

# Estudo sobre a Concorrência no Setor Portuário

*Versão Final*

Versão não confidencial



Dezembro 2018

## Índice

Sumário executivo.....	3
1 Introdução.....	6
2 Caracterização do setor portuário em Portugal.....	9
2.1 Cadeia de valor.....	9
2.1.1 Atividades.....	9
2.1.2 Fluxos financeiros.....	10
2.2 Infraestruturas e fluxos de mercadorias.....	12
2.2.1 Sistema portuário.....	12
2.2.2 Movimentação de carga.....	15
2.2.3 Capacidade disponível e investimentos.....	20
2.3 Principais operadores portuários.....	23
3 Modelo de governação dos portos.....	26
3.1 Atividades desempenhadas pelas administrações portuárias.....	27
3.2 Linha orientadora da atuação e receitas das administrações portuárias.....	28
3.3 Transparência de informação sobre o desempenho relativo dos portos.....	31
4 Concessões de terminais portuários.....	34
4.1 Coexistência de terminais portuários em regime de concessão e de licenciamento.....	35
4.2 Adjudicação e monitorização de contratos de concessão.....	37
4.2.1 Métodos de adjudicação.....	38
4.2.2 Critérios de adjudicação.....	38
4.2.3 Contrapartidas contratuais.....	42
4.2.4 Duração dos contratos.....	44
4.2.5 Riscos contratuais.....	47
4.2.6 Mecanismo de incentivos e monitorização.....	48
4.2.7 Modificações substanciais à concessão.....	51
4.3 Renegociações dos contratos de concessão.....	52
4.3.1 Contexto atual dos processos de renegociação das concessões dos terminais portuários.....	52
4.3.2 Considerandos relativos aos processos de renegociação.....	53
5 Prestação de outros serviços portuários.....	59
5.1 Modelo de prestação de serviços de reboque portuário e de pilotagem.....	59
5.2 Princípio geral de liberdade de prestação de serviços.....	60
5.3 Número de prestadores de serviços e serviço público.....	64
5.4 Outros aspetos relevantes na prestação de serviços portuários.....	65
5.4.1 Barreiras legais e regulatórias relativas aos serviços de reboque portuário.....	65
5.4.2 Barreiras legais e regulatórias relativas aos serviços de pilotagem.....	66
5.4.3 Barreiras legais e regulatórias relativas à cedência de mão-de-obra portuária.....	69
5.4.4 Barreiras legais e regulatórias relativas aos agentes de navegação.....	71
6 Recomendações.....	73
6.1 Redefinição do modelo de governação do setor portuário.....	73
6.2 Promoção das condições de concorrência pelo mercado nas concessões de terminais portuários.....	74
6.3 Liberalização do acesso aos mercados dos serviços de reboque portuário e pilotagem.....	76
ANEXO I – Caracterização da atividade e infraestruturas dos portos.....	78
ANEXO II – Representatividade dos principais operadores portuários.....	88
Glossário e Acrónimos.....	91

## Sumário executivo

O setor portuário nacional desempenha um papel fundamental no contexto económico do país, contribuindo direta e indiretamente para a criação de emprego, o investimento interno e o desenvolvimento económico. A promoção da concorrência, no mercado e pelo mercado, é fundamental para aumentar a eficiência da movimentação de carga nos portos portugueses.

A AdC desenvolveu um conjunto polivalente de análises à concorrência no setor portuário, cobrindo aspetos estruturais, legais e regulamentares. Em julho de 2015, a AdC lançou em consulta pública um estudo sobre a concorrência no setor (versão preliminar do presente relatório). Entre abril de 2016 e julho de 2018, a AdC, em colaboração com a OCDE, desenvolveu uma avaliação detalhada do impacto concorrencial do quadro legislativo e regulatório nacional aplicável ao setor portuário, que culminou num conjunto de recomendações da OCDE e num plano de ação da AdC com propostas de alteração legislativa<sup>1</sup>. O presente relatório articula a atualização da análise na versão preliminar e os resultados decorrentes da colaboração com a OCDE.

O momento atual representa uma janela de oportunidade para promover a eficiência e a concorrência no setor portuário. No horizonte dos próximos 5 a 10 anos, cessa uma parte importante dos contratos de concessão de terminais portuários em vigor. Por outro lado, a implementação do plano de investimentos para o sistema portuário, no valor de cerca de 1,8 mil milhões de euros, oferece oportunidades de mitigar restrições de capacidade e melhorar as condições de intermodalidade.

As conclusões e recomendações apresentadas visam contribuir com a perspetiva de concorrência para os processos de atribuição e renegociação dos contratos de concessão, bem como para otimizar o contexto de governação dos portos e a prestação dos serviços portuários. Não cabe, contudo, no âmbito do presente estudo, a identificação de eventuais constrangimentos ao nível da ligação dos portos com a restante rede de transportes, sem prejuízo da sua importância para a concorrência.

A concretização desta oportunidade é maximizada privilegiando-se o lançamento de novos procedimentos concursais, em detrimento de renegociação dos contratos de concessão. A renegociação traz riscos de encerramento do mercado à concorrência, de benefícios injustificados para os concessionários e pode ter impactos adversos nas estratégias de licitação dos participantes em novos procedimentos concursais.

A atribuição das concessões de terminais portuários em vigor nem sempre ocorreu mediante procedimento competitivo, o que limitou a concorrência pelo mercado. Nas concessões atribuídas por concurso público, identificam-se aspetos onde é possível melhorar a eficiência na operação dos terminais.

Uma parte substancial dos contratos de concessão de terminais portuários analisados tem duração total de 30 anos. Apesar de a duração das concessões dever estar associada ao prazo necessário à amortização dos investimentos previstos, a OCDE não identificou uma relação significativa entre o investimento e a duração dos contratos em vigor.

A relevância que a maximização das receitas tem na atuação das administrações portuárias e o peso das rendas variáveis pagas pelos concessionários às entidades concedentes criam incentivos para o aumento dos preços dos serviços portuários e limitam a competitividade dos portos para captar tráfego ou carga.

---

<sup>1</sup> Constantes do relatório “*OECD Competition Assessment Reviews - Portugal*” e do “Relatório da AdC – Plano de Ação da AdC para a Reforma Legislativa e Regulatória de 13 Profissões Autorreguladas e para os Setores de Transporte Rodoviário, Ferroviário, Marítimo e Portuário”.

O modelo de governação dos portos, ao conferir às administrações portuárias funções de regulação, administração e prestação de serviços cria condições propícias a conflitos de interesse, passíveis de ter impacto na concorrência.

A separação das funções e a liberalização de serviços introduziria condições mais favoráveis à concorrência, tendo-se identificado uma margem para aumentar a participação de operadores económicos nos serviços de reboque e pilotagem através de um alargamento da utilização do regime de licenciamento. O licenciamento permite a atividade simultânea de diversos prestadores de serviços concorrentes e a variabilidade do número desses prestadores ao longo do tempo.

Atendendo aos constrangimentos identificados, propõe-se ao Governo e às Administrações Portuárias um conjunto de recomendações que visam promover a concorrência e ofertas mais competitivas para os utilizadores dos portos, em benefício dos consumidores e da competitividade da economia nacional.

#### ***Redefinição do modelo de governação dos portos***

1. Separação clara das atividades de i) regulação; ii) administração portuária e iii) prestação de serviços e exploração de terminais portuários.
2. As administrações portuárias devem ter, como linha orientadora de atuação, a promoção da utilização eficiente das infraestruturas, do bom desempenho dos serviços portuários e do valor gerado para os utilizadores dos portos, tomando em consideração a promoção da concorrência.
3. As receitas das administrações portuárias não devem ultrapassar o estritamente necessário para garantir a sua sustentabilidade económico-financeira e a sua capacidade para financiar os investimentos da sua responsabilidade. As administrações portuárias deverão estabelecer uma política de distribuição de dividendos que leve em consideração o plano de investimento dos portos.
4. As administrações portuárias devem estar obrigadas a publicar um conjunto alargado de indicadores de eficiência e de produtividade dos portos.

#### ***Promoção das condições de concorrência pelo mercado nas concessões de terminais portuários***

5. Os critérios de adjudicação dos contratos devem ser objetivos, não discriminatórios, proporcionais e coerentes com o objetivo da concessão. Adicionalmente, deve disponibilizar-se aos participantes informação que permita a elaboração de propostas com estimativas de custos e valor mais precisas, reduzindo a assimetria entre o incumbente e restantes participantes.
6. Para concessões com uma duração superior a cinco anos, o prazo deve ser limitado ao período razoavelmente previsto para que o concessionário possa recuperar o investimento efetuado e obter uma remuneração do capital investido em condições de exploração normais, tendo em conta objetivos contratuais específicos estabelecidos, em linha com a Diretiva 2014/23/UE.
7. Recomenda-se que as cláusulas de prorrogação/extensão temporal de alguns dos atuais contratos de concessão não sejam exercidas, para promover novo procedimento competitivo.
8. Os contratos devem incluir cláusulas específicas que permitam à entidade concedente, perante modificações substanciais à concessão, em linha com a Diretiva 2014/23/UE, proceder a uma rescisão antecipada da concessão e a novo procedimento concursal.
9. Os contratos devem resultar numa efetiva transferência de risco para o concessionário.
10. Deve prosseguir-se uma redução das rendas variáveis dos contratos de concessão, em benefício dos utilizadores dos terminais.
11. No caso de os contratos preverem indicadores de desempenho, de natureza operacional e económica, deve prever-se um sistema de incentivos, com bonificações e penalizações em função do grau de cumprimento contratual de forma a assegurar uma monitorização eficaz dos contratos.
12. Deve privilegiar-se a abertura de novo procedimento concursal, em detrimento de uma renegociação, face aos riscos de não se atingir uma *situação de vantagem mútua*.
13. Sem prejuízo da recomendação anterior, caso se esteja num processo de renegociação, recomenda-se que nessa oportunidade se proceda à redução das rendas variáveis cobradas ao concessionário (que traria preços mais competitivos para os utilizadores dos serviços dos concessionários) e, como contrapartida, se reduza o prazo restante da concessão ou a duração da eventual extensão de prazo.

### ***Liberalização do acesso aos mercados dos serviços de reboque portuário e pilotagem***

14. Deve ser adotado o princípio geral de liberdade total de acesso à prestação de serviços de reboque portuário e pilotagem em todos os portos nacionais, através do regime de licenciamento, bem como as disposições relativas ao regime dessa prestação e as regras relativas à transparência financeira constantes do Regulamento (UE) 2017/352.
15. O acesso ao mercado para a prestação dos serviços de reboque portuário e de pilotagem poderá ser limitado ou ser objeto de obrigações de serviço público, mas apenas mediante as condições previstas no Regulamento (UE) 2017/352.
16. No caso de ser necessário limitar o número de prestadores de um determinado serviço portuário, o prestador(es) deve(m) ser selecionado(s) mediante procedimento competitivo, não discriminatório, transparente e aberto, aplicando-se, com as necessárias e devidas alterações, as recomendações relativas aos procedimentos de atribuição de concessões de terminais portuários.

Reiteram-se, ainda, as propostas de alteração do quadro legislativo e regulatório nacional relativas a outros serviços portuários constantes do Plano de Ação da AdC, na sequência do relatório “OECD Competition Assessment Reviews – Portugal”, apresentando-se as principais.

### **Recomendações da OCDE e constantes do Plano de Ação da AdC**

#### **A. No âmbito das barreiras legais e regulatórias relativas aos serviços de reboque portuário**

- O requerente de uma licença para a prestação de serviços de reboque portuário deve poder escolher entre caução e seguro de responsabilidade civil para cobrir a responsabilidade civil necessária para exercer a sua atividade.
- Não deve ser exigido ao requerente de uma licença para a prestação de serviços de reboque portuário que disponha de um responsável técnico com experiência adequada.

#### **B. No âmbito das barreiras legais e regulatórias relativas aos serviços de pilotagem**

- A responsabilidade pela emissão de certificados de isenção de pilotagem deve ser atribuída a uma entidade que não as administrações portuárias.
- Deve ser permitido às administrações portuárias estabelecer o valor das taxas por emissão e renovação de certificados de isenção do serviço de pilotagem com base nos respetivos custos.
- O período de tempo de validade de certificados de isenção de pilotagem deve ser prolongado.
- A língua inglesa deve ser reconhecida como alternativa à língua portuguesa para efeitos de obtenção de certificados de isenção de pilotagem por cidadãos estrangeiros e de admissão à carreira de piloto.
- Não deve ser exigido aos pilotos que sejam oficiais náuticos da marinha mercante e, em particular, que tenham categoria mínima de piloto de 1ª classe da marinha mercante ou equivalente.
- O tipo de indivíduos que podem ministrar a formação dos candidatos a pilotos deve ser alargado, nomeadamente a ex-pilotos e a comandantes de embarcações que não exerçam a profissão de piloto.
- A avaliação de um candidato a piloto deve ser realizada por uma autoridade independente ou, pelo menos, por indivíduos que não tenham ministrado formação a esse candidato.

