto daquele país. Foram igualmente detetados descontos associados a vendas em pacote de determinados serviços portuários, face à soma dos preços individuais desses serviços, numa estratégia de *mixed bundling* (cfr. Commerce Commission (1995), 'Commission wins \$500,000 penalties against Port Nelson Limited', July).

outros), características estas que contribuem para reforçar o risco de ocorrência de práticas de cartelização do mercado. O mesmo se verifica ao nível da prestação de serviços portuários, em particular naqueles casos em que o número de prestadores de serviços a operar em cada porto é relativamente reduzido¹¹⁴.

3.3 Desempenho do setor portuário

417. Conforme referido *supra*, nos termos do Paradigma E-C-R que temos vindo a aplicar, os mercados são caracterizados pela sua estrutura, pela conduta ou comportamento das empresas que o integram, bem como por uma série de indicadores que avaliam os resultados ou desempenho do mercado em causa.
418. Assim, na secção 3.1 apresentámos um conjunto de elementos que caracterizam a estrutura de oferta no setor portuário, os quais são passíveis de indiciar a existência de um poder de mercado significativo no setor portuário nacional, em particular de alguns operadores que apresentam quotas de mercado mais elevadas. Ora, conforme notado *supra*, a existência de um poder de mercado por parte de alguns operadores portuários traduz-se num risco de eventuais comportamentos de abuso de tal poder, passíveis de serem classificados como comportamentos anti-concorrenciais no âmbito da aplicação da legislação de concorrência. De facto, operadores portuários com uma posição dominante poderão ter capacidade e incentivos a adotar estratégias de preços ou de outra natureza que visem manter ou reforçar o seu poder de mercado, através, entre outros, da criação de entraves ao desenvolvimento da atividade de operadores concorrentes ou mesmo à entrada de potenciais concorrentes no mercado. Nessa medida, procurámos, na secção 3.2, identificar, embora de forma não exaustiva, alguns dos comportamentos anti-concorrenciais mais típicos, recorrendo, ainda que de forma sumária, a alguma da prática decisória da Comissão Europeia e das autoridades nacionais de concorrência no contexto do setor portuário.
419. Procederemos, de seguida, à apresentação de um conjunto de indicadores relativos aos resultados ou ao desempenho do setor portuário, os quais, por poderem revelar deficientes níveis de desempenho e elevados níveis de rentabilidade de alguns operadores portuários, reforçam as conclusões anteriores relativas à existência de um grau de poder de mercado significativo no setor portuário nacional.

3.3.1 Níveis de desempenho do setor portuário

420. O Banco Mundial publica, de 2 em 2 anos, um Índice de Desempenho Logístico (LPI)¹¹⁵ que avalia 166 economias no que respeita ao seu desempenho logístico. Este índice, construído a partir de um inquérito a um conjunto muito alargado de profissionais do setor logístico, avalia o desempenho do país em seis áreas distintas essenciais para o desempenho logístico do país¹¹⁶:
- A eficiência dos procedimentos alfandegários (“*Customs*”);
 - A qualidade das infraestruturas de transporte (“*Infrastructure*”);

¹¹⁴ Vide, por exemplo, a decisão condenatória da AdC no processo PRC 6/2006, de 16 de abril de 2007, envolvendo um cartel entre três empresas de reboques no porto de Setúbal.

¹¹⁵ Disponível em <http://lpi.worldbank.org/international/global>.

¹¹⁶ As componentes do Índice baseiam-se na investigação teórica e empírica recente sobre o tema da logística, bem como na experiência prática dos profissionais da logística envolvidos no agenciamento e expedição de carga internacional.

- A facilidade de contratar meios de remessa a preços competitivos (*“Ease of arranging shipments”*);
 - A competência e qualidade dos serviços logísticos, v.g. serviços de remessa e despacho aduaneiro (*“Quality of logistics services”*);
 - A capacidade de controlar e rastrear as remessas (*“Tracking & tracing”*); e
 - A frequência com que as remessas chegam nos prazos programados (*“Timeliness”*).
421. Estas componentes relacionam-se, por um lado, com *inputs* ou determinantes do funcionamento da cadeia logística (i.e., *Customs, Infrastructure* e *Services quality*) e, por outro lado, com o desempenho da cadeia logística (i.e., *Timeliness, International Shipments* e *Tracking & Tracing*).
422. A qualidade, eficácia e eficiência do setor portuário de um país, quer ao nível do funcionamento das infraestruturas portuárias (i.e., terminais portuários) como dos serviços portuários, acaba por influenciar, diretamente, o respetivo Índice de Desempenho Logístico, em particular ao nível da qualidade das infraestruturas de transporte. Não será o único setor a determinar a qualidade das infraestruturas de transporte, dado que, para tal qualidade, também relevarão as infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e aeroportuárias utilizadas na remessa de bens. Em todo o caso, dado o peso primordial que o setor portuário desempenha na expedição internacional de bens, o mesmo terá um peso importante na determinação da perceção dos inquiridos sobre a qualidade das infraestruturas de transporte e, nessa medida, na determinação do Índice de Desempenho Logístico.
423. O Gráfico seguinte compara o desempenho relativo de Portugal, face a 4 outros países europeus (Espanha, Holanda, Bélgica e Alemanha), tendo por base os dados mais recentes publicados em 2014. A comparação é feita ao nível do Índice de Desempenho Logístico (LPI), bem como ao nível de cada uma das suas seis componentes.

Gráfico 18: Índice de Desempenho Logístico (LPI) [ano de 2014]



Fonte: Banco Mundial, 2014¹¹⁷.

¹¹⁷ Disponível em <http://lpi.worldbank.org/international/global>.

424. Da leitura do Gráfico anterior, conclui-se que Portugal apresenta um Índice de Desempenho Logístico inferior ao dos restantes países indicados, surgindo o nosso país classificado na posição 26^a em 166 países considerados pelo Banco Mundial, que compara mal com a classificação dos nossos vizinhos espanhóis, da Bélgica, da Holanda e da Alemanha, que ocupam as 18.^a, 3.^a, 2.^a e 1.^a posição, respetivamente.
425. É de destacar que a componente do Índice em que se verifica um maior diferencial do desempenho de Portugal face ao desempenho da Alemanha, bem como face ao desempenho de cada um dos restantes países considerados, é a componente relativa às infraestruturas, o que inclui o setor portuário.
426. Esta análise não permitirá concluir, em definitivo, por um desempenho ineficaz e ineficiente do setor portuário nacional, uma vez que este não será o único setor a determinar a perceção dos profissionais de logística inquiridos pelo Banco Mundial. De facto, para tal opinião também relevará o desempenho das restantes infraestruturas de transporte utilizadas na remessa de bens e mercadorias (i.e., as redes rodoviária, ferroviária e aeroportuária). Em todo o caso, conforme notado no § 422, o setor portuário desempenhará um papel essencial na determinação da perceção de qualidade das infraestruturas, dado o seu peso primordial na expedição internacional de bens e mercadorias. Assim, não se exclui que a má avaliação (relativa) da qualidade infraestruturas nacionais, para efeitos de desempenho logístico, possa refletir, nomeadamente, a existência de problemas no desempenho do setor portuário nacional.
427. Note-se que o mau desempenho (relativo) do setor portuário nacional parece resultar, também, da análise feita a partir do *Global Competitiveness Report 2014-2015* do *World Economic Forum* ("WEF").
428. O índice de Competitividade do WEF, construído a partir de um inquérito a um conjunto muito alargado de executivos e profissionais do mundo inteiro, avalia a competitividade do país tendo por base 12 áreas ou pilares distintos (v.g., qualidade das instituições, nível de capital humano, eficiência dos mercados de bens e serviços, eficiência do mercado de trabalho, desenvolvimento do mercado financeiro, dimensão dos mercados, inovação, desenvolvimento tecnológico e ambiente macroeconómico), incluindo as infraestruturas.
429. Ao nível das infraestruturas, consideram-se, não apenas as infraestruturas portuárias, mas também as infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e aero-portuárias ¹¹⁸. Mas, contrariamente ao Índice de Desempenho Logístico do Banco Mundial, descrito *supra*, que considera a qualidade das infraestruturas de transporte como um todo, os dados do WEF fazem uma decomposição da avaliação das infraestruturas por tipo de meios de transporte, permitindo, assim, uma análise da qualidade e eficiência do setor portuário.
430. Ao nível da avaliação global das infraestruturas, Portugal aparece classificado em 17º lugar em 144 países, com uma classificação de 5,7 numa escala de 1 a 7. Países como Espanha, Holanda, Bélgica e Alemanha aparecem classificados em 13º, 4º, 18º e 11º lugar, respetivamente.

¹¹⁸ Para além das infraestruturas de transporte, o WEF considera igualmente, enquadrado no pilar das infraestruturas, a qualidade e eficiência das redes elétricas e de telecomunicações.

Tabela 24: Qualidade das Infraestruturas de Transporte

	Portugal		Espanha		Holanda		Bélgica		Alemanha	
	Posição	Valor	Posição	Valor	Posição	Valor	Posição	Valor	Posição	Valor
Infraestruturas (avaliação global)	17.º	5,7	13.º	5,9	4.º	6,3	18.º	5,6	11.º	6
Qualidade da rede rodoviária	2.º	6,3	11.º	5,9	5.º	6,1	27.º	5,3	13.º	5,9
Qualidade da rede ferroviária	23.º	4,4	4.º	6,0	9.º	5,6	14.º	4,9	8.º	5,7
Qualidade da rede de portos	23.º	5,4	9.º	5,8	1.º	6,8	6.º	6,4	14.º	5,7
Qualidade da rede aeroportuárias	20.º	5,7	10.º	6,0	4.º	6,4	15.º	5,9	13.º	5,9
Qualidade global das infraestruturas	12.º	6,0	9.º	6,0	6.º	6,3	17.º	5,8	7.º	6,1

Fonte: WEF, The Global Competitiveness Report 2014-2015.

431. Particularizando para a qualidade da rede de portos, Portugal surge classificado em 23º lugar com uma classificação de 5,4. Espanha, Holanda, Bélgica e Alemanha surgem classificados em 9º, 1.º, 6.º e em 14º lugar, respetivamente.

Tabela 25: Qualidade da rede de infraestruturas portuárias na Europa

País	Posição (em 144)	Valor (escala 1-7)
Holanda	1.º	6,8
Finlândia	5.º	6,4
Bélgica	6.º	6,4
Islândia	8.º	5,9
Espanha	9.º	5,8
Dinamarca	10.º	5,8
Noruega	13.º	5,7
Alemanha	14.º	5,7
Reino Unido	16.º	5,6
Estónia	17.º	5,6
Portugal	23.º	5,4

Fonte: WEF, The Global Competitiveness Report 2014-2015.

432. Atendendo à importância das ligações dos portos às redes de transporte em terra, para a determinação da competitividade do porto, e, em particular, as ligações pela via ferroviária, importa também avaliar a qualidade relativa das redes ferroviárias. Ora, no que se refere à qualidade da rede ferroviária, Portugal aparece classificado em 23º lugar com uma classificação de 4,4. Espanha, Holanda, Bélgica e Alemanha aparecem classificados em 4º lugar (classificação de 6), em 9.º lugar (classificação de 5,6), em 14.º lugar (classificação de 4,9) e em 8º lugar (classificação de 5,7), respetivamente.
433. Em suma, os índices de desempenho das infraestruturas de transporte e, em particular, a avaliação que é feita da qualidade da rede portuária, publicados pelo Banco Mundial e pelo WEF, são passíveis de indiciar um funcionamento menos eficiente do setor portuário nacional, por comparação com o desempenho dos sistemas portuários dos restantes países europeus considerados.

3.3.2 Indicadores de produtividade do setor portuário

434. A presente secção identifica um conjunto de possíveis indicadores de produtividade do setor portuário, procurando, a seguir, comparar os níveis de produtividade de diversas infraestruturas portuárias nacionais, entre si, e face a alguns dos principais portos internacionais.

435. A produtividade das infraestruturas portuárias é determinada por um conjunto alargado de fatores, como o nível tecnológico existente quanto à manipulação da carga e gestão da mesma, a *expertise* da mão-de-obra, a quantidade de solo disponível para armazenamento, os sistemas de armazenamento, a longitude dos cais e a arquitetura dos mesmos, entre outros fatores.
436. Note-se, ainda, que os três fatores nucleares da produtividade são (i) a eficiência produtiva (i.e., produzir sobre a fronteira de produção), (ii) a escala adequada (i.e., a escala de produção que permite potenciar a produtividade) e (iii) a inovação tecnológica (i.e., a eficiência dinâmica, traduzida numa expansão da fronteira de produção).
437. A produtividade portuária, mais do que qualquer outro tipo de produtividade em transportes, tende a ser medida através de indicadores parciais¹¹⁹. Isto é, as autoridades portuárias medem, geralmente, as *performances* relacionadas, por exemplo, com o número de contentores descarregados/carregados por unidade de tempo, entre outros. Tais indicadores são da maior utilidade, com vista a conhecer produtividades específicas, mas há que ter presente que não são medidas de produtividade global de um porto.

Avaliação das performances portuárias

438. Interpretar e compreender as *performances* em qualquer negócio, medindo as realizações face a metas e objetivos próprios ou face à concorrência, é fundamental. Os portos não são exceção e só por comparação é possível avaliar o respetivo desempenho. Os Portos são, no entanto, um negócio complexo, com muitos e variados *inputs* e igualmente muitos e variados *outputs*, o que resulta em dificuldades acrescidas no que respeita a comparações diretas entre portos aparentemente homogêneos (Valentine and Gray, 2002)¹²⁰.
439. Tal exercício, por parte do setor portuário, tem sido tradicionalmente focado em indicadores de produtividade.
440. Para tal, a UNCTAD (1999)¹²¹ sugere duas categorias de indicadores de desempenho portuário, a saber: (i) indicadores de desempenho macro, quantificando os impactos agregados dos portos na atividade económica, e (ii) indicadores de desempenho micro, os quais avaliarão relações input-output no âmbito das operações portuárias (Bichou e Gray, 2004)¹²².
441. Tradicionalmente, a avaliação do desempenho portuário tem sido feita através do cálculo da produtividade de movimentação de carga no cais (Bendall e Stent, 1987)¹²³, da medição da produtividade de um único fator (De Monie, 1987)¹²⁴ ou pela comparação das *performances* atingidas face a uma taxa ótima teórica ao longo de um período de tempo específico (Talley, 1998)¹²⁵. Recentemente, têm vindo a ser desenvolvidos progressos significativos no respeitante à medição da eficiência e produtividades das atividades produtivas, com aplicação, também, ao setor portuário. A tal respeito, são de destacar duas

¹¹⁹ Como referem Estache, A., B. Tovar de la Fe e L. Trujillo (2004), "Sources of efficiency gains in port reform/ Utilities Policy, vol. XII, n.º 4, Amsterdam, Elsevier.

¹²⁰ Valentine, V.F. e Gray, R. (2002), "An Organizational Approach to Port Efficiency", IAME, Panama.

¹²¹ UNCTAD, 1999, Technical note: the fourth generation port, UNCTAD Ports Newsletter, 19, 9-12.

¹²² Bichou K. e Gray R., "A Logistics And Supply Chain Management Approach To Port Performance Measurement", Marit. Pol. Mgmt., January – March 2004, Vol. 31, n.º 1, 47-67.

¹²³ Bendall, H. e Stent, A. (1987), "On Measuring Cargo Handling Productivity. Maritime Policy & Management", 14(4). 337-343.

¹²⁴ De Monie, G. (1987), "Measuring and Evaluating Port Performance And Productivity", UNCTAD Monographs On Port Management, n.º 6 on Port Management, Geneva, UNCTAD.

¹²⁵ Talley, W.K. (1998), "Optimum Throughput and Performance Evaluation of Marine Terminals. Maritime Policy and Management", Vol. 15, n.º 4, 327-331.

abordagens holísticas, denominadas de *Data Envelopment Analysis* (DEA) e *Stochastic Frontier Analysis* (SFA), as quais têm vindo a ser utilizadas como instrumento de análise de desempenho portuário com alguma aceitação (Culliane, 2004)¹²⁶.

442. Hassan et al (1993)¹²⁷ sugeriram que as operações portuárias se podem classificar em quatro categorias: (i) Operações referentes ao navio (*ship operations*); (ii) Movimentação de carga (*cargo handling*); (iii) Armazenagem (*warehousing*); e (iv) Movimentações no solo (*inland transportation*).
443. A complexidade das operações, no que respeita a um número muito considerável de portos, conduz, muitas vezes, a situações de dificuldade quanto ao uso de ferramentas analíticas de análise. Em tais cenários, a simulação através de computador poderá fornecer ferramentas valiosas para análise do desempenho portuário (Tahar e Hussain, 2000). Tais análises tendem a considerar indicadores de *performance* financeiros e operacionais.

Tabela 26: Síntese de indicadores de *performance* sugeridos pela UNCTAD

Financial indicators	Operational indicators
Tonnage worked	Arrival date
Berth occupancy revenue per ton of cargo	Waiting time
Cargo handling revenue per ton of cargo	Service time
Labor expenditure	Turn-around time
Capital equipment expenditure per ton of cargo	Tonnage per ship
Contribution per ton of cargo	Fraction of time berthed ships worked
Total contribution	Number of gangs employed per ship per shift
	Tons per ship-hour in port
	Tons per ship hour at berth
	Tons per gang hours
	Fraction of time gangs idle

Fonte: UNCTAD (1976)¹²⁸.

444. A tabela *supra* apresenta os tradicionais indicadores de desempenho portuário, referentes a análise de produtividade e eficiência, sugeridos pela UNCTAD (1976), os quais têm sido tidos como referência desde então.

Avaliação das *performances* em terminais de contentores

445. Os terminais de contentores são instalações que, através da prestação de um conjunto de serviços integrados, possibilitam o intercâmbio de contentores entre diferentes modos de transporte. O transporte em navios porta-contentores, utilizando terminais de contentores, assume um papel central no âmbito do transporte marítimo de mercadorias, uma vez que em resultado da sua standardização e superior eficiência e produtividade, é um instrumento nuclear da dinamização e embaratecimento do comércio mundial. Como tal, a medição e divulgação das *performances* dos terminais de contentores assume um papel primordial para a própria economia mundial.

¹²⁶ Culliane, K. (2004), "Container Port Production Efficiency: A Comparative Study of Dea and Sfa Approaches", WCTR2004, Istanbul.

¹²⁷ Hassan, S.A., Saber, M.M., e Ragheb, M. A. (1993), "Port Simulation Report: Initial Study". Maritime Research and Consultation Center, Arab Academy for Science and Technology, Alexandria, Egypt.

¹²⁸ UNCTAD, 1976. *Port Performance Indicators*, Td/B/C.4/131/Supp.1/Ver.1, United Nations Conference On Trade And Development, New York.

446. Segundo Fourgeaud (2000)¹²⁹, as *performances* de um terminal de contentores são influenciadas, principalmente, pelos seguintes fatores:
- O nível de automação dos pórticos, que permitem efetuar as manobras com maior ou menor produtividade;
 - Movimentos improdutivos: a manipulação dos contentores que não têm de ser descarregados, mas têm de ser movimentados, principalmente contentores vazios, contentores com materiais perigosos que têm de ser localizados em locais especiais, entre outros;
 - A proporção de recipientes que requerem uma atenção especial: graneis líquidos, mercadorias perigosas, mercadorias atípicas, entre outros; existência de contentores de variadas dimensões, o que trará constrangimentos à manobra dos mesmos;
 - Constrangimentos comerciais: o transporte de mercadorias com diferentes características/constrangimentos, em termos de contratos comerciais, pode ter impacto ao nível da própria operação dos contentores.
447. Identificam-se algumas medidas de produtividade, de forma não exclusiva, que não deverão deixar de ser tidas em conta na avaliação da *performance* dos terminais de contentores:
- **produtividade de um guindaste/pórtico** (*crane productivity*): é calculada por guindaste/pórtico e pode ser expressa em valores brutos e líquidos;
 - **produtividade do cais** (*quay productivity*): Define a relação entre o volume de trabalho e os recursos do cais;
 - **produtividade da área do Terminal** (*terminal area productivity*): é semelhante ao indicador de produtividade do cais, mas aplica-se a todo o terminal. Expressa a razão/relação entre o volume de trabalho dos terminais e a área de terminal num determinado período de tempo;
 - **produtividade do equipamento** (*equipment productivity*): O valor aqui em causa é o número de movimentos dos contentores feitos por hora de trabalho, quer seja por um determinado equipamento individual, quer seja por um determinado tipo de equipamento;
 - **produtividade do trabalho** (*labour productivity*): Mesmo com um elevado grau de mecanização, os custos do trabalho são ainda uma grande parte dos custos totais dos terminais, pelo que é importante conhecer qual a produtividade de cada homem por hora de trabalho num determinado período de tempo.

Avaliação e comparação de performances entre portos e terminais de contentores, a nível nacional

448. No que respeita à avaliação e divulgação de indicadores de *performance* dos portos e terminais portuários, identifica-se uma enorme lacuna, tanto a nível nacional, como, também, a nível internacional.
449. A nível nacional, analisando a informação pública disponibilizada, nomeadamente nas páginas eletrónicas das administrações portuárias, constata-se que em nenhum caso é disponibilizada informação de tal natureza. De realçar, no entanto, que tal não é inédito, podendo-se considerar como o padrão verificável na generalidade das administrações portuárias dispersas pelo mundo.
450. Importa aqui notar a importância de se proceder a uma efetiva avaliação e publicitação de indicadores de eficiência e de produtividade das infraestruturas portuárias, não apenas porque tal informação, ao facilitar a comparação de desempenho dos vários portos,

¹²⁹ Fourgeaud, Patrick (2000), "Measuring Port Performance", The World Bank, Pf/Twutd, 08/11/2000.

contribuiria para escolhas mais informadas pelos respetivos utilizadores e para aumentar a exigência dos vários *stakeholders* junto das administrações portuárias, como também, do ponto de vista das próprias administrações portuárias, facilitaria a identificação das melhores práticas e formas de melhorar a sua posição competitiva, tendo por base um exercício de *benchmarking* do desempenho e produtividade dos vários portos.

451. A tal propósito, na sua publicação intitulada *Review of Maritime Transport* (2013), a UNCTAD¹³⁰ vem referir que, até ao momento, não se verificou muito interesse por parte dos portos em definir e publicar, de uma forma regular, indicadores de eficiência que permitam um verdadeiro exercício de *benchmark* entre diferentes portos. Refere ainda que os portos tendem a medir as suas *performances* com base apenas em observações internas e numa perspetiva histórica, isto é, avaliam-se a si mesmos no presente, remetendo para a sua própria situação no passado (em circuito fechado) e não face às prestações atuais dos seus concorrentes.
452. Refere-se ainda, na publicação da UNCTAD *supra* citada, que os portos tendem a resistir à publicação de dados, quando não estão sujeitos a pressões externas para que tal ocorra, constatando-se, assim, que não será provável uma alteração no atual cenário de falta de informação pública sobre indicadores de eficiência e de produtividade portuária, em particular se não ocorrer uma intervenção externa às próprias administrações portuárias que a isso as obrigue.
453. Sobre esta matéria, importa notar uma iniciativa recente do *Journal of Commerce*, que procedeu em 2013, em associação com a *Ocean Shipping Consultants*, à recolha de dados referentes a 17 companhias internacionais de transporte marítimo, as quais escalaram 650 portos, com o objetivo de elaborar uma classificação dos portos por produtividade ao nível da movimentação de contentores. Ainda que não conste dessa publicação informação individualizada sobre os portos nacionais, serão apresentados *infra*, no Anexo IV, os principais resultados do referido trabalho de comparação internacional de produtividades na movimentação de contentores.

Considerações finais

454. Como considerações finais, importa reforçar a ideia de que, relativamente à avaliação e consequente divulgação de indicadores relativos às *performances* e níveis de produtividade de portos e terminais portuários, constata-se uma importante lacuna, quer a nível nacional, quer ainda a nível internacional.
455. Reitera-se a importância de informação que permita comparar os diferentes portos e terminais portuários em termos dos respetivos níveis de eficiência e produtividade, uma vez que tal comparação permitiria não só aos utilizadores dos portos proceder a uma escolha mais informada do terminal portuário a utilizar como, do ponto de vista das administrações e dos operadores portuários, ajudaria, num exercício de *benchmark*, a identificar potenciais melhorias que permitissem reforçar a eficiência e a produtividade das infraestruturas portuárias.
456. Importaria, assim, equacionar uma plataforma de sistemas oficiais de recolha de dados a nível nacional, criando uma base de dados comum, que possibilitasse a sua publicação, para que sobre eles se possam fazer análises independentes. Igualmente, a publicação de dados brutos permitiria aos portos e aos operadores portuários fazer as suas próprias análises, procurando identificar formas de melhorar a sua posição competitiva, tendo por base um exercício de *benchmark* de comparação de indicadores de produtividade entre portos e terminais portuários.

¹³⁰ UNCTAD (2013), “Review of Maritime Transport 2013”, pág.99 e ss.

3.3.3 Indicadores económico-financeiros do setor portuário

457. A análise que se apresenta a seguir aponta para a existência de operadores portuários com níveis de rentabilidade significativos, o que poderá indiciar o exercício de um poder de mercado por parte desses operadores e, nessa medida, torna premente a necessidade de um reforço da concorrência intra-portos e da concorrência inter-portos.
458. Com o objetivo de procurar caracterizar genericamente o cenário existente em termos de *performance* económico-financeira dos principais operadores portuários nacionais, desenvolveu-se um exercício de análise baseado em determinados indicadores globais económico-financeiros comumente utilizados e aceites como os mais relevantes para tal exercício. Para esse efeito, consideram-se os indicadores de rentabilidade de algumas das empresas que operam terminais portuários, em diferentes portos do Continente, e, de modo a obter um termo de comparação, far-se-á idêntico exercício para um conjunto de portos em Espanha.
459. Assim, no caso da rentabilidade económica, foram considerados os seguintes indicadores: (i) Rentabilidade do Investimento – ROI (*return on investments*)¹³¹; e (ii) Rentabilidade do Ativo – ROA (*return on assets*)¹³². Por sua vez, no que respeita à rentabilidade financeira, foi considerada a rentabilidade do capital próprio – ROE (*return on equity*)¹³³.
460. A rentabilidade económica, medida através do indicador “ROI”, avalia a capacidade da empresa retirar proveito económico a partir dos ativos utilizados. Nesse âmbito, é habitual proceder-se à comparação dos resultados deste indicador com o custo médio de financiamento, sendo que, quanto maior for o “ROI” face ao custo médio de financiamento, melhores são as *performances* económico-financeiras da empresa.
461. Igualmente, numa ótica de análise da rentabilidade económica, se a mesma for medida através do “ROA”, avalia-se a relação entre o lucro obtido durante um determinado período e o total de ativos empregues para obter tal resultado. Deste modo, utiliza-se este indicador para medir a eficiência no uso dos ativos totais de uma empresa, independentemente das fontes de financiamento utilizadas. Por conseguinte, mede a capacidade dos ativos da empresa para gerar rendimento.
462. Quanto à rentabilidade financeira, considerou-se o “ROE”, o qual visa avaliar o resultado líquido gerado face ao investimento efetuado por parte dos acionistas da empresa (i.e., face aos capitais próprios da empresa).
463. Adicionalmente, e com o escopo de complementar os indicadores *supra* referidos, foram ainda considerados dois outros indicadores de *performance*, em termos de rentabilidade operacional. Tais indicadores, na terminologia anglo-saxónica, são: (i) o EBITDA (*earnings before interest, taxes, depreciation and amortization*); e (ii) o EBIT (*earnings before interest and taxes*).
464. Apresentam-se, a seguir, os resultados da análise dos indicadores de *performance* económico-financeira em causa. Para o efeito, considere-se a tabela seguinte:

¹³¹ ROI = Resultado antes de juros e impostos / Ativo total

¹³² ROA = Resultado líquido do exercício / Ativo total

¹³³ ROE = Resultado líquido do exercício / Capital próprio

Tabela 27: Indicadores financeiros de alguns operadores portuários

Valores em %	TCL		Liscont		TCGL		ETE		Tersado		PortSines		Média Setor
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2013
<u>Performance Económico - Financeira</u>													
Rentabilidade do Ativo (ROA)	14,16	12,42	11,95	15,36	11,22	10,62	3,07	6,08	- 3,62	8,13	35,82	31,03	6,26
Rent. do Investimento (ROI)	24,91	20,87	18,93	25,2	21,52	19,85	3,81	7,38	- 6,01	13,75	66,53	60,87	4,72
Rent. do Capital Próprio (ROE)	30,34	23,8	16,13	21	29,5	22,18	5,38	9,75	- 8,86	17,19	47,14	42,95	- 8,26
Margem EBITDA	31,45	27,76	29,36	33,43	27,47	25,06	39,92	48,2	1,58	13,08	45,05	39,01	24,65
Margem EBIT	25,23	22,11	21,44	27,16	19,45	17,69	33,23	42,34	- 3,33	9,61	40,31	34,8	16,61

Fonte: AdC, com base em informação da Base de Dados da InformaDB.

465. A leitura da tabela anterior aponta para a existência de operadores portuários com níveis de rentabilidade significativos, em que as rentabilidades dos capitais próprios assumem valores na ordem dos 15% a 30% para a maioria dos operadores identificados, identificando-se mesmo um operador – a Portsines – com uma rentabilidade dos capitais próprios superior a 40%.
466. Da mesma forma, a análise dos valores da rentabilidade económica, medida através do ROI, aponta para a existência de operadores com níveis de rentabilidade económica significativos, uma vez que este indicador assume valores superiores a 20% para a maioria dos operadores identificados, havendo mesmo um operador – a Portsines – com um ROI superior a 60%.
467. Cabe realçar que tais níveis de rentabilidade significativos verificam-se, sobretudo, no que respeita aos terminais de contentores, ou seja, na categoria de carga em que se identificam maiores índices de concentração de mercado e restrições de capacidade, fatores identificados *supra* como apontando para um cenário de reduzida concorrência no mercado.
468. No que se refere à margem EBIT, a maioria dos operadores portuários identificados na tabela *supra* apresentam margens EBIT elevadas, assumindo estas valores superiores a 15% para a quase generalidade dos mesmos. De facto, apenas a Tersado apresenta uma margem inferior a 15%, havendo mesmo três operadores portuários – Liscont, Portsines e ETE – com margens EBIT de sensivelmente 27%, 35% e 42%, respetivamente.
469. Atendendo a que estes operadores terão feito, por regra, consideráveis investimentos em infraestruturas e equipamentos, o que é passível de se traduzir em níveis elevados de amortizações, importa também analisar as margens EBITDA, as quais descontam já o valor das amortizações.
470. Conclui-se que a maioria dos operadores identificados na tabela *supra* apresentam margens EBITDA elevadas, assumindo estas valores superiores a 25% para a quase generalidade desses operadores. De facto, apenas a Tersado apresenta uma margem inferior a 25%, havendo mesmo três operadores portuários – Liscont, Portsines e ETE – com margens EBITDA de sensivelmente 33%, 39% e 48%, respetivamente.
471. Os operadores identificados na tabela *supra* apresentam, igualmente, níveis elevados de rentabilidade dos ativos – ROA –, assumindo este indicador valores superiores a 10% para a maioria dos operadores. De facto, apenas a ETE e a Tersado apresentam rentabilidades do ativo inferiores a 10%, com valores na ordem dos 6% e 8%, respetivamente. Dos restantes operadores identificados, dois deles – a Liscont e a Portsines – apresentam rentabilidades dos ativos na ordem dos 15% e 31%, respetivamente.

472. A este propósito, note-se que um relatório elaborado em 2012 pela COTEC¹³⁴ indicava, a partir das contas de 2010 e tendo por base uma amostra de 29 operadores portuários, que mais de 60% dos operadores portuários apresentavam rentabilidades dos capitais próprios superiores a 10%, valor que era considerado elevado nesse relatório.
473. Idêntica conclusão resultava da análise da rentabilidade das vendas, em que cerca de 76% dos operadores portuários apresentavam margens EBITDA superiores a 10%; ou da análise da rentabilidade do ativo, com cerca de 48% e 27% dos operadores portuários a apresentarem níveis de rentabilidade do ativo superiores a 5% e 10%, respetivamente. Estes níveis de rentabilidade foram considerados elevados, “*muito interessantes*” ou “*confortáveis*” no referido relatório da COTEC.
474. Com o escopo de comparar as *performances* económico-financeiras dos operadores portuários nacionais de referência, desenvolveu-se um exercício de análise comparada entre indicadores de rentabilidade dos operadores portuários nacionais e de operadores portuários de Espanha.
475. Com este intuito, no que respeita a informação sobre os portos espanhóis, recorreu-se a fonte oficial do Estado espanhol, o *site* “Puertos del Estado”¹³⁵. Foram considerados dados referentes a 2012, o ano mais recente disponibilizado pelo referido organismo público espanhol. De referir, ainda, que, no ano em causa, o conjunto dos portos considerados representou cerca de 68% do volume de negócio portuário nesse país. Relativamente aos portos de Huelva, Corunha e Vigo, uma vez que não existe informação disponível no *site* do organismo público espanhol referido, foram consultados diretamente os *sites* dos respetivos portos.
476. No que concerne aos portos em território espanhol, foi considerado um conjunto de doze portos, os quais se poderão dividir em dois grupos: (i) um primeiro grupo constituído pelos seis portos com o maior volume de negócio no ano em causa, não considerando o Porto de Las Palmas (o qual seria o quinto maior, mas relativamente ao qual não foi possível obter todos os dados relevantes para a análise); e (ii) um segundo grupo, constituído igualmente por seis portos, localizados na proximidade do território português.
477. No que respeita aos indicadores globais de *performance* económico-financeira, julgou-se pertinente calcular e comparar os comumente utilizados e aceites indicadores de rentabilidade do investimento [ROI] (*return on investments*) e de rentabilidade do capital próprio [ROE] (*return on equity*).

¹³⁴ COTEC, “Blue Growth for Portugal: Uma visão empresarial da Economia do mar”, Novembro de 2012.