#### **C. No âmbito das barreiras legais e regulatórias relativas à cedência de mão-de-obra portuária**

- O mercado de cedência de mão-de-obra portuária deve ser aberto às empresas de trabalho temporário, através da adoção de normas que estabeleçam que a atividade em causa pode ser exercida por qualquer empresa que cumpra as regras definidas para tal.
- O regime jurídico específico para o trabalho portuário deve ser revogado, passando a cedência de trabalho portuário a ser regida pelo regime jurídico aplicável ao trabalho temporário.

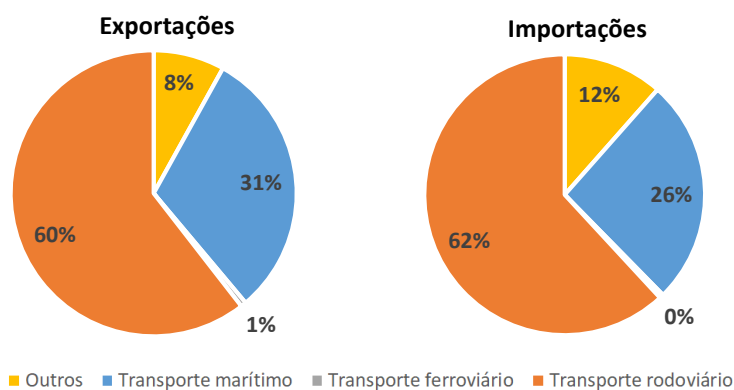
#### **D. No âmbito das barreiras legais e regulatórias relativas aos agentes de navegação**

- Os agentes de navegação devem poder escolher entre garantia financeira e seguro de responsabilidade civil para cobrir a responsabilidade civil necessária para exercer a sua atividade.
- As normas que estabelecem deveres dos agentes de navegação relativos a meios humanos e a meios materiais devem ser revogadas.

## 1 Introdução

1. **O setor portuário nacional contribui direta e indiretamente para a criação de emprego e para o desenvolvimento económico.** Este setor é de crucial importância para a competitividade do país, tendo um impacto económico significativo na atividade do setor marítimo-portuário e nas atividades conexas, assim como nas atividades que dele dependem para colocação dos seus produtos no mercado.
2. **Os portos e a atividade portuária são relevantes para a atratividade económica das áreas geográficas em que se inserem,** em particular, para o investimento nessas regiões. As infraestruturas e rede logística existentes na área de influência do porto são determinantes para a sua eficiência. A integração dos diversos modos de transporte com o objetivo de otimizar o funcionamento das redes de transportes e da cadeia logística representa um desafio para o setor marítimo-portuário português.
3. **Tem-se verificado um crescimento sustentado do comércio internacional de mercadorias por via marítima e, conseqüentemente, dos serviços portuários, em resultado da crescente integração da economia a nível mundial e do aumento dos fluxos de comércio internacional.** Em 2017, o valor do comércio de mercadorias da União Europeia (UE) com países terceiros transportado via marítima foi estimado em cerca de 2,6 mil milhões de euros, correspondendo a cerca de 51% do comércio de mercadorias da UE. O transporte marítimo de mercadorias foi o meio utilizado para transportar 49% das exportações e 53% das importações, em valor das mercadorias, para países terceiros<sup>2</sup>.
4. A nível nacional, em 2017, as importações e as exportações representaram 55% e 34% do total de carga movimentada, em volume, nos portos nacionais, respetivamente<sup>3</sup>. O transporte marítimo de mercadorias foi o meio mais utilizado para transportar as exportações e as importações nacionais para e de países fora da UE, tendo sido responsável pelo transporte de 78% e 79% do valor das mercadorias em causa, respetivamente<sup>4</sup>. O transporte rodoviário ganha uma representação relevante no âmbito do transporte da totalidade das exportações e importações nacionais (incluindo a UE) (vide Figura 1).

Figura 1: Valor das importações/exportações nacionais por meio de transporte (2017)



Nota: A categoria 'Outros' inclui o transporte aéreo, as remessas postais e a propulsão própria, entre outros.  
Fonte: INE – Tratamento AdC.

5. **A promoção da concorrência no setor portuário, tanto ao nível da operação de terminais como dos restantes serviços portuários, é um instrumento fundamental para aumentar a eficiência da movimentação de carga nos portos portugueses.** Neste sentido, torna-se

<sup>2</sup> Fonte: Eurostat – Tratamento AdC.

<sup>3</sup> Fonte: INE – Tratamento AdC.

<sup>4</sup> Fonte: Eurostat – Tratamento AdC.

relevante analisar eventuais ineficiências ou obstáculos nas operações e serviços portuários, nomeadamente problemas de índole concorrencial passíveis de comprometer a competitividade da economia portuguesa.

6. **O acréscimo de custos logísticos resultantes de ineficiências implicará um aumento dos custos associados às exportações e importações nacionais por via marítima.** A literatura económica indica que os custos de transporte marítimo têm uma influência significativa nos volumes de mercadorias comercializadas<sup>5</sup>. Estima-se que um aumento de 10% no custo de transporte marítimo possa reduzir o volume de trocas comerciais em cerca de 20%<sup>6</sup>. A literatura também aponta para que para além do preço dos serviços portuários também a qualidade dos serviços tem consequências no volume de comércio internacional. Em particular, resulta desta literatura que um dia adicional de trânsito de mercadorias pode reduzir o volume transacionável em cerca de 1% (em bens perecíveis ou sensíveis à passagem do tempo, este efeito negativo tenderá a ser superior)<sup>7</sup>.
7. **Em julho de 2015, a AdC lançou, em consulta pública, uma versão preliminar do presente estudo sobre o grau de concorrência no setor portuário.** Nesse relatório identificou-se uma série de constrangimentos concorrenciais e apresentou-se um conjunto de recomendações para a promoção da concorrência no setor<sup>8</sup>. No âmbito da consulta pública, a AdC recebeu um total de 43 contributos de um conjunto diverso de *stakeholders*, incluindo o parecer do regulador setorial (AMT)<sup>9</sup>.
8. **Em 2016, a AdC deu início a uma colaboração com a OCDE, em cujo âmbito se desenvolveu uma avaliação de impacto concorrencial do quadro legislativo e regulatório nacional aplicável ao setor portuário**<sup>10</sup>. A importância deste setor relaciona-se precisamente com a sua relevância para a economia e para a competitividade nacionais. Em 2016, o setor dos transportes realizados por água<sup>11</sup>, em conjunto com as suas atividades auxiliares<sup>12</sup>, gerou, diretamente, um VAB de cerca de 347 milhões de euros, tendo sido responsável direto por 0,18% do PIB<sup>13</sup>. Contudo, esses valores não traduzem a contribuição total do setor marítimo para a economia portuguesa, uma vez que deve ser tomada em consideração nesse contexto a totalidade da cadeia de produção dos serviços marítimos<sup>14</sup>.
9. Esta importância do mar relaciona-se com a localização de Portugal na periferia ocidental da UE, estrategicamente posicionado no meio de relevantes rotas marítimas que ligam os continentes Europeu e Americano, os continentes Europeu e Africano e o Sul e o Norte da

---

<sup>5</sup> Vide Clark, X., Dollar, D. and Micco, A. (2004), "Port Efficiency, Maritime Transport Costs, and Bilateral Trade", *Journal of Development Economics*, 75, 417-450.

<sup>6</sup> Vide Limao, N. and Venables, A.J. (2000), "Infrastructure, Geographical Disadvantage and Transport Costs", *The World Bank Economic Review*, 15(3), 451 - 479.

<sup>7</sup> Vide Djankov, S., Freund, C., and Pham, Cong S. (2010), "Trading on time", *The Review of Economics and Statistics*, 92(1), 166-173.

<sup>8</sup> A versão preliminar do estudo encontra-se disponível [aqui](#).

<sup>9</sup> Estes contributos encontram-se disponíveis em na página da AdC de consultas públicas, disponível [aqui](#).

<sup>10</sup> O Projeto "AdC Impact 2020", o Relatório "OECD Competition Assessment Reviews – Portugal" e o relatório "Relatório da AdC – Plano de Ação da AdC para a Reforma Legislativa e Regulatória de 13 Profissões Autorreguladas e para os Setores de Transporte Rodoviário, Ferroviário, Marítimo e Portuário" (doravante, "Plano de Ação da AdC"), englobaram o desenvolvimento de uma avaliação análoga para os subsectores de transporte rodoviário e ferroviário e para um conjunto de profissões autorreguladas.

<sup>11</sup> Não tomando em consideração os setores da Administração Pública, da Defesa e da Segurança Social, que não têm uma relação direta com o setor dos transportes em termos de atividades desempenhadas no respetivo âmbito, sem prejuízo de terem um impacte nesse setor.

<sup>12</sup> Incluem atividades como a exploração de portos e embarcadouros, a disponibilização de serviços de pilotagem, amarração e controlo de tráfego, o salvamento e a disponibilização de serviços de sinalização por faróis, balizagem ou rádio balizagem. As atividades em causa não abrangem, em particular, as atividades de manuseamento de carga, de estiva, de organização do transporte e as atividades relacionadas com procedimentos aduaneiros.

<sup>13</sup> As estatísticas neste parágrafo foram obtidas através da informação disponibilizada pelo INE.

<sup>14</sup> A mesma inclui uma diversidade ampla de serviços, como a produção de navios e a preparação de refeições.



Europa. Adicionalmente, Portugal possui a terceira maior zona económica exclusiva<sup>15</sup> da UE e a décima primeira maior zona económica exclusiva do Mundo<sup>16</sup>.

10. Assim, é expectável que a adoção de um quadro legislativo e regulatório em Portugal que promova a concorrência no setor marítimo e, desse modo, aumente a eficiência do mesmo seja uma forma efetiva de estimular o desenvolvimento económico.
11. No contexto da colaboração entre a AdC e a OCDE, foram recolhidas as perspetivas de diversos *stakeholders* do setor portuário, entre os quais: o Ministério do Planeamento e das Infraestruturas; o Ministério do Mar; a DRT; a DRET; a DGRM; o IMT; a AMT, entidade reguladora do setor portuário; e as administrações portuárias (APA, APDL, APFF, APL, APSS, APS, Portos dos Açores e APRAM). Essa colaboração, enquadrada no Projeto “AdC Impact 2020”, culminou com a publicação do relatório “*OECD Competition Assessment Reviews - Portugal*”<sup>17</sup>, em junho de 2018.
12. **Nesse âmbito, desenvolveu-se um conjunto de recomendações (116 no total) que visam a promoção da concorrência no setor portuário ao eliminar disposições legais que restrinjam a concorrência, que representem encargos administrativos desproporcionais ou sejam disposições obsoletas.** Os benefícios anuais para a economia portuguesa da implementação completa de 20 das 116 recomendações foram estimados em 8,07 milhões de euros, em resultado da melhoria do contexto operacional do setor portuário e da conseqüente diminuição dos preços praticados.
13. A amplitude da análise desenvolvida pela AdC sobre o setor, cobrindo quer aspetos estruturais, quer aspetos legais e regulamentares permite uma avaliação polivalente sobre os determinantes da concorrência no setor e a elaboração de recomendações para a sua promoção.
14. O presente relatório articula, por um lado, a análise aprofundada às condições de concorrência do setor portuário, atualizando a matéria abordada no relatório preliminar de julho de 2015 e, por outro lado, os resultados da análise detalhada da legislação e da regulamentação aplicável ao setor portuário no âmbito do Projeto “AdC Impact 2020”. Aprofunda-se, ainda, a temática das concessões dos terminais portuários, particularmente relevante no atual contexto de cessação e renegociação de vários contratos de concessão em vigor. Adicionalmente, a eficiência no desenho de exploração e gestão dos portos portugueses assume particular importância atendendo aos avultados investimentos previstos para o setor, de cerca de 1,8 mil milhões de euros, até 2026.
15. No capítulo 2, procede-se à caracterização do setor portuário em Portugal, descrevendo-se a cadeia de valor, os fluxos de mercadorias e os principais operadores do setor portuário. No capítulo 3, analisa-se o modelo de governação do setor. No capítulo 4, analisam-se as concessões de terminais portuários, bem como o contexto atual dos processos de renegociação. No capítulo 5, são analisadas matérias relativas aos serviços portuários para

---

<sup>15</sup> Nos termos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a zona económica exclusiva de um país (costeiro) corresponde à área localizada para além das respetivas águas territoriais e adjacente às mesmas delimitada em conformidade com as regras aplicáveis a tal estabelecidas na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e na qual o país em causa tem os direitos de soberania relativamente à utilização e à gestão dos recursos naturais abrangidos pela mesma e à exploração económica da área em causa definidos nessa Convenção. *Vide* artigo 55º e nº 1 do artigo 56º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

<sup>16</sup> Portugal tem uma zona económica exclusiva de 1.727.408,0 km<sup>2</sup>. Sendo precedida da zona económica exclusiva dos seguintes países da UE: (i) França; e (ii) Reino Unido; e precedida da zona económica exclusiva dos seguintes países do Mundo: (i) Estados Unidos da América; (ii) França; (iii) Austrália; (iv) Rússia; (v) Canadá; (vi) Japão; (vii) Nova Zelândia; (viii) Reino Unido; (ix) Brasil; e (x) Chile. Fonte: Flanders Marine Institute – Tratamento AdC

<sup>17</sup> *Vide* “[OECD Competition Assessment Reviews – Portugal, Volume I – Inland and maritime transports and ports, Preliminary version](#)” e “[OECD Competition Assessment Reviews – Portugal, Volume II – Self-regulated professions, Preliminary version](#)”.



além do serviço de movimentação de cargas, com enfoque no modelo de acesso aos serviços de reboque portuário e de pilotagem. Por fim, o capítulo 6 apresenta um conjunto de recomendações que visam dar resposta aos constrangimentos identificados.

## 2 Caracterização do setor portuário em Portugal

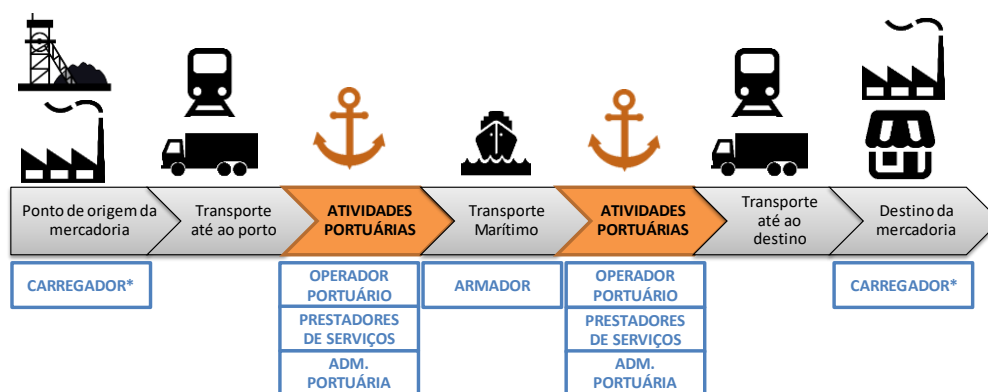
16. O presente capítulo caracteriza a cadeia de valor de transporte marítimo de mercadorias. Desenvolve-se, ainda, uma descrição das principais características dos portos nacionais, bem como dos principais operadores portuários<sup>18</sup>.

### 2.1 Cadeia de valor

#### 2.1.1 Atividades

17. A cadeia logística de transporte marítimo de mercadorias envolve o transporte das mercadorias para o porto e, posteriormente, para o seu destino, as atividades portuárias e o transporte marítimo propriamente dito (*vide* Figura 2).

Figura 2: Cadeia logística de transporte marítimo 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.

18. O transporte marítimo de mercadorias está necessariamente associado a outros tipos de transporte, nomeadamente o rodoviário e o ferroviário, que asseguram a continuidade do transporte entre a origem da mercadoria e o seu destino.
19. Assim, a cadeia logística de transporte de mercadorias inicia-se com o transporte terrestre da mercadoria da sua origem até um determinado porto (de partida) e termina com o transporte terrestre do porto (de destino) até ao destino da mercadoria.
20. Adicionalmente, e de forma simplificada, o transporte marítimo de mercadorias poderá implicar:
- 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 transporte<sup>19</sup>;
  - 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

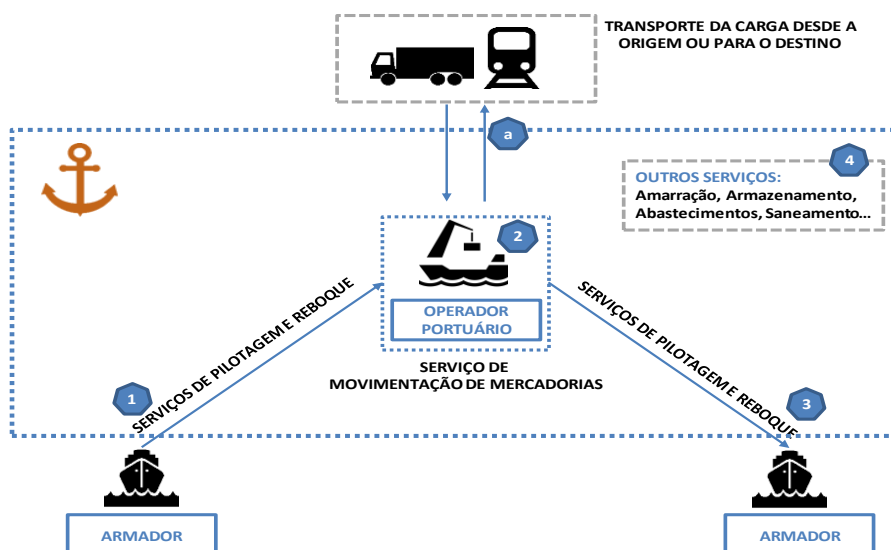
<sup>18</sup> Uma descrição mais detalhada das características e atividades dos portos nacionais é apresentada no Anexo I.

<sup>19</sup> Em muitas situações, os agentes de navegação têm 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.

(iii) a prestação de **outros serviços portuários** (v.g., serviços de reboque<sup>20</sup> e serviços de pilotagem<sup>21</sup>) assegurados por prestadores de serviços<sup>22</sup> ou, em alguns casos, diretamente pelas próprias administrações portuárias.

21. A chegada (ou a partida) de um navio a determinado porto envolve, normalmente, um conjunto de atividades e serviços que se complementam. O navio terá que navegar da entrada do porto até ao cais do terminal portuário onde serão carregadas ou descarregadas as mercadorias. Para tal, o armador terá, por regra, de recorrer aos serviços de pilotagem e de reboque que operam a entrada (ou saída) do navio no porto (*passo 1* da Figura 3).
22. Com o navio acostado no cais do terminal portuário, as mercadorias são carregadas ou descarregadas pelo operador portuário (*passo 2* da Figura 3), podendo depois o navio abandonar o porto, utilizando novamente os serviços de pilotagem e reboque (*passo 3* da Figura 3) e seguir viagem.
23. Existe, ainda, 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 (*passo 4* da Figura 3): serviço de amarração, abastecimento de navios, saneamento, armazenagem de mercadorias, bem como serviços administrativos e sanitários, entre outros.

**Figura 3: Principais atividades e serviços portuários**



Fonte: AdC.

### 2.1.2 Fluxos financeiros

24. Atendendo ao conjunto de atividades descritas, identificam-se três principais fluxos financeiros no âmbito da prestação de serviços portuários, conforme Figura 4:

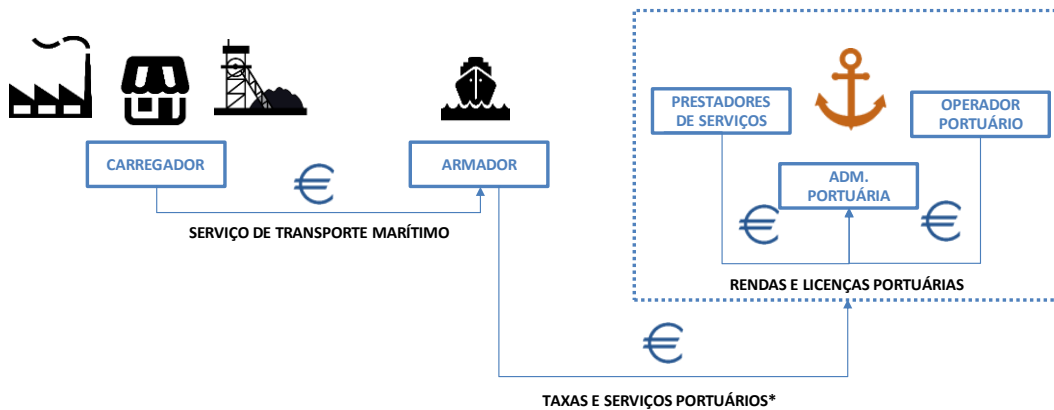
<sup>20</sup> O serviço de reboque engloba os “serviços prestados a embarcações ou a outros objetos flutuantes, destinados a deslocá-los ou a auxiliar nas suas manobras”. Vide artigo 2º do Decreto-Lei nº 75/2001, de 27 de fevereiro.

<sup>21</sup> 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”. Este serviço é “exercido por profissionais de pilotagem dos portos e barras, [...] designados por pilotos, 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”. Vide nº 1 do artigo 1º e artigo 3º, respetivamente, do Decreto-Lei nº 48/2002, de 2 de março.

<sup>22</sup> Autorizados, licenciados ou concessionados pelas administrações portuárias.

- (i) o pagamento do serviço de transporte marítimo pelo carregador ao armador;
- (ii) o pagamento dos serviços portuários pelo armador ou pelo carregador ao operador do terminal portuário e restantes prestadores de serviços, bem como das 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 dos restantes prestadores de serviços portuários.

**Figura 4: Principais fluxos financeiros no âmbito do transporte marítimo**

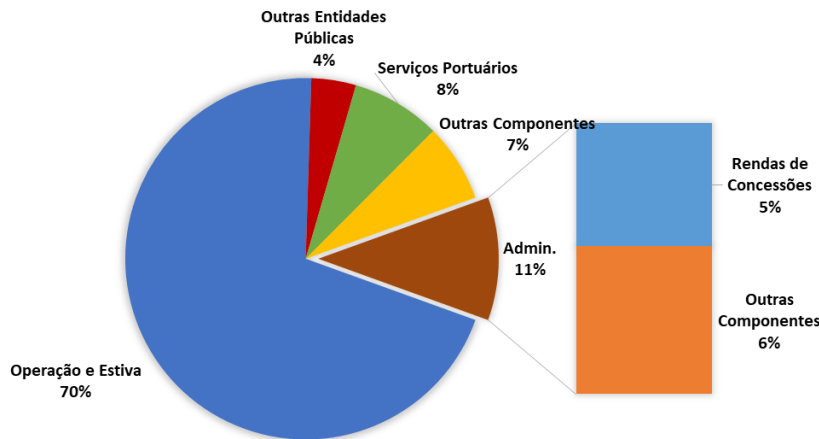


\*Em algumas situações poderá ser o carregador a negociar e pagar as taxas e serviços portuários. No caso de linhas de transporte regular, em princípio, será o armador a efetuar a negociação e o pagamento das taxas e serviços portuários.

Fonte: AdC.

25. Os diferentes serviços portuários são complementares para o utilizador/cliente do porto, correspondendo a fatura total de utilização do porto à soma das taxas e tarifas dos vários serviços utilizados. Com efeito, o aumento do preço de um dos serviços portuários poderá condicionar a competitividade do porto na atração de tráfego e, conseqüentemente, a procura dos restantes serviços portuários.
26. No que diz respeito à representatividade dos diferentes serviços na fatura portuária suportada pelos utilizadores dos portos, a operação e estiva representa a maior componente, tanto para os portos nacionais como para os portos europeus (conforme figuras *infra*). Conseqüentemente, ganhos de eficiência ao nível do funcionamento dos terminais portuários, designadamente por via do reforço do contexto concorrencial em que tais terminais são operados, têm uma relevância acrescida.
27. Importa ainda destacar a componente da fatura portuária atribuída às administrações portuárias, estimada em cerca de 11% a nível nacional e 16% a nível europeu. Esta componente inclui as rendas de concessão, estimadas em cerca de 5%, e outras componentes, tais como as taxas de uso portuário.

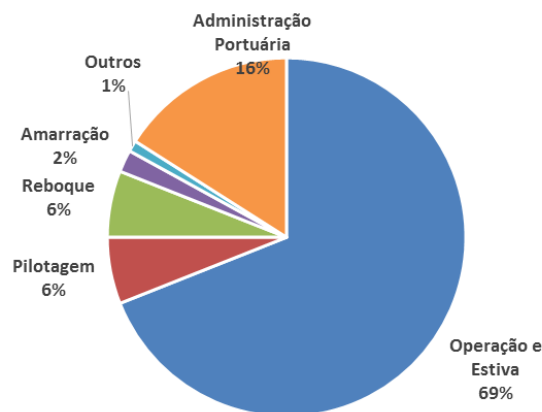
**Figura 5: Peso médio das componentes da fatura portuária nos portos de Aveiro, da Figueira da Foz, de Setúbal e de Sines (2014)**



Fonte: GT IEVA, Relatório Final, 2014.

Nota: os "Serviços Portuários" englobam, entre outros, os serviços de pilotagem, reboque e amarração. As "Outras Componentes" incluídas na componente da fatura portuária atribuída à administração portuária correspondem, maioritariamente, às TUP Carga (eliminada em 2014) e TUP Navio. As "Outras Entidades Públicas" incluem despesas com, entre outras entidades, as Capitánias, a Alfândega, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e as Sanidades.

**Figura 6: Peso estimado das componentes da fatura portuária a nível Europeu (2010)**



Fonte: Figura 64 em PwC & Panteia (2013), "Final Report Study aimed at supporting an impact assessment on: "Measures to enhance the efficiency and quality of port services in the EU", p.120 – Tratamento AdC.