¹³⁵ Disponível em <http://www.puertos.es/en-us/Pages/default.aspx>.

Tabela 28: Indicadores de rentabilidade de alguns portos espanhóis

<u>Performance económico-financeira</u>	<u>Rentabilidade Económica</u>	<u>Rentabilidade Financeira</u>
Em 2012 (valores em %)	Rent. do Investimento (ROI)	Rent. do Capital Próprio (ROE)
Principais portos espanhóis em 2012 (*)		
BARCELONA	3,0%	3,2%
VALÊNCIA	2,8%	2,6%
ALGECIRAS	4,9%	5,4%
BILBAO	0,7%	0,6%
BALEARES	3,0%	3,0%
TARRAGONA	3,2%	3,2%
Portos com proximidade face a Portugal		
HUELVA	2,5%	2,4%
CORUNHA	1,4%	0,4%
VIGO	0,6%	0,4%
CÁDIZ	1,9%	2,0%
SEVILHA	0,8%	0,2%
FERROL	3,2%	3,5%
Média do Setor	2,5%	2,5%

Fonte: AdC, com base na informação do site oficial "Puertos del Estado" (<http://www.puertos.es>) e sites corporativos das empresas, no caso de Huelva, Corunha e Vigo.

(*) Não considerando o Porto de Las Palmas, que seria o 5.º, por não se ter podido ter acesso à informação relevante.

478. A análise comparada da informação que consta das duas tabelas anteriores aponta para a existência de operadores portuários nacionais a operar com níveis de rentabilidade muito acima daqueles que são os níveis de rentabilidade dos portos espanhóis.
479. Quanto à rentabilidade económica medida através do ROI, verifica-se que a maioria dos operadores nacionais considerados apresenta um ROI superior a cerca de 20%, havendo um caso extremo em que este indicador ronda os 67%. Já no caso dos portos espanhóis, este indicador assume um valor máximo de 4,9%, por referência ao porto de Algeciras, sendo a média do setor igual a 2,5%.
480. Já quanto à rentabilidade financeira medida através do ROE, verifica-se, no caso de vários operadores nacionais, resultados de rentabilidade na ordem dos 15% a 30%, havendo um caso extremo em que este indicador ronda os 47%. Já no caso dos portos espanhóis, este indicador assume um valor máximo de 5,4%, no porto de Algeciras, sendo a média do setor igual a 2,5%.
481. Nestes termos, a análise comparada dos indicadores económico-financeiros de alguns operadores portuários nacionais de referência, face a outros portos em Espanha, aponta para a existência de operadores portuários nacionais com níveis de rentabilidade significativos, face à rentabilidade (ajustada pelo risco da atividade) mínima exigida para investimentos no setor portuário, o que poderá indiciar o exercício de um poder de mercado por parte desses operadores e, nessa medida, torna premente a necessidade de um reforço da concorrência intra-portos e da concorrência inter-portos.

4 Acesso ao Mercado e Contratos de Concessão

482. Conforme notado *supra*, foram recentemente apresentados ou aprovados, a nível europeu, dois instrumentos de política que visam estabelecer um quadro comum de regras normativas de acesso aos mercados relativos ao setor portuário, promovendo a concorrência pelo mercado, quer a nível do acesso aos mercados dos serviços portuários quer, também, a nível do acesso à operação de infraestruturas portuárias.
483. Referimo-nos, por um lado, à recentemente apresentada *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro normativo para o acesso ao mercado dos serviços portuários e a transparência financeira dos portos*, que define um conjunto de normas tendentes a facilitar o acesso aos mercados de serviços portuários. Pela sua relevância para a análise da AdC, por aplicação ao setor portuário nacional, este (proposto) instrumento de política será descrito *infra* nos §§ 569 a 574.
484. Relacionado com o tema do acesso ao mercado, em particular no referente à operação de terminais portuários, importa notar, ainda, a adoção, em 26.02.2014, da *Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adjudicação de contratos de concessão* (Diretiva 2014/23/UE), que se aplica também aos contratos de concessão relativos aos portos. Pela sua relevância para a análise da AdC, por aplicação ao setor portuário nacional, este instrumento de política será igualmente descrito *infra* nos §§ 487 a 512.
485. Ainda no que se refere aos contratos de concessão, importa notar os cuidados que deverão ser tidos aquando das eventuais renegociações dos contratos de concessão. Assim, a referida Diretiva das concessões define normas muito precisas sobre as renegociações de contratos de concessão, *obrigando*, nos casos em que esteja em causa uma modificação substancial à concessão, ao lançamento de um novo procedimento concursal.
486. Mas resulta dos instrumentos de política nacionais para o setor portuário (*vide*, a este propósito, o *Plano 5+1 – Plano de Redução de Custos Portuários*, apresentado no Anexo III), a intenção de serem avaliados e revistos alguns dos atuais contratos de concessão, em particular aqueles que apresentam um prazo de concessão restante mais alargado, tendo em vista a redução dos custos de movimentação de carga portuária, o reforço da utilização dos terminais portuários e da eficiência e competitividade dos portos nacionais. Assim, na medida em que possam vir a ocorrer renegociações de alguns dos atuais contratos de concessão, apresentamos *infra*, nos §§ 518 a 562, um conjunto de considerandos que, do ponto de vista da promoção da concorrência, importa ter presente no âmbito das eventuais renegociações dos atuais contratos de concessão.

4.1 Adjudicação de contratos de concessão

487. As concessões, sejam de obras¹³⁶ ou sejam de serviços¹³⁷, passam pela atribuição de um direito exclusivo¹³⁸ ou de um direito especial¹³⁹ que limita, por um determinado período de tempo, o número de operadores económicos que podem exercer determinada atividade económica. Este direito exclusivo ou direito especial surge, normalmente, como contrapartida pela execução de obras e/ou pela prestação de serviços distintos da execução de obra.
488. Estando em causa a atribuição de um direito exclusivo ou de um direito especial, é fundamental que se procurem formas de abertura das concessões à concorrência, isto é, que se procurem procedimentos de atribuição de tais direitos que sejam o mais concorrenciais possíveis, como forma de promover a eficiência, a qualidade e a inovação na execução de obras ou na prestação do serviço objeto da concessão.
489. Ou seja, havendo uma limitação da *concorrência no mercado*, por via da atribuição de um direito exclusivo ou de um direito especial necessário para compensar o operador económico pela realização de obras ou pela prestação de serviços distintos da execução da obra, é importante que se promova uma efetiva *concorrência pelo mercado* no momento da atribuição da concessão.
490. A *Diretiva relativa à adjudicação de contratos de concessão* define um conjunto de princípios passíveis de promover a abertura das concessões à concorrência, os quais se referem, entre outros aspetos, à duração dos contratos de concessão, à transferência para o concessionário de um efetivo risco de exploração, à obrigatoriedade de lançamento de novo procedimento de concessão quando estejam em causa modificações substanciais à concessão inicial, à necessidade de se preverem mecanismos efetivos de rescisão antecipada de concessões, ou à necessidade de se aplicarem critérios de seleção proporcionais, não discriminatórios e equitativos.
491. No que concerne ao tema do risco de exploração da concessão, refere a Diretiva que «a *adjudicação de uma concessão de obras ou de serviços [deve] envolver[r] a transferência para o concessionário de um risco de exploração dessas obras ou serviços que se traduz num risco ligado à procura ou à oferta, ou a ambos*».

¹³⁶ A Diretiva de contratos de concessão define uma «Concessão de Obras» como *um contrato a título oneroso celebrado por escrito, mediante o qual uma ou mais autoridades adjudicantes ou entidades adjudicantes confiam a execução de obras a um ou mais operadores económicos, cuja contrapartida consiste, quer unicamente no direito de exploração da obra que constitui o objeto do contrato, quer nesse direito acompanhado de um pagamento*.

¹³⁷ A referida Diretiva define uma «Concessão de Serviços» como *um contrato a título oneroso celebrado por escrito, mediante o qual uma ou mais autoridades adjudicantes ou entidades adjudicantes confiam a prestação e a gestão de serviços distintos da execução de obra a um ou mais operadores económicos, cuja contrapartida consiste, quer unicamente no direito de exploração dos serviços que constituem o objeto do contrato, quer nesse direito acompanhado de um pagamento*.

¹³⁸ A Diretiva define o «Direito Exclusivo» como *um direito concedido por uma autoridade competente de um Estado-Membro por meio de disposição legislativa, regulamentar ou disposição administrativa pública compatível com os Tratados que tenha por efeito limitar a um único operador económico o exercício de uma atividade e que afete substancialmente a capacidade de outros operadores económicos para exercerem essa mesma atividade*.

¹³⁹ A Diretiva define o «Direito Especial» como *um direito concedido por uma autoridade competente de um Estado-Membro por meio de disposição legislativa, regulamentar ou disposição administrativa pública compatível com os Tratados que tenha por efeito limitar a dois ou mais operadores económicos o exercício de uma atividade e que afete substancialmente a capacidade de outros operadores económicos para exercerem essa mesma atividade*.

492. Acrescenta a Diretiva que *«considera-se que o concessionário assume o risco de exploração quando, em condições normais de exploração, não há garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas no âmbito de exploração das obras ou serviços que são objeto da concessão»*. E que *«a parte do risco transferido para o concessionário envolve uma exposição real à imprevisibilidade do mercado, o que implica que quaisquer perdas potenciais incorridas pelo concessionário não sejam meramente nominais ou insignificantes»*.
493. Isto é, resulta da Diretiva que *«a principal característica de uma concessão, ou seja, o direito de explorar obras ou serviços, implica sempre a transferência para o concessionário de um risco de exploração de carácter económico associado à possibilidade de não recuperar todos os investimentos efetuados nem as despesas suportadas com a exploração das obras ou dos serviços adjudicados em condições de exploração normais, mesmo se uma parte do risco fica a cargo da autoridade adjudicante ou entidade adjudicante»*.
494. Ora, do ponto de vista da teoria económica, uma adequada distribuição dos riscos entre o concessionário e a entidade adjudicante é passível de contribuir para promover a eficiência, a qualidade e a inovação na execução de obra ou na prestação de serviço.
495. Ou seja, a contrário, se o contrato de concessão isentasse o concessionário de quaisquer perdas potenciais significativas, garantindo-lhe uma receita mínima que cobrisse os investimentos efetuados e as despesas a suportar no âmbito da execução do contrato, independentemente da forma como este fosse executado, tenderiam a ficar comprometidos os necessários incentivos para que fossem adotadas as soluções mais adequadas, com consequências ao nível da eficiência, qualidade e inovação na execução da obra ou na prestação do serviço.
496. Por outro lado, havendo uma efetiva previsão de transferência de risco para o concessionário, promove-se a probabilidade de serem selecionados, no momento da atribuição das concessões, os operadores económicos que apresentem uma maior capacidade para gerir e contrariar tais riscos, o que contribui, também, para promover a eficiência, a qualidade e a inovação na execução da obra ou na prestação do serviço objeto do contrato de concessão.
497. Assim, é importante que as concessões prevejam uma efetiva transferência de risco para o concessionário, devendo este ter uma exposição real à imprevisibilidade do mercado, o que implica que quaisquer perdas potenciais incorridas pelo concessionário não sejam meramente insignificantes.
498. Já no que concerne a duração dos contratos, refere a Diretiva que *«a fim de evitar o encerramento do mercado e a restrição da concorrência, importa limitar a duração da concessão»*, devendo a *«autoridade adjudicante ou a entidade adjudicante calcula[r] a duração em função das obras ou serviços solicitados ao concessionário»*.
499. Nestes termos, acrescenta a Diretiva que *«para as concessões de prazo superior a cinco anos, a duração máxima não pode ser superior ao prazo durante o qual um concessionário pode razoavelmente esperar recuperar os investimentos realizados para a exploração das obras ou dos serviços, a par da remuneração do capital investido, tomando em consideração os investimentos requeridos para alcançar os objetivos contratuais específicos»*.
500. Encontra-se igualmente prevista a possibilidade de *«as autoridades adjudicantes e entidades adjudicantes [poderem] sempre adjudicar uma concessão por um período mais curto do que o considerado necessário para recuperar os investimentos, desde que a compensação correspondente não elimine o risco de exploração»*. Assim, os adjudicantes têm a possibilidade de promover a concorrência pelo mercado de forma mais frequente,

reduzindo a duração da concessão e, consequentemente, o período em que o mercado se encontra encerrado.

501. No que respeita a eventuais modificações substanciais à concessão, refere a Diretiva que *«os contratos de concessão normalmente envolvem complexos mecanismos técnicos e financeiros a longo prazo que estão muitas vezes sujeitos a circunstâncias diversas. É por conseguinte necessário clarificar as condições em que as modificações de uma concessão durante a sua execução exigem um novo procedimento de adjudicação da concessão, tendo em conta a jurisprudência pertinente do Tribunal da Justiça da União Europeia»*.
502. Nesse sentido, resulta da Diretiva que *«é obrigatório um novo procedimento de concessão em caso de alterações materiais à concessão inicial»*, sem prejuízo de se prever uma regra *«de minimis»* para o valor da modificação da concessão, abaixo do qual as concessões podem ser modificadas sem necessidade de novo procedimento de concessão^{140,141}.
503. Acrescenta a Diretiva que *«tais alterações [materiais à concessão inicial] demonstram a intenção das partes de renegociar termos ou condições essenciais dessa concessão. Isso verifica-se, em particular, nos casos em que as condições alteradas poderiam ter tido influência no resultado do procedimento, se tivessem sido inicialmente contempladas»*.
504. No que se refere à definição de alterações materiais ou substanciais à concessão inicial, que tornam obrigatório um novo procedimento de concessão, resulta da Diretiva que *«a modificação de uma concessão durante o seu período de vigência é considerada substancial (...) caso torne a concessão materialmente diferente da celebrada inicialmente»*. Acrescenta-se que, em qualquer caso, *«uma modificação é considerada substancial se se verificar uma das seguintes condições:*
- a) A modificação introduz condições que, se tivessem feito parte do procedimento inicial de adjudicação da concessão, teriam permitido a admissão de outros candidatos que não os inicialmente selecionados, a aceitação de uma proposta que não a inicialmente aceite, ou teriam atraído mais participantes no procedimento de adjudicação da concessão;*
 - b) A modificação altera o equilíbrio económico da concessão a favor do concessionário de uma forma que não estava prevista na concessão inicial;*
 - c) A modificação alarga consideravelmente o âmbito da concessão;*
 - d) Um concessionário ao qual a autoridade adjudicante ou a entidade adjudicante atribuiu inicialmente a concessão é substituído por um novo concessionário, em casos não previstos no n.º 1, alínea d)»*.
505. Por outro lado, deve estar prevista a possibilidade das entidades adjudicantes poderem rescindir uma concessão durante a sua vigência, em particular se ocorrerem alterações (não

¹⁴⁰ Ou seja, *«as concessões podem ser modificadas sem necessidade de novo procedimento de concessão, nos termos da presente diretiva, caso o valor da modificação seja inferior a ambos os seguintes valores: (i) o limiar estabelecido no artigo 8.º [no valor de € 5.186.000], e (ii) 10% do valor da concessão inicial. Todavia, a modificação não pode alterar a natureza global da concessão. No caso de várias modificações, esse valor é avaliado com base no valor líquido acumulado das várias modificações»*.

¹⁴¹ Estão identificadas outras circunstâncias em que as concessões podem ser modificadas sem novo procedimento de concessão, em particular quando tais modificações se encontravam *«previstas nos documentos iniciais da concessão em cláusulas de revisão, que podem incluir cláusulas de revisão dos valores, ou opções claras, precisas e inequívocas. Essas cláusulas devem indicar o âmbito e a natureza das eventuais modificações ou opções, bem como as condições em que podem ser aplicadas. Não podem prever modificações ou opções que alterem a natureza global da concessão»*.

previstas no contrato inicial) nas circunstâncias e condições de mercado que justifiquem uma modificação do contrato que exigiria um novo processo de adjudicação da concessão.

506. Note-se que, face à duração alargada da maioria dos contratos de concessão, é possível – e até provável – a ocorrência de alterações (não previstas no contrato inicial) nas circunstâncias e condições de mercado que justificariam um reajustamento aos termos do contrato de concessão e/ou a atribuição da concessão a um outro operador, por este ser mais eficiente na operação da concessão em causa.
507. Assim, é importante que se prevejam os adequados mecanismos que permitam a rescisão antecipada da concessão, seguida de um novo procedimento concursal para atribuição da concessão, na medida em que tal possibilidade reforça a garantia de que o terminal será, em cada momento, gerido pelo operador mais eficiente em tal gestão, como também permite, com maior frequência, reajustar os termos dos contratos de concessão às condições de mercado.
508. No que se refere aos critérios de seleção, a Diretiva refere que a aplicação de critérios de seleção *«proporcionais, não discriminatórios e equitativos»* é fundamental para o acesso efetivo dos operadores às concessões e, nessa medida, promover a abertura das concessões à concorrência. Em particular, *«a possibilidade de um candidato recorrer às capacidades de outras entidades pode ser decisiva para a participação das PME»* e, nesse sentido, para promover uma maior abertura das concessões à concorrência.
509. Assim, estipula ainda a Diretiva que *«os critérios de seleção deverão referir-se exclusivamente à capacidade técnica e profissional e à situação financeira dos operadores, e estar relacionados com o objeto do contrato»*.
510. No que se refere aos requisitos técnicos ou funcionais, a Diretiva refere que estes devem *«permitir a abertura das concessões à concorrência»*, estar ligados ao objeto do contrato e serem *«proporcionais ao seu valor e aos seus objetivos»*.
511. Por fim, resulta da Diretiva que os requisitos técnicos ou funcionais *«deverão ser elaborados de forma a evitar uma redução artificial da concorrência, nomeadamente através de requisitos que favoreçam um operador económico específico ao refletirem as principais características dos fornecimentos, serviços ou obras que ele habitualmente disponibiliza»*.
512. Em síntese, a Diretiva define um conjunto de princípios passíveis de promover a abertura das concessões à concorrência, relacionados, entre outros, com a duração dos contratos de concessão, a transferência para o concessionário de um efetivo risco de exploração, a obrigatoriedade de lançamento de novo procedimento de concessão quando estejam em causa modificações substanciais à concessão inicial, a necessidade de se preverem mecanismos efetivos de rescisão antecipada de concessões ou de se aplicarem critérios de seleção proporcionais, não discriminatórios e equitativos.
513. Ainda relacionado com a temática das concessões, faz-se aqui uma referência ao recente estudo *“Revisão do Modelo Contratual e Mecanismos de Regulação do Setor Portuário”*¹⁴², da autoria de José Amado da Silva, Eduardo Cardadeiro e Tiago Souza d’Alte, o qual apresenta um conjunto de recomendações relativas ao modelo contratual das concessões e mecanismos de regulação do setor portuário que importa ter presente.
514. O referido Estudo avalia o funcionamento e eficiência geral do setor portuário em Portugal, com particular enfoque no regime de governação dos portos, nos mecanismos de regulação

¹⁴² Desenvolvido pela Universidade Autónoma de Lisboa.

(in)existentes, na prestação dos vários serviços portuários e no seu sistema tarifário, no papel das administrações portuárias e, ainda, na concorrência no setor portuário.

515. Após um diagnóstico da situação existente no setor portuário, o Estudo em causa propõe a implementação de um conjunto integrado de medidas que visam lidar com as fragilidades identificadas e, nesse sentido, aumentar a eficiência e a competitividade dos portos nacionais, como sejam:
- (i) A alteração do modelo de governação dos portos, nomeadamente pela clarificação dos objetivos das autoridades portuárias, focando-os no desenvolvimento da economia nacional, na liberalização dos serviços portuários e na divulgação transparente de informação sobre a atividade dos portos, concessionários portuários e administrações portuárias;
 - (ii) A centralização de decisões em matérias de âmbito nacional, nomeadamente as decisões sobre investimentos estruturantes nos portos ou a imagem dos portos nacionais;
 - (iii) A criação de uma entidade reguladora independente com recursos adequados para garantir a regulação e supervisão do setor portuário, que seria responsável, nomeadamente, pela validação prévia das concessões portuárias, a aprovação dos tarifários das administrações portuárias e a recolha, tratamento e divulgação de informação relevante;
 - (iv) A redefinição das linhas de orientação das concessões portuárias, procurando maximizar o benefício social das mesmas, nomeadamente através da escolha adequada dos procedimentos pré-contratuais, da implementação de um modelo de seleção dos candidatos que privilegie a capacidade de promover a movimentação de carga nos terminais portuários, de disposições de controlo da estrutura de propriedade das concessões por razões de concorrência ou, ainda, da inclusão de indicadores de desempenho operacionais e económicos nos contratos de concessão;
 - (v) A criação de um novo modelo tarifário para o sistema portuário nacional que assegure o financiamento de longo prazo do sistema portuário nacional, respeitando princípios de racionalidade e eficiência económica, garantindo, nomeadamente, a transparência e a orientação para os custos dos valores cobrados aos utilizadores dos portos e, simultaneamente, permita o envolvimento e participação da comunidade portuária no processo de definição dos valores dos tarifários.
516. O recente procedimento para atribuição da concessão do Terminal Multipurpose de Lisboa parece ter levado em conta as recomendações deste Estudo, uma vez que o leilão efetuado para a seleção dos candidatos seguiu, em larga medida, o modelo aí proposto, privilegiando, nomeadamente, a capacidade dos candidatos para promoverem a movimentação de carga nos terminais portuários.
517. Embora adotando abordagens distintas, o presente Estudo da AdC – mais focado nos constrangimentos de natureza concorrencial no setor portuário – e o Estudo *"Revisão do Modelo Contratual e Mecanismos de Regulação do Setor Portuário"* – mais dedicado a questões de natureza regulatória e aos modelos contratuais das concessões – apresentam inúmeras conclusões em comum.

4.2 Avaliação e eventual revisão dos atuais contratos de concessão

518. Ainda no que se refere à temática das concessões, importa notar os cuidados que deverão ser tidos aquando das eventuais renegociações dos contratos de concessão. Assim, se, por um lado, a referida Diretiva das concessões define normas muito precisas sobre as

renegociações de contratos de concessão, *obrigando*, nos casos em que esteja em causa uma modificação substancial à concessão, ao lançamento de um novo procedimento concursal. Por outro lado, resulta dos instrumentos de política nacionais para o setor portuário¹⁴³, a intenção de serem avaliados e revistos alguns dos atuais contratos de concessão, em particular aqueles que apresentam um prazo de concessão restante mais alargado, tendo em vista a redução dos custos de movimentação de carga portuária, o reforço da utilização dos terminais portuários e da eficiência e competitividade dos portos nacionais.

519. Considera-se que a renegociação dos contratos de concessão poderá ser uma oportunidade para promover as condições de concorrência no mercado e de eficiência na utilização das infraestruturas portuárias e, consequentemente, o reforço da competitividade dos portos nacionais. Assim, nos pontos seguintes, faremos alguns considerandos que, na perspetiva da AdC e da promoção das condições de concorrência no mercado, deveriam ser tidos em conta aquando da renegociação dos contratos de concessão.
520. O exercício tendente à identificação de possíveis alterações aos contratos de concessão deverá ter, na sua base, dois considerandos que restringem a capacidade do concedente para alterar os atuais contratos de concessão, antes do término do respetivo prazo de concessão.
521. Assim, por um lado, a alteração dos contratos encontra-se, de alguma forma, restringida pelos princípios constantes da nova Diretiva dos contratos de concessão, a qual, muito embora não tenha sido ainda transposta para a legislação nacional, prevê a necessidade de se proceder ao lançamento de um novo procedimento concursal (com eventual resgate das concessões atuais) quando estiverem em causa modificações substanciais à concessão. Por outro lado, estando em causa uma renegociação de contratos de concessão já existentes, terão de ser identificadas alterações que resultem na criação de valor adicional, tanto na perspetiva do concedente como do concessionário (ou seja, que resultem em situações de *win-win* para ambas as partes). Isto é, alterações que resultem em cenários em que ambas as partes prefiram o contrato renegociado face ao contrato de concessão prévio à renegociação¹⁴⁴.
522. Uma identificação minuciosa de todas as possíveis situações de *win-win* que resultem de alterações aos atuais contratos de concessão, visando preparar o processo de renegociação de algumas das concessões, está fora do âmbito do presente Estudo, uma vez que tal exercício está dependente da identificação dos interesses particulares de cada um dos concessionários e administrações portuárias em causa.
523. Em todo o caso, procuraremos fazer, a seguir, alguns considerandos transversais a todas as concessões que, na perspetiva da AdC, criam margem para uma renegociação dos contratos

¹⁴³ Vide, a este propósito, as medidas previstas no *Plano 5+1 – Plano de Redução de Custos Portuários* que se resume em Anexo ao presente Estudo.

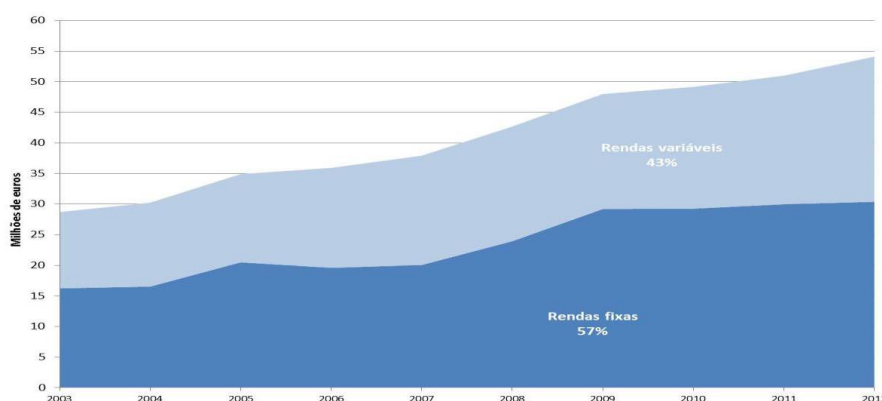
¹⁴⁴ Ou, na terminologia da teoria da negociação, a (re)negociação do contrato de concessão apenas poderá ocorrer se o contrato (re)negociado gerar, para cada uma das partes, um valor superior ao valor gerado pelo respetivo BATNA (*best alternative to a negotiated agreement*), sendo o BATNA de cada uma das partes o atual contrato de concessão (ou o cenário que resultaria de um eventual resgate da concessão, caso se ponderasse essa alternativa).

A propósito destes conceitos da teoria da negociação, bem como da identificação de possíveis fontes de criação de valor (e de possíveis cenários de *win-win*) numa negociação, vide, entre outros, David A. Lax & James K. Sebenius, *The Manager as Negotiator – Bargaining for cooperation and competitive gain*, Free Press (Reprint edition, 2011); G. Richard Shell, *Bargaining for Advantage – Negotiation Strategies for Reasonable People*, Penguin Books (Revised edition, 2006); ou, ainda, Robert H. Mnookin, Scott R. Peppet & Andrew S. Tulumello, *Beyond Winning: Negotiating to Create Value in Deals and Disputes*, Belknap Press (2004).

de concessão, atendendo ao seu potencial de gerarem situações de *win-win*. E que, simultaneamente, poderão resultar num reforço das condições de concorrência no mercado e de maior eficiência na utilização das infraestruturas portuárias.

524. Referimo-nos, em particular, ao tema das rendas abordado *supra* na subsecção 3.2.1.3, tendo-se ali argumentado que, no âmbito do desenho dos contratos de concessão, deveria ponderar-se uma alteração da estrutura de rendas pagas pelo concessionário às administrações portuárias, que passe pela significativa redução do peso das rendas variáveis.
525. Esta recomendação foi feita tendo por base os potenciais impactos negativos nos preços cobrados pelo concessionário aos utilizadores do terminal, bem como ao nível dos próprios incentivos do operador portuário na atração de tráfego adicional, que resultam da previsão de uma renda variável de montante significativo, na atual estrutura de rendas a pagar pelos concessionários às administrações portuárias.
526. Ora, tal recomendação aplica-se não apenas ao desenho de futuros contratos de concessão, como também a uma eventual renegociação dos atuais contratos de concessão. E, atendendo a que as rendas variáveis previstas nos atuais contratos de concessão apresentam valores muito significativos, na estrutura de rendas cobradas pelas administrações portuárias aos concessionários – valores que, em média, ultrapassam os 40% das rendas totais –, cria-se, assim, uma importante margem para uma renegociação dos atuais contratos de concessão, por via da proposta redução significativa do peso das rendas variáveis.

Gráfico 19: Evolução das rendas das concessões portuárias nos portos nacionais, entre 2003 e 2012



Fonte: José Amado da Silva, Eduardo Cardadeiro, Tiago Souda d'Alte, Revisão do Modelo Contratual e Mecanismos de Regulação do Setor Portuário, UAL.

527. No âmbito de tal renegociação, deveria ponderar-se, como contrapartida à redução ou eliminação das rendas variáveis atualmente devidas pelo concessionário, uma redução do prazo das atuais concessões. Ou seja, numa lógica de reequilíbrio económico-financeiro da concessão, o concessionário passaria a beneficiar de rendas mais baixas, resultando num ritmo de recuperação do investimento na concessão mais rápido e, consequentemente, um prazo de concessão (restante) que poderia – e deveria – ser ajustado no sentido de se tornar mais curto.
528. Assim, resultariam, de uma tal alteração aos atuais contratos de concessão, vários tipos de benefícios sobre as condições de concorrência no setor portuário:

- (i) a diminuição dos custos variáveis do concessionário, decorrente da redução das rendas variáveis, tenderia a ser repassado¹⁴⁵ para os utilizadores do terminal sobre a forma de preços mais baixos, contribuindo, assim, para reforçar a capacidade concorrencial e competitividade do terminal em causa e, nessa medida, resultaria, potencialmente, numa maior concorrência no mercado;
 - (ii) o impacto sobre os incentivos do concessionário na atração de tráfego adicional, decorrente do facto deste passar a apropriar-se de uma maior parcela da receita adicional gerada – por não ter de transferir para a administração portuária, sobre a forma de rendas variáveis, uma parte considerável da receita adicional gerada –, resultando, daqui, um potencial reforço da utilização das infraestruturas portuárias e um acréscimo de valor económico gerado pelo setor portuário;
 - (iii) a potencial diminuição do prazo (restante) da concessão, como contrapartida à significativa redução das rendas variáveis devidas pelo concessionário, resultaria num reforço da concorrência pelo mercado. Ou seja, o momento em que a concessão regressaria ao mercado, para novo procedimento competitivo de reatribuição da mesma, seria antecipado temporalmente e passaria a ser feito de uma forma mais frequente, resultando, daqui, um reforço da concorrência pelo mercado.
529. Sobre as propostas de renegociação dos atuais contratos que acabámos de fazer, importa notar dois aspetos adicionais. Por um lado, uma referência à forma como a redução dos custos dos operadores portuários será passada ou transmitida ao longo da cadeia de valor, em benefício dos utilizadores últimos dos portos, i.e., dos carregadores; e, por outro lado, o impacto de tais propostas de renegociação dos atuais contratos de concessão, incluindo a redução das rendas variáveis, sobre a sustentabilidade económico-financeira das administrações portuárias e sobre a respetiva capacidade de investimento.
530. No que se refere à redução das taxas variáveis cobradas aos operadores portuários, o potencial benefício de tal medida para os carregadores que utilizam os portos nacionais e para a economia em geral está, naturalmente, dependente da forma como a redução de custos dos operadores portuários é passada ou transmitida ao longo da cadeia de valor, o que depende das condições de concorrência nos vários níveis dessa mesma cadeia.
531. Se é verdade que, em teoria, até um monopolista, quando confrontado com uma redução de custos – em particular, a nível dos custos variáveis ou dos custos marginais –, fará refletir uma parte dessa redução nos preços que cobra aos seus clientes, também se reconhece que o grau de transmissão de uma redução de custos ao longo da cadeia tende a ser tão mais significativo quanto maior for a concorrência existente em cada um dos níveis da cadeia de valor.
532. Relevam não apenas as condições de concorrência a nível da operação de terminais portuários, que terão impacto na forma como a redução das rendas cobradas pelas administrações portuárias será transmitida aos armadores¹⁴⁶, sobre a forma de preços de utilização dos terminais mais baixos; mas também o grau de intensidade concorrencial entre armadores¹⁴⁷, que determinará a forma como a redução dos preços de utilização dos

¹⁴⁵ Poderia sê-lo apenas de forma parcial, dependendo da maior ou menor pressão concorrencial sentida pelo operador em causa. Ainda assim, note-se que até um monopolista tenderá a passar para jusante, sobre a forma de preços mais baixos, uma redução de custos obtida a montante.

¹⁴⁶ Ou diretamente aos carregadores, naqueles casos em que estes negociam diretamente com os operadores de terminais portuários.

¹⁴⁷ Em particular, naqueles casos em que é o armador que negocia com o operador portuário as condições de acesso ao terminal, fazendo refletir, a seguir, os custos de acesso aos terminais portuários e restantes serviços suportados por si na fatura do transporte marítimo de mercadorias que cobra aos carregadores seus clientes.

terminais portuários será transmitida aos carregadores, sobre a forma de preços de transporte marítimo de carga mais baixos.