Nota: O custo de cada componente da fatura portuária é obtido a partir de dados para as tarifas portuárias, ponderado pelo peso relativo de cada tipo de carga no transporte marítimo europeu (dados de 2010 do Eurostat).

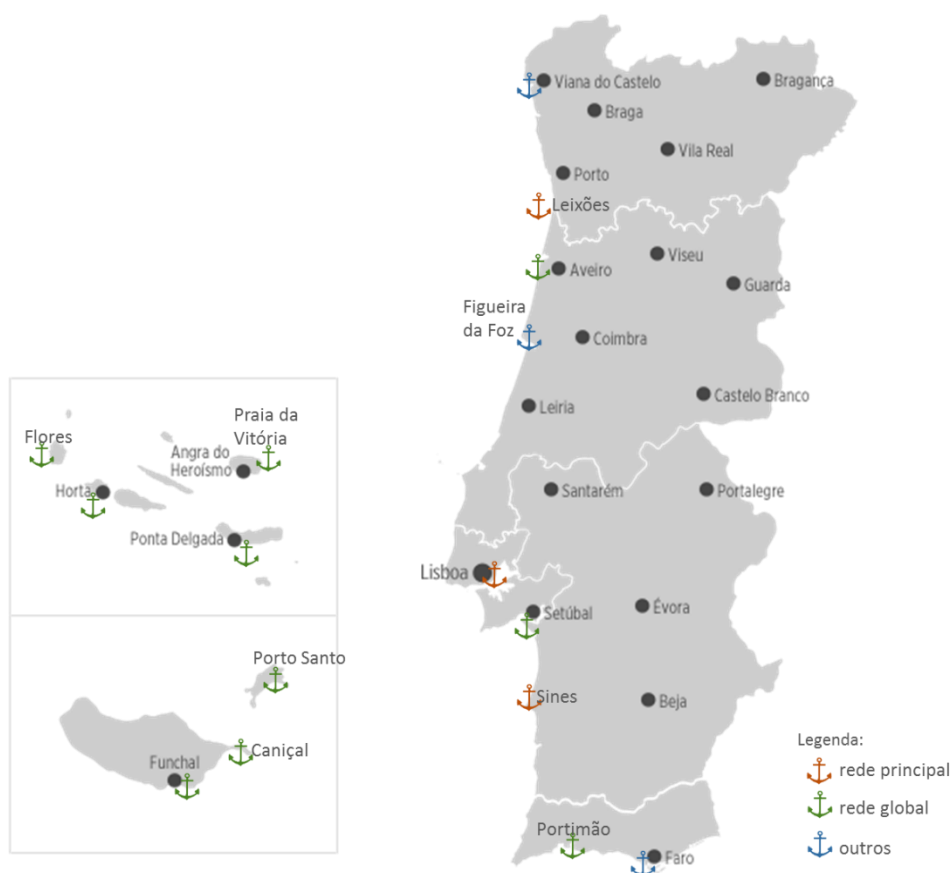
## 2.2 Infraestruturas e fluxos de mercadorias

### 2.2.1 Sistema portuário

28. O sistema portuário português é constituído por nove portos comerciais no continente e sete portos nas regiões autónomas. No sistema portuário do continente, cinco portos constituem o designado sistema portuário principal – portos de Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines – e os restantes quatro integram o sistema portuário secundário – Viana do Castelo, Figueira da Foz, Faro e Portimão (*vide* Figura 7).

29. A maioria destes portos (Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal, Sines e Portimão) integram a RTE-T<sup>23</sup>, tendo os três maiores portos nacionais – Sines, Leixões e Lisboa – sido integrados como nós da rede principal (rede *core*) da RTE-T. A rede global da RTE-T integra ainda sete portos das regiões autónomas, quatro dos Açores<sup>24</sup> e três da Madeira<sup>25</sup>.

**Figura 7: O sistema portuário português**



Fonte: AdC.

30. A fachada atlântica da Península Ibérica posiciona-se no cruzamento das principais rotas de tráfego marítimo Norte-Sul e Oeste-Este, beneficiando de um tráfego crescente, sobretudo ao nível de carga contentorizada e do transbordo de contentores<sup>26</sup>.
31. O transbordo de contentores (*i.e.*, *transshipment*) é utilizado para reduzir os custos e aumentar o fator de utilização dos navios-mãe (*i.e.*, *hub*), 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.
32. 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 líquidos,

<sup>23</sup> Nomeadamente no corredor multimodal principal que liga Lisboa a Estrasburgo (Corredor Atlântico). *Vide* Regulamento (UE) 1315/2013.

<sup>24</sup> Portos de Ponta Delgada, Horta, Flores e Praia da Vitória.

<sup>25</sup> Portos do Funchal, Porto Santo e Caniçal.

<sup>26</sup> *Vide* subcapítulo 2.2.2.

incluindo os granéis líquidos alimentares). Por seu turno, a carga geral engloba a carga contentorizada, a carga fracionada e a carga *roll on - roll off (ro-ro)*<sup>27</sup>.

33. A Tabela 1 identifica os portos nacionais nos quais são movimentadas cargas, as empresas que nestes operam e os tipos de terminais portuários (em função da carga movimentada) aí existentes.

**Tabela 1: Caracterização dos terminais portuários existentes nos portos nacionais**

Terminais	Viana do Castelo	Leixões	Aveiro	Figueira da Foz	Lisboa	Setúbal	Sines	Algarve <sup>2</sup>	RAA <sup>2</sup>	RAM <sup>2</sup>
Carga Fracionada	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Contentores		X	X	X	X	X	X		X	X
Carga Ro-Ro	X	X	X		X	X	X	X	X	X
Granéis Sólidos	X	X	X	X	X	X	X		X	X
Granéis Líquidos	X	X	X		X	X	X	X	X	X
Passageiros		X			X			X	X	X
Portos de Pesca	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Docas de Recreio	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Principais operadores na exploração de terminais portuários <sup>1</sup>	Cecisa Galp Secil	TCL TCGL Petrogal SdL	APA Socapor Prio Aveiport	APFF Operfoz Liscont	Liscont Sotagus Silopor Tanquipor E.T.E. Sovena	Tersado Sadoport Sapac Secil Tanquisado	CLT PSA Repsol Portsines REN Atlântico	APS <sup>28</sup>	Portos dos Açores	EEM CLCM PSL Cimentos Madeira

Fonte: GT IEVA, Relatório Final, 2014 e relatórios de gestão e contas das administrações portuárias – Tratamento AdC.

Nota 1: Incluindo terminais de uso privado. Contrariamente aos terminais de uso público, prestam serviços a todos os carregadores e operadores logísticos que os pretendam utilizar, os terminais de uso privativo são explorados em regime de exclusividade por uma entidade. Ora, os terminais de uso privativo, não podendo prestar serviços de movimentação de carga a entidades que não a entidade que os explora, exercem uma pressão concorrencial reduzida sobre os terminais de uso público.

Nota 2: “Algarve” inclui os portos de Portimão e Faro; “RAA” inclui os portos da RAA; “RAM” inclui os portos da RAA.

34. No que se refere à carga geral (*i.e.*, carga fracionada, contentorizada e ro-ro), observa-se que:
- (i) todos os portos em questão dispõem de terminais portuários de movimentação de carga geral fracionada;
  - (ii) 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
  - (iii) relativamente à carga contentorizada, todos os portos do sistema portuário principal (*i.e.*, Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines) e apenas um dos restantes portos do sistema portuário (o porto da Figueira da Foz) dispõem de movimentação de contentores.
35. No entanto, os vários portos dispõem de características e capacidades de movimentação dos diversos tipos de carga distintas, o que se reflete no movimento de carga que efetivamente se verifica em cada um.

<sup>27</sup> A carga ro-ro consiste em qualquer tipo de carga que embarque e desembarque a rolar, ou seja, em equipamentos com rodas destinados ao transporte de mercadorias, como um camião, reboque ou semirreboque, que possam ser conduzidos ou rebocados para um navio. *Vide* Diretiva 95/64/CE.

<sup>28</sup> O Decreto-Lei nº 44/2014, de 20 de março, procedeu à alteração da denominação da APS - Administração do Porto de Sines, para APS - Administração dos Portos de Sines e do Algarve, e estabeleceu o regime de transferência dos portos comerciais de Faro e de Portimão do IPTM para esta empresa.

36. 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 restantes portos do sistema portuário.
37. Os portos de Sines (em particular, nos terminais de granéis líquidos, multiusos e de contentores), Leixões (terminal oceânico) e Lisboa (terminal de granéis alimentares da Trafaria) são os portos que têm os maiores fundos<sup>29</sup>.
38. Relativamente à dimensão máxima dos navios permitida, em termos de comprimento e boca, são os portos de Leixões, Lisboa, Setúbal e Sines que permitem a movimentação de navios de maior dimensão<sup>30</sup>.

## 2.2.2 Movimentação de carga

39. Em termos globais, os portos nacionais movimentaram, em 2017, aproximadamente 93,3 milhões de toneladas de carga, sendo que os portos situados no continente movimentaram cerca de 89,9 milhões de toneladas de carga (Tabela 2). Os principais tipos de carga movimentada foram os granéis líquidos (38%) e a carga contentorizada (32%).

**Tabela 2: Movimento de mercadorias nos portos nacionais em 2017 (toneladas)**

Tipo de Carga	V. Castelo	Leixões	Aveiro	Fig. Foz	Lisboa	Setúbal	Sines	Continente	RAM	RAA	Total
Carga Fracionada	273 723	1 121 208	1 286 229	994 285	177 812	1 701 632	109 251	5 745 496	31 935	128 221	5 905 652
Carga Contentorizada	465	4 964 111	460	139 204	3 950 707	1 267 326	17 498 588	27 820 861	654 190	1 128 201	29 603 252
Ro-Ro	0	845 233	26	0	10 097	350 464	5 769	1 211 589	0	20 324	1 231 913
Granéis Sólidos	94 718	2 353 183	2 593 854	879 858	5 372 763	2 969 906	6 360 998	20 628 727	145 850	442 271	21 216 848
Granéis Líquidos	42 954	8 795 855	1 272 010	9 983	1 637 273	285 216	22 497 991	34 541 282	326 289	515 114	35 382 685
<b>TOTAL</b>	<b>411 860</b>	<b>18 079 590</b>	<b>5 152 579</b>	<b>2 023 330</b>	<b>11 148 652</b>	<b>6 574 544</b>	<b>46 472 597</b>	<b>89 947 955</b>	<b>1 158 264</b>	<b>2 234 131</b>	<b>93 340 350</b>

Fonte: INE – Tratamento AdC.

40. Sines é o porto que movimenta mais carga (50%), seguido pelos portos de Leixões (19%), Lisboa (12%) e Setúbal (7%)<sup>31</sup>. Os portos de Sines, Leixões e Lisboa representam mais de 4/5 de toda a movimentação de carga e assumem um peso ainda maior considerando a carga contentorizada (*i.e.*, 89%). O porto de Sines é o porto que movimenta mais contentores (59%), seguido de Leixões (17%) e de Lisboa (13%).
41. A carga contentorizada tem crescido de forma significativa, com um crescimento médio anual de 12% (em toneladas), entre 2012 e 2017<sup>32</sup>. Seguem-se os granéis líquidos com um crescimento médio anual de 5% no mesmo período. A evolução destes dois tipos de carga explica boa parte do crescimento médio anual (7%) da movimentação total de carga.
42. A manter-se o forte crescimento da carga contentorizada verificado nos últimos anos (o seu peso na carga total passou de 25% para 32%, entre 2012 e 2017) é provável que a carga contentorizada ultrapasse, em breve, o peso dos granéis líquidos (que caiu de 40% para 38%, em igual período).

<sup>29</sup> Vide Anexo I para informação detalhada sobre as características físicas dos terminais portuários, nomeadamente sobre a capacidade de cada terminal em termos do comprimento e boca máximos dos navios, e fundo disponível (que determina o calado máximo dos navios que podem utilizar o terminal).

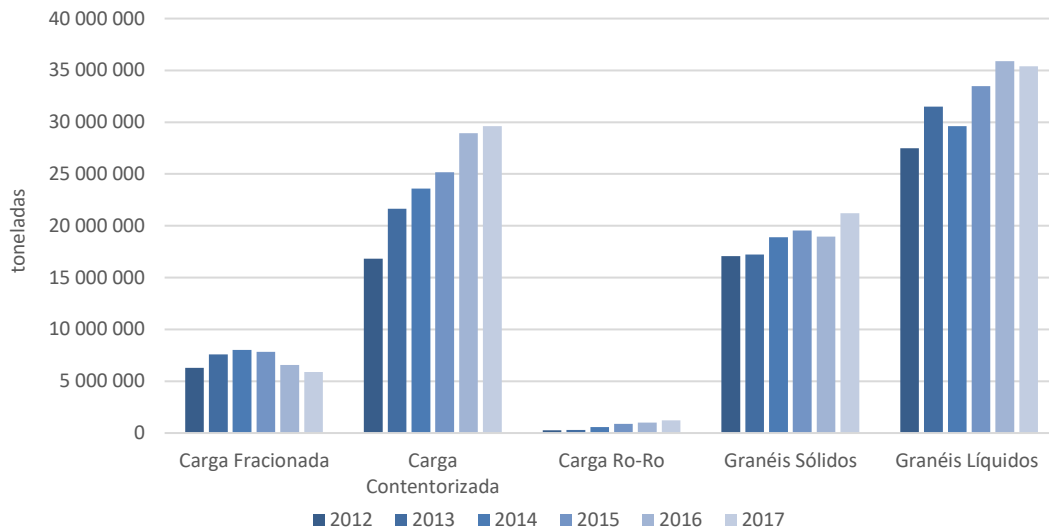
<sup>30</sup> Vide Anexo I.