533. Ora, no que se refere, em particular, à relação entre os armadores e os carregadores, remete-se para o que foi dito *supra* nos §§ 346 a 347, bem como para as recomendações que serão feitas *infra* sobre esta temática (*cfr.* Recomendação 5).
534. Já no que concerne a relação entre os operadores portuários e os armadores que recorrem aos terminais explorados por aqueles, importa criar os adequados mecanismos para que uma redução do valor das rendas das concessões, em particular as rendas variáveis, se traduza, de uma forma efetiva e significativa, na diminuição dos preços de utilização dos terminais portuários, para que, dessa forma, o benefício de tal medida seja transmitido, o mais possível, aos utilizadores últimos das infraestruturas portuárias, isto é, aos carregadores.
535. A adequada promoção da concorrência ao nível da operação de terminais portuários, defendida no presente Estudo, contribui para reforçar as condições de transmissão de preços ao longo da cadeia e, nessa medida, para reforçar os benefícios para os carregadores e para a economia em geral que poderão resultar de uma redução das rendas cobradas pelas administrações portuárias.
536. Em todo o caso, a redução das rendas variáveis, no âmbito da renegociação dos contratos de concessão, deveria ocorrer, apenas, mediante uma demonstração cabal, pelo concessionário, de que essa medida se traduziria numa efetiva e adequada redução dos preços de utilização dos terminais portuários.
537. Deveria ainda ponderar-se a possibilidade de introduzir nos contratos de concessão algum mecanismo de penalização, que resulte numa efetiva penalização para o concessionário do terminal portuário caso se venha a concluir, após a renegociação do contrato, que a redução das rendas variáveis cobradas pela administração portuária não foi adequadamente refletida nos preços cobrados aos utilizadores do terminal em causa. Tal mecanismo de penalização poderia, a título de exemplo, passar, eventualmente, pelo pagamento de uma determinada coima – que, na prática, corresponderia ao aumento das rendas fixas cobradas pela administração portuária – ou pela redução do prazo (restante) da concessão¹⁴⁸.
538. De um ponto de vista mais geral, note-se que a forma como os contratos de concessão são desenhados e implementados, por via, designadamente, da inclusão nos mesmos de mecanismos de incentivos (com bonificações e penalizações) ligados ao desempenho dos operadores portuários, poderá contribuir para criar a necessária pressão sobre os operadores portuários, no sentido destes fazerem refletir nos preços que cobram, a jusante, das eventuais reduções de custos de que beneficiem a montante (incluindo a redução de custos adveniente da diminuição das rendas variáveis que lhe são cobradas pela administração portuária).
539. No que concerne ao potencial impacto das propostas de renegociação dos atuais contratos de concessão, incluindo a redução das rendas variáveis, reconhece-se que deverá ser garantida a sustentabilidade económico-financeira das administrações portuárias, sob risco de se comprometer a capacidade destas para continuarem a financiar os investimentos da sua responsabilidade e que sejam considerados prioritários. No entanto, deverá reconhecer-se que as rendas cobradas pela concessão de infraestruturas e licenciamento

¹⁴⁸ A propósito do papel que os contratos contingentes em função de eventos futuros poderão ter, no âmbito da negociação entre agentes económicos, *vide*, por exemplo, o artigo “*Betting on the Future: The Virtues of Contingent Contracts*”, de Max H. Bazerman e James J. Gillespie (Harvard Business Review, Setembro de 1999).

de serviços, que têm permitido às administrações portuárias uma situação económico-financeira muito confortável, representam um custo para os utilizadores dos portos, com os consequentes impactos na capacidade concorrencial dos operadores do setor, na eficiência de utilização das infraestruturas portuárias e na competitividade da economia.

540. Assim, considera-se que as administrações portuárias deveriam ter, como linha orientadora da sua atuação, a promoção da utilização das infraestruturas, do desempenho dos serviços portuários e do valor para os utilizadores dos portos, contrariamente ao que parece resultar do atual cenário, em que a linha orientadora aparenta ser a maximização de receitas e rendas cobradas pela concessão e licenciamento de infraestruturas e serviços portuários.
541. De facto, da análise da situação económico-financeira das administrações portuárias refletida na tabela e gráfico seguintes, conclui-se que aquelas apresentam uma *performance* económico-financeira muito favorável, com margens operacionais – i.e., Margem EBITDA – a assumir valores médios próximos dos 60% no conjunto das administrações portuárias. O conjunto das administrações portuárias tem gerado resultados operacionais – medido pelos respetivos EBITDA – que se aproximam dos 100 milhões de euros anuais; e, ainda, resultados líquidos na ordem dos 25 milhões de euros anuais, com margens de Resultados Líquidos superiores a 20% para a maioria das administrações portuárias.
542. As administrações portuárias apresentam, ainda, valores muito confortáveis nos indicadores de autonomia financeira e de solvabilidade, os quais revelam uma estrutura de financiamento com recurso a capitais próprios bastante sólida. De facto, a grande maioria das administrações portuárias apresentam rácios de autonomia financeira e de solvabilidade acima dos 70% e de 2, respetivamente.

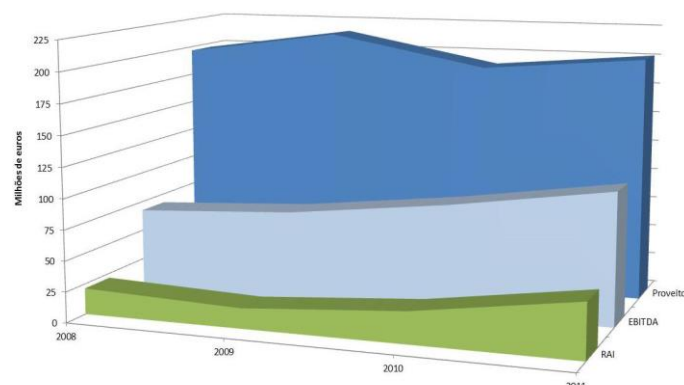
Tabela 29: Indicadores financeiros das Administrações Portuárias

Milhares Euros	APVC		APDL		APA		APFF		APL		APSS		APS	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
<u>Performance financeira</u>														
Volume de Negócios	2.796	n.d.	48.500	46.963	14.258	14.736	3.650	3.586	50.444	47.033	19.559	18.160	32.600	34.309
EBITDA	845	n.d.	33.940	32.077	4.402	4.784	1.325	961	26.384	21.547	9.426	6.659	27.767	28.946
Margem EBITDA	30,2%	n.d.	70,0%	68,3%	30,9%	32,5%	36,3%	26,8%	52,3%	45,8%	48,2%	36,7%	85,2%	84,4%
EBIT	(331)	n.d.	16.799	14.019	4.331	1.672	760	834	10.741	5.847	6.733	3.542	12.569	13.751
Margem EBIT	-11,8%	n.d.	34,6%	29,9%	30,4%	11,3%	20,8%	23,3%	21,3%	12,4%	34,4%	19,5%	38,6%	40,1%
Result. Líquidos (RL)	(323)	n.d.	11.939	9.638	3.807	1.516	780	852	3.503	(1.003)	4.941	2.503	9.723	9.700
Margem RL	-11,6%	n.d.	24,6%	20,5%	26,7%	10,3%	21,4%	23,8%	6,9%	-2,1%	25,3%	27,2%	29,8%	28,3%
<u>Situação Patrimonial</u>														
Autonomia Financeira	76,0%	n.d.	74,0%	75,0%	77,0%	77,4%	93,0%	93,0%	49,0%	49,8%	82,0%	73,0%	68,0%	69,0%
Solvabilidade	3,12	n.d.	2,80	3,03	3,38	3,43	13,20	13,20	0,96	0,99	4,58	2,71	2,11	2,23

Fonte: IEVA, Relatório Final, 2014.

* Informação relativa às Administrações Portuárias de Viana do Castelo (APVC), dos portos do Douro Leixões (APDL), Aveiro (APA), Figueira da Foz (APFF), Lisboa (APL), dos portos de Setúbal e Sesimbra (APSS) e Sines (APS).

Gráfico 20: Proveitos, EBITDA e RAI do conjunto das administrações portuárias



Fonte: José Amado da Silva, Eduardo Cardadeiro, Tiago Souda d'Alte, Revisão do Modelo Contratual e Mecanismos de Regulação do Setor Portuário, UAL.

543. Assim, seja por disporem de uma elevada capacidade de libertação de fundos (em termos brutos) traduzida em resultados operacionais do conjunto das administrações portuárias na ordem dos 100 milhões de euros (cerca de 60% dos respetivos proveitos), seja ainda porque a grande maioria das administrações portuárias apresenta uma estrutura de financiamento bastante sólida, conclui-se pela existência de um cenário em que as administrações portuárias dispõem de uma elevada capacidade de financiamento dos investimentos que sejam considerados prioritários.
544. Nessa medida, parece haver margem para que se proceda a uma redução das rendas cobradas aos operadores portuários, sem colocar em causa a sustentabilidade económico-financeira das administrações portuárias bem como a respetiva capacidade de financiamento dos investimentos que sejam considerados prioritários.

4.3 Renegociação dos contratos de concessão

545. Um processo de renegociação de um contrato de concessão é passível de levantar dois tipos de questões principais relacionadas com a concorrência, que importa aqui ter presente.
546. A primeira dessas questões prende-se com o facto da renegociação poder resultar num encerramento do mercado a outros operadores e, conseqüentemente, numa restrição à concorrência pelo mercado, em particular quando envolve a extensão do prazo da concessão. O mesmo poderá verificar-se numa renegociação que envolva alterações materiais ou substanciais à concessão inicial, nomeadamente se tais alterações, caso tivessem feito parte do procedimento inicial de adjudicação, permitissem a admissão de outros candidatos que não os inicialmente selecionados, a aceitação de uma proposta vencedora que não a inicialmente aceite ou tivessem atraído mais participantes no procedimento de adjudicação da concessão.
547. Assim, é importante que a renegociação de um contrato de concessão não restrinja, distorça ou afete, de alguma forma, a concorrência pelo mercado. Seja em resultado de uma extensão *injustificada* do prazo de concessão passível de redundar num encerramento do mercado a outros operadores; seja em resultado de uma alteração material da concessão que, caso tivesse sido considerada no procedimento inicial de adjudicação, fosse passível de resultar na aceitação de uma proposta vencedora distinta ou na admissão a concurso de outros candidatos.
548. A segunda questão que importa aqui ter presente é a suscetibilidade da renegociação poder resultar em eventuais benefícios *injustificados* para o concessionário e, em particular, se a

atribuição de tais benefícios for passível de restringir, distorcer ou afetar de forma sensível a concorrência no mercado.

549. Sublinhe-se que o artigo 65.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (“Lei da Concorrência”), estabelece que *“os auxílios a empresas concedidos pelo Estado ou por qualquer outro ente público não devem restringir, distorcer ou afetar de forma sensível a concorrência no todo ou em parte substancial do mercado nacional”*¹⁴⁹, podendo a AdC *“analisar qualquer auxílio ou projeto de auxílio e formular ao Governo ou a qualquer outro ente público as recomendações que entenda necessárias para eliminar os efeitos negativos sobre a concorrência”*¹⁵⁰. Na aplicação do referido artigo 65.º da Lei da Concorrência, há que esclarecer os conceitos de *auxílio*, por um lado, e de *restrição, distorção ou afetação da concorrência no mercado*, por outro lado.
550. Nos termos da jurisprudência comunitária, podem ser considerados como auxílios de estado as medidas tomadas pelos poderes públicos que, independentemente da forma pela qual se manifestam, satisfazem cumulativamente as seguintes três condições¹⁵¹:
- (i) Transferência de Recursos Públicos: existe transferência de recursos públicos para entidades privadas (por exemplo, sobre a forma de subvenções ou subsídios, bonificações de juros, garantias de empréstimos, injeções de capital, isenções fiscais, dispensa de pagamento de taxas);
 - (ii) Vantagem Económica: o auxílio deve constituir uma vantagem económica que a empresa não teria obtido nas condições normais de funcionamento do mercado;
 - (iii) Seletividade: o auxílio aplica-se apenas a uma ou a algumas empresas, afetando o equilíbrio entre a(s) empresa(s) beneficiada(s) e os seus concorrentes (isto é, medidas que se aplicam, de forma indistinta, a todas as empresas não são consideradas auxílios de Estado, para este efeito).
551. Ou seja, um *auxílio* envolve a transferência de recursos públicos para entidades privadas, devendo conferir ao(s) beneficiário(s) uma vantagem económica seletiva que não existiria em condições normais de mercado.
552. De acordo com a jurisprudência comunitária, quando está em causa a atribuição de concessões, o recurso a procedimentos competitivos, transparentes e não discriminatórios, em que participe um número elevado de operadores, é, normalmente, suficiente para que se possa presumir a ausência de *auxílios de Estado*. Ou seja, neste cenário, presume-se que o preço e as restantes condições representam o preço de mercado para a execução do projeto em causa, não resultando, por isso, em qualquer vantagem económica *injustificada* para o operador económico selecionado¹⁵². Ou, dito de outra forma, presume-se que a

¹⁴⁹ Cfr. n.º 1 do artigo 65.º da Lei da Concorrência.

¹⁵⁰ Cfr. n.º 2 do artigo 65.º da Lei da Concorrência.

¹⁵¹ Cfr. Manuel Lopes Porto, João Nogueira de Almeida e Ana Rita Andrade, *“Anotação ao art.º 65.º da Lei da Concorrência”*, in Lei da Concorrência – Comentário Conimbricense.

¹⁵² Vide, por exemplo, § 38 da Carta enviada pela CE à República Portuguesa, publicada no JOCE C117 de 16.04.2014, relativo a um eventual auxílio de estado resultante da extensão da duração da concessão do direito de utilização do domínio público hídrico para produção de energia hidroelétrica, em favor da EDP: *“[a atribuição de concessões] para efeitos da prestação de um serviço num mercado pode não comportar uma vantagem económica para o beneficiário, se a dita concessão for adjudicada no âmbito de um concurso público e não discriminatório em que participe um número suficiente de operadores. Assim sendo, o beneficiário da concessão não pode retirar qualquer vantagem económica indevida da mesma, já que não obtém um preço abaixo das condições de mercado indicadas no concurso. Paralelamente, o Estado não pode perder receitas, já que o preço ou a tarifa paga pela concessão corresponde ao valor de equilíbrio económico-financeiro da exploração dos recursos hídricos e maximiza as receitas para o Estado”*.

rentabilidade implícita no contrato de concessão será a rentabilidade (mínima) que o mercado exige para desenvolver aquele tipo de projeto e para o nível de risco assumido pelo concessionário, uma vez que resultou de um procedimento de atribuição da concessão competitivo, transparente e não discriminatório, refletindo, por isso, as condições normais de funcionamento do mercado.

553. Já no caso da revisão de um contrato de concessão, ocorre um processo de negociação bilateral entre o concedente e o concessionário e, nessa medida, distinto de um procedimento competitivo. Existe, por isso, um risco não despidendo do resultado da renegociação ser distinto daquele que resultaria de um procedimento competitivo, transparente e não discriminatório. E, nessa medida, existe um risco maior do resultado da negociação se traduzir em eventuais vantagens económicas *injustificadas* para o concedente, passíveis de serem consideradas como auxílios de *Estado*¹⁵³.
554. Refira-se que a Comissão Europeia tem vindo a analisar diversos casos de possíveis auxílios de *Estado* que resultaram de revisões de contratos de concessão, incluindo casos em que a alteração se deu ao nível da duração do prazo da concessão. É, por exemplo, o caso já referido *supra* relativo a um eventual auxílio de *Estado* resultante da extensão do prazo de um conjunto de concessões para exploração de centrais hidroelétricas concessionadas à EDP. É também o exemplo, entre outros, de diversos casos que envolveram a extensão do prazo de concessão de várias autoestradas, em França e Itália, como forma de alegado reequilíbrio económico-financeiro da concessão face a alterações diversas ao contrato de concessão impostas pelo concedente, incluindo, nalguns casos, a necessidade de obras adicionais que não estavam previstas na concessão inicial. Referimo-nos, em particular, aos casos de investigação de auxílios de *Estado* N420/2005¹⁵⁴, N321/2001¹⁵⁵, N540/2000¹⁵⁶, N362/2009¹⁵⁷ e N562/2005¹⁵⁸.

Vide, ainda a título de exemplo, §§ 73 a 76 da Decisão de autorização da CE de 10.12.2008, publicada no JOCE C 137 de 17.9.2009, relativa a um caso de eventuais auxílios de estado relativos à concessão para a construção, operação e manutenção de um terminal de contentores na Alemanha:

"(...) the Commission takes note that the tender, organized in the form of a 'negotiated procedure', was carried out in compliance with the public procurement rules established in Directive 2004/18/EC of the European Parliament and the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts. The Commission has no reason to believe, on the basis of the information at its disposal, that the selection process has been conducted in an incorrect way (...) for these reasons, the Commission considers that the tendering process for the JadeWeserPort Operator concession has been open, transparent and non-discriminatory (...) as a consequence the Commission concludes that the award of the concession by JWPR to the terminal operator has been determined under a competitive procedure and therefore does not involve aid elements".

¹⁵³ O caso relativo a um eventual auxílio de estado em favor da EDP, referido na nota de rodapé anterior, resultou, precisamente, de um processo de revisão do contrato de concessão de um conjunto de 27 centrais hidroelétricas concessionadas à EDP, o qual se traduziu no prolongamento do termo das concessões, em média, por mais 25 anos, em troca de um pagamento de 759 milhões de euros pela EDP. A Comissão Europeia não excluiu, ainda, que a revisão dos contratos tenha resultado numa vantagem económica seletiva para a EDP, que não existiria em condições normais de mercado, concluindo que *"na fase atual do procedimento é possível estabelecer a presença de uma vantagem económica que indevidamente favorece a EDP e que se pode quantificar como a diferença entre o preço pago pela EDP e o preço da proposta mais elevada que teria sido apresentada a concurso [no caso de se ter optado pela realização de um concurso público concorrencial para a atribuição das novas concessões]"* (cfr. § 42 da Carta da CE referida na nota de rodapé anterior).

¹⁵⁴ Cfr. Decisão de autorização de 22.2.2006, publicada no JOCE C 90 de 25 de abril de 2007.

¹⁵⁵ Cfr. Decisão de autorização de 20.6.2001, publicada no JOCE C 211 de 28 de julho de 2001.

¹⁵⁶ Cfr. Decisão de autorização de 4.10.2000, publicada no JOCE C 354 de 9 de dezembro de 2000.

¹⁵⁷ Cfr. Decisão de autorização de 17.8.2009, publicada no JOCE C 264 de 6 de novembro de 2009.

¹⁵⁸ Cfr. Decisão de autorização de 16.5.2006, publicada no JOCE C 90 de 25 de abril de 2007.

555. A nível nacional, importa notar a renegociação do contrato de concessão do terminal de contentores de Alcântara, ocorrida no ano de 2008, através do qual o concessionário beneficiou, como contrapartida à implementação de um projeto de requalificação do terminal de Alcântara, não só da extensão do prazo de concessão por mais 27 anos, como da isenção de taxas a pagar pelo concessionário no montante estimado de 199 milhões de euros, a preços correntes¹⁵⁹.
556. O projeto de requalificação do Terminal de Contentores de Alcântara envolvia, no essencial, dois níveis de intervenção: o da vertente ferroviária, visando estabelecer, por via de túnel, a ligação entre a linha de Cascais e a linha de cintura; e o da vertente portuária, que assentava num plano de ampliação, apetrechamento e reorganização do referido terminal de contentores, resultando na triplicação da capacidade real de movimentação do Terminal (i.e., de uma capacidade de 280 mil TEUs para cerca de 840 mil TEUs). Este projeto envolvia um investimento na ordem dos 474,4 milhões de euros, a preços correntes, dos quais 294,2 milhões de euros caberiam ao concessionário e os restantes 180,21 milhões de euros ao Setor Público, através da APL e da REFER.¹⁶⁰
557. A renegociação da concessão do terminal de contentores de Alcântara exemplifica os riscos associados a uma renegociação de um contrato em regime de ajuste direto, sem o recurso a qualquer procedimento concorrencial, e que, de acordo com a análise do Tribunal de Contas, parece ter resultado numa vantagem económica *injustificada* ou desproporcionada para o concessionário, em prejuízo do concedente e do *value for money* do contrato de concessão.
558. De facto, o Tribunal de Contas conclui que *“o contrato que o concedente público assinou se mostra desequilibrado quer no tocante à partilha de risco, pela elevada exposição que confere ao concedente naquele domínio, quer, igualmente, pela expectativa de remuneração acionista de quase 14% que consentiu”*, acrescentando, ainda, que *“no contexto económico em que o contrato foi assinado, a referida TIR acionista de quase 14% não deixa de ser objetivamente considerada como uma remuneração desproporcionada, face ao nível de risco incorrida pela concessionária no âmbito deste contrato”*¹⁶¹.
559. Note-se que a renegociação do contrato de concessão implicou a extensão do prazo de concessão por um período de 27 anos, quando faltavam apenas 7 anos para o término da concessão, resultando, consequentemente, no encerramento do mercado a outros operadores e numa restrição à concorrência pelo mercado¹⁶².
560. Adicionalmente, estando em causa uma alteração substancial ao objeto de concessão inicial, não há qualquer garantia de que o concessionário inicialmente escolhido – a Liscont – seria o operador mais eficiente na implementação do novo contrato de concessão e, nessa medida, poderia não representar a proposta vencedora caso a alteração tivesse sido prevista no procedimento inicial de adjudicação. Ou seja, a alteração do contrato de concessão, por via de um ajuste direto com o atual concessionário, poderá ter restringido, distorcido ou afetado a concorrência no mercado, em particular se a sua consideração no

¹⁵⁹ Cfr. Tribunal de Contas, Auditoria à “Gestão das Concessões/PPP Portuárias”: Concessão do Terminal de Contentores de Alcântara (Adenda 2008) – Porto de Lisboa (doravante “Auditoria do Tribunal de Contas”).

¹⁶⁰ *idem*.

¹⁶¹ *ibidem*.

¹⁶² De acordo com as conclusões da Auditoria do Tribunal de Contas *supra* citadas, as projeções de procura que terão justificado a necessidade do plano de ampliação do terminal de contentores, antes do término da concessão inicial, foram demasiado otimistas, não tendo sido equacionados cenários de procura mais pessimistas – e que se viriam a revelar mais realistas –, os quais tornariam a opção de renegociação do contrato menos defensável. De facto, o plano de ampliação do terminal de contentores baseou-se no cenário de que o mesmo esgotaria a sua capacidade entre 2009 e 2010, o que ficou longe de se verificar.

procedimento inicial de adjudicação fosse passível de resultar na aceitação de uma proposta vencedora distinta da do atual concessionário.

561. Ora, a forma adequada de se levarem em conta os considerandos referidos nos dois parágrafos anteriores, seria aguardar pelo fim da concessão que vigorava na altura e, decorrido esse prazo de 7 anos, lançar um novo procedimento concorrencial envolvendo – caso ainda se justificasse – a implementação do plano de requalificação e expansão do terminal de contentores de Alcântara. Alternativamente, no caso da evolução da procura tornar premente o referido plano de requalificação e de expansão antes de decorrido o prazo da concessão inicial, poderia ter-se optado pelo resgate antecipado da concessão seguida do lançamento de um novo procedimento competitivo de atribuição de concessão¹⁶³.
562. Note-se, por último, que o lançamento de um novo procedimento concorrencial de concessão – no término da concessão inicial ou, caso a evolução da procura o justificasse, na sequência do resgate antecipado da concessão – permitiria *minimizar* o risco de atribuição de vantagens económicas *injustificadas* ou desproporcionadas ao concedente, em prejuízo do concessionário e do *value for money* do contrato de concessão, que foram identificadas na auditoria do Tribunal de Contas.

4.4 Auditorias do Tribunal de Contas no âmbito do setor portuário

563. O Tribunal de Contas tem vindo a realizar diversas auditorias ao setor portuário envolvendo, não só, a fiscalização da atuação das administrações portuárias, mas também a fiscalização da atribuição de determinadas concessões. Nesse âmbito, o Tribunal de Contas incluiu no seu plano de fiscalização de 2009 o desenvolvimento de uma auditoria temática relacionada com a *“Gestão das Concessões/PPP Portuárias”*, procurando analisar *“os processos de negociação, contratação e fiscalização de relevantes projetos concessionados, em regime de serviço público, por parte das Administrações Portuárias”*.
564. De entre as questões identificadas pelo Tribunal de Contas nos seus relatórios de auditoria destacam-se as seguintes, por se considerarem relevantes no âmbito da presente análise:
- (i) Processos de atribuição e renegociação de concessões de terminais portuários efetuados sem recorrer a procedimentos competitivos e demonstrando fragilidade negocial decorrente da não definição e imposição preliminar de critérios rigorosos e prudentes de (re)negociação¹⁶⁴.
 - (ii) Consideração de projeções de tráfego sobreavaliadas e desajustadas à realidade, assumindo o concedente a reposição do equilíbrio financeiro do concessionário pelo não cumprimento das estimativas. Ou seja, assumindo o concedente o risco de negócio associado à não concretização das projeções de evolução do tráfego nos terminais¹⁶⁵.

¹⁶³ Note-se que parece resultar, das avaliações do consultor financeiro do concedente, que a opção de renegociação do contrato de concessão com o atual concessionário, por um lado, e de resgate da concessão e investimento na expansão do terminal pela própria APL, não seriam muito distintas, em termos de VAL ajustado pelo risco. E se é verdade que o consultor não avaliou a opção de resgate da concessão seguida do lançamento de um novo procedimento competitivo de reatribuição de concessão, é possível que o valor desta opção fosse superior ao valor da opção de resgate e investimento pela própria administração portuária, único cenário em que a concessão a privados se justificaria.

¹⁶⁴ Vide Relatório n.º 26/2009, 2.ª Secção relativo à concessão do Terminal de Contentores de Alcântara, Relatório n.º 26/2010, 2.ª Secção relativo à Concessão do Terminal XXI ou o Relatório n.º 19/2007, 2.ª Secção relativo à Auditoria à APL - Administração do Porto de Lisboa, SA.

¹⁶⁵ Vide Relatório n.º 26/2009, 2.ª Secção.

- (iii) Contratos de concessão que apresentam fragilidades no que diz respeito à proteção da posição do concedente, nomeadamente ao nível de disposições relacionadas com aspetos associados à qualidade e eficiência do serviço assegurado pelo concessionário¹⁶⁶.
 - (iv) Cláusulas do contrato de concessão que preveem a prorrogação do mesmo por períodos muito extensos, inclusivamente iguais ao período de concessão inicial, e, em alguns casos, possibilitando a prorrogação sucessiva do contrato. Verifica o Tribunal de Contas que este tipo de cláusulas podem encerrar definitivamente o mercado associado ao contrato de concessão e resultar numa reduzida flexibilidade quanto aos parâmetros de prestação dos serviços concessionados¹⁶⁷.
 - (v) Insuficiente regulação do setor portuário, ausência de um regulador do setor portuário independente e dotado dos recursos necessários e potencial existência de conflitos na ação das administrações portuárias enquanto prestadoras de serviços portuários e enquanto ordenadoras/reguladoras da prestação de serviços portuários¹⁶⁸.
 - (vi) Insuficiências na definição de metas de desempenho quantitativo e qualitativo do concessionário e inexistência de sistemas de avaliação e reporte deste desempenho¹⁶⁹.
565. Na sequência dos problemas e insuficiências identificados, o Tribunal de Contas tem vindo a apresentar as seguintes recomendações que visam eliminar ou minimizar tais questões:
- (i) Recomendando ao Estado que:
 - a. atue *“como garante de que as empresas públicas dão primazia ao concurso público, face a outros procedimentos, por ser o que maior garantias dá de transparência, igualdade de oportunidades e defesa do interesse público”*¹⁷⁰;
 - b. *“crie uma verdadeira entidade reguladora do setor portuário que atue unicamente no âmbito das competências de uma entidade reguladora e que seja dotada do estatuto de independência e dos recursos necessários para que possa ser atuante no sector”*¹⁷¹.
 - (ii) Recomendando aos Conselhos de Administração das autoridades portuárias e às entidades adjudicantes de contratos de concessão de terminais portuários que:
 - a. em contratos de concessão de serviço público deem *“preferência ao concurso público em detrimento do ajuste direto”*¹⁷²;
 - b. evitem *“assumir riscos financeiros e riscos de procura, especialmente em projetos com relevante capacidade de auto financiamento, renegociados em regime de ajuste direto, e, portanto, sem concorrência”*¹⁷³;

¹⁶⁶ Vide Relatório n.º 26/2010, 2.ª Secção.

¹⁶⁷ Vide Relatório n.º 26/2009, 2.ª Secção, Relatório n.º 26/2010, 2.ª Secção ou o Relatório n.º 38/06, 2ª Secção relativo à Auditoria à Administração do Porto de Sines, SA.

¹⁶⁸ Vide Relatório n.º 38/06, 2ª Secção ou o Relatório n.º 28/06, 2ª secção relativo à Auditoria à Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, SA.

¹⁶⁹ Vide Relatório n.º 26/2010, 2.ª Secção.

¹⁷⁰ Vide Relatório n.º 38/06, 2ª Secção.

¹⁷¹ *Idem*.

¹⁷² *ibidem*.

¹⁷³ Vide Relatório n.º 26/2009, 2.ª Secção.

- c. que acordem “prazos de concessão, e de respetiva prorrogação, razoáveis, fixados em função do Período de Recuperação do Investimento” e incluam “cláusulas que determinem um prazo razoável para a revisão dos contratos”¹⁷⁴;
- d. que adotem como regra, “a contenção na utilização de disposições de prorrogação do prazo contratual, nomeadamente nos casos em que a adjudicação não seja consequência de um procedimento competitivo”¹⁷⁵;
- e. ponham em “execução um processo de monitorização dos contratos de concessão assente num modelo matricial que permita o respetivo acompanhamento in momentum do cumprimento das respetivas cláusulas contratuais”¹⁷⁶;
- f. em futuros contratos de concessão, configurem “de forma objetiva, clara e exequível, aspetos essenciais, nomeadamente metas de desempenho para a concessionária (quantitativas e qualitativas) que sejam adequadas aos objetivos públicos pretendidos com o contrato”¹⁷⁷;
- g. adotem um “sistema de avaliação e reporte integrado do desempenho da concessionária nas diferentes valências do projeto, nomeadamente financeira, qualidade, segurança, entre outras”¹⁷⁸.

4.5 Acesso aos mercados dos serviços portuários

- 566. A operação e movimentação de navios e respetiva carga nos portos nacionais é feita com base num conjunto alargado de serviços, para além do acesso aos terminais portuários e serviços de estiva prestados nesses terminais. De facto, identificam-se um conjunto de serviços conexos à movimentação de carga nos terminais, tais como os serviços de pilotagem, de reboque, de amarração ou de abastecimento e saneamento, que se revelam essenciais para a movimentação de navios e respetiva carga nos portos nacionais.
- 567. A eficiência, a qualidade e as condições de concorrência na prestação destes serviços afeta o funcionamento e a competitividade dos portos, pelo que importa, também para estes serviços, aferir dos eventuais constrangimentos à concorrência e ao acesso aos mercados.
- 568. No âmbito da temática do acesso aos mercados dos serviços portuários, será fundamental considerar a *Proposta de Regulamento do Parlamento e do Conselho Europeu que estabelece um quadro normativo para o acesso aos serviços e a transparência financeira dos portos*. Este instrumento de política europeia, que será descrito a seguir, visa estabelecer um quadro comum de regras normativas de acesso à prestação de serviços portuários, promovendo a liberalização do acesso e a concorrência nestes mercados.

4.5.1 Proposta de Regulamento de acesso ao mercado dos serviços portuários

- 569. A *Proposta de Regulamento do Parlamento e do Conselho Europeu que estabelece um quadro normativo para o acesso aos serviços e a transparência financeira dos portos* visa promover as condições de concorrência no mercado, estabelecendo, para o efeito, um quadro claro de acesso ao mercado dos serviços portuários, bem como regras em matéria de transparência financeira e de tarifificação a aplicar pelas administrações portuárias e pelos prestadores de serviços portuários.

¹⁷⁴ Vide Relatório nº 38/06, 2.ª Secção.

¹⁷⁵ Vide Relatório n.º 26/2010, 2.ª Secção.

¹⁷⁶ Vide Relatório n.º 19/2007, 2.ª Secção.

¹⁷⁷ Vide Relatório n.º 26/2010, 2.ª Secção.

¹⁷⁸ *Idem*.

570. No que se refere ao acesso ao mercado, a Proposta de Regulamento prevê, como regra, a liberdade de acesso à prestação de serviços portuários em todos os portos marítimos que integram a Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T) ¹⁷⁹. Poderá, no entanto, em determinadas circunstâncias (v.g., restrições de espaço na área do porto ou quando se imponham obrigações de serviço público), limitar-se o número de prestadores de serviços portuários específicos.
571. No que se refere à transparência financeira e autonomia dos portos, a Proposta de Regulamento prevê que as administrações portuárias definam as taxas de utilização das infraestruturas portuárias de forma autónoma e de acordo com as suas próprias estratégias comerciais e de investimento, podendo essas taxas variar em função da frequência de utilização do porto, por forma a promover a utilização mais eficiente das infraestruturas.
572. Já no que se refere ao preço dos serviços portuários, deverá garantir-se que estes são definidos de forma transparente e não discriminatória e de acordo com condições normais de mercado, nomeadamente quando estejam em causa direitos exclusivos de prestação de tais serviços.
573. Deverá ainda ser constituído, junto de cada porto, um comité consultivo de utentes que será consultado em matéria de estrutura e nível das taxas de utilização das infraestruturas portuárias e, em certos casos, das taxas dos serviços portuários.
574. Em maior detalhe, a *Proposta de Regulamento de acesso ao mercado dos serviços portuários* apresenta os seguintes elementos principais:
- (i) Passa a prever-se, nos portos marítimos europeus que integram a RTE-T, a liberdade de acesso à prestação de serviços portuários;
 - (ii) As administrações portuárias poderão, no entanto, impor requisitos mínimos aos prestadores de determinados serviços portuários, os quais, quando impostos, apenas poderão estar relacionados com as qualificações profissionais, os equipamentos necessários ou a segurança marítima, a segurança geral do porto e os aspetos ambientais relevantes;
 - (iii) Os requisitos não deverão ser utilizados para introduzir barreiras no mercado de forma implícita, devendo, por conseguinte, os critérios que os definem ser objetivos e proporcionais, assegurando o tratamento equitativo de todos os operadores, atuais e potenciais;
 - (iv) A disposição acima mencionada não será imposta aos serviços de movimentação de carga nem aos terminais de passageiros. Estes serviços são frequentemente organizados por meio de contratos de concessão, ficando, por isso, abrangidos pelo âmbito de aplicação da diretiva relativa à adjudicação de contratos de concessão que foi sumariamente descrita *supra* na secção 4.1;
 - (v) De igual modo, ao contrário dos serviços de pilotagem para entrada e saída dos portos, os serviços de pilotagem em mar alto não se encontram incluídos na Proposta de Regulamento, por não terem impacto direto na eficiência dos portos;
 - (vi) Quando se justifique, a liberdade de prestação de serviços poderá ser condicionada, limitando-se o número de prestadores. Esta restrição deverá, contudo, justificar-se em restrições de espaço ou reserva de terrenos na área do porto, desde que claramente documentados num plano formal de desenvolvimento portuário;
 - (vii) O processo de seleção dos prestadores de serviços portuários, caso o número de prestadores seja limitado, deve seguir os princípios e a abordagem estabelecidos na

¹⁷⁹ A RTE-T é sumariamente caracterizada no Anexo V.

Diretiva relativa à adjudicação de contratos de concessão, que foi descrita supra na secção 4.1;

- (viii) A limitação do número de prestadores de serviços poderá, ainda, ser justificada pela imposição de obrigações de serviço público, na medida em que a ausência de tal limitação possa obstar ao cumprimento das obrigações que incumbem aos prestadores de serviços portuários. O recurso a obrigações de serviço público conducentes à limitação do número de prestadores de serviços portuários só pode justificar-se por razões de interesse público, a fim de assegurar a acessibilidade do serviço portuário a todos os utentes, a sua disponibilidade durante todo o ano e a sua acessibilidade económica a certas categorias de utentes;
- (ix) No caso de uma autoridade competente impor obrigações de serviço público em um ou mais portos, essa autoridade terá a oportunidade de, ela própria, organizar e explorar comercialmente serviços portuários específicos, na condição de a sua atividade permanecer limitada ao porto ou portos em que impôs as obrigações de serviço público;
- (x) A administração do porto não deve discriminar prestadores de serviços portuários, nomeadamente em favor de uma empresa ou organismo em que aquela tenha interesses;
- (xi) Se a administração de um porto prestar, ela própria ou por intermédio de uma entidade por si controlada, direta ou indiretamente, serviços portuários na área do porto e, ao mesmo tempo, for ela a entidade responsável por determinar a limitação do número de prestadores de serviços portuários, então o número de prestadores de serviços não poderá ser inferior a dois;
- (xii) Caso a administração portuária beneficie de fundos públicos, deverá haver uma contabilidade transparente que demonstre a utilização eficaz e adequada desses fundos;
- (xiii) Nos casos em que os prestadores de serviços portuários não tenham passado por um procedimento concursal (e no caso da prestação de serviços pela própria administração portuária), deverá assegurar-se que o preço do serviço é transparente e não discriminatório e é fixado de acordo com condições normais de mercado, tendo particularmente em vista que as taxas totais não excedam os custos totais incorridos e um lucro razoável. Assim, as taxas devem refletir as condições existentes num mercado concorrencial relevante e não ser desproporcionadas em relação ao valor económico do serviço prestado;
- (xiv) A administração do porto deve definir as taxas de utilização das infraestruturas portuárias de forma autónoma e de acordo com a sua própria estratégia comercial e de investimento, de modo a refletirem as condições de concorrência no mercado;
- (xv) As taxas de utilização das infraestruturas portuárias podem variar em função da frequência de utilização do porto, ou ser definidas por forma a promover a utilização mais eficiente dessas infraestruturas, o transporte marítimo de curta distância ou um nível elevado de desempenho ambiental e eficiência energética nas operações de transporte;
- (xvi) Os critérios utilizados para estabelecer a diferenciação das taxas de utilização das infraestruturas portuárias devem ser adequados, objetivos, transparentes e não discriminatórios, devendo ser aplicados no devido respeito pelas regras de concorrência. Em especial, essa possibilidade de diferenciação das taxas deve estar disponível em igualdade de condições para todos os utentes dos serviços portuários;

- (xvii) A administração do porto deve informar os utentes do porto a respeito da estrutura das taxas de utilização das infraestruturas portuárias e dos critérios e metodologia utilizados para determinar o seu montante, incluindo os custos e as receitas totais que servem de base à determinação da estrutura e do nível das taxas;
- (xviii) Deverá ser constituído um comité consultivo de utentes, em cada porto, que reunirá representantes dos operadores de navios, donos de carga e outros utentes do porto a quem são cobradas taxas pela utilização das infraestruturas ou pelos serviços. Este comité consultivo deverá ser consultado a respeito da estrutura e do nível das taxas de utilização das infraestruturas portuárias e, em certos casos, das taxas dos serviços portuários; e
- (xix) A administração do porto deve consultar as várias partes interessadas, tais como as empresas estabelecidas no porto, os prestadores dos serviços portuários e os utentes do porto, sobre as principais questões relativas ao adequado desenvolvimento do porto, ao seu desempenho e à sua capacidade para atrair e gerar atividades económicas, tais como questões relacionadas com a coordenação dos serviços portuários na zona do porto, as ligações com o *hinterland* ou os procedimentos administrativos portuários.

4.5.2 Condições de prestação dos principais serviços portuários

575. O serviço de pilotagem é *“o serviço público que consiste na assistência técnica aos comandantes das embarcações nos movimentos de navegação e manobras nas águas sob soberania e jurisdição nacionais, de modo a proporcionar que os mesmos se processem em condições de segurança”*¹⁸⁰. Este serviço é exercido exclusivamente por profissionais de pilotagem dos portos e barras, devidamente habilitados e certificados, *“com experiência na condução e manobra de navios em águas restritas e conhecedores das características físicas locais e das disposições legais e regulamentares aplicáveis”*¹⁸¹.
576. O regime legal existente prevê que a pilotagem possa ser assegurada diretamente pelas autoridades portuárias ou, em alternativa, por uma empresa privada mediante um contrato de concessão. Ou seja, a legislação em vigor limita os modelos de prestação deste serviço à existência de um único prestador por porto. Adicionalmente, não obstante a legislação prever a possibilidade deste serviço ser prestado por operadores privados, mediante 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.
577. Assim, no que se refere à prestação de serviços de pilotagem, decorrem, do atual enquadramento legal e da prática das administrações portuárias, duas questões com impacto nas condições de concorrência no mercado. 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.
578. No que se refere, agora, à atividade de reboque exercida nos portos, esta consiste nos *“serviços prestados a embarcações ou a outros objetos flutuantes, destinados a deslocá-los ou a auxiliar nas suas manobras”*¹⁸³.

¹⁸⁰ Cfr. Decreto-Lei n.º 48/2002 de 2 de março.

¹⁸¹ *Idem*.

¹⁸² Note-se que, a nível europeu, existem portos onde o serviço de pilotagem é prestado por mais do que um operador, embora a regra seja a prestação do serviço em regime de monopólio (cfr. Gráfico 40).

¹⁸³ Cfr. Decreto-Lei n.º 75/2001 de 27 de fevereiro.

579. A legislação em vigor prevê três modalidades distintas no exercício desta atividade: (i) através do licenciamento de empresas privadas que atuem em concorrência entre si; (ii) através da atuação direta da autoridade portuária; e (iii) através de concessão do serviço a empresas privadas. Competirá à autoridade portuária a escolha do regime que melhor se adequa à situação concreta de cada porto, tendo como objetivos inerentes à sua escolha: (i) assegurar a prestação do serviço em todas as situações em que o mesmo seja necessário; (ii) garantindo que as operações são efetuadas em condições de segurança e preservando o ambiente; e (iii) assegurar que a prestação do serviço ocorre nas melhores condições de eficiência económica. O licenciamento para a prestação de serviços de reboque pode ser requerido por pessoas singulares ou por sociedades, incluindo cooperativas. O processo de licenciamento, os direitos, deveres e as taxas devidas pelo exercício da atividade são regulados pelas diferentes autoridades portuárias, sendo a licença emitida por porto e durante o período de 1 ano^{184,185}. A concessão do serviço de reboque é também efetuada pelas autoridades portuárias, sendo a mesma atribuída *“mediante contrato administrativo, precedido de concurso público, procedimento por negociação com publicação de anúncio, ou concurso limitado por prévia qualificação”*¹⁸⁶.
580. Identificam-se, na prática adotada pelas diversas autoridades portuárias, a prestação do serviço de modo exclusivo e direto pela autoridade portuária, a prestação do serviço de forma concorrencial efetuada por várias empresas licenciadas para o efeito, a prestação do serviço através de concessão e, inclusivamente, modelos mistos em que o serviço é assegurado em regime de concessão e licenciamento¹⁸⁷.
581. Finalmente, no que se refere a outros serviços portuários (v.g. amarração e desamarração, armazenagem e fornecimentos), estes aparecem identificados no Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro, que aprova o Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente, verificando-se, contudo, que não existe um regime legal específico que determine as condições de prestação destes outros serviços portuários.
582. Verifica-se que, atualmente e dependendo do porto considerado, alguns destes serviços são prestados por várias empresas com licenciamento da autoridade portuária para o prestar (v.g. amarração e desamarração). Existem, porém, outros serviços que são prestados diretamente e exclusivamente pela autoridade portuária, ou ainda pelo concessionário do serviço de movimentação portuária de mercadorias (v.g. abastecimento de água).
583. Assim, também no caso destes serviços portuários, a escolha do modelo de prestação dos serviços parece caber de forma discricionária a cada autoridade portuária, variando, nessa medida, em função do serviço e do porto em causa.
584. Em síntese, decorrem, do atual enquadramento legal de acesso ao mercado e da prática das administrações portuárias, constrangimentos vários à prestação dos serviços portuários, os quais são, geralmente, prestados em regime de monopólio ou por um grupo muito restrito de agentes económicos.

¹⁸⁴ Podendo ser renovadas, por iguais períodos, a pedido dos interessados que satisfaçam todos os requisitos exigidos para o licenciamento.

¹⁸⁵ Uma das situações previstas na legislação como justificativa de revogação da licença para a prestação de serviços de reboque é a condenação da empresa por práticas anti-concorrenciais.

¹⁸⁶ Aplicando-se-lhe, supletivamente e com as necessárias adaptações, o regime dos concursos das concessões do serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias.

¹⁸⁷ Conforme preconiza a legislação, o modelo de prestação do serviço deverá estar dependente das condições específicas de prestação do serviço existentes em cada porto. Não sendo estas condições semelhantes em cada porto, poderá, eventualmente, justificar-se que os modelos adotados para a prestação do serviço sejam também distintos entre portos.

5 Conclusões

585. Atendendo ao impacto que o sistema de portos poderá ter na competitividade da economia nacional, por um lado, e ao papel determinante das condições de concorrência no mercado sobre a eficiência e a qualidade de funcionamento dos portos nacionais, por outro lado, considerou a AdC dever levar a cabo um exercício de identificação dos principais constrangimentos que afetam o setor portuário nacional, visando, a seguir, apresentar um conjunto de medidas e recomendações de promoção da concorrência no setor.
586. Nesses termos, Identificou-se, *supra*, um conjunto de indícios passíveis de revelar um funcionamento menos eficiente dos portos nacionais, dos quais se destacam os seguintes:
- (i) Portugal aparece classificado na 26ª posição no Índice de Desempenho Logístico publicado pelo Banco Mundial, atrás de países como Espanha (18º), Bélgica (3º), Holanda (2º) ou Alemanha (1º). Ora, das seis áreas tidas em conta para a determinação deste índice¹⁸⁸, é precisamente na área relativa à qualidade das infraestruturas – para a qual contribui a qualidade e a eficiência de funcionamento das infraestruturas portuárias – em que se verifica um diferencial de desempenho maior de Portugal face ao desempenho dos outros 3 países referidos.
 - (ii) Portugal aparece classificado em 23º lugar no Índice de Competitividade do *World Economic Forum* de 2014-2015, no que se refere à qualidade da sua rede de portos, atrás de países como a Alemanha (14º), Espanha (9º), Bélgica (6º) e Holanda (1º). Já a qualidade das redes de portos de países como a Estónia, Reino Unido, Noruega, Dinamarca, Islândia e Finlândia aparecem classificadas em 17º, 16º, 13º, 10º, 8º e 5º, respetivamente.
 - (iii) Do inquérito realizado pela AdC junto dos principais utilizadores dos portos nacionais, obtiveram-se resultados médios negativos¹⁸⁹ para a maioria das dimensões de desempenho das infraestruturas e serviços portuários, com o preço e o *value for money* ou relação qualidade-preço a apresentar resultados particularmente negativos.
 - (iv) Identificou-se uma importante lacuna na avaliação e divulgação de indicadores de produtividade dos portos e terminais portuários¹⁹⁰.
 - (v) Diversos operadores portuários apresentam níveis de rentabilidade significativos, por comparação ao que se verifica nos portos espanhóis, o que revela margem de redução dos preços cobrados pela utilização das infraestruturas portuárias¹⁹¹.
587. Procedeu-se, ainda, a uma caracterização das condições de concorrência no setor portuário, por se considerar que os constrangimentos à concorrência condicionam a eficiência e a

¹⁸⁸ Este índice avalia o desempenho logístico do país em seis áreas distintas, incluindo, como uma das áreas essenciais, a qualidade das infraestruturas de transporte (incluindo portos).

¹⁸⁹ Isto é, resultados inferiores ao ponto médio da escala considerada, sendo que os carregadores fazem uma pior avaliação do funcionamento das infraestruturas e serviços portuários do que os agentes de navegação e armadores.

¹⁹⁰ Reitera-se a importância de informação que permita comparar os diferentes portos e terminais portuários em termos dos respetivos níveis de eficiência e produtividade, uma vez que tal comparação permitiria, não só aos utilizadores dos portos proceder a uma escolha mais informada do terminal portuário a utilizar, como, do ponto de vista das administrações e dos operadores portuários, ajudaria, num exercício de *benchmark*, a identificar potenciais melhorias que permitissem reforçar a eficiência e a produtividade das infraestruturas portuárias.

¹⁹¹ Esta conclusão vem de encontro aos resultados do inquérito realizado pela AdC junto dos principais utilizadores dos portos nacionais, os quais avaliaram de forma negativa os preços e o *value for money* ou relação qualidade-preço das infraestruturas portuárias nacionais.

qualidade de funcionamento dos portos nacionais. Destacam-se, assim, as seguintes condicionalismos à concorrência no setor portuário nacional:

- (i) O setor portuário apresenta uma estrutura de oferta significativamente concentrada, quer se considere cada um dos portos individualmente quer se considere o conjunto dos portos do Continente.
 - (ii) Diversas infraestruturas portuárias apresentam uma elevada taxa de utilização da sua capacidade, na movimentação de determinados tipos de carga, o que redundará em potenciais riscos de congestionamento e, conseqüentemente, em constrangimentos à concorrência no mercado¹⁹².
 - (iii) Os portos do Continente distinguem-se entre si por apresentarem intensidades de especialização por categorias de carga movimentada distintas, o que tenderá a ser um sintoma de uma certa diferenciação entre os vários portos e terminais portuários, resultante, entre outros, da sua localização, características físicas e níveis de eficiência na movimentação dos diferentes tipos de carga. Ora, a concorrência entre duas infraestruturas portuárias será tanto menor quanto mais diferenciadas entre si forem essas infraestruturas portuárias.
 - (iv) O setor portuário é caracterizado pela existência de elevadas barreiras à entrada / acesso à operação de infraestruturas portuárias, quer de natureza legal quer, ainda, de natureza estrutural, o que, sendo passível de reduzir a ameaça de surgimento de novos entrantes no mercado, redundará numa menor concorrência no mercado.
 - (v) Alguns operadores de terminais portuários atuam, igualmente, a jusante da cadeia de valor (v.g., controlam armadores e agentes de navegação), não se excluindo que desta integração vertical possam resultar entraves adicionais à concorrência no mercado, em particular se o operador integrado verticalmente passar a impedir ou a dificultar, em benefício das suas próprias empresas que atuam a jusante, o acesso dos concorrentes destas últimas à utilização do terminal portuário.
 - (vi) Concluiu-se, ainda, pela inexistência de um poder negocial significativo dos utilizadores das infraestruturas portuárias, os quais se encontram, em larga medida, dependentes destas e, conseqüentemente, o poder negocial dos clientes das infraestruturas portuárias não parece ser suficiente para contrabalançar os efeitos resultantes de uma reduzida concorrência no mercado.
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 que se garanta a eficiência e a qualidade de funcionamento do setor portuário nacional e, nessa medida, para potenciar o seu contributo para a competitividade da economia nacional.
589. Nestes termos, tendo-se identificado um conjunto de factos, sintomas e causas (de índole concorrencial) de um funcionamento menos eficiente dos portos nacionais, importa, seguidamente, identificar medidas e recomendações que possam mitigar os constrangimentos de natureza concorrencial identificados e, dessa forma, por via da promoção da concorrência no setor portuário, contribuir para reforçar a eficiência, a qualidade e a competitividade dos portos nacionais.

¹⁹² Uma vez que as infraestruturas que apresentam riscos de congestionamento terão uma capacidade limitada para absorver procura adicional e, nessa medida, terão reduzidos incentivos em adotar estratégias comerciais mais agressivas.

6 Recomendações

590. A promoção da concorrência no setor portuário deve fazer-se a dois níveis distintos: ao nível da concorrência no mercado e ao nível da concorrência pelo mercado.
591. Ou seja, importa promover as condições de **concorrência no mercado**, tanto ao nível da concorrência entre terminais portuários, como, também, ao nível da concorrência entre prestadores dos serviços portuários (v.g., serviços de pilotagem, reboque, amarração, abastecimento e recolha de resíduos nos navios).
592. No que se refere à concorrência entre terminais portuários, esta pode ocorrer entre terminais localizados no mesmo porto (i.e., **concorrência intra-porto**) ou entre terminais localizados em diferentes portos (i.e., **concorrência inter-portos**).
593. Importa, igualmente, promover as condições de **concorrência pelo mercado**, garantindo não apenas que a concessão de terminais portuários se realiza num ambiente de efetiva concorrência entre potenciais concessionários, mas também adequando os prazos das concessões ao estritamente necessário, aumentando, assim, a frequência com que a concessão volta ao mercado.
594. Deverá procurar, ainda, garantir-se que possíveis poupanças de custos a montante da cadeia de valor – incluindo eventuais reduções de rendas cobradas pelas administrações portuárias – serão efetivamente transmitidas ao longo da cadeia, em benefício dos utilizadores finais dos portos, i.e., dos carregadores¹⁹³.
595. A AdC identificou, também, determinados problemas relacionados, por um lado, com o modelo de governação do setor portuário, e, por outro lado, com o modelo tarifário definido nos contratos de concessão – designadamente ao nível das rendas cobradas pelas administrações portuárias aos operadores de terminais –, os quais, de forma indireta, são passíveis de condicionar ou restringir a concorrência no mercado.
596. Neste sentido, apresenta-se um conjunto de **5 recomendações** que visam promover a concorrência no setor portuário:
- Recomendação 1 – (Re)definição do **modelo de governação** do setor portuário;
 - Recomendação 2 – (Re)definição do **modelo de concessões**;
 - Recomendação 3 – (Re)ajustamento do **modelo de rendas das administrações portuárias**;
 - Recomendação 4 – Liberalização do **acesso aos mercados dos serviços portuários**;
 - Recomendação 5 – Reforço da **transmissão de custos ao longo da cadeia de valor** do setor portuário (*pass-through*).
597. A Figura 10 e a Tabela 30 identificam, de uma forma esquemática, os principais intervenientes na cadeia de valor do setor portuário e as relações que se estabelecem entre eles, bem como as áreas visadas pelas recomendações da AdC.

¹⁹³ Note-se que quanto maior for a pressão concorrencial sentida pelas empresas que atuam em determinado nível da cadeia de valor, maior será o incentivo destas para transmitirem a jusante, sobre a forma de preços mais baixos, eventuais poupanças de custos que consigam obter. Assim, medidas de promoção da concorrência nos vários níveis da cadeia contribuem para um reforço da transmissão de poupanças de custos ao longo da cadeia de valor, em benefício dos utilizadores finais dos portos.

6.1 Recomendação 1 – (Re)definição do modelo de governação do setor portuário

598. A linha orientadora da atuação das administrações portuárias aparenta ser a maximização de receitas e rendas cobradas pela concessão e licenciamento de infraestruturas e serviços portuários, o que, embora se traduza em *performances* económico-financeiras das administrações portuárias muito confortáveis, é conseguido à custa dos utilizadores dos portos¹⁹⁴.
599. Recomenda-se que as administrações portuárias passem a ter, como linha orientadora da sua atuação, a promoção da utilização eficiente das infraestruturas, do desempenho dos serviços portuários e do valor gerado para os utilizadores dos portos, incluindo a redução da fatura portuária.
600. Para se conseguir uma efetiva promoção da utilização eficiente das infraestruturas, do desempenho dos serviços portuários e do valor gerado para os utilizadores dos portos, as administrações portuárias deverão atuar em duas dimensões: ao nível da promoção das condições de concorrência no setor portuário – em particular ao nível da concorrência intra-porto; e ao nível da redução das rendas cobradas pelas administrações portuárias aos operadores e prestadores de serviços portuários.
601. Assim, o modelo de governação dos portos, que regula a relação entre as administrações portuárias e o Acionista-Estado, deverá prever, como linha orientadora das administrações portuárias, a promoção da utilização eficiente das infraestruturas, do desempenho dos serviços portuários e do valor gerado para os utilizadores dos portos. Deverá ainda prever, como objetivos intermédios, a efetiva promoção da concorrência entre terminais e prestadores de serviços portuários e a redução das rendas cobradas pelas administrações portuárias.
602. Deverá ser assegurado que as receitas e rendas geradas pelas administrações portuárias não deverão ultrapassar o estritamente necessário para garantir a sustentabilidade económico-financeira das administrações portuárias e a sua capacidade para financiar os investimentos (da sua responsabilidade) que sejam considerados prioritários. Nessa medida, deverão prever-se mecanismos que restrinjam ou comprometam o Estado a não impor, às administrações portuárias, a distribuição (excessiva) de dividendos, por forma a não comprometer a sustentabilidade económico-financeira e a capacidade de investimento dos portos e/ou a não obrigar a uma oneração excessiva dos utilizadores dos portos.
603. O Estado deverá impor às administrações portuárias uma obrigação clara de medição e consequente divulgação de um conjunto alargado de indicadores de eficiência e de produtividade dos portos e terminais portuários, por forma a dar resposta às imensas lacunas identificadas a este nível¹⁹⁵.
604. Ainda no que concerne ao modelo de governação do setor portuário, a AdC recomenda que se implemente uma clara separação entre a atividade regulatória, a atividade de

¹⁹⁴ Note-se que são os utilizadores dos portos que acabam, necessariamente, por suportar, através dos preços de utilização das infraestruturas e serviços portuários, as rendas cobradas pelas administrações portuárias aos operadores dos terminais e prestadores dos restantes serviços portuários.

¹⁹⁵ Reitere-se que a publicação de um conjunto alargado de indicadores de eficiência e de produtividade pelas várias administrações portuárias, ao facilitar a comparação de desempenho dos vários portos, contribuiria não só para escolhas mais informadas pelos respetivos utilizadores e para aumentar a exigência dos vários *stakeholders* junto das administrações portuárias, como também, do ponto de vista das próprias administrações portuárias, facilitaria a identificação das melhores práticas e formas de melhorar a sua posição competitiva, tendo por base um exercício de *benchmarking* do desempenho e produtividade dos vários portos.

administração portuária e as atividades comerciais de prestação de serviços e exploração de terminais portuários¹⁹⁶.

605. E que, nesse âmbito, se prossigam os passos necessários a uma efetiva implementação do (novo) regulador setorial, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT).

Recomendação 1 – (Re)definição do modelo de governação dos portos

- Recomenda-se que o modelo de governação dos portos, que regula a relação entre as administrações portuárias e o Acionista-Estado, passe a prever, como linha orientadora das administrações portuárias, a promoção da utilização eficiente das infraestruturas, do desempenho dos serviços portuários e do valor gerado para os utilizadores dos portos. E, como objetivos intermédios tendentes à promoção daqueles valores, a efetiva promoção da concorrência entre terminais e prestadores de serviços portuários e a redução das rendas cobradas pelas administrações portuárias.
- Deverão prever-se mecanismos que restrinjam ou comprometam o Estado a não impor às administrações portuárias a distribuição (excessiva) de dividendos, por forma a não comprometer a sustentabilidade económico-financeira e capacidade de investimento dos portos e/ou a não obrigar a uma oneração excessiva dos utilizadores dos portos.
- As administrações portuárias deverão estar obrigadas a publicar um conjunto alargado de indicadores de eficiência e de produtividade dos portos e terminais portuários, que permitam a comparação de desempenho dos vários portos nacionais e entre estes e os principais portos internacionais.
- A AdC recomenda que se implemente uma clara separação entre a atividade regulatória, a atividade de administração portuária e as atividades comerciais de prestação de serviços e exploração de terminais portuários. E que, nesse âmbito, se prossigam os passos necessários a uma efetiva implementação do (novo) regulador setorial, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT).

6.2 Recomendação 2 – (Re)definição do modelo de concessões

606. No atual cenário de funcionamento dos portos nacionais segundo o modelo de *Landlord Port*, os procedimentos e contratos de concessão são os principais instrumentos de promoção da concorrência pelo mercado, importando garantir, por via daqueles instrumentos, uma adequada e significativa concorrência pelo mercado na atribuição de concessões para a construção e/ou exploração de terminais portuários.
607. A promoção da concorrência pelo mercado deve fazer-se em duas dimensões: por um lado, os procedimentos e contratos de concessão deverão ser *desenhados* de forma a garantir que a concessão de terminais portuários é feita num ambiente de efetiva concorrência entre potenciais concessionários; por outro lado, deverá promover-se a frequência com que a concessão volta ao mercado¹⁹⁷, seja por via da definição de prazos de concessão

¹⁹⁶ A este propósito, note-se que um dos problemas do setor portuário europeu que foi identificado pela CE é, precisamente, relativo ao modelo de governação de muitos portos marítimos que integram a RTE-T e, mais especificamente, as relações financeiras pouco claras entre os poderes públicos, as administrações portuárias e os prestadores de serviços portuários (*cfr.* Anexo V).

¹⁹⁷ O aumento da frequência com que a concessão volta ao mercado é relevante na medida em que reforça a probabilidade do terminal ser, em cada momento, gerido pelo operador mais eficiente em tal gestão, mas também porque permite, com maior frequência, reajustar os termos dos contratos de concessão à evolução das condições de mercado.

adequados ao estritamente necessário para a recuperação do investimento¹⁹⁸, seja, ainda, pela possibilidade de se prever a rescisão antecipada da concessão, seguida de um novo procedimento concursal¹⁹⁹.

608. No âmbito da promoção da abertura das concessões à concorrência, recomenda-se que se atentem aos princípios previstos na *Diretiva relativa à adjudicação de contratos de concessão* que foram descritos e analisados *supra* nos §§ 487 a 512, em particular os que se referem à duração dos contratos de concessão, à transferência para o concessionário de um efetivo risco de exploração, à obrigatoriedade de lançamento de novo procedimento de concessão quando estejam em causa modificações substanciais à concessão inicial, à necessidade de se preverem mecanismos efetivos de rescisão antecipada de concessões ou à necessidade de se aplicarem critérios de seleção proporcionais, não discriminatórios e equitativos na seleção do concessionário.
609. Assim, recomenda-se que os contratos de concessão resultem numa efetiva transferência de risco para o concessionário, devendo este ter uma exposição real à imprevisibilidade do mercado. Em particular, deverão ser considerados os riscos sobre variáveis do negócio que, de alguma forma, possam ser controladas pelo concessionário ou aqueles riscos para os quais o concessionário possa estar em melhor posição para os contrariar do que o concedente.
610. De facto, do ponto de vista da teoria económica, uma adequada distribuição dos riscos entre o concessionário e a entidade adjudicante é passível de contribuir para promover a eficiência, a qualidade e a inovação na execução de obra ou na prestação de serviço. Pelo contrário, se o contrato de concessão isentasse o concessionário de quaisquer perdas potenciais significativas, garantindo-lhe uma receita mínima que cobrisse os investimentos efetuados e as despesas a suportar no âmbito da execução do contrato, independentemente da forma como este fosse executado, tenderiam a ficar comprometidos os necessários incentivos para que fossem adotadas as soluções mais adequadas, com consequências ao nível da eficiência, qualidade e inovação na execução da obra ou na prestação do serviço.
611. Por outro lado, havendo uma efetiva previsão de transferência de risco para o concessionário, promove-se a probabilidade de serem selecionados, no momento da atribuição das concessões, os operadores económicos que apresentem uma maior capacidade para contrariar tais riscos, o que contribui, também, para promover a eficiência, a qualidade e a inovação na execução da obra ou na prestação do serviço objeto do contrato de concessão.
612. No que concerne a duração dos contratos, importa limitá-la ao prazo estritamente necessário para que o concessionário possa esperar, razoavelmente, recuperar os investimentos realizados, a par de uma remuneração do capital investido considerando taxas de remuneração estritamente necessárias para o nível de risco por si assumido.
613. No mesmo sentido, recomenda-se que não sejam exercidas as cláusulas de renovação/extensão temporal que possam constar de alguns dos atuais contratos de

¹⁹⁸ Poderá, ainda, prever-se a possibilidade das entidades adjudicantes procederem, mediante a adequada e estritamente necessária compensação ao concessionário, a uma adjudicação de uma concessão por um período mais curto do que o considerado necessário para recuperar os investimentos.

¹⁹⁹ A rescisão antecipada da concessão poderá justificar-se perante, designadamente, a ocorrência de alterações (não previstas no contrato inicial) nas circunstâncias e condições de mercado que justifiquem um reajustamento aos termos do contrato de concessão e/ou a atribuição da concessão a um outro operador, por este ser mais eficiente na operação da concessão em causa.

concessão, devendo estas concessões ser, o quanto antes, abertas à concorrência em novo procedimento competitivo de atribuição das mesmas.

614. Reitere-se aqui, a propósito da duração dos contratos de concessão, que o aumento da frequência com que a concessão volta ao mercado, para novo procedimento de atribuição, releva para um funcionamento eficiente dos mercados por duas vias distintas. Por um lado, reforça a probabilidade do terminal ser, em cada momento, gerido pelo operador mais eficiente em tal gestão; e, por outro lado, permite, com maior frequência, reajustar os termos dos contratos de concessão a alterações nas condições de mercado.
615. Recomenda-se, ainda, que os princípios de duração mínima das concessões e de promoção da concorrência sejam, claramente, prioritários face a eventuais critérios relativos à maximização das receitas do concedente, resultantes da concessão²⁰⁰.
616. Refira-se que a possibilidade das entidades adjudicantes procederem, mediante a adequada e estritamente necessária compensação ao concessionário²⁰¹, a uma atribuição da concessão por um período mais curto do que o considerado necessário para recuperar os investimentos, conforme previsto na *Diretiva relativa à adjudicação de contratos de concessão*, reflete uma clara preponderância dos princípios de promoção da concorrência sobre critérios relativos a eventuais encaixes financeiros no momento da atribuição da concessão. A AdC recomenda que se ponderem estas e outras possibilidades de reduzir os prazos de concessão e, nessa medida, de reduzir o período em que o mercado se encontra encerrado à concorrência.
617. Recomenda-se, ainda, que os contratos de concessão prevejam os adequados mecanismos que permitam, caso necessário, proceder a uma rescisão antecipada da concessão. Em particular, a rescisão antecipada poderá justificar-se perante, designadamente, a ocorrência de alterações (não previstas no contrato inicial) nas circunstâncias e condições de mercado que justifiquem um reajustamento aos termos do contrato de concessão e/ou a potencial atribuição da concessão a um outro operador, por este ser mais eficiente na operação da concessão em causa.
618. Relacionado com a matéria abordada no ponto anterior, recomenda-se que eventuais modificações substanciais à concessão apenas devam ocorrer, por regra, mediante novo procedimento concursal, sendo esta uma forma de garantir, perante as novas

²⁰⁰ Note-se, a este propósito, que o aumento da duração dos contratos de concessão torna mais provável a necessidade de, no decurso desse prazo, ter de se proceder a uma renegociação dos termos do contrato para o ajustar a alterações de circunstâncias ou de mercado que não se encontravam previstas no contrato inicial. E que, em eventuais renegociações contratuais, o concessionário beneficiará de um poder negocial – por se encontrar numa renegociação bilateral – de que não beneficiaria num procedimento aberto à concorrência, o que tenderá a resultar em piores condições para o concedente. Nessa medida, mesmo numa perspetiva meramente financeira de maximização de rendas, o alargamento do prazo da concessão para lá do estritamente necessário poderá não ser defensável, sobretudo se atentarmos a uma perspetiva de maximização do valor atualizado da receita ao longo da vida útil das infraestruturas em causa. De facto, deverão ser tidas em conta as prováveis perdas de receita que poderão resultar de posteriores renegociações dos contratos para os ajustar a eventuais alterações de circunstâncias ou de mercado que não se encontravam previstas no contrato de concessão inicial; deverá ainda atentar-se que o alargamento excessivo da duração das concessões, embora possa resultar numa antecipação de receitas para o concedente, adia o momento em que ocorrerá novo procedimento de (re)atribuição da concessão e, naturalmente, as rendas que possam ser obtidas no momento da reatribuição da concessão. Em todo o caso, independentemente do real impacto sobre as receitas do concedente, reitera-se que os princípios de duração mínima das concessões e de promoção da concorrência deverão ser, claramente, prioritários face a eventuais critérios relativos à maximização dos pagamentos do concessionário ao concedente.

²⁰¹ Desde que esta compensação não elimine o risco de exploração do concessionário.

circunstâncias e condições de mercado, a seleção do concorrente que melhor se adequa aos novos termos da concessão.