<sup>31</sup> Vide Anexo I para informação sobre as quotas dos portos por tipo de carga.

<sup>32</sup> Vide Figura 8 e Anexo I.



**Figura 8: Evolução da movimentação portuária por tipo de carga nos portos nacionais (2012 a 2017)**

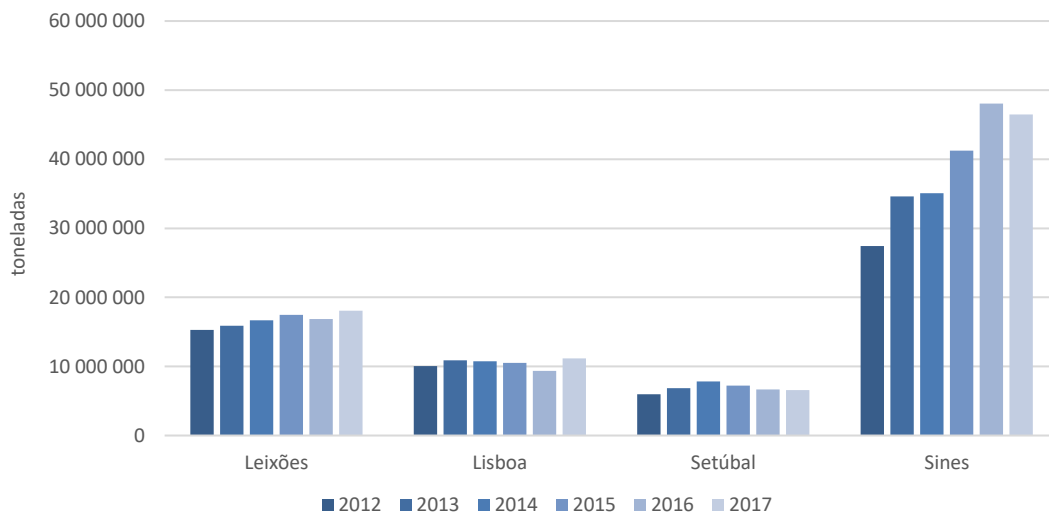


Fonte: INE – Tratamento AdC.

Nota: Inclui os portos presentes na Tabela 2.

43. O peso de cada um dos portos tem vindo a alterar-se, fruto do crescimento da atividade, em toneladas movimentadas no porto de Sines (12% ao ano), entre 2012 e 2017 (Figura 9).

**Figura 9: Evolução da atividade nos principais portos nacionais (entre 2012 e 2017)**



Fonte: INE – Tratamento AdC.

44. Sines é o porto nacional que recebe, em média, navios de maior dimensão por ser um porto de águas profundas<sup>33</sup>. Sines recebe apenas 15% do total de embarcações que entraram nos portos nacionais. No entanto, estas representaram cerca de 36% da tonelagem de arqueação bruta movimentada, pelo que os navios operados em Sines têm, em média, uma dimensão muito superior à dos navios operados nos restantes portos (Tabela 3).

<sup>33</sup> Vide Anexo I.

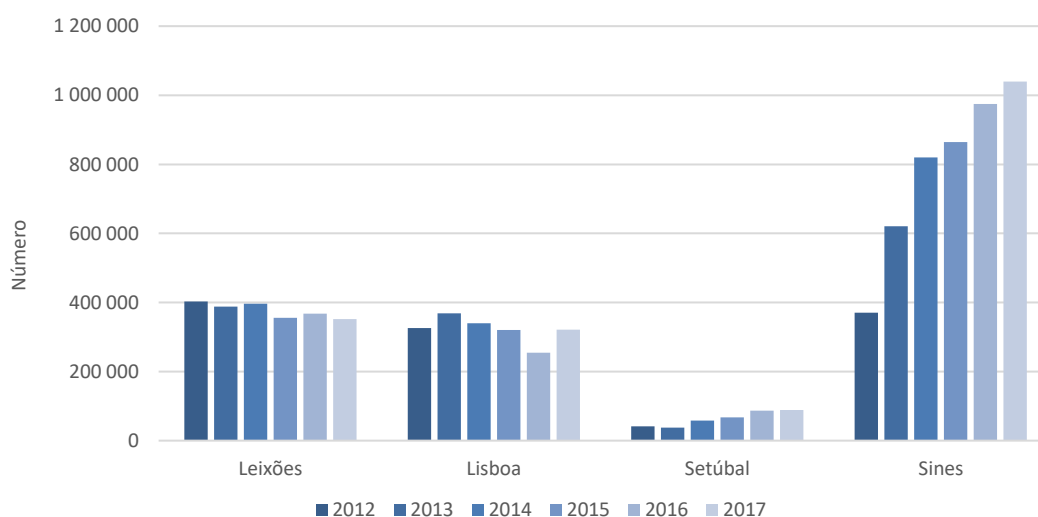
**Tabela 3: Movimento de embarcações nos portos nacionais em 2017**

	Embarcações (Nº)		Arqueação bruta (GT)	
	Nº	%	GT	%
V. Castelo	427	1%	1 871 131	0%
Leixões	5 241	18%	66 720 078	13%
Aveiro	2 122	7%	11 159 621	2%
Fig. Foz	997	3%	3 514 130	1%
Lisboa	5 072	17%	100 242 536	20%
Setúbal	3 047	10%	49 097 251	10%
Sines	4 419	15%	180 630 180	36%
<b>Continente</b>	<b>21 514</b>	<b>74%</b>	<b>415 963 516</b>	<b>82%</b>
RAM	2 484	9%	55 594 968	11%
RAA	5 076	17%	33 089 038	7%
<b>Total</b>	<b>29 074</b>	<b>100%</b>	<b>504 647 522</b>	<b>100%</b>

Fonte: INE – Tratamento AdC.

45. O porto de Sines foi o que mais contribuiu para o aumento da movimentação de contentores a nível nacional, tendo apresentado uma taxa de crescimento anual média de 28%, entre 2012 e 2017 (*vide* Figura 10). As operações de *transshipment* representaram, no ano de 2016, cerca de 80,2% do movimento de contentores do porto de Sines e 44,2% do movimento total de contentores nos portos do continente<sup>34</sup>.
46. Verificou-se, ainda, uma alteração das posições relativas dos três principais portos na movimentação de contentores, tendo Sines passado do 2º para o 1º lugar desde 2012 a 2017 e o porto de Leixões vindo a assumir um peso maior em relação ao porto de Lisboa.

**Figura 10: Movimento de contentores nos principais portos nacionais (entre 2012 e 2017)**



Fonte: INE – Tratamento AdC.

47. Para captar o grau de especialização de cada porto com base na movimentação de mercadorias, adaptou-se o *índice de vantagem comparativa revelada* que surge no âmbito de trabalhos aplicados ao comércio internacional. Neste contexto, o índice resulta da divisão entre o peso de determinada categoria na atividade global do porto e o peso da mesma categoria na atividade global dos portos nacionais.

<sup>34</sup> Vide AMT (2016), Acompanhamento do Mercado Portuário, dezembro de 2016.

48. 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 nacional. A Tabela 4 apresenta os resultados da análise.

**Tabela 4: Índice de vantagem comparativa revelada dos principais portos (2017)**

Tipo de Carga	V. Castelo	Leixões	Aveiro	Fig. Foz	Lisboa	Setúbal	Sines	RAM	RAA
Fracionada	10,50	0,98	3,95	7,77	0,25	4,09	0,04	0,44	0,91
Contentorizada	0,00	0,87	0,00	0,22	1,12	0,61	1,19	1,78	1,59
Ro-Ro	0,00	3,54	0,00	0,00	0,07	4,04	0,01	0,00	0,69
Granéis Sólidos	1,01	0,57	2,21	1,91	2,12	1,99	0,60	0,55	0,87
Granéis Líquidos	0,28	1,28	0,65	0,01	0,39	0,11	1,28	0,74	0,61

Fonte: INE – Tratamento AdC.

49. A caracterização das infraestruturas e do movimento de mercadorias, traduzida no *índice de vantagem comparativa revelada*, permite concluir que diversas infraestruturas portuárias apresentam um grau de diferenciação significativo. Em particular:
- Os portos de Viana do Castelo, Aveiro, Figueira da Foz e Setúbal apresentam uma especialização na movimentação de carga geral fracionada.
  - Na movimentação de contentorizada, os portos das regiões autónomas e o porto de Sines apresentam uma maior especialização.
  - São os portos de Leixões e de Setúbal que estão mais vocacionados para a movimentação de carga ro-ro.
  - Na movimentação de granéis sólidos, os portos que apresentam uma maior especialização são os portos de Aveiro, Figueira da Foz, Lisboa, Setúbal e em menor escala Viana do Castelo.
  - Na movimentação de granéis líquidos são os portos de Leixões e Sines que apresentam uma maior especialização.
50. Alguns dos fatores passíveis de resultarem nessas vantagens ou desvantagens de cada um dos portos na movimentação das diversas categorias de carga são:
- (i) **as características físicas do porto**, nas quais incluem-se, nomeadamente, os fundos e as dimensões disponíveis nas infraestruturas portuárias, que determinam as dimensões dos navios que é possível operar no porto e nos diferentes terminais portuários e que, por isso, tornarão o porto mais ou menos adequado ou eficiente à movimentação de determinada carga<sup>35</sup>;
  - (ii) **a localização do porto e dos respetivos terminais portuários**; e
  - (iii) **o tipo de atividade económica desenvolvida no *hinterland*<sup>36</sup> do porto e os serviços portuários prestados no porto.**
51. Relativamente às características físicas, é de notar que o tipo de carga a movimentar determina as infraestruturas e os meios técnicos necessários a essa movimentação, que,

<sup>35</sup> Para detalhes sobre as características físicas dos diversos terminais veja-se o Anexo I.

<sup>36</sup> O conceito mais tradicional de *hinterland* portuário corresponde à área terrestre definida pela influência económica do porto. Vide C. Ferrari, F. Parola e E. Gattoma (2011), "Measuring the quality of port hinterland accessibility: The Ligurian case", *Transport Policy*, 18(2), p. 382-391.

por sua vez, delimitam a especialização de cada porto na movimentação de determinado tipo de mercadorias, tornando-o mais eficiente em determinadas áreas/serviços<sup>37</sup>.

52. A título exemplificativo, a dimensão de um navio porta-contentores pode inviabilizar a sua imobilização e/ou a movimentação da sua carga em alguns portos. Mesmo que possível, a dimensão de um navio pode implicar um acréscimo dos custos quando tal seja efetuado num terminal não especializado ou com níveis de produtividade significativamente inferiores aos de outro terminal. Com efeito, um dado terminal poderá não ser utilizado para a realização das operações que envolvam navios de dimensão significativa, especializando-se em serviços a navios de dimensão inferior.
53. A este respeito, 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, ocorrendo a movimentação de contentores, essencialmente, nestes últimos.
54. A localização geográfica estará também relacionada com o tipo de atividade económica desenvolvida no *hinterland* do porto, podendo assim constituir um importante fator de diferenciação entre portos e entre terminais portuários. Nesta medida, diferentes localizações geográficas podem ser um fator suficiente para que os clientes não considerem determinados terminais alternativos ou substitutos.
55. A título de exemplo, a especialização do porto de Setúbal na movimentação de carga ro-ro é explicada pela sua proximidade à fábrica da Volkswagen AutoEuropa. Ademais, a especialização dos portos de Leixões e Sines na movimentação de granéis líquidos é explicada pela proximidade destes com as refinarias da Galp.
56. As ligações dos portos nacionais com a restante rede de transportes, em particular com as redes ferroviária e rodoviária, são também relevantes para determinar o *hinterland* de cada porto. Nessa medida, o grau de concorrência interportos<sup>38</sup> depende, entre outros aspetos, do maior ou menor grau de sobreposição entre os *hinterlands* dos vários portos.
57. Na avaliação da eventual substituibilidade entre dois portos, o cliente tenderá a ponderar não só 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.
58. Assim, as condições de intermodalidade são, necessariamente, relevantes para as conclusões relativas à concorrência interportos. 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, ao nível da concorrência interportos.
59. 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)<sup>39</sup>. No entanto, nota-se apenas que segundo o índice

---

<sup>37</sup> A este respeito, a Volkswagen AutoEuropa refere, no seu contributo à consulta pública, que “[o] baixo volume de mercadorias movimentado, quando comparado com outros países europeus, leva a que cada infraestrutura portuária se tenha dotado de características físicas adaptadas à movimentação de um conjunto específico de mercadorias. Esta especialização das infraestruturas portuárias origina uma reduzida ou inexistente concorrência entre os portos nacionais”. Este ponto de reduzida “massa crítica” e o seu impacto nas condições de concorrência interportos foi também referido por outros *stakeholders* (e.g., o contributo das Comunidades Portuárias de Leixões, Figueira da Foz, Lisboa, Setúbal e Sines).