619. Considera-se, contudo, que modificações substanciais à concessão que envolvam, entre outros aspetos, uma redução significativa no prazo de concessão, possam ser excluídas da recomendação referida no ponto anterior, atendendo ao impacto dessas alterações na antecipação da abertura do mercado à concorrência por via da redução do prazo da concessão²⁰². Cabe aqui a recomendação apresentada *infra* relativa à renegociação dos atuais contratos de concessão, envolvendo, entre outros aspetos, a redução do prazo das atuais concessões.
620. Em linha com a *Diretiva relativa à adjudicação de contratos de concessão*, recomenda-se ainda que, no âmbito dos procedimentos de concessão, se formulem requisitos e critérios de seleção que sejam não discriminatórios e proporcionais, que se relacionem com o objeto da concessão e que sejam elaborados de forma a evitar uma redução artificial da concorrência, nomeadamente através de requisitos e critérios que favoreçam um(alguns) operador(es) económico(s) específico(s) face aos restantes potenciais concorrentes.
621. O próprio procedimento de atribuição da concessão deverá ser definido de modo a prevenir a possibilidade de exclusão artificial de licitantes, devendo, ainda, procurar minimizar os riscos de conluio entre os licitantes no procedimento.
622. Recomenda-se um reforço dos poderes das administrações portuárias no sentido destas poderem excluir determinados candidatos a uma concessão, quando estejam em risco as condições de concorrência no mercado²⁰³. E, ainda, um claro reforço do peso do critério risco regulatório / risco de impacto concorrencial – que, por regra, é levado em consideração na valoração das propostas – na avaliação das várias propostas a uma concessão.
623. Sugere-se, por fim, que as entidades adjudicantes consultem a AdC, preferencialmente numa fase prévia de preparação do procedimento de adjudicação da concessão, para que a AdC possa, naquilo que diga estritamente respeito a aspetos de promoção da concorrência, acompanhar o processo de planeamento e atribuição da concessão.

²⁰² Deverá ponderar-se se, e em que medida, a renegociação envolvendo a redução do prazo de concessão é compatível com a *Diretiva relativa à adjudicação de contratos de concessão*, a qual parece *obrigar* ao lançamento de um novo procedimento de adjudicação da concessão quando esteja em causa uma alteração substancial à concessão inicial. Mas, atendendo a que uma redução do prazo de concessão resulta na antecipação da abertura do mercado à concorrência, considera-se que tal renegociação poderá ser defensável do ponto de vista da promoção da concorrência e, nessa medida, poderá eventualmente justificar-se à luz da nova Diretiva sem que haja necessidade de se proceder a novo procedimento de concessão.

²⁰³ A AdC dispõe de poderes para, em determinadas circunstâncias, avaliar a atribuição de uma concessão e impedir aquelas que resultem em riscos de redundarem em entraves significativos à concorrência. Contudo, esse controlo da AdC apenas ocorre nos casos em que esteja em causa uma operação de concentração que cumpra os critérios de notificação previstos na Lei da Concorrência, deixando de fora determinadas situações que, ainda assim, poderão contribuir para a deterioração das condições de concorrência no mercado. Em particular, ficariam de fora casos que não cumpram os critérios de notificação; ou casos que envolvam a concessão para a construção, de raiz, e posterior exploração de um terminal portuário, a qual envolveria uma empresa ou ativo – o futuro terminal portuário – ainda sem atividade no mercado no momento da atribuição da concessão (note que a Lei da Concorrência prevê que o procedimento de controlo de concentrações apenas será aplicável aos casos em que esteja em causa uma alteração de controlo sobre empresas ou ativos com atividade no mercado).

Recomendação 2 – (Re)definição do modelo de concessões

- A promoção da abertura das concessões à concorrência deve fazer-se em duas dimensões: por um lado, os procedimentos e contratos de concessão deverão ser *desenhados* de forma a garantir que a concessão é feita num ambiente de efetiva concorrência entre potenciais concessionários; por outro lado, deverá promover-se a frequência com que a concessão volta ao mercado, seja por via da definição de prazos de concessão adequados ao estritamente necessário para a recuperação do investimento, seja, ainda, pela possibilidade de se prever a rescisão antecipada da concessão, seguida de um novo procedimento concursal.
- Recomenda-se que os contratos de concessão resultem numa efetiva transferência de risco para o concessionário.
- Recomenda-se que a duração dos contratos de concessão seja limitada ao prazo estritamente necessário para que o concessionário possa esperar, razoavelmente, recuperar os investimentos realizados, a par de uma remuneração do capital investido considerando taxas de remuneração estritamente necessárias para o nível de risco por si assumido.
- No mesmo sentido, recomenda-se que não sejam exercidas as cláusulas de renovação/extensão temporal que possam constar de alguns dos atuais contratos de concessão, devendo estas concessões ser, o quanto antes, abertas à concorrência em novo procedimento competitivo de atribuição das mesmas.
- Recomenda-se que os princípios de duração mínima das concessões e de promoção da concorrência sejam, claramente, prioritários face a eventuais critérios relativos à maximização das receitas do concedente.
- Deverá ponderar-se a possibilidade de determinadas concessões terem, mediante a adequada compensação ao concessionário, um prazo de duração inferior ao estritamente necessário à recuperação do investimento, como forma de promover a frequência de abertura da concessão à concorrência.
- Recomenda-se que os contratos incluam os adequados mecanismos que permitam, perante a ocorrência de eventuais alterações (não previstas no contrato inicial) às circunstâncias e condições de mercado, proceder a uma rescisão antecipada da concessão.
- Recomenda-se ainda que eventuais modificações substanciais à concessão apenas devam ocorrer, por regra, mediante novo procedimento concursal; devendo excluir-se, contudo, desta regra, modificações que envolvam, entre outros aspetos, uma redução significativa no prazo de concessão.
- Recomenda-se que, no âmbito dos procedimentos de concessão, se formulem requisitos e critérios de seleção que sejam não discriminatórios e proporcionais, que se relacionem com o objeto da concessão e que sejam elaborados de forma a evitar uma redução artificial da concorrência, nomeadamente através de requisitos e critérios que favoreçam um(alguns) operador(es) económico(s) específico(s) face aos restantes potenciais concorrentes.
- E, por outro lado, o próprio procedimento de atribuição da concessão deverá ser definido de modo a prevenir a exclusão artificial de concorrentes, devendo, ainda, procurar minimizar os riscos de conluio entre os participantes no procedimento.
- Recomenda-se um reforço dos poderes das administrações portuárias no sentido destas poderem excluir determinados candidatos a uma concessão, quando estejam em risco as condições de concorrência no mercado. E, ainda, um claro reforço do peso atribuído ao critério risco regulatório/risco de impacto concorrencial, na avaliação das várias propostas a uma concessão.

6.3 Recomendação 3 – (Re)ajustamento do modelo de rendas das administrações portuárias

624. O modelo de pagamentos dos operadores de terminais às administrações portuárias – envolvendo, em regra, uma componente de renda fixa e uma componente de renda variável (i.e., determinada em função da carga movimentada no terminal portuário) –, tem implicações, por um lado, ao nível da partilha de risco (de procura) entre o operador e a administração portuária e, por outro lado, ao nível da estrutura de custos do operador portuário e, consequentemente, dos preços que este virá a praticar e dos seus incentivos na atração de tráfego adicional.
625. Na medida em que, perante um aumento da movimentação de mercadorias, o operador manterá, apenas, uma parte da receita adicional gerada²⁰⁴, o incentivo deste na atração de tráfego adicional será tanto menor quanto maior for a renda variável a pagar à administração portuária. E, atendendo a que os atuais contratos de concessão preveem rendas variáveis significativas, concluiu-se que tal estrutura de pagamentos às administrações portuárias é passível de restringir os incentivos dos operadores portuários na atração de carga adicional.
626. Acresce que uma diminuição das rendas devidas pelo operador portuário constitui uma diminuição de custos para este e, consequentemente, tenderá a ser passado para os clientes do terminal portuário sobre a forma de preços mais baixos. Isto é especialmente verdade para diminuições a nível das rendas variáveis, que, por afetarem diretamente os custos marginais ou variáveis do operador, terão um maior potencial de influenciar a determinação do preço do serviço de movimentação portuária de mercadorias.
627. Assim, no âmbito do desenho dos contratos de concessão, deverão considerar-se os potenciais impactos da estrutura de rendas, em particular o impacto que as rendas variáveis poderão ter, não só ao nível dos preços que o operador portuário cobrará aos utilizadores do terminal e, consequentemente, na capacidade concorrencial e competitividade do terminal em causa, como também ao nível dos próprios incentivos do operador portuário na atração de tráfego adicional.
628. Recomenda-se, não só uma redução dos montantes de rendas cobrados pelas administrações portuárias que resulte numa redução dos custos dos operadores em benefício dos utilizadores dos terminais portuários, como também uma alteração na estrutura de rendas que passe pela significativa redução do peso das rendas variáveis.
629. Já no que concerne à partilha de risco, conclui-se que parte considerável do risco de procura do terminal é controlado pelo operador portuário, que determina, em grande medida, os preços, qualidade e eficiência de funcionamento do terminal e, consequentemente, a maior ou menor procura dirigida ao mesmo. Resulta daqui que, a existir partilha de riscos entre o operador e a administração portuária, uma parte muito substancial do risco (de procura) deverá ser assumida pelo operador portuário²⁰⁵. E, nessa medida, sendo a renda variável uma forma da administração portuária assumir uma parte do risco de procura, recomenda-se, também nesta perspetiva, uma alteração da estrutura de rendas que passe pela significativa redução do peso das rendas variáveis.
630. Por último, concluiu-se que diferentes contratos de concessão, mesmo quando estão em causa terminais localizados no mesmo porto ou que movimentam o mesmo tipo de carga,

²⁰⁴ Isto é, a receita gerada com a movimentação de carga descontado a correspondente renda variável que terá de ser paga à administração portuária.

²⁰⁵ O que, aliás, vem ao encontro da recomendação feita na sub-secção anterior, de que os contratos de concessão deverão resultar numa efetiva transferência de risco para o concessionário.

apresentam variações relevantes em termos dos níveis e estrutura de rendas pagas às administrações portuárias, o que poderá ser passível de redundar em distorções à concorrência e ausência de um adequado *level playing field* entre os vários operadores portuários²⁰⁶. Recomenda-se, assim, que sejam aplicados princípios similares na definição das rendas a pagar pelos operadores portuários, como forma de evitar distorções de concorrência com origem em pagamentos de rendas muito distintos²⁰⁷.

Da renegociação dos atuais contratos de concessão

631. A renegociação dos atuais contratos de concessão²⁰⁸ deverá ser aproveitada para promover as condições de concorrência no mercado e de eficiência na utilização das infraestruturas portuárias, por via, designadamente, da redução das rendas cobradas aos operadores e, em particular, por via da redução do peso das rendas variáveis na estrutura de rendas cobradas pelas administrações portuárias.
632. Note-se, aliás, que a proposta de redução das rendas cobradas pelas administrações portuárias é o que garante a margem necessária para a renegociação dos atuais contratos de concessão, atendendo à necessidade de se encontrarem cenários que sejam mutuamente benéficos para o concedente e o concessionário, i.e. cenários *win-win*, em que ambas as partes prefiram o contrato renegociado face ao contrato de concessão prévio à renegociação.
633. Recomenda-se que, como contrapartida à redução das rendas atualmente devidas pelo concessionário, se proceda a uma redução do prazo das atuais concessões. Ou seja, numa lógica de reequilíbrio económico-financeiro da concessão, o concessionário passaria a beneficiar de rendas mais baixas, resultando num ritmo de recuperação do investimento mais rápido e, conseqüentemente, um prazo de concessão (restante) que poderia – e deveria – ser ajustado no sentido de se tornar mais curto²⁰⁹.
634. Resultariam, de uma tal alteração aos atuais contratos de concessão, vários tipos de benefício sobre as condições de concorrência no setor portuário:
- (i) a diminuição dos custos variáveis do operador portuário, decorrente da redução das rendas variáveis, tenderia a ser transmitida aos utilizadores do terminal sobre a forma

²⁰⁶ De facto, se, para terminais com características e condições semelhantes, forem definidas rendas substancialmente distintas – com especial relevo para o peso das rendas variáveis –, tal significará que o operador portuário que suporta rendas mais elevadas estará, por regra, em desvantagem concorrencial face ao outro operador portuário.

²⁰⁷ No que concerne aos atuais contratos de concessão, deverá proceder-se a uma avaliação cuidada dos mesmos com o intuito de aferir em que medida é que eventuais diferenças entre contratos aplicados a terminais distintos, em particular as que se referem aos níveis e estrutura de rendas devidas pelo concessionário, poderão, elas próprias, redundar em distorções à concorrência e na ausência de um adequado *level playing field*, situação que, a verificar-se, importa corrigir no âmbito dos eventuais processos de renegociação de contratos de concessão.

²⁰⁸ Vide, a este propósito, o Plano 5+1 – Plano de Redução de Custos Portuários, descrito *infra* no Anexo III, o qual inclui a intenção de serem avaliados e revistos alguns dos atuais contratos de concessão, em particular aqueles que apresentam um prazo de concessão mais alargado, tendo em vista a redução dos custos de movimentação de carga portuária, o reforço da utilização dos terminais portuários e da eficiência e competitividade dos portos nacionais.

²⁰⁹ Ainda nesta linha de raciocínio, o processo de renegociação dos contratos de concessão deverá ser precedido da adequada preparação, visando a identificação dos possíveis cenários *win-win* que potenciam a margem de renegociação dos contratos com criação de valor para ambas as partes; mas visando, também, restringir o risco do processo de renegociação puder resultar em *auxílios de estado*, nos termos em que este conceito foi discutido *supra* na secção 4.3.

de preços mais baixos, contribuindo para reforçar a capacidade concorrencial e competitividade do terminal em causa;

- (ii) acresce o impacto sobre os incentivos do operador portuário na atração de tráfego adicional, decorrente do facto deste passar a apropriar-se de uma maior parcela da receita adicional gerada, resultando, daqui, um potencial reforço da utilização das infraestruturas portuárias;
- (iii) a redução do prazo (restante) da concessão, como contrapartida à diminuição das rendas cobradas ao operador portuário, resultaria num reforço da concorrência pelo mercado. Ou seja, o momento em que a concessão regressaria ao mercado, para novo procedimento competitivo de (re)atribuição, seria antecipado temporalmente e passaria a ser feito de uma forma mais frequente, resultando, daqui, um reforço da concorrência pelo mercado.

635. Acrescente-se que, da análise efetuada *supra*, parece haver margem para que se proceda a uma redução das rendas cobradas aos operadores portuários, incluindo as rendas variáveis, sem colocar em causa a sustentabilidade económico-financeira das administrações portuárias e a respetiva capacidade de financiamento dos investimentos. O que sai reforçado com a criação de mecanismos que restrinjam ou comprometam o Estado a não impor às administrações portuárias a distribuição (excessiva) de dividendos, conforme resulta da Recomendação 1.

Recomendação 3 – (Re)ajustamento do modelo de rendas das administrações portuárias

- Recomenda-se que se procurem implementar reduções nas rendas cobradas pelas administrações portuárias, no âmbito dos contratos de concessão, em benefício dos utilizadores dos terminais portuários.
- Recomenda-se a alteração na estrutura de rendas cobradas pelas administrações portuárias, que passe pela significativa redução do peso das rendas variáveis.
- Deverão aplicar-se princípios similares na definição das rendas a pagar pelos vários operadores portuários, com o intuito de evitar que eventuais diferenças entre contratos de concessão, em particular as que se referem aos níveis e estrutura de rendas, possam, elas próprias, redundar em distorções de concorrência e na ausência de um adequado *level playing field* entre operadores.
- Estas recomendações deverão aplicar-se não só aos novos contratos de concessão, mas também no âmbito dos eventuais processos de renegociação dos atuais contratos de concessão.
- No que se refere à renegociação dos atuais contratos de concessão, recomenda-se que, como contrapartida à redução das rendas atualmente devidas pelos operadores portuários, se proceda a uma redução do prazo das atuais concessões. Ou seja, numa lógica de reequilíbrio económico-financeiro da concessão, o operador passaria a beneficiar de rendas mais baixas, resultando num ritmo de recuperação do investimento mais rápido e, consequentemente, um prazo de concessão (restante) que poderia – e deveria – ser ajustado no sentido de se tornar mais curto.

6.4 Recomendação 4 – Liberalização do acesso aos mercados dos serviços portuários

636. Conforme concluído *supra* na sub-secção 4.5.2, decorrem, do atual enquadramento legal de acesso ao mercado e da prática das administrações portuárias, constrangimentos vários à prestação dos serviços portuários, os quais são, geralmente, prestados em regime de monopólio ou por um grupo muito restrito de agentes económicos.

637. Para alterar este cenário, propõe-se que, a par da promoção da concorrência pelo mercado, por via da previsão de um procedimento competitivo na concessão ou licenciamento do acesso à prestação dos principais serviços portuários, se promova a concorrência no mercado por via do aumento do número de prestadores de serviços portuários para, pelo menos, dois em cada um dos principais portos nacionais.
638. Nesse sentido, recomenda-se que, ao nível do enquadramento legislativo, sejam adotadas as soluções e os princípios previstos na *Proposta de Regulamento do Parlamento e do Conselho Europeu que estabelece um quadro normativo para o acesso aos serviços e a transparência financeira dos portos*, prevendo-se, como regra, a liberdade total de acesso à prestação de serviços portuários em todos os portos nacionais²¹⁰.
639. Deverá, ainda assim e em linha com a referida *Proposta de Regulamento*, poder limitar-se o número de prestadores de serviços portuários, desde que tal se justifique por razões de restrição de espaço ou reserva de terrenos na área do porto, bem como pela necessidade de imposição de obrigações de serviço público²¹¹.
640. Recomenda-se que, em caso de restrições de espaço ou de reserva de terrenos na área do porto que justifiquem a limitação do número de prestadores de serviços portuários, se garanta a prestação de serviços portuários por, pelo menos, dois operadores distintos para cada um dos serviços em causa.
641. Recomenda-se ainda que, nestes casos em que se justifique a limitação do número de prestadores de serviços portuários, as administrações portuárias procurem, a par da promoção da concorrência no mercado por via do aumento do número de operadores autorizados a prestar cada um dos serviços, implementar procedimentos competitivos de concessão do acesso à prestação dos vários serviços portuários, de forma a promover uma adequada concorrência pelo mercado.
642. Nesse âmbito, deverão os prazos de renovação das concessões do acesso ao mercado ser definidos por forma a promover-se a abertura frequente do mercado à concorrência²¹²; deverão ainda adotar-se, com as devidas adaptações, os princípios de promoção da concorrência previstos na Diretiva relativa à adjudicação de contratos de concessão, que foram descritos e analisados *supra* nos §§ 487 a 512.

²¹⁰ O que não deve obstar a que as administrações portuárias possam impor determinados requisitos mínimos aos prestadores de serviços portuários, nomeadamente requisitos relativos às qualificações profissionais, aos equipamentos necessários ou à segurança marítima, à segurança geral do porto e aos aspetos ambientais relevantes. A imposição dos requisitos mínimos não deverá, contudo, ser utilizada para introduzir barreiras no mercado de forma implícita, devendo, por conseguinte, os critérios que os definem ser objetivos e proporcionais, assegurando o tratamento equitativo de todos os operadores, atuais e potenciais.

²¹¹ E na medida em que se demonstre que a ausência de tal limitação possa obstar ao cumprimento das obrigações que incumbem aos prestadores de serviços portuários.

²¹² A este propósito, note-se que, não aparentando estar em causa investimentos significativos, será possível definir prazos de renovação de licenciamentos e concessões relativamente curtos e, consequentemente, poderá prever-se uma abertura frequente do mercado à concorrência.

Recomendação 4 – Liberalização do acesso aos mercados dos serviços portuários

- As administrações portuárias deverão procurar, a par da promoção da concorrência pelo mercado por via da implementação de procedimentos competitivos de acesso à prestação de serviços portuários, promover a concorrência no mercado por via do aumento do número de prestadores de serviços portuários em cada um dos principais portos nacionais.
- Nesse sentido, recomenda-se que, ao nível do enquadramento legislativo, sejam adotadas as soluções e os princípios previstos na *Proposta de Regulamento do Parlamento e do Conselho Europeu que estabelece um quadro normativo para o acesso aos serviços e a transparência financeira dos portos*, prevendo-se, como regra, a liberdade total de acesso à prestação de serviços portuários em todos os portos nacionais.
- E que eventuais limitações ao número de prestadores de serviços portuários apenas possam ocorrer por razões de restrição de espaço ou reserva de terrenos na área do porto ou pela necessidade de imposição de obrigações de serviço público.
- Recomenda-se que, em caso de restrições de espaço na área do porto que justifiquem a limitação do acesso aos mercados, (i) se garanta a prestação de serviços por, pelo menos, dois operadores distintos para cada um dos serviços em causa; (ii) deverão prever-se procedimentos competitivos de atribuição de concessões ou licenciamentos para a prestação de serviços portuários; e (iii) deverão os prazos de renovação das concessões de acesso ao mercado ser suficientemente curtos, por forma a promover-se a abertura frequente do mercado à concorrência.

6.5 Recomendação 5 – Reforço da transmissão de custos ao longo da cadeia de valor do setor portuário (*pass-through*)

643. Na recomendação 3, a AdC propôs uma redução das rendas cobradas aos operadores de terminais portuários, no âmbito dos contratos de concessão, em particular por via da significativa redução das rendas variáveis.
644. Ora, importa assegurar que a redução das rendas cobradas aos operadores portuários, a montante da cadeia de valor, seja transmitida a jusante sobre a forma de preços mais baixo, refletindo-se na fatura portuária paga pelos utilizadores últimos da cadeia de valor do setor portuário – isto é, os carregadores ou donos da carga movimentada nos portos. O mesmo é válido para qualquer outra medida que resulte numa redução de custos a montante da cadeia de valor.
645. De facto, para que uma cadeia de valor funcione de forma adequada, é necessário que eventuais reduções de custos a montante sejam transmitidas aos preços a jusante, refletindo-se na fatura final cobrada aos utilizadores últimos da cadeia de valor em causa²¹³.
646. A este propósito, note-se que um reforço da concorrência nos vários níveis da cadeia de valor é passível de contribuir para reforçar o grau de *pass-through* ao longo dessa mesma

²¹³ O grau de transmissão de alterações de custos ocorridas a montante aos preços a jusante é conhecido, na terminologia económica, por (grau de) *pass-through*. Assim, uma redução de custos a montante da cadeia de valor terá um impacto maior ou menor na fatura suportada pelos utilizadores últimos das infraestruturas portuárias (i.e., os carregadores) em função do maior ou menor (grau de) *pass-through* que caracteriza a cadeia de valor em causa.

cadeia, isto é, para que eventuais reduções de custos a montante sejam transmitidas aos preços a jusante²¹⁴.

647. A forma como os contratos de concessão são desenhados e implementados, por via, designadamente, da inclusão nos mesmos de mecanismos de incentivos (com bonificações e penalizações) ligados ao desempenho dos operadores portuários, tenderá, igualmente, a contribuir para criar a necessária pressão sobre os operadores portuários, no sentido destes fazerem refletir nos preços que cobram, a jusante, de eventuais reduções de custos de que beneficiem a montante. E, nessa medida, contribuir para reforçar o grau de *pass-through* ao longo da cadeia de valor do setor portuário.
648. Assim sendo, recomenda-se que os contratos de concessão passem a incluir indicadores de desempenho, de natureza operacional e económica, associados a objetivos claros de movimentação de carga e de promoção de utilização das infraestruturas; estes objetivos e indicadores de desempenho deverão ser monitorizáveis, recomendando-se às administrações portuárias a implementação de um sistema de efetiva monitorização do cumprimento dos objetivos e indicadores de desempenho previstos ou a prever nos contratos de concessão; recomenda-se, igualmente, que os contratos de concessão passem a incluir um efetivo sistema de incentivos, que inclua as adequadas bonificações e penalizações ligadas ao grau de cumprimento dos objetivos e indicadores de desempenho previstos ou a prever²¹⁵.

Recomendação 5 – Reforço da transmissão de custos ao longo da cadeia de valor do setor portuário (*pass-through*)

- Para que uma cadeia de valor funcione de forma adequada, é necessário que reduções de custos a montante sejam adequadamente transmitidas a jusante, refletindo-se na fatura cobrada aos utilizadores últimos dessa cadeia de valor.
- Tal é conseguido por via do reforço da concorrência nos vários níveis da cadeia de valor; mas também por via da forma como os contratos de concessão são desenhados e implementados, através, designadamente, da inclusão dos mesmos de mecanismos de incentivos ligados ao desempenho dos operadores.
- Nesses termos, recomenda-se que os contratos de concessão passem a incluir indicadores de desempenho, de natureza operacional e económica, associados a objetivos claros de movimentação de carga e de promoção de utilização das infraestruturas; estes objetivos e indicadores de desempenho deverão ser monitorizáveis, recomendando-se às administrações portuárias a implementação de um sistema de efetiva monitorização do cumprimento dos objetivos e indicadores de desempenho a prever nos contratos de concessão; recomenda-se, ainda, que os contratos de concessão passem a incluir um efetivo sistema de incentivos, que inclua as adequadas bonificações e penalizações ligadas ao grau de cumprimento dos objetivos e indicadores de desempenho a prever.

²¹⁴ Se é verdade que, em teoria, até um monopolista, quando confrontado com uma redução de custos – em particular, a nível dos custos variáveis ou dos custos marginais –, fará refletir uma parte dessa redução nos preços que cobra aos seus clientes, também se reconhece que o grau de *pass-through* ao longo da cadeia de valor tende a ser tão mais significativo quanto maior for a concorrência existente em cada um dos níveis dessa mesma cadeia. Assim, o conjunto de recomendações apresentadas no presente Estudo que visam promover a concorrência no setor portuário, ao reforçarem as condições de concorrência em diferentes níveis da cadeia de valor do setor portuário, são passíveis de reforçar o grau de *pass-through* ao longo dessa mesma cadeia.

²¹⁵ Esta recomendação é válida não apenas para os novos contratos de concessão, mas também para efeitos de renegociação dos atuais contratos de concessão nos termos do proposto *supra* na Recomendação 3. A este propósito, reitera-se aqui o referido nos §§ 536 e 537, isto é, de que a redução das rendas variáveis, no âmbito da renegociação dos contratos de concessão, deveria ocorrer, apenas, mediante uma demonstração cabal, pelo concessionário, de que essa medida se traduziria numa efetiva e adequada redução dos preços de utilização dos terminais portuários.

Anexo I – Caracterização da atividade dos portos do Continente

649. Procede-se à análise da evolução da atividade de cada um dos portos do Continente, de forma discriminada por tipo de carga movimentada. Para o efeito, atente-se à informação que consta nas tabelas e nos gráficos seguintes.

Tabela 31: Atividade Portuária por Tipo de Carga (2013) – % do Total do Porto

Tipo de Carga	V.Castelo	Leixões	Aveiro	Fig. Foz	Lisboa	Setúbal	Sines
Fracionada	57,3%	5,2%	40,0%	58,5%	0,8%	41,3%	0,4%
Contentorizada	0,4%	36,6%	0,0%	7,3%	45,2%	9,0%	33,0%
Ro-Ro	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,2%	2,8%	0,0%
Granéis Sólidos	37,1%	12,2%	33,7%	34,3%	40,2%	40,2%	12,6%
Granéis Líquidos	5,2%	45,5%	26,4%	0,0%	13,7%	6,7%	54,0%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: IPTM.

Tabela 32: Atividade Portuária por Tipo de Carga (ton.) – Variação anual média 2010-13

Tipo de Carga	V.Castelo	Leixões	Aveiro	Fig. Foz	Lisboa	Setúbal	Sines
Fracionada	-5,3%	14,3%	5,6%	17,2%	-31,1%	19,6%	25,4%
Contentorizada	-4,4%	8,0%	n.a.	-4,5%	1,6%	8,0%	40,1%
Ro-Ro	n.a.	46,2%	n.a.	n.a.	-21,1%	-7,9%	n.a.
Granéis Sólidos	2,8%	-2,0%	-3,0%	2,8%	1,1%	-9,9%	15,5%
Granéis Líquidos	15,3%	5,2%	3,1%	n.a.	-3,6%	-12,6%	3,0%
TOTAL	-1,8%	5,6%	1,8%	9,5%	-0,0%	0,0%	12,7%

Fonte: IPTM.

Porto de Viana do Castelo

650. No que se refere ao porto de Viana do Castelo, observam-se os seguintes aspetos relativos à sua atividade de movimentação de cargas:

- Ocupa a 7ª posição em termos de atividade portuária em Portugal, com uma quota de 0,6% do total da movimentação de carga nos portos do Continente, em 2013, resultante de quotas nos movimentos de entrada e saída de, respetivamente, 0,5% e 0,8%;
- Entre 2010 e 2013, a atividade deste porto decresceu a uma taxa anual média negativa de 1,8%, o que, face à taxa de crescimento anual média de 6,9% na atividade global dos portos do Continente, resultou na diminuição da quota relativa do porto de Viana do Castelo de 0,8%, em 2010, para 0,6% em 2013;
- A expedição e receção de carga representaram, em 2013, respetivamente, 58% e 42% de toda a carga movimentada no porto de Viana do Castelo, tendo a quota de expedição aumentado significativamente face aos 34% verificados no ano de 2010;
- A expedição de carga teve, em 2013, um peso maior no total dos movimentos no porto de Viana do Castelo (58%), do que a nível global de todos os portos do Continente, em que a quota da expedição correspondeu a 43% de toda a carga movimentada;
- No que se refere à quota das expedições de carga, no total dos movimentos do porto, o porto de Viana do Castelo apresenta a segunda quota mais elevada dos portos do Continente (58%), atrás do porto de Setúbal (63%);

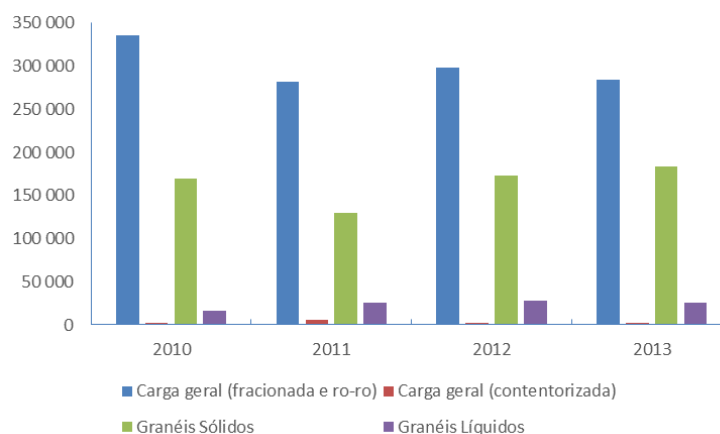
- O porto de Viana do Castelo movimenta, essencialmente, carga geral fracionada e granéis sólidos, categorias que representaram, em 2013, cerca de 57% e 37% de toda a atividade de movimentação de carga do porto, respetivamente;
- Entre 2010 e 2013, a movimentação de granéis sólidos cresceu a uma taxa anual média de 2,8% no porto de Viana do Castelo;
- Em idêntico período, a movimentação de carga geral fracionada diminuiu a uma taxa anual média de 5,3%, mantendo-se, ainda assim, como a categoria de carga mais movimentada no porto de Viana do Castelo;
- Não obstante a importância da carga geral fracionada e dos granéis sólidos na atividade do porto de Viana do Castelo, as quotas deste porto na movimentação total daqueles tipos de carga, a nível do Continente, são iguais, apenas, a 4% e 1,1%, respetivamente.

Tabela 33: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, no porto de V.Castelo (ton.)

	2010	2011	2012	2013	Tx.Var.10-13 Média anual
Carga Fracionada	335 346	282 166	298 756	284 410	-5,3%
Carga Contentorizada	2 372	5 757	2 199	2 075	-4,4%
Carga Ro-Ro	0	0	0	0	n.a.
Granéis Sólidos	169 505	129 532	173 568	183 916	2,8%
Granéis Líquidos	16 917	26 164	28 394	25 954	15,3%
TOTAL	524 140	443 619	502 917	496 355	-1,8%

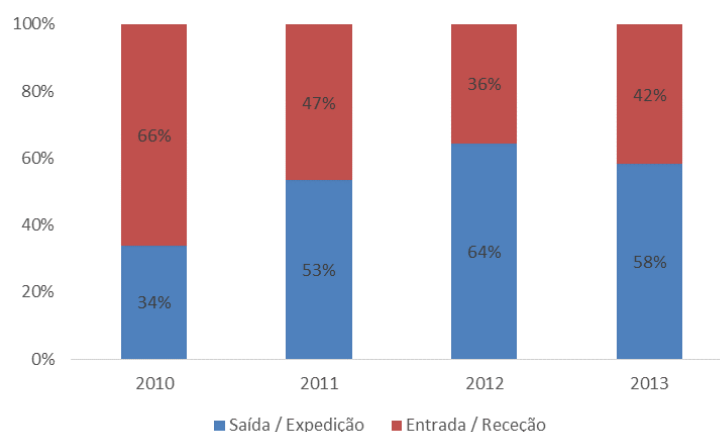
Fonte: IPTM.

Gráfico 21: Movimentação de carga por categoria – Porto de V. do Castelo



Fonte: IPTM.

Gráfico 22: Movimentos de entrada e saída no Porto de V. do Castelo



Fonte: IPTM.

Porto de Leixões

651. No que concerne ao porto de Leixões, observam-se os seguintes aspetos relativos à sua atividade de movimentação de cargas:

- É o 2.º porto com maior atividade em Portugal, com uma quota de 21,7% do total da movimentação de carga nos portos do Continente, em 2013, resultante de quotas nos movimentos de entrada e saída de, respetivamente, 22% e 21,3%;
- Entre 2010 e 2013, a atividade deste porto cresceu a uma taxa anual média 5,6%, o que, face à taxa de crescimento anual média de 6,9% na atividade global dos portos do Continente, resultou numa ligeira diminuição da quota relativa do porto de Leixões de 22,4%, em 2010, para 21,7% em 2013;
- É o porto com a 3ª maior taxa de crescimento anual média (5,6% ao ano), a seguir aos portos de Sines (12,7% ao ano) e Figueira da Foz (9,5% ao ano), mantendo, ainda assim, um crescimento inferior ao da atividade global de movimentação de cargas no conjunto dos portos do Continente;
- A expedição e receção de carga representaram, em 2013, respetivamente, 42% e 58% de toda a carga movimentada no porto de Leixões, tendo a quota de expedição aumentado significativamente face aos 31% verificados no ano de 2010;
- A expedição de carga teve, em 2013, um peso no total dos movimentos no porto de Leixões (42%) sensivelmente idêntico ao verificado a nível global de todos os portos do Continente, em que a quota da expedição correspondeu a 43% de toda a carga movimentada;
- O porto de Leixões movimenta, sobretudo, granéis líquidos, carga contentorizada e, em menor escala, granéis sólidos, categorias que representaram, em 2013, cerca de 45,5%, 36,6% e 12,2% de toda a atividade de movimentação de carga do porto, respetivamente;
- Entre 2010 e 2013, os granéis líquidos e a carga contentorizada movimentados no porto de Leixões cresceram a uma taxa anual média de 5,2% e 8%, respetivamente, enquanto que os granéis sólidos decresceram a uma taxa anual média de 2%;
- O porto de Leixões detém uma quota na ordem dos 25% de toda a carga movimentada nos portos do Continente, no que se refere às categorias de granéis líquidos e de

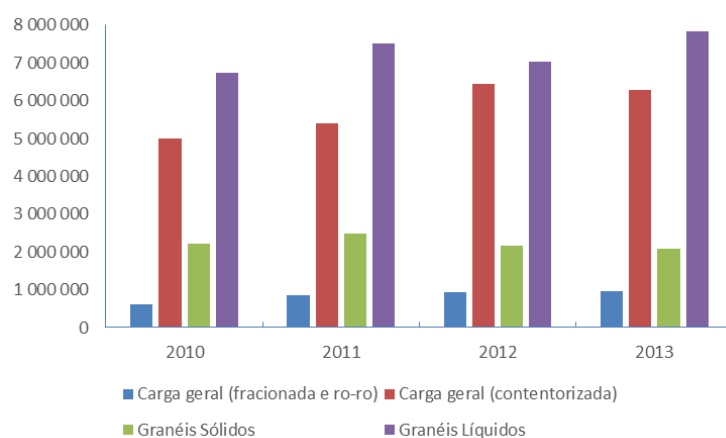
granéis sólidos. Já no referente aos granéis sólidos, este porto detém uma quota igual a cerca de 12% de todos os granéis sólidos movimentados nos portos do Continente.

Tabela 34: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, no porto de Leixões (ton.)

	2010	2011	2012	2013	Tx.Var.10-13 Média anual
Carga Fracionada	595 812	841 360	915 766	890 642	14,3%
Carga Contentorizada	4 992 512	5 408 506	6 458 475	6 293 049	8,0%
Carga Ro-Ro	23 984	10 066	17 500	74 875	46,2%
Granéis Sólidos	2 226 891	2 493 986	2 168 185	2 095 947	-2,0%
Granéis Líquidos	6 729 718	7 506 520	7 047 615	7 824 513	5,2%
TOTAL	14 568 919	16 260 439	16 607 541	17 179 026	5,6%

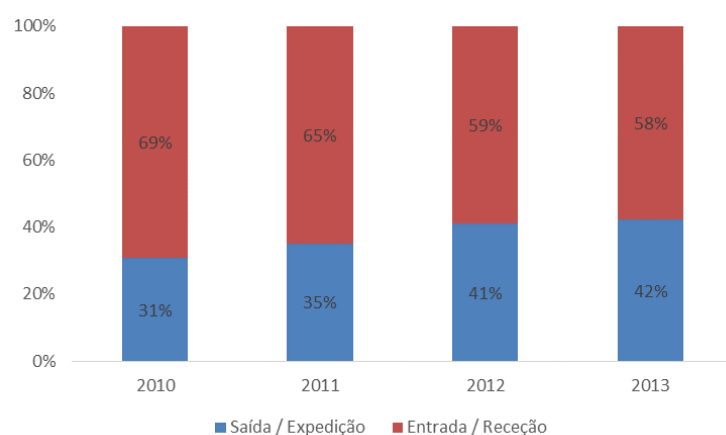
Fonte: IPTM.

Gráfico 23: Movimentação de carga por categoria – Porto de Leixões



Fonte: IPTM.

Gráfico 24: Movimentos de entrada e saída no Porto de Leixões



Fonte: IPTM.

Porto de Aveiro

652. Já no que se refere ao porto de Aveiro, observam-se os seguintes aspetos relativos à sua atividade de movimentação de cargas:

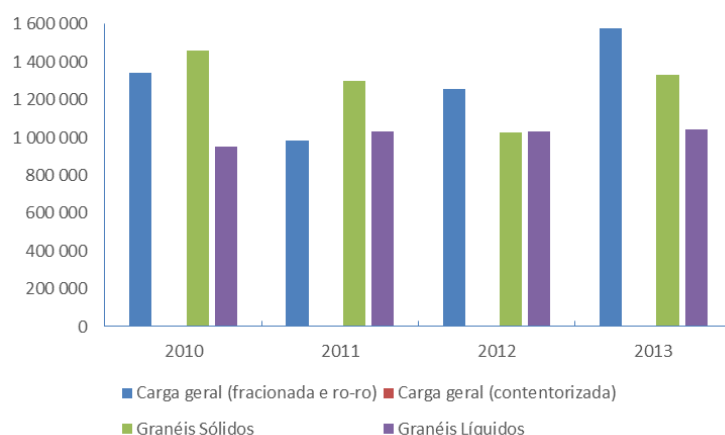
- Ocupa a 5ª posição em termos de atividade portuária em Portugal, com uma quota de 5% do total da movimentação de carga nos portos do Continente, em 2013, resultante de quotas nos movimentos de entrada e saída de, respetivamente, 4,4% e 5,8%;
- Entre 2010 e 2013, a atividade deste porto cresceu a uma taxa anual média de 1,8%, o que, face à taxa de crescimento anual média de 6,9% na atividade global dos portos do Continente, resultou na diminuição da quota relativa do porto de Aveiro de 5,8%, em 2010, para 5% em 2013;
- A expedição e receção de carga representaram, ambas, em 2013, 50% de toda a carga movimentada no porto de Aveiro, tendo a quota de expedição aumentado face aos 45% verificados no ano de 2010;
- A expedição de carga teve, em 2013, um peso maior no total dos movimentos no porto de Aveiro (50%), do que a nível global de todos os portos do Continente, em que a quota da expedição correspondeu a 43% de toda a carga movimentada;
- O porto de Aveiro movimenta, essencialmente, carga geral fracionada, granéis sólidos e granéis líquidos, categorias que representaram, em 2013, cerca de 40%, 34% e 26% de toda a atividade de movimentação de carga do porto, respetivamente;
- Entre 2010 e 2013, a carga geral fracionada e os granéis líquidos movimentados no porto de Aveiro cresceram a uma taxa anual média de 5,6% e 3,1%, respetivamente, enquanto que os granéis sólidos decresceram a uma taxa anual média de 3%;
- O porto de Aveiro detém uma quota na ordem dos 22% de toda a carga geral fracionada movimentada nos portos do Continente. Já no referente aos granéis sólidos e aos granéis líquidos, este porto detém quotas iguais a, respetivamente, cerca de 8% e 3,4% de toda carga movimentada nos portos do Continente nas referidas categorias.

Tabela 35: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, no porto de Aveiro (ton.)

	2010	2011	2012	2013	Tx.Var.10-13 Média anual
Carga Fracionada	1 340 888	982 546	1 259 337	1 580 710	5,6%
Carga Contentorizada	0	0	0	0	n.a.
Carga Ro-Ro	0	0	0	50	n.a.
Granéis Sólidos	1 459 748	1 300 993	1 025 170	1 332 613	-3,0%
Granéis Líquidos	952 036	1 033 980	1 033 560	1 042 741	3,1%
TOTAL	3 752 671	3 317 519	3 318 067	3 956 114	1,8%

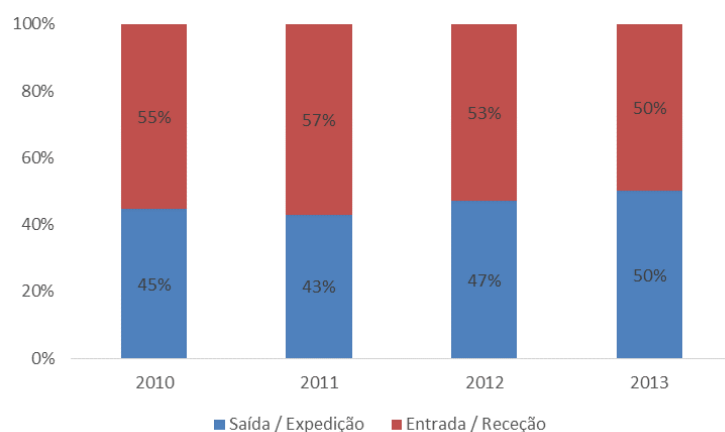
Fonte: IPTM.

Gráfico 25: Movimentação de carga por categoria – Porto de Aveiro



Fonte: IPTM.

Gráfico 26: Movimentos de entrada e saída no Porto de Aveiro



Fonte: IPTM.

Porto de Figueira da Foz

653. Ademais, em relação ao porto de Figueira da Foz, observam-se os seguintes aspetos relativos à sua atividade de movimentação de cargas:

- Ocupa a 6ª posição em termos de atividade portuária em Portugal, com uma quota de 2,7% do total da movimentação de carga nos portos do Continente, em 2013, resultante de quotas nos movimentos de entrada e saída de, respetivamente, 2% e 3,6%;
- Entre 2010 e 2013, a atividade deste porto cresceu de forma significativa, a uma taxa anual média de 9,5%, o que, face à taxa de crescimento anual média de 6,9% na atividade global dos portos do Continente, resultou no aumento da quota relativa do porto de Figueira da Foz de 2,5%, em 2010, para 2,7% em 2013;
- É o porto com a 2ª maior taxa de crescimento anual média (9,5% ao ano), a seguir ao porto de Sines (12,7% ao ano);
- A expedição e receção de carga representaram, em 2013, respetivamente, 57% e 43% de toda a carga movimentada no porto de Figueira da Foz, tendo a quota de expedição aumentado face aos 52% verificados no ano de 2010;

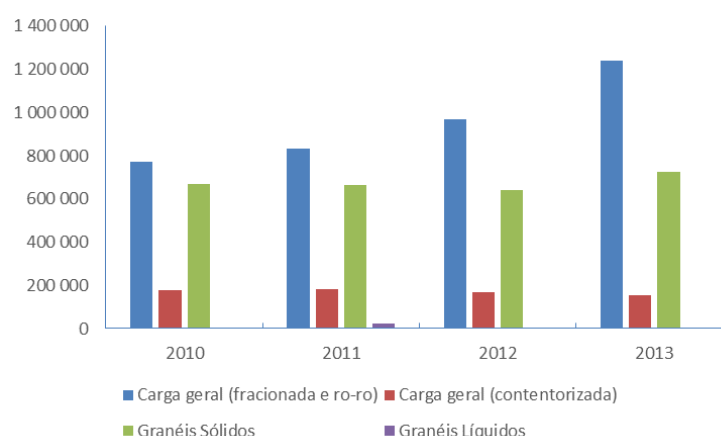
- A expedição de carga teve, em 2013, um peso maior no total dos movimentos no porto de Aveiro (57%), do que a nível global de todos os portos do Continente, em que a quota da expedição correspondeu a 43% de toda a carga movimentada;
- No que se refere à quota das expedições de carga, no total dos movimentos do porto, o porto da Figueira da Foz apresenta a terceira quota mais elevada dos portos do Continente (57%), atrás dos portos de Setúbal (63%) e de Viana do Castelo (58%);
- O porto de Figueira da Foz movimentou, sobretudo, carga geral fracionada e granéis sólidos, categorias que representaram, em 2013, cerca de 59% e 34% de toda a atividade de movimentação de carga do porto, respetivamente;
- Entre 2010 e 2013, a movimentação de carga geral fracionada cresceu significativamente no porto da Figueira da Foz, a uma taxa anual média de 17,2%, representando este porto, em 2013, cerca de 17% de toda a carga geral fracionada movimentada nos portos do Continente;
- Em idêntico período, a movimentação de granéis sólidos cresceu a uma taxa anual média de 2,8% no porto da Figueira da Foz, representando este porto, em 2013, apenas 4,4% de todos os granéis sólidos movimentados nos portos do Continente.

Tabela 36: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, no porto de Fig. Foz (ton.)

	2010	2011	2012	2013	Tx.Var.10-13 Média anual
Carga Fracionada	770 160	831 475	969 671	1 239 547	17,2%
Carga Contentorizada	176 967	181 214	167 846	154 374	-4,5%
Carga Ro-Ro	0	0	0	0	n.a.
Granéis Sólidos	668 765	665 641	643 432	726 221	2,8%
Granéis Líquidos	0	23 503	6 889	0	n.a.
TOTAL	1 615 891	1 701 833	1 787 838	2 120 142	9,5%

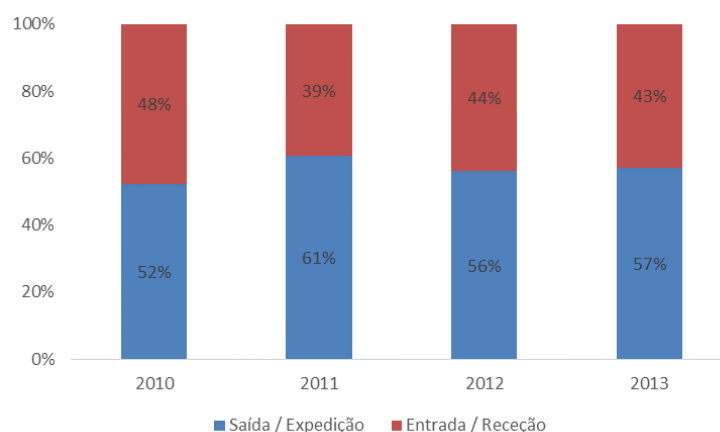
Fonte: IPTM.

Gráfico 27: Movimentação de carga por categoria – Porto de Fig. Foz



Fonte: IPTM.

Gráfico 28: Movimentos de entrada e saída no Porto de Figueira da Foz



Fonte: IPTM.

Porto de Lisboa

654. Relativamente ao porto de Lisboa, observam-se os seguintes aspetos relativos à sua atividade de movimentação de cargas:

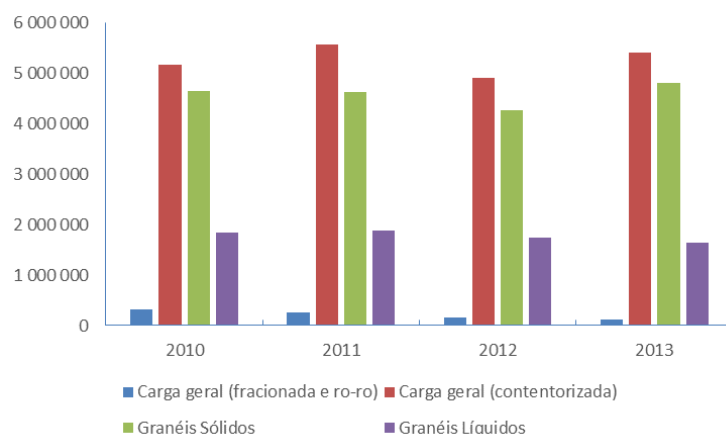
- É o 3.º porto com maior atividade em Portugal, com uma quota de 15,1% do total da movimentação de carga nos portos do Continente, em 2013, resultante de quotas nos movimentos de entrada e saída de, respetivamente, 15,5% e 14,7%;
- Entre 2010 e 2013, a atividade deste porto manteve-se sensivelmente estagnada, tendo-se observado uma ligeiríssima diminuição da mesma, o que, face à taxa de crescimento anual média de 6,9% na atividade global dos portos do Continente, resultou na diminuição da quota relativa do porto de Lisboa de 18,5%, em 2010, para 15,1% em 2013;
- A expedição e receção de carga representaram, em 2013, respetivamente, 42% e 58% de toda a carga movimentada no porto de Lisboa, tendo a quota de expedição aumentado face aos 35% verificados no ano de 2010;
- A expedição de carga teve, em 2013, um peso no total dos movimentos no porto de Lisboa (42%) sensivelmente idêntico ao verificado a nível global de todos os portos do Continente, em que a quota da expedição correspondeu a 43% de toda a carga movimentada;
- O porto de Lisboa movimenta, essencialmente, carga contentorizada, granéis sólidos e, em menor escala, granéis líquidos, categorias que representaram, em 2013, cerca de 45%, 40% e 14% de toda a atividade de movimentação de carga do porto, respetivamente;
- Entre 2010 e 2013, a carga contentorizada e os granéis sólidos movimentados no porto de Lisboa cresceram a uma taxa anual média de 1,6%% e 1,1%, respetivamente, enquanto que os granéis líquidos decresceram a uma taxa anual média de 3,6%;
- O porto de Lisboa detém quotas na ordem dos 25% e 29% de toda a carga contentorizada e granéis sólidos movimentada nos portos do Continente, respetivamente. Já no referente aos granéis líquidos, este porto movimenta, apenas, cerca de 5,4% de todos os granéis líquidos movimentados nos portos do Continente.

Tabela 37: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, no porto de Lisboa (ton.)

	2010	2011	2012	2013	Tx.Var.10-13 Média anual
Carga Fracionada	287 128	238 282	127 954	93 740	-31,1%
Carga Contentorizada	5 170 116	5 584 587	4 911 309	5 418 815	1,6%
Carga Ro-Ro	40 254	20 126	23 924	19 749	-21,1%
Granéis Sólidos	4 658 256	4 624 923	4 274 376	4 814 742	1,1%
Granéis Líquidos	1 837 818	1 892 626	1 743 134	1 643 848	-3,6%
TOTAL	11 993 572	12 360 544	11 080 697	11 990 895	-0,0%

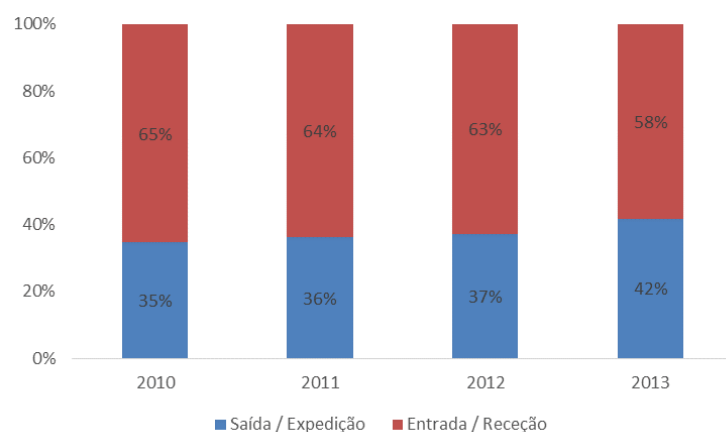
Fonte: IPTM.

Gráfico 29: Movimentação de carga por categoria – Porto de Lisboa



Fonte: IPTM.

Gráfico 30: Movimentos de entrada e saída no Porto de Lisboa



Fonte: IPTM.

Porto de Setúbal

655. Já no que concerne ao porto de Setúbal, observam-se os seguintes aspetos relativos à sua atividade de movimentação de cargas:

- Ocupa a 4ª posição em termos de atividade portuária em Portugal, com uma quota de 8,8% do total da movimentação de carga nos portos do Continente, em 2013,

resultante de quotas nos movimentos de entrada e saída de, respetivamente, 5,8% e 12,9%;

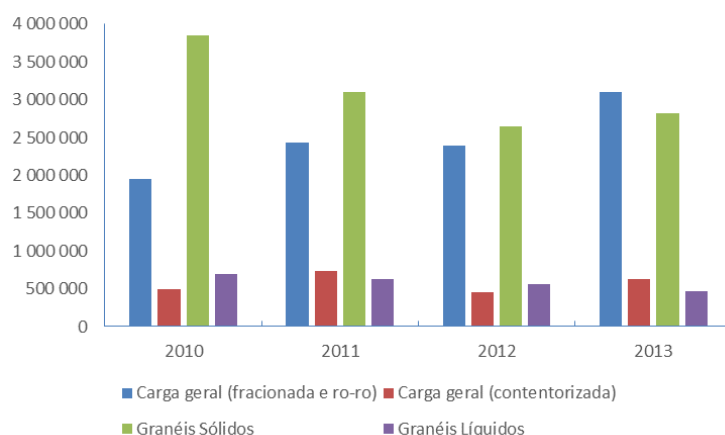
- Entre 2010 e 2013, a atividade deste porto manteve-se sensivelmente estagnada, tendo-se observado um ligeiríssimo crescimento da mesma, o que, face à taxa de crescimento anual média de 6,9% na atividade global dos portos do Continente, resultou na diminuição da quota relativa do porto de Setúbal de 10,8%, em 2010, para 8,8% em 2013;
- A expedição e receção de carga representaram, em 2013, respetivamente, 63% e 37% de toda a carga movimentada no porto de Setúbal, tendo a quota de expedição aumentado face aos 57% verificados no ano de 2010;
- A expedição de carga teve, em 2013, um peso maior no total dos movimentos no porto de Setúbal (63%), do que a nível global de todos os portos do Continente, em que a quota da expedição correspondeu a 43% de toda a carga movimentada;
- Apresenta a quota das expedições de carga, no total dos movimentos do porto, mais elevada dos portos do Continente (63%), logo seguido do porto de Viana do Castelo (58%) e da Figueira da Foz (57%);
- O porto de Setúbal movimenta, essencialmente, carga geral fracionada e granéis sólidos e, em menor escala, carga contentorizada, categorias que representaram, em 2013, cerca de 41%, 40% e 9% de toda a atividade de movimentação de carga do porto, respetivamente;
- Entre 2010 e 2013, a movimentação de carga geral fracionada cresceu significativamente no porto de Setúbal, a uma taxa anual média de 19,6%, representando este porto, em 2013, cerca de 41% de toda a carga geral fracionada movimentada nos portos do Continente;
- Em idêntico período, a movimentação de granéis sólidos decresceu significativamente a uma taxa anual média de 9,9%, representando este porto, ainda assim, em 2013, cerca de 17% de todos os granéis sólidos movimentados nos portos do Continente.
- Já relativamente à movimentação de carga contentorizada, o porto de Setúbal detém uma quota de, apenas, 2,6% de toda a carga contentorizada nos portos do Continente, não obstante se ter assistido a um crescimento anual médio deste tipo de carga, no porto de setúbal, de cerca de 8% no período entre 2010 e 2013.

Tabela 38: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, no porto de Setúbal (ton.)

	2010	2011	2012	2013	Tx.Var.10-13 Média anual
Carga Fracionada	1 695 964	2 166 782	2 181 458	2 897 883	19,6%
Carga Contentorizada	498 158	735 737	450 930	627 649	8,0%
Carga Ro-Ro	255 285	265 071	214 191	199 421	-7,9%
Granéis Sólidos	3 855 986	3 097 127	2 653 013	2 816 579	-9,9%
Granéis Líquidos	700 862	627 870	558 987	467 135	-12,6%
TOTAL	7 006 253	6 892 587	6 058 579	7 008 667	0,0%

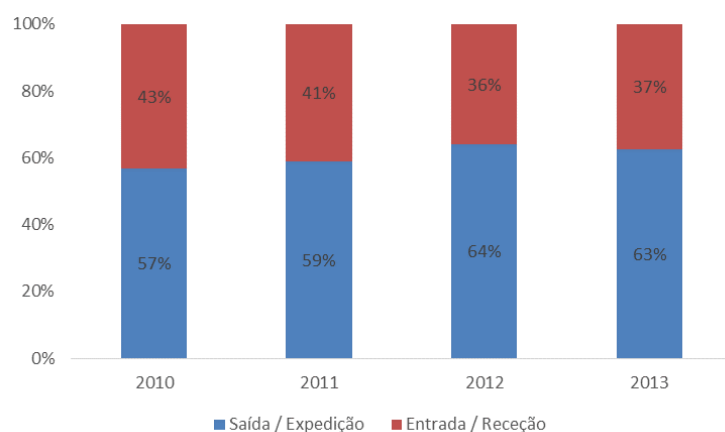
Fonte: IPTM.

Gráfico 31: Movimentação de carga por categoria – Porto de Setúbal



Fonte: IPTM.

Gráfico 32: Movimentos de entrada e saída no Porto de Setúbal



Fonte: IPTM.

Porto de Sines

656. Por último, em relação ao porto de Sines, observam-se os seguintes aspetos relativos à sua atividade de movimentação de cargas:

- É o porto com maior atividade em Portugal, com uma quota de 46,1% do total da movimentação de carga nos portos do Continente, em 2013, resultante de quotas nos movimentos de entrada e saída de, respetivamente, 49,9% e 41%;
- Entre 2010 e 2013, a atividade deste porto cresceu de forma significativa, a uma taxa anual média de 12,7%, o que, face à taxa de crescimento anual média de 6,9% na atividade global dos portos do Continente, resultou no aumento da quota relativa do porto de Sines de 39,2%, em 2010, para 46,1% em 2013;
- É o porto com a maior taxa de crescimento anual média (12,7% ao ano), no período compreendido entre os anos de 2010 e 2013, à frente dos portos da Figueira da Foz (9,5% ao ano) e Leixões (5,6% ao ano);
- A expedição e receção de carga representaram, em 2013, respetivamente, 38% e 62% de toda a carga movimentada no porto de Sines, tendo a quota de expedição aumentado face aos 34% verificados no ano de 2010;

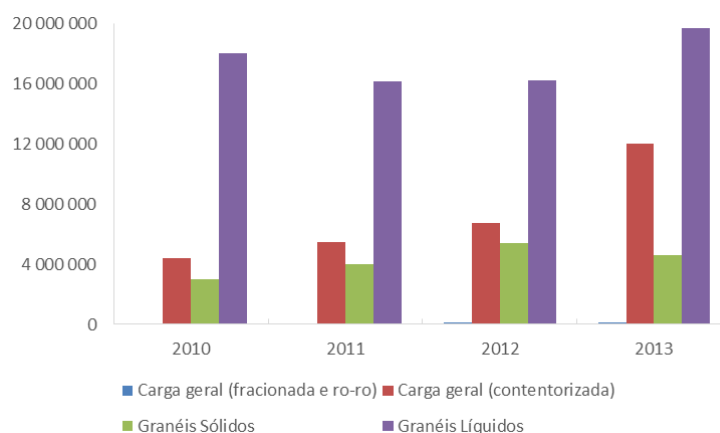
- A expedição de carga teve, em 2013, um peso menor no total dos movimentos no porto de Sines (38%), do que a nível global de todos os portos do Continente, em que a quota da expedição correspondeu a 43% de toda a carga movimentada;
- O porto de Sines movimentou, essencialmente, granéis líquidos, carga contentorizada e, em menor escala, granéis sólidos, categorias que representaram, em 2013, cerca de 54%, 33% e 13% de toda a atividade de movimentação de carga do porto, respetivamente;
- O porto de Sines representa, respetivamente, cerca de 64% e 49% de todos os granéis líquidos e carga contentorizada movimentada nos portos do Continente, tendo-se assistido, no caso concreto da carga contentorizada, a um enorme crescimento médio anual deste tipo de carga nos últimos anos. De facto, a movimentação de carga contentorizada cresceu, no porto de Sines, a uma taxa anual média igual a cerca de 40%, no período compreendido entre os anos de 2010 e de 2013.
- Em idêntico período, assistiu-se, também, a um significativo crescimento na movimentação de granéis sólidos no porto de Sines, verificando-se uma taxa de crescimento média anual na ordem dos 15,5%.
- Já no que concerne aos granéis líquidos, assistiu-se, no período compreendido entre os anos de 2010 e 2013, a um crescimento médio anual na ordem dos 3% na movimentação desta categoria de carga no porto de Sines.

Tabela 39: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, no porto de Sines (ton.)

	2010	2011	2012	2013	Tx.Var.10-13 Média anual
Carga Fracionada	77 894	94 500	123 306	153 546	25,4%
Carga Contentorizada	4 380 183	5 495 162	6 757 027	12 038 851	40,1%
Carga Ro-Ro	0	0	0	46	n.a.
Granéis Sólidos	2 996 272	4 041 594	5 406 869	4 615 432	15,5%
Granéis Líquidos	18 030 409	16 150 656	16 275 552	19 705 909	3,0%
TOTAL	25 484 758	25 781 913	28 562 754	36 513 785	12,7%

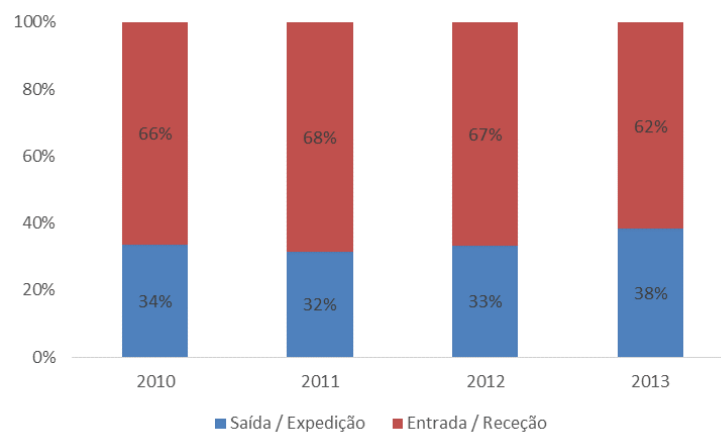
Fonte: IPTM.

Gráfico 33: Movimentação de carga por categoria – Porto de Sines



Fonte: IPTM.

Gráfico 34: Movimentos de entrada e saída no Porto de Sines



Fonte: IPTM.

Anexo II - Características físicas das infraestruturas portuárias do Continente: Fundos, Comprimentos e Bocas dos Navios

Tabela 40: Fundos, Comprimentos e Bocas dos Navios disponíveis no Porto de V. do Castelo

Locais / Terminais	Fundos / Calado de Navio		Comprimento de Navio		Boca de Navio	
	Disponíveis – m (ZH)	Disponibilizar – m (ZH) [Ano]	Disponível (m)	Disponibilizar (m) [Ano]	Disponível (m)	Disponibilizar (m) [Ano]
Barra / Canal Principal de Acesso Marítimo	8		180		n.d. (s/limite)	
Cais Comercial – Margem Sul	9					
Cais da Margem Norte	5,5					

Fonte: IEVA, Relatório Final, 2014.

Tabela 41: Fundos, Comprimentos e Bocas dos Navios disponíveis no Porto de Leixões

Terminais	Fundos / Calado de Navio		Comprimento de Navio		Boca de Navio	
	Disponíveis – m (ZH)	Disponibilizar – m (ZH) [Ano]	Disponível (m)	Disponibilizar (m) [Ano]	Disponível (m)	Disponibilizar (m) [Ano]
Barra / Canal Principal de Acesso Marítimo	12		300*	300** [2018]	32,3	42
Terminal de Contentores Norte	10		220		32,3	32,3
Terminal de Contentores Sul	12		220		32,3	32,3
Terminal de Graneis Agroalimentares (D4N)	12		220		32,3	32,3
Cais de Carga Geral e Granéis	11		220		32,3	32,3
Terminal Oceânico	30		n.d. (s/limite)		n.d. (s/limite)	n.d. (s/limite)
Terminal Petroleiro	14; 10; 6		250; 200; 110		n.d. (s/limite)	n.d. (s/limite)
Terminal RO-RO	10		220		32,3	32,3
Terminal Multiusos (Molhe Sul)	10		200		n.d. (s/limite)	n.d. (s/limite)
Estação de Passageiros (DIN)	10		220		n.d. (s/limite)	n.d. (s/limite)
Novo Terminal de Passageiros (Molhe Sul)	10		300		n.d. (s/limite)	n.d. (s/limite)
Novo Terminal de Contentores		14 [2018]		300 [2018]		42

Fonte: IEVA, Relatório Final, 2014.

* Só para Navios de Cruzeiros. ** Para todo o tipo de Navios.

Tabela 42: Fundos, Comprimentos e Bocas dos Navios disponíveis no Porto de Aveiro

Locais / Terminais	Fundos / Calado de Navio		Comprimento de Navio		Boca de Navio	
	Disponíveis – m (ZH)	Disponibilizar – m (ZH) [Ano]	Disponível (m)	Disponibilizar (m) [Ano]	Disponível (m)	Disponibilizar (m) [Ano]
Barra / Canal Principal de Acesso Marítimo	12,5	13,2 [2014]	150	200 [2014/17]	26	27 [2014]
Terminal Norte (Multiusos)	12		150		26	
Terminal para Contentores e RO-RO	12		150		26	
Terminal de Granéis Sólidos	12		150		26	
Terminal de Granéis Líquidos	12		150		26	
Terminal Sul (Multiusos)	7		150		18	

Fonte: IEVA, Relatório Final, 2014.

Tabela 43: Fundos, Comprimentos e Bocas dos Navios disponíveis no Porto de Fig. da Foz

Locais / Terminais	Fundos / Calado de Navio		Comprimento de Navio		Boca de Navio	
	Disponíveis – m (ZH)	Disponibilizar – m (ZH) [Ano]	Disponível (m)	Disponibilizar (m) [Ano]	Disponível (m)	Disponibilizar (m) [Ano]
Barra / Canal Principal de Acesso Marítimo	7	(*)	120		18,5	
Terminal de Carga Geral	6		120		18,5	
Terminal de Granéis Sólidos	7		120		18,5	

Fonte: IEVA, Relatório Final, 2014.

* Função dos resultados dos estudos de viabilidade a desenvolver relativamente à acessibilidade flúvio-marítima.