<sup>38</sup> A concorrência interporto diz respeito à concorrência entre diferentes portos, enquanto a concorrência intraporto trata-se da concorrência entre prestadores de serviços ou de terminais portuários num mesmo porto.

<sup>39</sup> 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

de competitividade do WEF de 2017/2018<sup>40</sup>, ao nível global das infraestruturas, Portugal aparece classificado em 18º lugar em 137 países. Particularizando para a qualidade da rede de portos, Portugal surge classificado em 25º lugar em 137 países. Espanha, Holanda, Bélgica e Alemanha surgem classificados em 14º, 1º, 6º e em 7º lugar, respetivamente. No que se refere à qualidade da rede ferroviária, Portugal aparece classificado em 31º lugar e relativamente à qualidade da rede rodoviária, aparece classificado em 8º lugar em 137 países.

60. No âmbito da versão preliminar de julho de 2015, a AdC elaborou e implementou um questionário aos principais utilizadores dos portos e terminais portuários nacionais. Este questionário solicitava a avaliação, por parte destes utilizadores, da qualidade dos serviços prestados, nas suas diferentes vertentes relativas à infraestrutura portuária e aos serviços portuários. 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. As respostas detetaram alguns constrangimentos a nível do preço dos serviços e relação qualidade-preço dos serviços. Sem prejuízo, as questões levantadas devem ser devidamente enquadradas no facto de o número de observações ser reduzido, conforme alguns *stakeholders* destacaram na consulta pública.
61. Por último, importa referir que o relativo grau de especialização de cada um dos portos origina diferenças significativas entre os tarifários dos diversos terminais portuários. Em princípio, os tarifários dos terminais especializados na movimentação de determinado tipo de mercadorias são inferiores aos tarifários aplicados por outros terminais a essa operação. Tal constitui um fator adicional de diferenciação entre os terminais portuários.
62. Dados os elementos apresentados, os vários portos nacionais aparentam dispor de diferentes vocações ou especializações, o que tenderá a diminuir a pressão concorrencial entre os diferentes portos. De facto, estes elementos apontam para a existência de uma reduzida substituíbilidade entre os diversos portos.

### 2.2.3 Capacidade disponível e investimentos

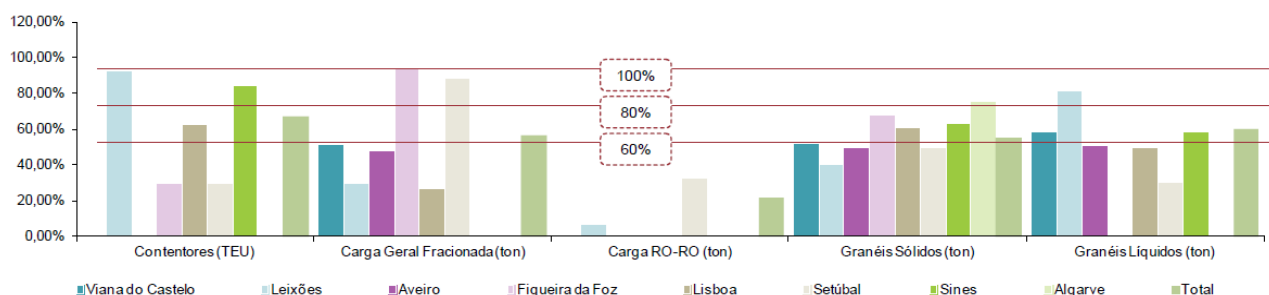
63. Nos casos em que a capacidade de uma infraestrutura é significativamente utilizada, a existência de solicitações de utilização adicional dessa infraestrutura traduzem-se em restrições de capacidade e, como tal, em constrangimentos à concorrência.
64. No setor portuário, verifica-se uma utilização elevada de vários terminais portuários e, simultaneamente, uma necessidade de aumento da capacidade disponível a esse nível. As restrições de capacidade podem restringir a atividade dos utilizadores de tais infraestruturas.
65. No que respeita à capacidade disponível, alguns portos têm apresentado uma taxa de utilização da capacidade muito elevada (superior a 80%) relativamente a determinados tipos de carga (*vide* Figura 11).

---

a consulta do Relatório do GT 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 e, com base em tal diagnóstico, procede-se à identificação dos investimentos prioritários em infraestruturas que endereçam tais constrangimentos.

<sup>40</sup> Para detalhes relativamente à metodologia utilizada na construção do índice de competitividade do WEF, *vide* WEF (2017) [The Global Competitiveness Report 2017–2018](#).

**Figura 11: Taxa de utilização de capacidade do sistema portuário (2013)**



Fonte: GT IEVA, Relatório Final, 2014.

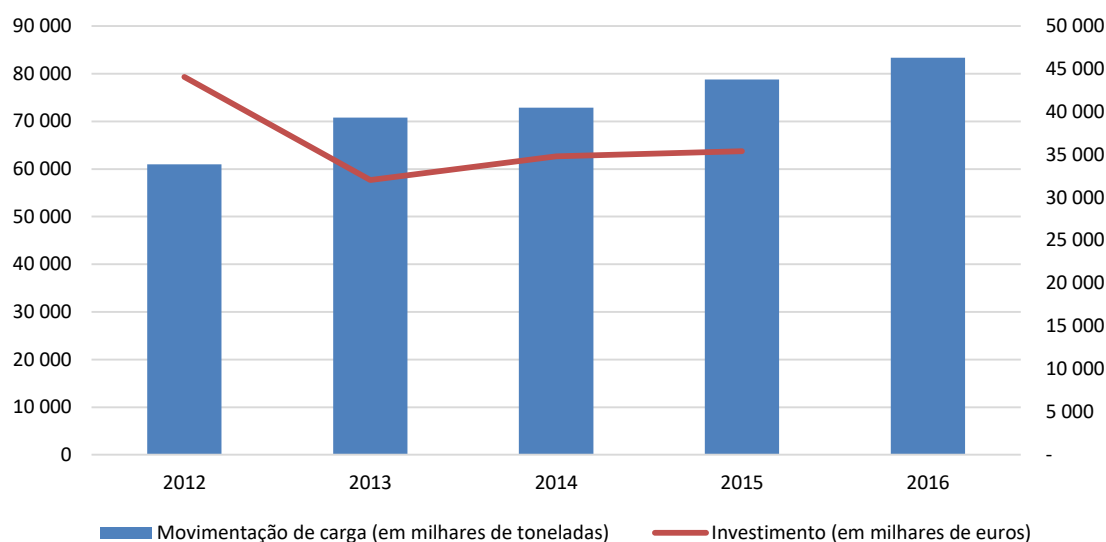
66. De um modo geral, diversas administrações portuárias confirmaram, em 2014, esta conclusão, tendo, também, tecido algumas considerações sobre expectativas futuras relativas a utilização da capacidade e a investimentos<sup>41</sup>, das quais destacam-se as seguintes:

- (i) A APDL referiu que, “*para ultrapassar [o] constrangimento [ao nível da carga contentorizada,] estão previstos 2 projetos de investimento que irão aumentar a capacidade do Porto de Leixões neste segmento de carga*”;
- (ii) A APS previu que a carga movimentada no Terminal de Granéis Líquidos do porto de Sines continuará a apresentar uma tendência de crescimento e a utilização do Terminal Multiusos desse porto estar muito dependente do preço do carvão nos mercados internacionais e, por isso, variar muito ao longo dos anos;
- (iii) A APFF previu a manutenção da tendência de crescimento da movimentação de carga geral fracionada, tendo perspetivado o investimento em novos equipamentos por um operador portuário para responder a esse crescimento; e
- (iv) A APL referiu 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 [...] pod[e] revelar-se deficitária no futuro*”.

67. Apesar das necessidades de investimento em capacidade identificadas pelas administrações portuárias, o investimento anual realizado nos principais portos por essas entidades não seguiu, entre 2012 e 2015, a mesma tendência de crescimento da movimentação de carga (*vide* Figura 12).

<sup>41</sup> Cfr. comunicação da APDL à AdC de 15.04.2014, comunicação da APS à AdC de 16.04.2014, comunicação da APFF à AdC de 28.03.2014 e comunicação da APL à AdC de 21.04.2014.

**Figura 12: Movimentação de carga e investimentos pelas administrações portuárias nos principais portos nacionais (2012 a 2015)**



Fonte: INE (dados relativos à movimentação de carga) e relatórios de contas das administrações portuárias dos portos de Leixões, Viana do Castelo, Lisboa, Setúbal, Sines e Figueira da Foz (dados relativos a investimento) – Tratamento AdC.

68. Contudo, em 2017, o Governo, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 175/2017, de 24 de novembro, aprovou a *Estratégia para o aumento da competitividade da rede comercial de portos do Continente*. Esta estratégia prevê um conjunto de investimentos no setor portuário de modo a: (i) adequar infraestruturas e equipamentos ao aumento da dimensão dos navios e da procura e às ligações ao *hinterland*; (ii) melhorar as condições de operacionalidade das unidades portuárias; e (iii) criar plataformas de aceleração tecnológica e de novas competências.
69. Esta estratégia assenta na implementação de investimento nos principais portos nacionais (Leixões, Viana do Castelo, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines) em cerca de 1,8 mil milhões de euros até 2026. A concretização desse plano de investimentos irá aumentar a capacidade operacional do sistema portuário nacional (através da expansão de terminais portuários já existentes e/ou da construção de novos terminais portuários) e irá, desse modo, permitir que alguns portos possam acomodar a maior procura de movimentação de carga. As principais ações desse plano em cada porto são as seguintes:
- **Porto de Viana do Castelo:** aumento do aprofundamento do canal de navegação; e melhoria do acesso rodoviário;
  - **Porto de Leixões:** construção de novo terminal de contentores com capacidade estimada em 1,3 milhões de TEU por ano; reconversão do Terminal de Contentores Sul, aumentando a sua capacidade para 620 mil TEU; aumento da capacidade de movimentação do Terminal de Granéis Sólidos e Alimentares; criação de uma plataforma de valor acrescentado com condições para a atração e fixação de agentes da logística e para um aumento da capacidade de armazenagem de segunda linha do porto; e melhoria das condições de navegação no rio Douro;
  - **Porto de Aveiro:** construção do Terminal Intermodal na ZALI, para potenciar a escolha do modo ferroviário; e adaptação da pontes-cais no porto, aumentando a capacidade do Terminal de Granéis Líquidos;



- **Porto da Figueira da Foz:** melhoria das acessibilidades marítimas e das infraestruturas;
- **Porto de Lisboa:** construção de novo terminal multimodal no Barreiro, sendo que numa primeira fase, será constituída uma frente de acostagem com um máximo de 800 metros de comprimento e um parque de contentores com capacidade até 1 milhão de TEU; construção de novo terminal de cruzeiros, aumentando esse tráfego para 800 mil passageiros por ano; instalação de equipamentos no Terminal de Alcântara e aumento de fundos para a escala de navios de maior dimensão, permitindo um aumento da capacidade máxima do terminal;
- **Porto de Setúbal:** melhoria dos acessos marítimos aos terminais;
- **Porto de Sines:** expansão do Terminal XXI e ampliação do Molhe Leste, aumentando a sua capacidade para cerca de 4,1 milhões TEU; construção de novo terminal de contentores com capacidade de movimentação de carga contentorizada de 3 milhões TEU; e
- **Porto de Portimão:** melhoria das acessibilidades marítimas e das infraestruturas.

### 2.3 Principais operadores portuários

70. No que diz respeito à movimentação de carga, uma parte considerável dos operadores portuários nacionais estão integrados em grupos económicos. Neste contexto, importa destacar, pela sua dimensão, o Grupo Yildirim, o Grupo E.T.E. e o Grupo Galp Energia, tais como *infra* descritos.
71. Para além da posição significativa na movimentação de carga, estes grupos económicos estão também presentes em outros estágios da cadeia de valor ou detêm relações profundas com outros agentes que desenvolvem atividades ao longo da cadeia logística onde o transporte marítimo e as operações portuárias estão integradas.
72. De um modo geral, a nível global, tem-se verificado uma crescente integração vertical entre as atividades de transporte marítimo e as atividades portuárias, bem como entre estas e o transporte/logística terrestre<sup>42</sup>. No caso dos portos nacionais, também é possível identificar um determinado grau de integração vertical como *infra* se descreve.
73. Teoricamente, a integração vertical é passível de alterar o poder negocial relativo entre as partes. Em particular, os operadores de terminais integrados com armadores que efetuam transportes regulares de mercadorias, nomeadamente de contentores, poderão usufruir de um maior poder negocial face aos restantes agentes na cadeia logística<sup>43</sup>.

#### *Grupo Yildirim*

74. O Grupo Yildirim agrupa as suas atividades de exploração portuária na Yilport Holding, A.S., a qual, através de subsidiárias<sup>44</sup>, explora, em regime de concessão de serviço público<sup>45</sup>: (i) os Terminais de Contentores de Alcântara e de Santa Apolónia no porto de Lisboa; (ii) o

<sup>42</sup> Vide Van de Voorde, E. and Thierry Vanelslander (2009) "Market Power and Vertical and Horizontal Integration in the Maritime Shipping and Port Industry", Discussion Paper No. 2009-2.

<sup>43</sup> Adicionalmente, verifica-se, a nível global, uma tendência para integração horizontal através de alianças estratégicas. A organização de alianças é passível de contribuir para aumentar o poder negocial, uma vez que a carga a transportar tenderá a ficar mais concentrada nos mesmos navios. Veja-se, contudo que a CE, em 2011, levantou dúvidas sobre a possibilidade de os armadores beneficiarem de um poder negocial significativo face aos operadores portuários. Vide contributo da CE para o documento OECD (2011), *Competition in Ports and Port Services*, OECD Competition Committee Roundtable Discussion.

<sup>44</sup> A Cosmopotencial, S.A., a Mota-Engil Logística, SGPS, S.A. (Mota-Engil) e a Tertir, Terminais de Portugal, S.A. (Tertir).

<sup>45</sup> Vide decisão de não oposição da AdC relativa ao processo Ccent. 57/2015 - Yilport/ME Logística\*Tertir, de 04/02/2016, disponível em [www.concorrencia.pt/FILES\\_TMP/2015\\_57\\_final\\_net.pdf](http://www.concorrencia.pt/FILES_TMP/2015_57_final_net.pdf).

Terminal Multiusos da Zona 2 no porto de Setúbal; e (iii) os dois terminais de contentores do porto de Leixões; e o Terminal Sul - Multiusos do porto de Aveiro.

75. Sob o regime de licenciamento, este grupo exerce ainda atividades de movimentação portuária: (i) no Terminal Norte - Multiusos e nos Terminais de Granéis Sólidos no porto de Aveiro; e (ii) no Terminal de Granéis Sólidos e, pontualmente, no Terminal de Carga Geral no porto da Figueira da Foz.
76. Adicionalmente, este grupo, através de subsidiárias<sup>46</sup>, exerce, sob regimes que não o regime da concessão, atividades de estiva e desestiva e tráfego de granéis agroalimentares no terminal da Sovena e nos terminais da Silopor no porto de Lisboa<sup>47</sup>.
77. Com efeito, o Grupo Yildirim apresenta uma presença significativa nos diferentes portos nacionais, traduzindo-se, em particular, em quotas significativas na movimentação de carga, em especial nos portos de Aveiro, de Lisboa e de Leixões (Tabela II.1 no Anexo II).
78. O Grupo Yildirim opera ainda no transporte marítimo através de subsidiárias. As rotas operadas pelo grupo incluem terminais nos portos de Leixões, Aveiro e Sines.
79. O grupo Yildirim integra, na sua estrutura de controlo, o Grupo CMA CGM um dos principais armadores a nível mundial<sup>48</sup>. Este grupo está ativo no transporte marítimo de contentores (incluindo com escala em portos portugueses), gestão e operação de terminais portuários, organização e integração logística, transporte multimodal porta-a-porta a nível intraeuropeu e gestão de frotas e tripulações<sup>49</sup>.
80. Às atividades identificadas, acrescem ainda as seguintes atividades: (i) cedência de mão-de-obra portuária no porto de Setúbal<sup>50</sup>; (ii) agente de navegação<sup>51</sup>; e (iii) operação logística/agente transitário e exploração de terminais rodoviários, ferroviários e áreas logísticas<sup>52</sup>.

#### *Grupo E.T.E.*

81. O Grupo E.T.E. encontra-se presente nos portos de Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines, através de várias sociedades (*vide* Tabela II.2 no Anexo II)<sup>53</sup>.
82. O Grupo E.T.E. opera, em regime de concessão de serviço público: (i) os Cais Convencionais de Carga Geral e Granéis Sólidos no porto de Leixões; (ii) o Terminal Multiusos de Lisboa, o Terminal Multiusos do Poço do Bispo e o Terminal do Barreiro no porto de Lisboa<sup>54</sup>; (iii) o Terminal Multiusos da Zona 1 no porto de Setúbal; e (iv) o Terminal Multiusos no porto de Sines. O Grupo E.T.E. encontra-se, ainda, presente no porto de Aveiro, em regime de licenciamento.

---

<sup>46</sup> A Mota-Engil e a Tertir.

<sup>47</sup> Através da Multiterminal – Sociedade de Estiva e Tráfego, S.A..

<sup>48</sup> Fonte: UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2017* – Tratamento AdC.

<sup>49</sup> *Vide* decisão de não oposição da AdC relativa ao processo Ccent. 57/2015 - *Yilport/ME Logística\*Tertir*, de 04/02/2016, disponível em [www.concorrenca.pt/FILES\\_TMP/2015\\_57\\_final\\_net.pdf](http://www.concorrenca.pt/FILES_TMP/2015_57_final_net.pdf).

<sup>50</sup> Através da Operestiva – Empresa de Trabalho Portuário de Setúbal, Lda..

<sup>51</sup> Através da através da Sealine – Afretamentos e Navegação, Lda..

<sup>52</sup> Através da Transitos de Extremadura, Sociedad Limitada - Transitex Espanha. Conforme informação disponível no sítio de *internet* da Tertir, a Transitex Espanha assegura os movimentos de contentores entre plataformas logísticas e terminais portuários, recorrendo também ao transporte intermodal. A este respeito, a Tertir refere 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.

<sup>53</sup> Nomeadamente, a TCGL, a Aveipor, a Empresa de Tráfego e Estiva (E.T.E.), a Sofrena, a Atlanport, a Tersado, e a Portsines.

<sup>54</sup> Através da TSA, da E.T.E. e da Atlanport (onde o Grupo E.T.E. detém uma participação de 50%), respetivamente, *cfr.* informação disponibilizada no contributos do Grupo E.T.E. no âmbito da consulta pública de julho de 2015.

83. Para além da exploração de vários terminais portuários, o Grupo E.T.E. está presente em diversos outros estágios da cadeia de valor do transporte marítimo de mercadorias, enquanto: (i) armador; (ii) agente de navegação; (iii) prestador de serviços de construção, manutenção e reparação de contentores e equipamento portuário (para o que utiliza estaleiros navais próprios); (iv) prestador de serviços de gestão técnica de navios e tripulações, recrutamento, formação e apoio à certificação de navios e instalações portuárias; (v) operador logístico (assegurando o transporte intermodal de mercadorias e dispondo, para o efeito, de armazéns próprios em Portugal e outros países); e (vi) prestador de transporte rodoviário de mercadorias (assegurando a ligação entre, por um lado, os terminais portuários e os armazéns logísticos e, por outro lado, as instalações do cliente).
84. O Grupo E.T.E. assegura o transporte de diversos tipos de carga, sobretudo granéis sólidos e líquidos, para várias áreas geográficas, salientando-se a sua atividade no transporte marítimo entre o Continente, Açores e Madeira. O Grupo E.T.E. disponibiliza, também, serviços em associação com armadores internacionais.
85. No que concerne à navegação fluvial, o Grupo E.T.E. movimenta sobretudo mercadorias entre terminais e instalações industriais no rio Tejo, executando também operações de carga e descarga dos navios. Esta atividade constitui um complemento à atividade portuária que já exerce no Porto de Lisboa enquanto operador de terminais portuários.
86. Por último, refira-se a atividade administrativa desenvolvido pelo Grupo E.T.E. no âmbito do transporte de mercadorias, nomeadamente relacionada com os procedimentos aduaneiros e contratos de seguro.

#### *Grupo Galp Energia*

87. O Grupo Galp Energia tem uma forte presença nos portos de Leixões e Sines, que servem as suas refinarias. Em 2015, os terminais nos quais o Grupo Galp Energia operou em cada um desses portos foram responsáveis pela movimentação de mais de 40% de toda a carga movimentada no respetivo porto (*vide* Tabela II.3 no Anexo II).
88. Para além da exploração de vários terminais portuários, o Grupo Galp Energia detém a Sacor Marítima, S.A., que exerce a atividade de armador, assegurando a movimentação por via marítima de todos os refinados entre os terminais associados a centros de produção (Sines e Leixões) e os restantes portos nacionais<sup>55</sup>.

#### *Outros operadores portuários*

89. Para além dos Grupos Yildirim, E.T.E. e Galp Energia, refiram-se os seguintes operadores portuários presentes em terminais de uso público: (i) a PSA Sines, que opera um terminal no porto de Sines; (ii) a Silopor, que opera dois terminais no porto de Lisboa; (iii) a SAPEC, que opera dois terminais no porto de Setúbal; e (iv) a Sovena, que opera um terminal no porto de Lisboa. Em 2015, a quota de qualquer um desses operadores portuários em termos de movimentação de carga no porto respetivo era superior a 10%, alcançando cerca de 42% no caso da PSA Sines (*vide* Tabela II.4 no Anexo II).
90. No que se refere ao Terminal de carga contentorizada, no porto de Sines, é de relevar a participação da MSC<sup>56</sup>, no capital da PSA Sines, que controla aquele terminal (*vide* Tabela II.4 no Anexo II **Erro! A origem da referência não foi encontrada.**). A MSC, enquanto armador com grande relevância mundial no transporte marítimo de contentores, é, simultaneamente, o principal armador a utilizar o mesmo terminal.

---

<sup>55</sup> Conforme informação disponibilizada no contributo do Grupo Galp Energia à consulta pública da versão preliminar do relatório.

<sup>56</sup> Através da TIL. A TIL desenvolve e gere terminais em vários países, tendo sido constituída para assegurar a existência de capacidade à disposição da MSC nos terminais localizados nos maiores portos utilizados pela mesma.

### Conclusões relativas à caracterização do setor portuário em Portugal

- A carga movimentada nos terminais portuários pode ser classificada em carga geral, granéis sólidos e granéis líquidos, sendo que **os granéis líquidos e a carga contentorizada são os principais tipos de carga movimentada no setor portuário nacional.**
- **Os portos de Sines, Leixões e Lisboa representam mais de 4/5 de toda a movimentação de carga** e assumem um peso ainda maior se considerarmos apenas a carga contentorizada, representando no seu conjunto 94% de toda a carga contentorizada. O porto de Sines foi o que mais contribuiu para o aumento da movimentação de contentores a nível nacional devido às operações de *transshipment* e efetivamente, a carga contentorizada tem crescido de forma significativa.
- **Os portos nacionais apresentam intensidades de especialização por categoria de carga movimentada distintas, em resultado de fatores**, como sejam, a localização e as características físicas de cada porto. Tal tenderá a diminuir a pressão concorrencial entre os diferentes portos. Alguns portos têm restrições de capacidade passíveis de condicionar a intensidade de concorrência entre portos. Contudo, esta realidade pode alterar-se com a implementação do plano de investimentos para o sistema portuário em vigor, que visa o aumento da capacidade e a melhoria das condições de intermodalidade.
- **Na estrutura do setor, alguns grupos económicos têm uma presença significativa enquanto operadores de terminais portuários. Regista-se ainda um grau significativo de integração vertical**, com alguns destes grupos ativos noutros estágios da cadeia de valor, o que lhes confere poder negocial face aos restantes agentes na cadeia logística.

### 3 Modelo de governação dos portos

91. O modelo de governação de um determinado porto determina os papéis a desempenhar pelos setores público e privado e, em particular, as tarefas e responsabilidades das diversas entidades intervenientes. Essa escolha é influenciada por diversos fatores, dos quais se destacam a estrutura socioeconómica do país, a localização geográfica do porto e os tipos de carga movimentada no porto.
92. A governação dos portos pode ser classificada conforme os seguintes modelos<sup>57</sup>:
  - (i) **Public service port**, no qual a autoridade portuária disponibiliza diretamente todos os serviços portuários e contrata a mão-de-obra que desenvolve esse trabalho e o porto detém, mantém e opera todos os ativos (fixos e móveis) disponíveis;
  - (ii) **Tool port**, no qual a autoridade portuária detém, desenvolve e mantém toda a infraestrutura e toda a superestrutura (incluindo o equipamento de movimentação de carga) do porto. Existe, contudo, uma divisão de tarefas nas operações de movimentação de carga entre a autoridade portuária (que opera o equipamento, que detém) e os operadores portuários privados (que realizam as restantes operações);
  - (iii) **Landlord port**, no qual a autoridade portuária atua como entidade reguladora e como senhorio relativamente à infraestrutura portuária. As operações (em particular, de movimentação de carga) realizadas no porto são desenvolvidas por entidades privadas, que detém e mantêm a respetiva superestrutura (incluindo

<sup>57</sup> Fonte: The World Bank (2007), "Module 3 – Alternative Port Management Structures and Ownership Models", em "Port Reform Toolkit – Second Edition".

edifícios) e os respetivos equipamentos e contratam a mão-de-obra necessária para a sua atividade; e

- (iv) **Fully privatised port**, no qual existe propriedade privada do terreno de implantação do porto e as funções regulatórias podem ser transferidas do setor público para o setor privado.