Tabela 44: Fundos, Comprimentos e Bocas dos Navios disponíveis no Porto de Lisboa

Locais / Terminais	Fundos / Calado de Navio		Comprimento de Navio		Boca de Navio	
	Disponíveis – m (ZH)	Disponibilizar – m (ZH) [Ano]	Disponível (m)	Disponibilizar (m) [Ano]	Disponível (m)	Disponibilizar (m) [Ano]
Barra / Canal Principal de Acesso Marítimo	16,5	18,5 [2014/16]	Sem limite		Sem limite	
Terminal de Contentores de Alcântara	14	16 [2014/20]	Sem limite		Sem limite	
Terminal de Contentores de Santa Apolónia	11	13 [2014]	240		Sem limite	
Terminal Multiusos do Beato	7		Sem limite		Sem limite	
Terminal Multiusos do Poço do Bispo	6		Sem limite		Sem limite	
Terminal Multipurpose de Lisboa	6		Sem limite		Sem limite	
Terminal de Granéis Alimentares da Trafaria	17,5		280		Sem limite	
Terminal de Granéis Alimentares do Beato	7,3		Sem limite		Sem limite	
Terminal de Granéis Alimentares de Palença	15		290		Sem limite	
Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro	9,5		215		27,5	
Terminal do Barreiro (Granéis Sólidos)	10,5		145		27,5	
Terminais de Serviço Privado (Licenças)						
Terminal de Granéis Líquidos da Banática	11,5		205		Sem limite	
Terminal de Granéis Líquidos de Porto Brandão	14		180		Sem limite	
Terminal de Granéis Líquidos de Porto dos Buchos	12		225		Sem limite	
Terminal de Granéis Líquidos do Rosairinho	11,5		Já não existe			
Terminal de Alhandra – IBEROL	5		100		22,5	
Terminal de Alhandra - CIMPOR	5		100		22,5	

Fonte: IEVA, Relatório Final, 2014.

Tabela 45: Fundos, Comprimentos e Bocas dos Navios disponíveis no Porto de Setúbal

Locais / Terminais	Fundos / Calado de Navio		Comprimento de Navio		Boca de Navio	
	Disponíveis – m (ZH)	Disponibilizar – m (ZH) [Ano]	Disponível (m)	Disponibilizar (m) [Ano]	Disponível (m)	Disponibilizar (m) [Ano]
Barra / Canal Principal de Acesso Marítimo (Apenas Terminais de Serviço Público; Fundos à Maré)	12,7	15/16	Sem limite		Sem limite	
Terminal Multiusos Zona 1	9,50 / 12,50		175; 80 e 215*		40	
Terminal Multiusos Zona 2	12	14/15 [2016/17]	723**	723** [2016/17]	40	Em estudo [2016/17]
Terminal RO-RO / VW	12		363**+145 (rampa)		40	
Terminal de Granéis Líquidos SAPEC	10,5		200*		40	
Terminal de Granéis Sólidos SAPEC	10,5	12,5 [2016/17]	200*	Em estudo [2016/17]	40	Em estudo [2016/17]
Terminal da SECIL	9		170 e 125*		40	
Terminal Tanquizado / Eco-Oil	9,5		463***		40	
Terminal Praias do Sado	10		200*		40	
Terminal Uralada	6		100*		40	
Terminal da ALSTOM	6		110*		40	
Terminal da LISNAVE	9		(****)		Sem limite	
Terminal Teporset	11		n.d.		Sem limite	
Terminal Termitrena	10,5	12,5 [2016/17]	200*	Em estudo [2016/17]	Sem limite	Em estudo [2016/17]

Fonte: IEVA, Relatório Final, 2014.

* Comprimento máximo aconselhável; ** Comprimento do Cais; *** Comprimento do Cais + Duques d'Alba; **** Navios até 280 m de comprimento em qualquer reponto de maré (noite e dia); Acima de 280 m manobram de dia.

Tabela 46: Fundos, Comprimentos e Bocas dos Navios disponíveis no Porto de Sines

Locais / Terminais	Fundos / Calado de Navio		Comprimento de Navio		Boca de Navio	
	Disponíveis – m (ZH)	Disponibilizar – m (ZH) [Ano]	Disponível (m)	Disponibilizar (m) [Ano]	Disponível (m)	Disponibilizar (m) [Ano]
Terminal de Granéis Líquidos	28		350			
Terminal Petroquímico	12		172			
Terminal Multipurpose de Sines	18		305			
Terminal de Gás Natural	15		320			
Terminal de Contentores de Sines (Terminal XXI)	17,5		400			

Fonte: IEVA, Relatório Final, 2014.

Tabela 47: Fundos, Comprimentos e Bocas dos Navios disponíveis nos Portos do Algarve

Locais / Terminais	Fundos / Calado de Navio		Comprimento de Navio		Boca de Navio	
	Disponíveis – m (ZH)	Disponibilizar – m (ZH) [Ano]	Disponível (m)	Disponibilizar (m) [Ano]	Disponível (m)	Disponibilizar (m) [Ano]
PORTO DE PORTIMÃO						
Barra / Canal Principal de Acesso Marítimo	8	10 [2016]	215	>300	Não condicionante	
Cais Comercial	8	10 [2016]	215	> 300	Não condicionante	
PORTO DE FARO						
Barra / Canal Principal de Acesso Marítimo	7	8 [2014]	110		Não condicionante	
Cais Comercial	7	8 [2014]	110		Não condicionante	

Fonte: IEVA, Relatório Final, 2014.

Anexo III – Instrumentos de política para o setor portuário

657. Os instrumentos de política para o setor portuário têm, reiteradamente, focado na necessidade de reforçar a eficiência e a competitividade dos portos nacionais, atendendo à sua importância para a competitividade das exportações nacionais.
658. Este Anexo apresenta os instrumentos de política para o setor portuário mais recentes, focando, em particular, naquelas medidas aí identificadas que se relacionam com o reforço da concorrência no setor. Nesse âmbito, serão apresentados, sumariamente, os seguintes documentos: (i) Plano 5+1 – Plano de Redução de Custos Portuários; (ii) Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas: Horizonte 2014-2010; e (iii) Relatório do Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Elevado Valor Acrescentado (IEVA).

O Plano 5 + 1 – Plano de Redução de Custos Portuários

659. Em meados de 2012, foi apresentado pelo Governo o designado *Plano 5+1 – Plano de Redução de Custos Portuários*²¹⁶, que engloba um conjunto de medidas genéricas que têm como objetivo o reforço da competitividade dos portos nacionais, incluindo, entre outras, o aumento da concorrência no setor portuário, a alteração dos contratos de concessão, a revisão do modelo de governação e da matriz tarifária dos portos nacionais²¹⁷.
660. O referido Plano apresenta, como objetivo de política, a redução dos custos no setor portuário em 25% a 30% e, simultaneamente, o aumento da competitividade dos portos nacionais e, por essa via, o aumento da competitividade das exportações.
661. Nesse sentido, propõe que todos os envolvidos no setor portuário contribuam para a redução da fatura portuária, designadamente:
- a) O Estado, pela redução das taxas que cobra e pela adoção de um novo modelo de governação, no seu relacionamento com as Administrações Portuárias;
 - b) Os operadores, que passam, por um lado, a ter contratos de concessão de nova geração fixados por objetivos e, por outro lado, a ter o mercado aberto a novos operadores através de novas áreas de concessão;
 - c) Os trabalhadores, que passam a estar abrangidos por uma nova lei do trabalho portuário, mais próxima do Código de Trabalho.
662. Ou seja, o referido Plano envolve aspetos vários que, de alguma forma, cabem no âmbito do presente Estudo da AdC. Refira-se a intenção demonstrada de tornar o mercado mais aberto a novos operadores, tanto ao nível da operação de terminais portuários, como ao nível da prestação de serviços portuários. Acrescente-se a intenção de política definida no Plano 5+1 de introdução de contratos de concessão de *nova geração* fixados por objetivos, a revisão do modelo de governação dos portos nacionais e a alteração da matriz tarifária aplicada no setor, temas que, pelo seu impacto potencial na eficiência do sistema portuário nacional, foram objeto de análise no presente Estudo da AdC.
663. Apresenta-se, de seguida, uma descrição mais detalhada dos objetivos de política propostos no Plano 5+1.

²¹⁶

Disponível

em

<http://www.transportesemrevista.com/LinkClick.aspx?fileticket=ZeilenAtLcM%3D&tabid=387>.

²¹⁷ Estas medidas surgem no âmbito do *Programa de Ajustamento Económico e Financeiro* de que Portugal foi alvo, na sequência do *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica* subscrito pelo Governo Português e a Troika.

664. Conforme notado *supra* no §660, o Plano 5+1 apresenta, como objetivo principal de política, a redução dos custos no setor portuário em 25% a 30% e, simultaneamente, o aumento da competitividade dos portos nacionais e, por essa via, o aumento da competitividade das exportações. Este objetivo de caráter geral traduz-se, nos termos do referido Plano 5+1, nas seguintes medidas ou objetivos específicos:

- a) Implementação de Contratos de Concessão de *nova geração*;
- b) Revisão do Modelo de Governação dos Portos;
- c) Abertura do mercado de trabalho portuário²¹⁸;
- d) Reforço das condições de intermodalidade com o restante sistema de transportes e logística;
- e) Abertura do mercado a novos Operadores;
- f) Redução das taxas acessórias do Estado.

Dos contratos de concessão

665. Em termos mais concretos, o Plano 5+1 identifica um conjunto de princípios orientadores do *desenho* dos novos contratos de concessão, devendo tais contratos:

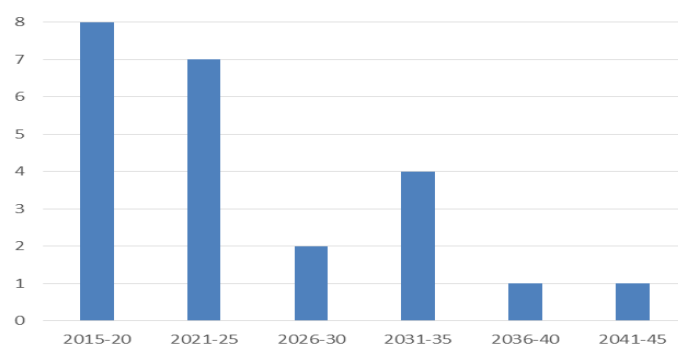
- induzir a máxima utilização e rendibilidade do terminal portuário, e não, como parece verificar-se nos atuais contratos, o máximo rendimento da Administração Portuária;
- conter obrigações de resultados quanto ao desempenho do terminal portuário durante o período de concessão;
- prever incentivos positivos e negativos que potenciem o desempenho pretendido, em particular obrigações de reporte, remuneração variável em função da atividade e garantias de sanções contratuais;
- sejam adjudicados em concursos com critérios objetivos que potenciem a futura máxima atividade do terminal e não, como aparenta resultar dos atuais contratos, a maximização do rendimento da Administração Portuária ou do explorador do terminal;
- contemplem a assunção do risco operacional pelos concessionários.

666. Nesse sentido, o Plano 5+1 demonstra a intenção de serem avaliados e revistos, sempre que se justifique e por comum acordo com os concessionários, os contratos de concessão existentes, tendo em vista, por aplicação dos princípios orientadores identificados no ponto anterior, a redução dos custos de movimentação de carga portuária e, consequentemente, o reforço da eficiência e competitividade dos portos nacionais.

667. A este propósito, importa ter presente a *janela de oportunidade* existente nos próximos anos, para criar contratos de concessão que promovam a máxima utilização, eficiência e competitividade dos portos nacionais, uma vez que uma parte considerável dos contratos de concessão atualmente em vigor expiram nos próximos anos.

²¹⁸ As questões laborais não cabem no âmbito do presente Estudo da AdC, pelo que este objetivo de política específico, que se encontra refletido no Plano 5+1, não será descrito com mais pormenor.

Gráfico 35: Prazos de Concessão de Terminais Portuários



Fonte: Plano 5+1 – Plano de Redução de Custos Portuários.

Do modelo de governação dos portos

668. No que se refere ao modelo de governação dos portos, o Plano 5+1 aponta para a necessidade de haver uma política comercial comum para os vários portos, sugerindo-se uma maior coordenação entre as várias administrações portuárias, as quais deverão, contudo, manter graus de autonomia para assegurar a melhor gestão corrente.
669. Na definição deste novo modelo, parece assumir-se o pressuposto de que a oferta dos vários portos nacionais é, em boa medida, complementar entre si, levando a que uma gestão centralizada dos portos, designadamente em termos de oferta de serviços e política comercial, possa redundar em benefícios.
670. De facto, é referido no Plano 5+1 que *“os portos comerciais portugueses compõem essencialmente um único negócio à escala nacional e só de forma agregada conseguem ter um alcance internacional, formando uma única marca e uma única oferta”,* e que *“os vários portos não têm interesses conflitantes entre si – a oferta dos portos portugueses é variada, olhando ao conjunto dos portos, mas limitada, se virmos cada porto individualmente”*. São afirmações que indiciam uma relação de complementaridade entre os vários portos nacionais e, alegadamente, a ausência de uma concorrência entre portos nacionais.

Das condições de intermodalidade

671. No que se refere à intermodalidade, o Plano 5+1 defende a *“consolidação da integração do Sistema Portuário Comercial no sistema global de logística e de transportes, em particular na Rede Transeuropeia de Transportes e nas cadeias logísticas da fachada atlântica”*. Prevê, igualmente, a necessidade de *“promoção do transporte marítimo de curta distância e das [designadas por] Autoestradas do Mar”*.
672. As ligações dos portos nacionais com a restante rede de transportes, em particular com as redes ferroviária e rodoviária, são relevantes para determinar o *hinterland* de cada porto e, nessa medida, o grau de concorrência interportos, que depende, entre outros aspetos, do maior ou menor grau de sobreposição entre os *hinterlands* dos vários portos.
673. Assim, as condições de intermodalidade são, necessariamente, relevantes para as conclusões relativas à concorrência interportos. E, nessa medida, eventuais constrangimentos ou restrições à ligação dos portos com a restante rede de transportes poderão, indiretamente, contribuir para restringir a concorrência no setor portuário nacional, designadamente ao nível da concorrência interportos.
674. Não cabe no âmbito do presente Estudo a identificação de eventuais constrangimentos de natureza infraestrutural, na ligação da rede de portos nacional com a restante rede de

transportes (ferroviária e rodoviária)²¹⁹. Deve, contudo, notar-se que investimentos infraestruturais que permitam atenuar ou eliminar eventuais constrangimentos, na ligação dos portos com a restante rede de transportes, tem o potencial de contribuir para um reforço da concorrência interportos e, nessa medida, potenciar os benefícios associados a um ambiente de maior concorrência entre diferentes portos.

675. Ademais, os eventuais constrangimentos e restrições a um funcionamento eficiente das restantes redes de transporte, em particular o transporte ferroviário de mercadorias, poderão ser, também, de outra natureza que não a infraestrutural²²⁰.
676. De facto, constrangimentos e restrições à concorrência identificados nas restantes redes e modos de transporte, designadamente ao nível do transporte ferroviário de mercadorias, potenciam um funcionamento menos eficiente de tais modos de transporte em terra e, nessa medida, contribuem para restringir o *hinterland* dos portos nacionais e, consequentemente, para restringir a concorrência interportos.

Da abertura do mercado a novos operadores

677. O Plano 5+1 prevê a intenção de promover a abertura do mercado a novos operadores, através de novas áreas de concessão. Simultaneamente, é definido que a poupança de custos resultante de uma racionalização dos custos das Administrações Portuárias seja passada para os operadores, e, por essa via, seja estimulada a competitividade dos portos e potenciada uma maior atratividade dos mesmos para os investidores privados, o que contribui para o surgimento de novos operadores.
678. De igual forma, entende-se que uma melhor otimização e promoção das infraestruturas portuárias disponíveis poderá, igualmente, potenciar uma maior atratividade das referidas infraestruturas para os investidores privados e, nessa medida, contribuir para o surgimento de novos operadores no mercado.
679. Por último, o Plano defende que deverão ser identificadas medidas que contribuam para o alargamento do *hinterland* do Sistema Portuário Comercial do Continente na Península Ibérica.
680. Ora, sendo a concorrência entre dois portos determinada pelo grau de sobreposição dos *hinterlands* ou áreas de influência desses portos, o alargamento dos respetivos *hinterlands*, ao contribuir para o reforço do grau de sobreposição entre os mesmos, contribui também para a promoção da concorrência interportos. Uma forma de promoção da concorrência interportos passa, assim, por medidas que contribuam para alargar os *hinterlands* ou áreas de influência em terra dos portos nacionais.
681. Relacionado com esta intenção de abertura do mercado a novos operadores, o presente Estudo procurou aferir, na secção 4, as condições de acesso ao mercado, no que se refere, não apenas à operação de terminais portuários, mas também ao nível da prestação de

²¹⁹ Para o diagnóstico e caracterização detalhada dos constrangimentos de natureza infraestrutural que afetam as ligações entre o sistema marítimo-portuário do continente e as redes de transporte e logística em terra, recomenda-se a consulta do Relatório do Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Elevado Valor Acrescentado (IEVA), o qual foi apresentado em meados de 2014. Neste Relatório procede-se a um diagnóstico e caracterização detalhada dos constrangimentos de natureza infraestrutural que afetam as redes de transporte em Portugal (ferroviário, rodoviário, aeroportuário e marítimo-portuário), e, com base em tal diagnóstico, procede-se à identificação dos investimentos prioritários em infraestruturas que endereçam tais constrangimentos.

²²⁰ O Relatório do Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Elevado Valor Acrescentado (IEVA) identifica, para cada uma das redes de transporte, incluindo o marítimo-portuário e o ferroviário, alguns constrangimentos de natureza não infraestrutural, designadamente, os que se relacionam com uma concorrência insuficiente em determinadas áreas (v.g., transporte ferroviário de mercadorias).

diversos serviços portuários. Nesse âmbito, foram identificadas recomendações e medidas concretas de promoção da entrada de novos operadores no mercado – ou, no mínimo, que contribuam para reforçar o grau de contestabilidade do mercado –, visando contribuir, dessa forma, para promover a concorrência no setor marítimo portuário, em particular, a concorrência intraportos.

- 682. Tal corresponde, assim, à intenção demonstrada no Plano 5+1, de promover a abertura do mercado a novos operadores, através de novas áreas de concessão ou de medidas que potenciem uma maior atratividade das várias atividades portuárias para os investidores privados.
- 683. Por último, reitera-se que a anunciada intenção de lançamento de novas áreas de concessão constitui uma *janela de oportunidade*, que não deverá ser desperdiçada, de promoção de uma maior concorrência no setor, em particular da concorrência intraportos.
- 684. Nesse sentido, deverá procurar-se que diferentes terminais portuários, no mesmo porto, sejam operados e controlados por operadores distintos, como forma de promoção da concorrência intraportos. Assim, no lançamento de novas concessões, deverá restringir-se a possibilidade das mesmas virem a ser concessionadas a operadores que já controlam, no mesmo porto, terminais destinados ao mesmo tipo de carga.

Das taxas e matriz tarifária

- 685. Finalmente, o Plano 5+1 prevê a necessidade de rever o atual regime tarifário imposto aos clientes dos portos visando torná-las mais competitivas e, dessa forma, promover o papel dos portos como instrumento de crescimento económico global.
- 686. A temática da matriz tarifária foi abordada *supra* na secção 3.2.1, atendendo ao impacto potencial que tal matriz tarifária poderá ter sobre a eficiência do sistema portuário nacional, matéria igualmente objeto do Plano 5+1 no que se refere à revisão do atual regime tarifário imposto aos clientes dos portos.
- 687. Em particular, foram analisados, não apenas o nível das tarifas (aferindo se as mesmas assumem valores elevados ao ponto de colocar em causa a competitividade dos portos nacionais), mas a própria estrutura das tarifas.
- 688. Da análise efetuada, notou-se que o atual regime tarifário não promove as eficiências de preços. Ou seja, estando em causa vários serviços complementares, a determinação dos preços de cada um deles deveria levar em conta o impacto sobre a procura dirigida aos restantes serviços, procurando internalizar tal efeito. Note-se que uma otimização conjunta dos preços de vários serviços complementares é passível de resultar numa otimização de preços a níveis mais baixos e, dessa forma, contribuir para a competitividade dos portos nacionais.
- 689. O Plano 5+1 toca neste aspeto, ao referir que o atual regime tarifário prevê uma sobreposição de taxas portuárias com os preços praticados pelos operadores privados de terminais, bem como uma sobreposição de várias taxas específicas cobradas aos clientes dos portos por diversos serviços públicos, sem que se preveja um *price-cap* para o conjunto das taxas específicas cobradas.
- 690. Em nenhum dos casos referidos no ponto anterior parece ter havido uma otimização conjunta dos preços dos vários serviços complementares em causa, no sentido de internalizar o impacto de uma alteração de um preço sobre a procura dirigida aos restantes serviços. Assim, é provável que uma revisão do atual regime tarifário possa resultar em eficiências de preços, traduzidas numa otimização de preços a níveis mais baixos e, dessa forma, contribuir para a competitividade dos portos nacionais.

691. Note-se ainda que, do ponto de vista das políticas públicas, deverão também ser consideradas as externalidades da atividade portuária sobre a restante atividade económica. Nesses termos, ao definir as taxas e tarifas cobradas na atividade portuária, deverá levar-se em conta – e ajustar as taxas e tarifas em conformidade – o impacto sobre o crescimento económico.
692. Por outro lado, também o facto das taxas cobradas pelas Administrações Portuárias preverem, normalmente, uma componente variável em função da movimentação de carga, de dimensão significativa, poderá restringir o incentivo à maximização da movimentação de carga por parte do operador do terminal (i.e., a referida taxa variável resulta num custo marginal, potencialmente elevado, levando o operador do terminal a movimentar carga apenas até ao ponto em que a receita marginal compensa tal custo marginal).
693. Finalmente, ainda relacionado com a temática dos preços, importa aferir em que medida é que a atual matriz tarifária, ou as condições de concorrência no mercado, promovem a passagem para o cliente final de eventuais ganhos de eficiência.
694. Estes são aspetos que são focados, de certa forma, no Plano 5+1 e que foram, também, analisados *supra* pela AdC, atendendo ao impacto potencial que o atual regime tarifário poderá ter sobre a eficiência do sistema portuário nacional.

O Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas: Horizonte 2014-2020

695. O *Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas: Horizonte 2014-2020* (doravante PETI3+)²²¹ define os seguintes objetivos de longo prazo para o setor portuário:
- i. Obter uma “*rede de portos nacional competitiva, com capacidade para movimentação da carga que será expectável no horizonte 2050 e atração de navios de grandes dimensões ligada à rede rodoviária, ferroviária e plataformas logísticas pertencentes à RTE-T*”; e
 - ii. Alcançar uma “*posição de referência no mercado portuário internacional, tirando partido da posição geoestratégica da costa Portuguesa, na confluência das grandes rotas marítimas internacionais e da existência de condições naturais únicas para a atração de navios de grandes dimensões*”.
696. O PETI3+ faz uma análise *SWOT*²²² ao setor portuário nacional, identificando os respetivos pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças, nos seguintes termos:
- i. Pontos Fortes: (i) o crescimento da movimentação de carga já alcançado e previsto nos portos nacionais; (ii) a concretização da JUP²²³ e o seu alargamento à JUL²²⁴; (iii) o novo regime de trabalho portuário e a maior competitividade conseguida a nível europeu com esse regime; (iv) a eficiência dos portos nacionais a nível europeu; (v) a ligação dos portos nacionais à rede rodoviária; e (vi) a posição financeira das Administrações Portuárias.
 - ii. Pontos Fracos: (i) as limitações de capacidade existentes; (ii) as condições de acesso de navios (em termos de profundidade dos canais de acesso); (iii) as dificuldades na ligação à rede ferroviária e a plataformas logísticas; (iv) a antiguidade do equipamento portuário em alguns terminais; (v) alguns problemas de ligação à rede rodoviária (v.g., congestionamento); (vi) a insuficiência de zonas logísticas que permitam a concentração

²²¹ Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-temas/peti3mais/peti3mais.aspx>.

²²² *SWOT – Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*.

²²³ Isto é, Janela Única Portuária (JUP).

²²⁴ Isto é, Janela Única Logística (JUL).

de cargas para transporte por via ferroviária, bem como a instalação de atividades industriais e logísticas com valor acrescentado para a cadeia logística; (vii) a pressão competitiva insuficiente nas atividades portuárias (especialmente no segmento de contentores); (viii) a inadequação e problemas dos atuais contratos de concessão de terminais portuários; e (ix) o fraco aproveitamento das potencialidades do transporte fluvial de mercadorias.

- iii. Oportunidades: (i) o posicionamento geoestratégico de Portugal, na interceção de grandes rotas mundiais de transporte marítimo; (ii) o posicionamento de Portugal, na interceção das grandes rotas de cruzeiros do Mediterrâneo e do Norte da Europa; (iii) a abertura do novo canal do Panamá; e (iv) a existência de condições naturais para o desenvolvimento de infraestruturas marítimo-portuárias *deep-sea*.
- iv. Ameaças: a concorrência dos portos europeus (em especial espanhóis) e portos do norte de África.

697. Como forma de potenciar as forças e oportunidades do setor portuário, bem como de minimizar e ultrapassar os constrangimentos e ameaças ao mesmo, o PETI3+ identifica diversas medidas que não se esgotam na definição de um conjunto de investimentos prioritários relacionados com o setor portuário ou com as redes de transporte terrestres de ligação aos portos, mas incluem, também, alterações aos mecanismos de regulação do setor portuário ou a criação de um novo regime legal para as concessões²²⁵.
698. Uma parte das medidas identificadas no PETI3+ consiste na concretização de um conjunto de investimentos prioritários na área dos transportes²²⁶, cuja avaliação e seleção resultou, em grande medida, do trabalho levado a cabo pelo Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Elevado Valor Acrescentado (GT IEVA) – a metodologia de análise do GT IEVA será sumariamente descrita *infra*.
699. Foram, assim, avaliados vários projetos diretamente relacionados com o setor portuário, nomeadamente com (i) a melhoria das acessibilidades marítimas a portos, (ii) a melhoria das acessibilidades ferro-rodoviárias a portos, (iii) o aumento de capacidade e melhoria das condições operacionais das infraestruturas portuárias, (iv) a implementação ou melhoria de plataformas logísticas e/ou industriais adjacentes a infraestruturas portuárias e (v) a construção de novos terminais portuários.
700. O PETI3+ identifica, também, medidas relacionadas com alterações aos mecanismos de regulação do setor portuário ou com a revisão do modelo contratual das concessões²²⁷, as quais deverão ter em consideração, nomeadamente, as conclusões e propostas constantes no *Estudo do Modelo Contratual e dos Mecanismos de Regulação do Setor Portuário*²²⁸.
701. Nesse sentido, prevê-se que o novo regime legal das concessões de terminais portuários deverá ser pautado pelos seguintes princípios: (i) maximizar a utilização e rentabilidade do terminal e não o rendimento da administração portuária; (ii) definir obrigações quanto a resultados e desempenho do terminal durante a concessão; (iii) existência de incentivos

²²⁵ Para o acompanhamento do sucesso das medidas e investimentos previstos no PETI3+ é estabelecido um conjunto de metas operacionais a atingir no horizonte 2014-2020, nas quais se inclui a meta de aumentar em 50% o número de TEUs movimentadas nos principais portos portugueses.

²²⁶ *Vide* lista dos projetos constantes no mapa global dos projetos prioritários no setor marítimo-portuário disponível no PETI3+.

²²⁷ A este propósito, reconhece-se no PETI3+ a necessidade de se proceder a uma revisão global do ordenamento jurídico do setor portuário em vigor, de modo a concretizar, de uma forma efetiva, uniforme e coerente, a proposta revisão do modelo contratual e dos mecanismos de regulação do setor portuário.

²²⁸ José Amado da Silva, Eduardo Cardadeiro, Tiago Sousa d'Alte, *Revisão do Modelo Contratual e Mecanismos de Regulação do Setor Portuário*, UAL, Agosto de 2013.

que potenciem o desempenho pretendido²²⁹; e (iv) assunção de risco operacional por parte dos concessionários, não estando integralmente garantida a recuperação do investimento efetuado e dos custos incorridos na construção ou na operação da concessão. O PETI3+ indica, ainda, que a adjudicação de novas concessões deverá ser precedida de procedimento concursal, tendo por base critérios de adjudicação objetivos e coerentes com aqueles princípios.

702. Adicionalmente, o PETI3+ prevê que os atuais contratos de concessão de terminais portuários sejam renegociados, de forma a potenciar a eficiência da operação portuária, reduzir a fatura portuária e garantir que os benefícios decorrentes da eliminação e redução de taxas de utilização portuárias e do novo regime legal do trabalho portuário se refletem, efetivamente, nos preços cobrados aos utilizadores dos portos²³⁰.
703. A esse propósito, o PETI3+ indica que, no âmbito do processo negocial tendente à revisão dos atuais contratos de concessão, o regulador do setor e a comissão de negociação dos contratos de concessão deverão avaliar a viabilidade e condições de materialização de uma eventual extensão dos prazos da concessão, em que será possível movimentar mercadorias nos terminais portuários em causa, quando a procura o justifique. É também mencionado especificamente que irão promover-se as diligências necessárias com vista à constituição de uma comissão de renegociação do contrato de concessão do Terminal XXI, uma vez recebida a proposta para o efeito do concessionário²³¹. Essa renegociação resulta, em parte, de se prever a expansão do terminal e o alargamento do cais de acostagem associado ao mesmo.
704. Reconhecendo que um dos pontos fracos na competitividade do setor portuário relaciona-se com a insuficiente pressão concorrencial nas atividades portuárias, em especial no segmento de contentores, o PETI3+ classifica como prioritário o objetivo de tornar o setor portuário atrativo para novos operadores.
705. Prevê-se também o alargamento da janela única portuária (JUP), defendendo-se a sua implementação harmonizada em todos os portos nacionais, a sua integração no conceito de janela única marítima em desenvolvimento a nível europeu, assim como a sua extensão/articulação com o resto da cadeia logística (JUL). Defende-se, igualmente, a simplificação de procedimentos administrativos e a revisão da Lei das Capitânias.
706. Destaque ainda para o objetivo constante no PETI3+ de promover a eficiência das administrações portuárias, referindo-se a importância de se gerar economias de escala e massa crítica através da colaboração e coordenação entre as administrações portuárias em várias vertentes²³².

²²⁹ Incluindo obrigações de reporte, remuneração variável, garantias e sanções contratuais.

²³⁰ O processo de renegociação não abrangerá os terminais cuja viabilidade de manutenção em funcionamento se encontra, atualmente, a ser ponderada, nem os que terão o seu termo a muito curto prazo.

²³¹ PSA Sines Container Terminal – Terminais de contentores, S.A..

²³² Em particular, prevê-se a harmonização e integração da JUP e da JUL, de procedimentos, sistemas de informação internos e regulamentos e articulação das estratégias de marketing dos portos de Portugal; a troca de conhecimentos técnicos, experiências e harmonização da gestão portuária, ambiente, segurança, obras, planeamento e gestão das concessões e dos indicadores de qualidade, eficiência e competitividade dos serviços portuários; e a melhoria da eficiência e racionalidade do sistema portuário nacional e das Administrações Portuárias, através da aquisição conjunta de bens e serviços e a criação de serviços partilhados de *back office*.

O Relatório do Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Elevado Valor Acrescentado (GT IEVA)

707. O GT IEVA – constituído por despacho do gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações – ficou mandatado para (i) efetuar o levantamento dos principais constrangimentos existentes na rede de infraestruturas de transportes; (ii) priorizar os investimentos para consolidação e desenvolvimento de infraestruturas de transportes; e (iii) apresentar propostas de natureza não-infraestrutural que eliminem bloqueios e constrangimentos existentes no setor dos transportes.
708. A primeira fase dos trabalhos do GT IEVA incidiu sobre o diagnóstico de constrangimentos relativos a cada um dos setores das infraestruturas de transportes. No setor portuário, os principais constrangimentos identificados estão relacionados com (i) as condições de acesso e receção de navios; (ii) as atuais limitações de capacidade existentes, sobretudo no que diz respeito à carga contentorizada; (iii) a obsolescência técnica de algum do equipamento portuário atualmente instalado; (iv) a inexistência ou insuficiência das ligações à linha férrea e a plataformas logísticas; e (v) a inexistência ou o elevado congestionamento de algumas ligações à rodovia.
709. Foram depois avaliados os projetos alternativos tendo por base uma análise multicritério abrangendo cinco dimensões: (i) o enquadramento na política de transportes; (ii) a intermodalidade; (iii) o contributo para a competitividade e eficiência; (iv) o financiamento e sustentabilidade financeira; e o (v) grau de maturidade do projeto²³³.
710. Os projetos identificados como mais prioritários no setor portuário estão relacionados, sobretudo, com (i) a melhoria das acessibilidades marítimas a portos – v.g. permitir a receção de navios de maior dimensão no porto de Aveiro –; (ii) o aumento de capacidade e melhoria das condições operacionais das infraestruturas portuárias – v.g. expansão do terminal XXI em Sines –; (iii) a implementação ou melhoria de plataformas logísticas e/ou industriais adjacentes a infraestruturas portuárias – v.g. plataforma logística em Leixões –; e (iv) a construção de novos terminais portuários – v.g. novo terminal de contentores em Leixões²³⁴.
711. Tendo em consideração os elementos recolhidos durante a fase de diagnóstico de constrangimentos no setor dos transportes, o GT IEVA enumerou um conjunto de medidas que, não envolvendo investimentos em infraestruturas, podem contribuir para um funcionamento mais eficiente dos setores analisados. Nesse sentido, identificou-se a importância de reforçar a concorrência no setor portuário, nomeadamente nas áreas da pilotagem, reboques e estiva.
712. Em linha com a defesa da introdução de maior concorrência no setor portuário, o GT IEVA defendeu a revisão do regime de concessões e a criação de um regime alternativo de licenças nos cais públicos que permita a entrada de novos operadores, a troca de rendas

²³³ Considerando as ponderações que foram atribuídas a cada uma dessas dimensões, é possível referir que os principais determinantes da avaliação dos projetos são o seu efeito na competitividade e eficiência, o seu modo de financiamento e a respetiva sustentabilidade financeira e, ainda, o seu contributo para a melhoria da intermodalidade do transporte. Destaca-se, igualmente, que se atribuiu maior valorização aos investimentos que potenciam impactos na economia relacionados com o transporte de mercadorias do que os relacionados com o transporte de passageiros. Da mesma forma, foi atribuída maior valorização a projetos que potenciam infraestruturas já existentes face a projetos que previam o desenvolvimento de infraestruturas de raiz.

²³⁴ Refira-se que dos 30 projetos mais valorizados pelo GT IEVA, 18 pertencem ao setor portuário, representando cerca de 30% do investimento total (e o setor ferroviário concentra cerca de 55% do investimento total).

competitivas. Adicionalmente, indicou que importa criar mecanismos que não permitam a criação de monopólios na operação portuária, como entende existirem atualmente.

713. Defendeu também a revisão da situação do serviço de pilotagem (através da liberalização da atividade, da sua concessão e/ou da atribuição de licenças de prestação do serviço) e do serviço de reboques (através da atribuição de novas licenças), de forma a aumentar a concorrência na prestação destes serviços.
714. Entendeu ainda que a concretização e implementação de um organismo regulador, independente e com capacidade de atuação/decisão para o setor, será importante para assegurar um incremento da concorrência *intra* e *inter* portos nos serviços portuários e uma otimização e coordenação dos investimentos a realizar no setor.
715. O GT IEVA conclui, igualmente, que as rendas das concessões são elevadas, defendendo a criação de mecanismos para a sua redução, de forma clara e transparente, procurando assegurar-se que o benefício de tal redução de rendas é repercutido na carga/carregadores e, consequentemente, na economia em geral.
716. Identificou ainda a necessidade do modelo de concessões passar a ter como linha orientadora a maximização do desempenho do serviço prestado e do valor criado para os clientes do porto, numa ótica de aumento da eficiência, e não de maximização de receitas por parte dos gestores/exploradores das infraestruturas portuárias²³⁵.
717. O GT IEVA advoga a relevância de se garantir a adequação dos cadernos de encargos das concessões à situação específica de cada porto, incluindo a importância de se adequarem os prazos das concessões aos investimentos a realizar pelos concessionários. E, ainda no que se refere às concessões, defende que, no âmbito da transposição da Diretiva Europeia sobre Concessões, sejam estudados modelos alternativos de gestão/exploração das infraestruturas portuárias, no sentido da melhoria da competitividade dos portos.
718. Advoga que o sistema tarifário dos portos nacionais deverá ser revisto de forma a harmonizar as taxas aplicadas nos vários portos, garantindo a sustentabilidade económica e financeira destes e evitando eventuais distorções concorrenciais resultantes das diferenças atualmente existentes. Neste âmbito, defende que tarifários claros e transparentes, devendo a sua definição ser discutida e participada pelos interessados.
719. Finalmente, o GT IEVA defende a criação de um Plano de reestruturação das Autoridades Portuárias, por forma a reduzir os seus custos de funcionamento, nomeadamente através da obtenção de sinergias em compras e em serviços partilhados²³⁶.

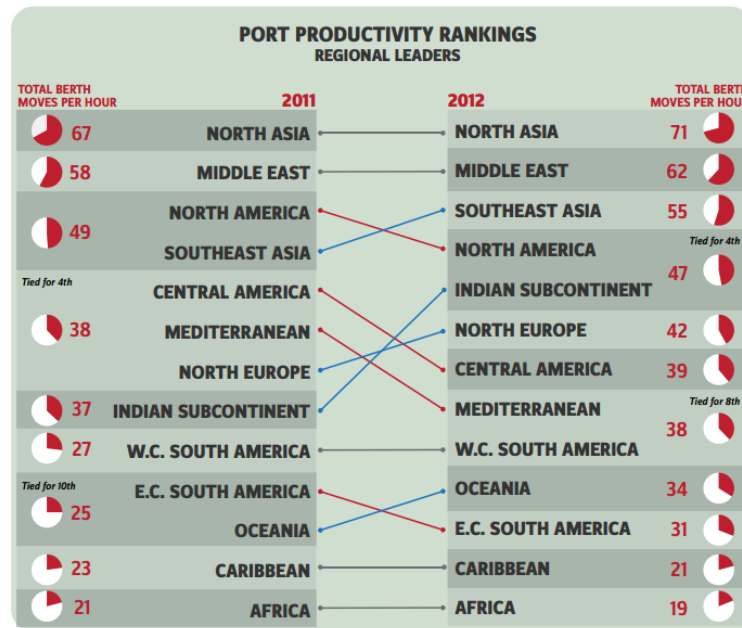
²³⁵ É mencionada a relevância de se criarem condições para que a movimentação de mercadorias ocorra durante um período e horário mais alargado, nos portos em que a procura o justifique.

²³⁶ Indica ter identificado a relevância de implementar, de forma harmonizada, a JUP em todos os portos nacionais, considerando as diretivas europeias sobre a matéria. E defende, também, a extensão e/ou articulação da JUP com o resto da cadeia logística, implementando o conceito de Janela Única Logística. Neste âmbito, considera ser necessário promover a simplificação dos procedimentos administrativos portuários e a revisão da Lei das Capitânias.

Anexo IV – Comparação das produtividades de terminais de contentores, a nível mundial

720. O *Journal of Commerce*, em associação com a *Ocean Shipping Consultants*, procedeu, em 2013, à recolha de dados referentes a 17 companhias internacionais de transporte marítimo, as quais escalaram 650 portos, com o objetivo de elaborar uma classificação dos portos por produtividade ao nível da movimentação de contentores.
721. Dessa análise resultaram as seguintes comparações de produtividade entre portos de movimentação de contentores, por regiões:

Gráfico 36: Comparativo entre produtividades regionais (em 2013)



Fonte: *Journal of Commerce* and *Ocean Shipping Consultants*.

722. Uma das limitações do citado trabalho prende-se com o facto de não ser possível aceder livremente aos dados brutos utilizados na análise, nem, tão pouco, conhecer as fórmulas utilizadas para o cálculo dos indicadores em causa. Esta limitação impossibilita a aplicação da metodologia e dos indicadores utilizados a um determinado porto, por forma a conseguir comparar-se a produtividade desse porto com os restantes portos da mesma região. Adicionalmente, há que referir o facto de o estudo apenas tratar da movimentação de contentores e não de outro tipo de cargas.
723. Apresentam-se, a seguir, aqueles que foram considerados os terminais, a nível mundial ou por regiões, que apresentam maiores níveis de produtividade, notando-se que destes não constam nenhum porto ou terminal nacional. Destaca-se ainda o facto de não constar, dos primeiros lugares do *ranking* mundial, qualquer terminal do Continente Europeu ou Americano, e tão só terminais localizados na Ásia e no Médio Oriente.

Tabela 48: Top mundial de produtividades por terminal (em 2013)

TOP TERMINALS: WORLDWIDE

TERMINAL	PORT	COUNTRY	2013 BERTH PRODUCTIVITY
APM Terminals Yokohama	Yokohama	Japan	163
Tianjin Port Pacific International Terminal	Tianjin	China	144
Ningbo Beilun Second Container Terminal	Ningbo	China	141
Tianjin Port Euroasia International Container Terminal	Tianjin	China	139
Qingdao Qianwan Container Terminal	Qingdao	China	132
Xiamen Songyu Container Terminal	Xiamen	China	132
Tianjin Five Continents International Container Terminal	Tianjin	China	130
Ningbo Gangji (Yining) Terminal	Ningbo	China	127
Tianjin Port Alliance International Container Terminal	Tianjin	China	126
DP World-Jebel Ali Terminal	Jebel Ali	United Arab Emirates	119
Khorfakkan Container Terminal	Khor al Fakkan	United Arab Emirates	119

Fonte: Journal of Commerce and Ocean Shipping Consultants.

Tabela 49: Top de produtividades no Continente americano (em 2013)

TOP TERMINALS: AMERICAS

TERMINAL	PORT	COUNTRY	2013 BERTH PRODUCTIVITY
APM Terminals Port Elizabeth	New York-New Jersey	U.S.	104
APM Terminals Los Angeles	Los Angeles	U.S.	96
Panama Ports Company Balboa	Balboa	Panama	91
Pacific Container Terminal - Pier J	Long Beach	U.S.	91
Evergreen Container Terminal-Los Angeles	Los Angeles	U.S.	90
Global Gateway South Terminal (APL Terminal)	Los Angeles	U.S.	90
Total Terminals International - Pier T	Long Beach	U.S.	88
APM Terminals Houston	Houston	U.S.	83
Lázaro Cárdenas Terminal Portuaria de Contenedores	Lázaro Cárdenas	Mexico	82
North Charleston Terminal	Charleston	U.S.	79

Fonte: Journal of Commerce and Ocean Shipping Consultants.

Tabela 50: Top de produtividade na Ásia (em 2013)

TOP TERMINALS: ASIA

TERMINAL	PORT	COUNTRY	2013 BERTH PRODUCTIVITY
APM Terminals Yokohama	Yokohama	Japan	163
Tianjin Port Pacific International Terminal	Tianjin	China	144
Ningbo Beilun Second Container Terminal	Ningbo	China	141
Tianjin Port Euroasia International Container Terminal	Tianjin	China	139
Qingdao Qianwan Container Terminal	Qingdao	China	132
Xiamen Songyu Container Terminal	Xiamen	China	132
Tianjin Five Continents International Container Terminal	Tianjin	China	130
Ningbo Gangji (Yining) Terminal	Ningbo	China	127
Tianjin Port Alliance International Container Terminal	Tianjin	China	126
Xiamen International Container Terminals	Xiamen	China	117

Fonte:

Journal of Commerce and Ocean Shipping Consultants.

Tabela 51: Top de produtividades relativamente ao conjunto Europa, Médio Oriente e África (em 2013)

TOP TERMINALS: EUROPE, MIDDLE EAST, AFRICA

TERMINAL	PORT	COUNTRY	2013 BERTH PRODUCTIVITY
DP World-Jebel Ali Terminal	Jebel Ali	United Arab Emirates	119
Khorfakkan Container Terminal	Khor al Fakkan	United Arab Emirates	119
Euromax Terminal Rotterdam - ECT	Rotterdam	Netherlands	100
APM Terminals Rotterdam	Rotterdam	Netherlands	99
MSC Gate Container Terminal	Bremerhaven	Germany	98
Eurogate Container Terminal Hamburg	Hamburg	Germany	93
Salalah Container Terminal	Salalah	Oman	91
NTB North Sea Terminal Bremerhaven	Bremerhaven	Germany	90
ECT Delta Terminal	Rotterdam	Netherlands	87
ECT Delta Dedicated West Terminal	Rotterdam	Netherlands	87

Fonte: Journal of Commerce and Ocean Shipping Consultants.

Anexo V – A Rede de Portos Europeia: Sintomas e causas de um funcionamento ineficiente

724. Os portos desempenham um papel essencial na economia europeia, uma vez que 74% do comércio entre a Europa e o resto do mundo e 37% do transporte intra-europeu de mercadorias (no designado Transporte Marítimo de Curta Distância²³⁷) é feito por via marítima²³⁸. Ademais, ao assegurar serviços de tráfego marítimo regional e local que ligam as zonas periféricas e insulares às áreas continentais, os portos contribuem para a continuidade territorial da União Europeia.
725. A importância dos portos europeus também se revela pelo seu contributo para o emprego, estimando-se que o setor portuário seja responsável por gerar, direta e indiretamente, cerca de três milhões de empregos nos 22 estados-membros com atividade marítimo-portuária (1,5 milhões de empregos diretos e outros tantos indiretos)²³⁹.
726. Perante a importância do sistema de portos para a competitividade e crescimento económico da Europa, bem como para a promoção do transporte marítimo de curta distância e os consequentes benefícios em termos ambientais e de descongestionamento das vias terrestres, a Comissão Europeia tem vindo a desenvolver um conjunto de iniciativas tendentes a reforçar a eficiência e a competitividade dos portos europeus, incluindo a identificação e avaliação de potenciais medidas de promoção da concorrência e de facilitação do acesso aos mercados de serviços portuários²⁴⁰.
727. Estas iniciativas têm ganho uma importância acrescida em resultado do crescente congestionamento das redes de transporte terrestre, do crescimento do comércio internacional entre a Europa e o resto do mundo e, consequentemente, do tráfego marítimo nos portos europeus, bem como das necessidades de investimento na modernização das infra-estruturas de transporte (incluindo o setor portuário).
728. Nesse âmbito, o Livro Branco sobre os Transportes, de 2011, e o Ato para o Mercado Único II, de 2012, sublinham a necessidade de existirem infraestruturas portuárias com boas ligações terrestres, serviços portuários eficientes e fiáveis e um sistema transparente de financiamento dos investimentos em infraestruturas portuárias. Salientam ainda que a disponibilidade de infraestruturas portuárias eficientes, a prestação eficiente de serviços portuários e a existência de condições de concorrência efetiva no setor portuário são fatores essenciais para a competitividade da Europa nos mercados mundiais e para o seu crescimento económico, bem como para a sustentabilidade do sistema de transportes europeu.

²³⁷ O Transporte Marítimo de Curta Distância representa uma importante alternativa ao transporte terrestre e uma possível solução para o problema do congestionamento em algumas estradas europeias, com potenciais benefícios em termos de redução de tráfego e custos ambientais, bem como ao nível da eficiência das cadeias logísticas e custos no transporte de mercadorias.

²³⁸ Cfr. Comunicação da CE “Portos: um motor para o crescimento”, de 23.05.2013 [COM(2013) 295 final].

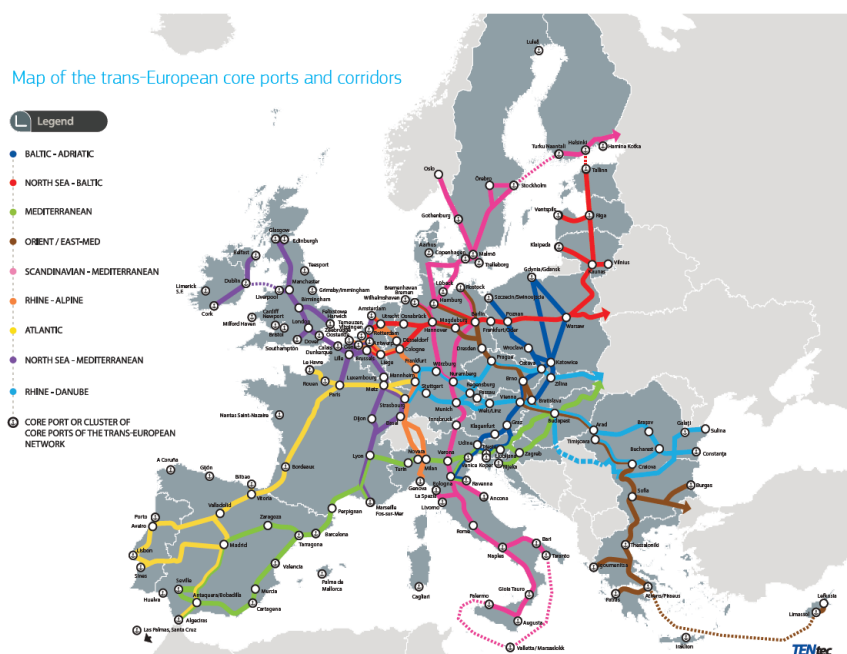
²³⁹ Cfr. Comissão Europeia, “Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework on the market access to port services and the financial transparency of ports”, de 23.05.2013 [SWD(2013) 181 final, Volumes 1, 2 e 3]; e Notteboom, Theo E., “Concentration and the formation of multi-port gateway regions in the European container port system: an update”, *Journal of Transport Geography*, 18 (2010), pgs. 567-583.

DG Mobilidade e Transportes da CE (consulta do respetivo sítio da internet em 13.08.2014).

²⁴⁰ O funcionamento eficiente dos portos europeus revela-se de particular importância para o transporte marítimo de curta distância, uma vez que o peso dos custos com a movimentação portuária de carga, no total dos custos da cadeia logística, é maior neste caso do que no transporte marítimo de longa distância.

729. Mais recentemente, em maio de 2013, a Comissão Europeia publicou uma Comunicação sobre a política portuária europeia²⁴¹, que acompanha e complementa a *proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro normativo para o acesso ao mercado dos serviços portuários e a transparência financeira dos portos*²⁴², que foi descrita *supra* nos pontos 569 a 574²⁴³. E, ainda relacionado com o tema do acesso ao mercado, adotou-se, em 26.02.2014, a *Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adjudicação de contratos de concessão* (Diretiva 2014/23/UE), que se aplica também aos contratos de concessão relativos às infraestruturas portuárias.
730. Neste contexto, refiram-se também as orientações da CE para o desenvolvimento da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T). Estas orientações identificaram 329 portos-chave em toda a Europa, que abarcam 96% do tráfego de mercadorias e 93% dos passageiros que transitam pelos portos da União Europeia²⁴⁴, estando previstos financiamentos europeus até 26 bilhões de euros para investimentos em infraestruturas de transporte, incluindo os portos marítimos e ligações destes com os respetivos *hinterlands*, no período 2014-2020.

Figura 11: Corredores e rede principal de portos transeuropeia



Fonte: Comissão Europeia, *Ports: an engine for growth*, COM(2013) 295 final.

731. A maioria dos portos nacionais integra a referida Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T), nomeadamente no corredor multimodal principal que liga Lisboa a Estrasburgo (Corredor Atlântico). Referimo-nos aos portos de Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal, Sines e Portimão, bem como a sete portos das regiões autónomas (quatro localizados nos Açores²⁴⁵

²⁴¹ Comunicação da CE “Portos: um motor para o crescimento”, de 23.05.2013 [COM(2013) 295 final].

²⁴² Proposta de Regulamento apresentada em 23.05.2013 [COM(2013) 296 final].

²⁴³ Anteriormente, a CE tinha publicado o Livro Verde relativo aos Portos e às Infra-Estruturas Marítimas (em 1997); uma primeira proposta de Diretiva relativa ao acesso ao mercado de serviços portuários (em 2001), posteriormente recusada pelo Parlamento Europeu em 2003; uma segunda proposta de Diretiva relativa ao acesso ao mercado dos serviços portuários em 2004, que foi posteriormente retirada; em 2007, a CE publicou uma Comunicação relativa a uma política portuária europeia, consubstanciada num conjunto de medidas de *soft law* sobre a forma de Orientações para o setor.

²⁴⁴ Cfr. Comunicação da CE “Portos: um motor para o crescimento”, de 23.05.2013 [COM(2013) 295 final].

²⁴⁵ Portos de Ponta Delgada, Horta, Flores e Praia da Vitória.

e os restantes três na Madeira²⁴⁶). Os três maiores portos do Continente – Sines, Leixões e Lisboa – foram classificados como nós da rede principal (rede *core*).

732. Pretende-se que os portos funcionem como os nós a partir dos quais se podem organizar os fluxos logísticos multimodais da rede transeuropeia de transportes, por meio de ligações de transporte marítimo de curta distância, transporte ferroviário e fluvial, de modo a reduzir o congestionamento rodoviário, os custos ambientais e o consumo de energia²⁴⁷. E que funcionem, ainda, como a porta de entrada para a rede transeuropeia de transportes na movimentação de mercadorias da Europa para o resto do mundo, e vice-versa.
733. As referidas orientações da Comissão Europeia para o desenvolvimento da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T) e os investimentos em infraestruturas de transporte – incluindo os investimentos em portos marítimos e as ligações destes com os respetivos *hinterlands* – para o período 2014-2020, definidos no âmbito da política europeia relativa à RTE-T, visam responder a uma das causas que explica o desempenho desadequado e ineficiente do sistema de portos marítimos da RTE-T. Referimo-nos à falta de ligações adequadas entre os portos marítimos e as redes de transporte terrestre, em particular, as ligações com a rede ferroviária e, quando aplicável, também com a rede fluvial²⁴⁸.
734. A Comissão Europeia identifica fortes disparidades estruturais no desempenho dos portos marítimos da RTE-T, passíveis de comprometer a eficácia e a eficiência do desempenho da própria RTE-T. Este problema é agravado pela necessidade de adaptar os portos às novas necessidades logísticas e de transporte²⁴⁹, em tempos de escassez do financiamento público.
735. Esta assimetria no desempenho dos portos europeus gera dois tipos de problemas. Por um lado, há uma concentração excessiva de movimentação de carga nos portos com maiores níveis de desempenho, com o consequente congestionamento do porto em causa e das redes de transporte terrestre que servem o respetivo *hinterland*; por outro lado, prejudica-se o desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância – uma das soluções

²⁴⁶ Portos do Funchal, Porto Santo e Caniçal.

²⁴⁷ Cfr. Comunicação da CE “Portos: um motor para o crescimento”, de 23.05.2013 [COM(2013) 295 final].

²⁴⁸ Cfr. Comissão Europeia, “Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework on the market access to port services and the financial transparency of ports”, de 23.05.2013 [SWD(2013) 181 final, Volumes 1, 2 e 3].

²⁴⁹ Nos termos da Comunicação da CE “Portos: um motor para o crescimento”, existe uma pressão nas infraestruturas e nos investimentos no setor portuário, incluindo no referente à extensão dos postos de acostagem, cais e eclusas, no aprofundamento das bacias e canais de acesso, bem como em obras de reconfiguração destinadas a permitir a manobra de navios de grande porte, gruas mais eficientes e de maior porte, terminais de passageiros, que resultam, entre outros, das seguintes mudanças: aumento da dimensão e complexidade da frota, com navios porta-contentores de grandes dimensões; novos tipos de *ferries* ro-ro e navios de transporte de gás; reforço das exigências no domínio do desempenho ambiental e dos combustíveis alternativos; tendências verificadas no setor dos navios de cruzeiros, em rápido crescimento, e nos sistemas de logística e distribuição, que aumentam a necessidade de serviços com valor acrescentado; e a evolução registada no comércio energético, com uma tendência para substituir o petróleo e os produtos refinados pelo gás, que obriga à existência de importantes instalações de gaseificação junto dos portos.

A pressão nas infraestruturas e nos investimentos no setor portuário resultam, também, do forte crescimento previsto na procura de serviços portuários: nos termos do estudo da PwC & Panteia (2013) para a CE, o volume total de mercadorias movimentadas nos portos dos 27 estados-membros passará de 3,6 biliões de toneladas em 2011, para 5,8 biliões de toneladas em 2030, considerando o cenário de baixo crescimento. O crescimento será mais acentuado a nível da carga contentorizada do que a nível dos graneis, prevendo-se, naquele caso, um crescimento acumulado de 85% até 2030, i.e. um crescimento de 3,2% ao ano.

apontadas para o problema do congestionamento das vias terrestres na Europa²⁵⁰ –, o qual está dependente do adequado funcionamento dos portos de origem e de destino²⁵¹. Conclui, assim, a Comissão Europeia que “[E]sta situação gera riscos de congestionamento e compromete a existência de uma RTE-T eficiente, interligada e sustentável, e, logo, o bom funcionamento do mercado interno”.

736. Na sua análise, a Comissão identificou três problemas específicos que explicam o desempenho desadequado e ineficiente do sistema de portos marítimos da RTE-T:
- (i) Serviços e operações portuárias de fraca qualidade em alguns portos da RTE-T;
 - (ii) Modelos de Governança portuária desadequados em alguns portos da RTE-T, por não gerarem os incentivos suficientes à promoção do investimento; e
 - (iii) Falta de ligações adequadas entre os portos e as redes de transporte terrestre, em particular as redes ferroviária e (quando aplicável) as redes fluviais²⁵².
737. No que se refere ao problema específico (i), i.e., a fraca qualidade de funcionamento dos serviços e operações portuárias em alguns portos marítimos da RTE-T, a Comissão Europeia identificou as seguintes causas principais de tal problema:
- a) Vários serviços portuários encontram-se sujeitos a uma reduzida pressão concorrencial, em resultado das restrições de acesso ao mercado;
 - b) Risco significativo de abuso de poder de mercado por parte de operadores com direitos exclusivos ou especiais, fruto das restrições legais de acesso ao mercado;
 - c) Existência de falta de coordenação interna entre os vários operadores e prestadores de serviços envolvidos na atividade portuária, o que é passível de redundar em encargos administrativos para os utentes dos portos.
738. A Comissão Europeia apresenta um conjunto de evidência que revela um desadequado funcionamento dos serviços e operações portuárias em vários portos marítimos da RTE-T, identificando, ainda, a existência de restrições legais/regulatórias de acesso aos mercados que se traduzem numa reduzida concorrência na prestação de serviços portuários. Alguma dessa evidência é apresentada a seguir, remetendo-se para os estudos em questão para uma análise mais detalhada de toda a evidência apresentada pela Comissão Europeia²⁵³:

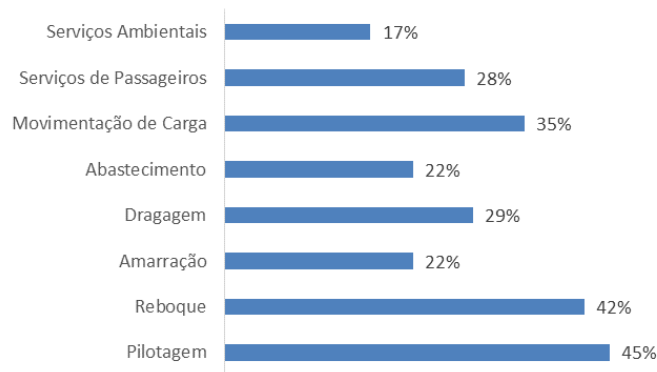
²⁵⁰ Para além de potenciar os níveis de eficiência das cadeias logísticas, representando uma alternativa com custos de transporte, energéticos e ambientais mais favoráveis do que o transporte rodoviário de mercadorias.

²⁵¹ Conforme referido *supra*, o funcionamento eficiente dos portos europeus revela-se de particular importância para o transporte marítimo de curta distância, uma vez que o peso dos custos de transporte com a movimentação portuária de carga, no total dos custos da cadeia logística, é maior nestes casos do que no transporte marítimo de longa distância.

²⁵² Para uma análise ao tema das ligações entre os portos e as redes de transporte terrestre, remete-se para os instrumentos de política sumariamente descritos *supra*: a nível europeu, os instrumentos da política europeia relativa à RTE-T que acabámos de descrever; a nível nacional, o Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas e o Relatório do Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Elevado Valor Acrescentado.

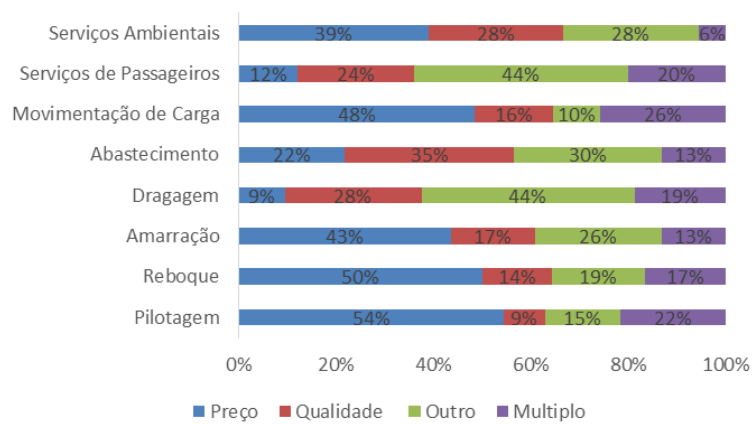
²⁵³ Remete-se para os estudos de avaliação de impacto do quadro normativo tendente à liberalização do acesso ao mercado dos serviços portuários: (i) Comissão Europeia, “Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework on the market access to port services and the financial transparency of ports”, de 23.05.2013 [SWD(2013) 181 final, Volumes 1, 2 e 3]; e (ii) PriceWaterhouseCoopers e Panteia, “Study aimed at supporting an impact assessment on: Measures to enhance the efficiency and quality of port services in the EU”, julho de 2013 [estudo realizado para a Comissão Europeia, DG Mobilidade e Transportes] (doravante “PwC e Panteia, julho de 2013”).

Gráfico 37: Inquiridos que identificam problemas nos serviços portuários, a nível europeu



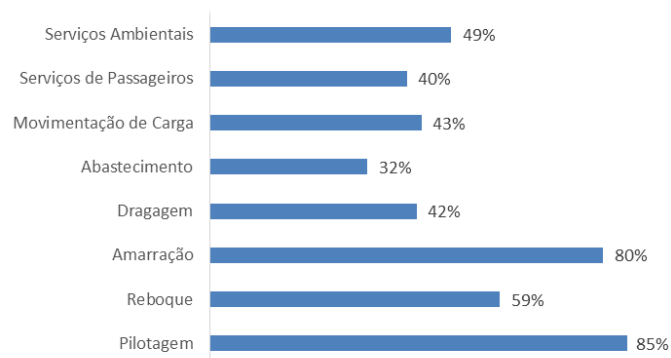
Fonte: PwC & Panteia, 2013.

Gráfico 38: Problemas nos serviços portuários a nível europeu, por tipo de serviço



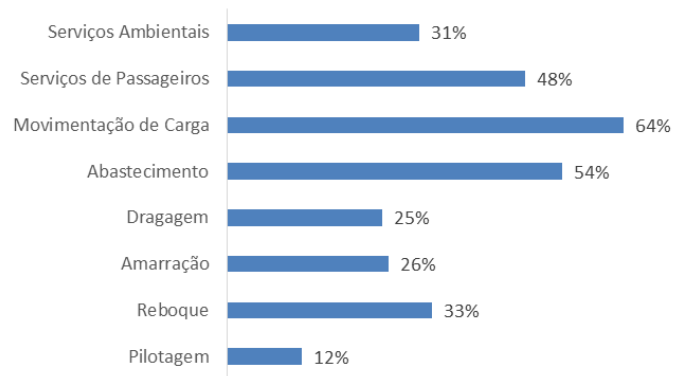
Fonte: AdC, com base em PwC & Panteia, 2013.

Gráfico 39: Inquiridos que identificam restrições legais à concorrência, a nível europeu



Fonte: PwC & Panteia, 2013.

Gráfico 40: Presença de mais do que um operador por tipo de serviço, a nível europeu



Fonte: PwC & Panteia, 2013.

739. Já no que se refere ao problema específico (ii) referido no § 736, i.e., a desadequação dos modelos de governação de alguns portos marítimos da RTE-T, a Comissão Europeia identificou as seguintes causas principais de tal problema:
- Relações financeiras pouco claras entre os poderes públicos, as administrações portuárias e os prestadores de serviços portuários;
 - Reduzida autonomia das administrações portuárias na definição das taxas de utilização das infraestruturas, a que acresce o facto de se observar uma ligação pouco transparente entre essas taxas e os custos.
740. Com base na identificação de problemas e respetivas causas que se acabou de sumarizar, a Comissão Europeia procedeu à identificação, por um lado, de um conjunto de objetivos de política a prosseguir e, por outro lado, um conjunto de medidas genéricas visando dar resposta aos problemas identificados. A Tabela seguinte sumaria a abordagem da Comissão Europeia, no que respeita à identificação dos problemas, causas, objetivos de política e medidas genéricas a prosseguir.
741. Note-se que as referidas medidas genéricas relacionam-se com um conjunto de tópicos que, pelo seu potencial impacto ao nível da promoção da concorrência, foram objeto de análise *supra* por referência ao setor portuário nacional. Referimo-nos, entre outros, aos temas do acesso ao mercado dos serviços portuários, contratos de concessão, matriz tarifária e níveis de taxas praticados.

Tabela 52: Setor Portuário Europeu – Problemas, Causas, Objetivos de Política e Plano de Ação

PROBLEMAS	CAUSAS PRINCIPAIS	OBJETIVOS DE POLÍTICA	PLANO DE ACÇÃO
<p>Problema Geral: disparidades estruturais no desempenho de alguns portos marítimos da RTE-T; necessidade de adaptar os portos às novas necessidades logísticas e de transporte, em tempos de escassez do financiamento público.</p> <p>Objetivo Geral: melhorar o desempenho dos portos marítimos da RTE-T, a fim de contribuir para um funcionamento mais eficiente, interligado e sustentável da RTE-T.</p>			
<p>Problema Específico: Serviços e operações portuárias de fraca qualidade em alguns portos marítimos da RTE-T.</p> <p>Objetivo Específico: Reforçar qualidade dos serviços e operações portuárias nos portos marítimos da RTE-T.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Concorrência reduzida nos mercados de serviços portuários, em resultado das restrições de acesso ao mercado; • Risco de abuso de poder de mercado, por operadores com direitos exclusivos ou especiais; • Problemas de coordenação interna dos portos, conducentes a encargos administrativos excessivos. 	<p>Objetivos Operacionais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clarificar e facilitar o acesso ao mercado dos serviços portuários; • Prevenir os abusos de poder de mercado por operadores com direitos exclusivos ou especiais; • Assegurar a consulta dos utentes dos portos sobre as principais decisões que afetam o funcionamento do porto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Liberalização do acesso ao mercado dos serviços portuários²⁵⁴; obrigação de procedimentos concursais²⁵⁵; • Transparência, não discriminação e proporcionalidade na fixação de tarifa; limitação à prestação de serviços pelas Adm. Portuárias; • Instituir os Comitês Consultivos dos portos, envolvendo os vários utentes dos portos.
<p>Problema Específico: Modelos de Governação portuária não são suficientemente atrativos para incentivar investimento nos portos da RTE-T.</p> <p>Objetivo Específico: Criação de um modelo de governação mais propício à atração / promoção de investimento nos portos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Relações financeiras pouco claras entre os poderes públicos, as administrações portuárias e os prestadores de serviços portuários; • Reduzida autonomia das adminis. portuárias na definição das taxas de utilização das infraestruturas; ligação pouco transparente entre essas taxas e os custos. 	<p>Objetivos Operacionais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assegurar a transparência nas relações financeiras entre os poderes públicos, as administrações portuárias e os prestadores de serviços portuários; • Assegurar a autonomia das administrações portuárias dos portos da RTE-T para definir as taxas de utilização das infraestruturas portuárias, com a possibilidade de modulação ambiental das taxas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Separação legal de contas: • Atribuir às adm. Portuárias a autonomia para definir taxas; transparência no cálculo das taxas portuárias; permitir variações de taxas em função de parâmetros ambientais.

Fonte: Comissão Europeia, SWD(2013) 181 final.

²⁵⁴ Excetuam-se as situações em que restrições de espaço nos portos impeçam mais do que um operador, bem como os serviços com obrigações de serviço público.

²⁵⁵ Em particular, nos casos em que, por restrições de espaço nos portos ou obrigações de serviço público, não é possível proceder a uma liberalização do acesso ao mercado. Esta obrigação deverá aplicar-se, não só a novos contratos, mas também quando esteja em causa uma alteração substancial aos contratos existentes.