### 3.1 Atividades desempenhadas pelas administrações portuárias

93. Em Portugal, a organização, estrutura e gestão dos portos segue, em grande medida, o modelo *landlord port*. Neste contexto, as administrações portuárias são, desde 1998, sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos<sup>58</sup>. Estas sociedades têm por objeto a administração dos portos da respetiva área de jurisdição, visando a sua exploração económica, a sua conservação e o seu desenvolvimento, bem como o exercício das competências e prerrogativas de autoridade portuária<sup>59</sup>.
94. As administrações portuárias têm competências para:
- Atribuição de usos privativos dos bens do domínio público que lhe está afeto e definição do respetivo interesse público para efeitos de concessão;
  - Licenciamento de atividades portuárias de exercício condicionado e concessão de serviços públicos portuários;
  - Expropriação por utilidade pública, ocupação de terrenos, implantação de traçados e exercício de servidões administrativas necessárias à expansão ou ao desenvolvimento portuários;
  - Fixação das taxas aplicáveis à utilização dos portos e dos serviços neles prestados e à ocupação de espaços dominiais ou destinados a atividades comerciais ou industriais;
  - Atribuição de uso público dos serviços inerentes à atividade portuária e respetiva fiscalização;
  - Assunção da responsabilidade em matéria de segurança marítima e portuária, definindo as condições de segurança de funcionamento do porto, tendo em atenção a necessidade de garantir, de forma adequada, a sua exploração comercial;
  - Licenciamento de obras diretamente relacionadas com a sua atividade e cobrança das taxas inerentes.
95. O exercício destas competências passa pela regulamentação das atividades intrínsecas à exploração dos portos, e que incluem a movimentação de navios e carga, a pilotagem, o reboque, a armazenagem, o fornecimento de água e de energia elétrica, os combustíveis e o aluguer de equipamentos.
96. A regulamentação destas atividades inclui a determinação das entidades que podem exercer cada uma das atividades, em particular a escolha entre o exercício pela administração portuária diretamente ou por uma ou várias entidades privadas. A regulamentação também inclui a definição das condições aplicáveis ao acesso às atividades em causa e ao respetivo exercício.

---

<sup>58</sup> A APDL, APL, APS, APSS e APA foram transformadas em sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, respetivamente, através dos Decretos-Leis nº 335/98, nº 336/98, nº 337/98, nº 338/98 e nº 339/98, todos de 3 de novembro.

<sup>59</sup> *Cfr.* os estatutos das administrações portuárias.

97. Em termos de prestação de serviços, a atividade de movimentação de carga tende a ser concessionada ou licenciada a operadores privados; no entanto, determinados serviços (*e.g.*, pilotagem) são prestados por administrações portuárias.
98. As administrações portuárias nacionais tendem, assim, a desempenhar diferentes atividades enquanto regulador, gestor/administrador ou prestador de serviços. O exercício destas funções, de forma conjunta, é passível de envolver interesses conflitantes. O objetivo principal de uma administração portuária, enquanto regulador/fiscalizador, passa por assegurar o interesse público; enquanto prestador de serviços, o objetivo passará por desenvolver uma operação rentável.
99. Sem prejuízo de eventuais benefícios associados a uma maior simetria de informação e centralização de serviços decorrentes da prestação de serviços, este conflito de interesses é passível de ter resultados, que apesar de rentáveis, poderão não ser do interesse público. A título exemplificativo, a definição de condições aplicáveis ao acesso a uma determinada atividade que restrinjam, desproporcionalmente, a concorrência, apesar de maximizarem a rentabilidade da mesma atividade para o prestador do serviço.
100. Refira-se ainda que a prestação de serviços pelas próprias administrações portuárias tenderá a resultar num único prestador (*i.e.*, a administração portuária). Tal restringe as condições de concorrência, o que poderá resultar em custos mais elevados e menor qualidade e inovação dos serviços prestados.
101. No âmbito da consulta pública, *stakeholders* vários concordaram com a necessidade de se implementar uma clara separação entre as diferentes atividades desempenhadas pelas administrações portuárias<sup>60</sup>.

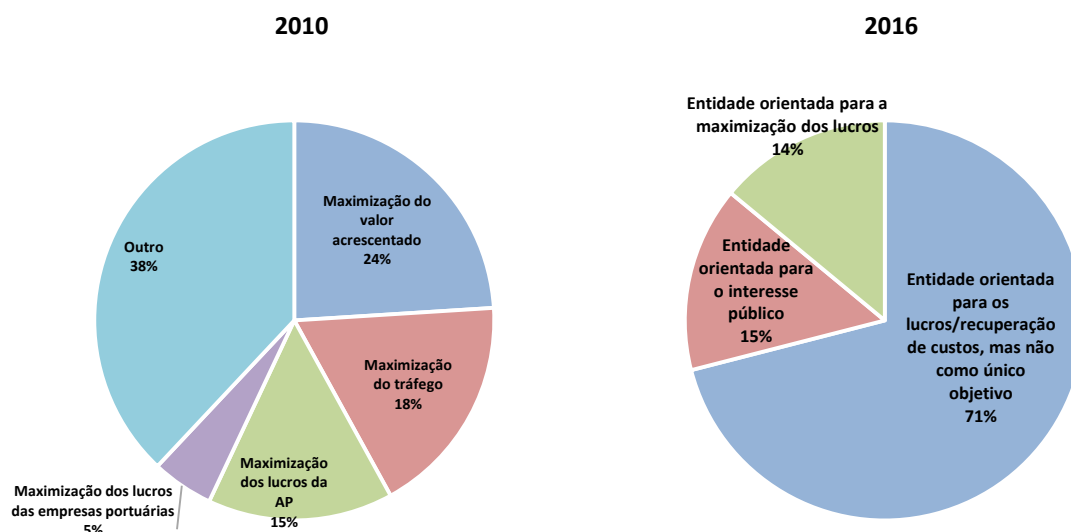
### 3.2 Linha orientadora da atuação e receitas das administrações portuárias

102. Em 2010, 24% de um conjunto de 116 administrações portuárias Europeias tinham como objetivo a maximização do valor acrescentado enquanto 18% indicaram a maximização do nível de carga movimentada. Já a maximização dos respetivos lucros era o objetivo de apenas 15% das administrações portuárias a nível Europeu. Numa versão mais recente do questionário, conduzido entre novembro de 2015 e março de 2016, das 86 administrações portuárias europeias inquiridas, 71% responderam ter objetivos abrangentes, não centralizados unicamente na maximização dos lucros (*vide* Figura 13).

---

<sup>60</sup> *Vide* as respostas à consulta pública da versão preliminar do relatório das associações AGEPOR, APAT, Comunidade Portuária de Aveiro e CPC, e das empresas Acembex, Portsines, GeStmin, Grupo E.T.E., Tersado, Silopor e Volkswagen Autoeuropa.

**Figura 13: Representatividade dos objetivos das administrações portuárias a nível Europeu**



Nota: O questionário da edição de 2010 foi disponibilizado online, entre abril e julho de 2010, a 116 administrações portuárias de 26 países Europeus. O questionário da edição de 2016 foi disponibilizado online, entre novembro de 2015 e março de 2016, a 86 administrações portuárias de 21 países Europeus.

Fonte: ESPO (2010) “The ESPO Fact-Finding Report 2010: European Port Governance, Report of an enquiry into the current governance of European Seaport” e ESPO (2016) “Trends in EU Ports Governance 2016” – Tratamento AdC.

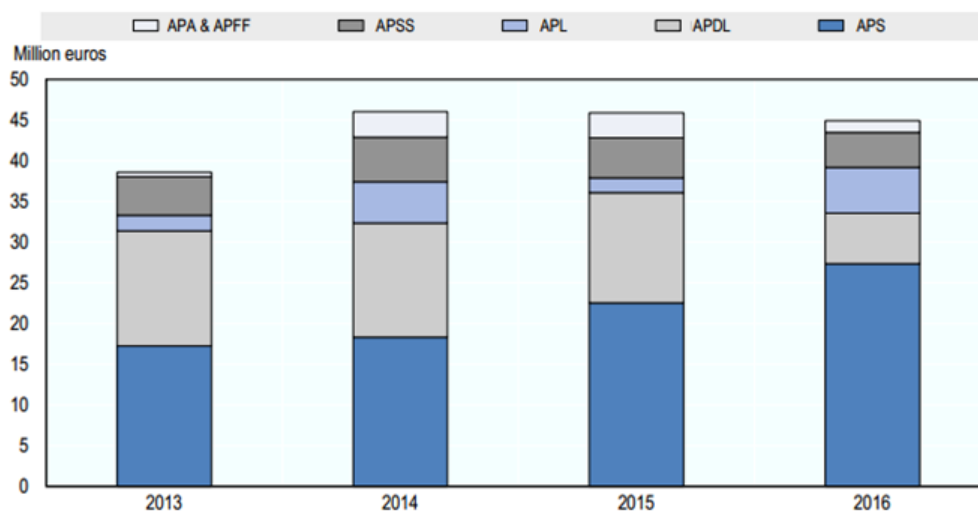
103. Os estatutos das administrações portuárias nacionais estabelecem uma linha de atuação que visa a conservação e o desenvolvimento dos respetivos portos e não uma orientação essencialmente focada nas receitas.
104. No entanto, tem sido argumentado que a margem de autonomia de ação de cada administração portuária é significativa e que os indicadores de desempenho das administrações portuárias são, em grande parte, financeiros<sup>61</sup>.
105. A este respeito, veja-se que, segundo a OCDE, entre 2013 e 2016, as administrações portuárias do Continente apresentaram, sistematicamente, resultados positivos, uma parte dos quais têm sido distribuídos ao Estado na forma de impostos e dividendos<sup>62</sup> (*vide* Figura 14).

<sup>61</sup> *Vide* José Amado da Silva, Eduardo Cardadeiro e Tiago Souza d’Alte (2013), “Revisão do Modelo Contratual e Mecanismos de Regulação do Setor Portuário”.

<sup>62</sup> A APS e a APDL distribuíram na forma de dividendos para ao Estado, em 2014 e 2015, entre 25 a 28% do resultado líquido. Fonte: relatórios de gestão e contas da APS e da APDL.



**Figura 14: Resultados antes de impostos das administrações portuárias (2013-2016, milhões de euros)**



Nota: Algumas administrações portuárias têm responsabilidades sob mais do que um porto. No entanto, os lucros consolidados são tipicamente atribuídos ao porto principal na jurisdição da administração portuária. Os resultados antes de impostos do ano de 2016 da APS são valores estimados.

Fonte: Figura 5.3 em OCDE (2018), "OECD Competition Assessment Reviews – Portugal", p. 194.

106. Um dos instrumentos à disposição das administrações portuárias para gerarem receitas é a definição de tarifas e taxas<sup>63</sup> aplicáveis aos serviços que disponibilizam, já que essas entidades têm um amplo grau de liberdade no âmbito da tarefa em causa.
107. O Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente<sup>64</sup>, que regula o fornecimento de diversos bens e a prestação de vários serviços<sup>65</sup>, estabelece princípios gerais aplicáveis a diversas tarifas<sup>66</sup>, bem como às atividades exercidas pelas empresas concessionárias e licenciadas para a prestação de serviços públicos portuários<sup>67</sup>.
108. Estes princípios gerais incluem (i) a definição de fórmulas de cálculo de tarifas, cabendo a cada uma das administrações portuárias definir o valor de várias variáveis constantes dessas fórmulas; e (ii) o estabelecimento de isenções ou reduções dessas taxas, cuja atribuição, em alguns casos, depende de decisão de cada uma das administrações portuárias. Não são definidos valores máximos para as taxas em causa.
109. Assim, as administrações portuárias definem, casuisticamente, as tarifas e taxas aplicáveis aos serviços que disponibilizam, contantes dos seus regulamentos de tarifas, que elaboram aplicando os princípios gerais constantes do Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente.
110. Assim, as principais características do contexto de atuação das administrações portuárias aparentam ser as seguintes:
  - (i) orientação das administrações portuárias para a maximização das suas receitas;

<sup>63</sup> "Tarifa" diz respeito ao conjunto de normas que fixam as taxas e as regras da sua aplicação, enquanto "taxa" trata-se do preço devido pelas prestações de serviços públicos. *Vide* artigo 2º do Decreto-Lei nº 273/2000, de 9 de novembro,

<sup>64</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei nº 273/2000, de 9 de novembro.

<sup>65</sup> *Vide* nº 1 do artigo 1º do Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente.

<sup>66</sup> Em particular, às seguintes tarifas: (i) tarifas de uso do porto; (ii) tarifa de pilotagem; (iii) tarifa de reboque; (iv) tarifa de amarração e desamarração; (v) tarifa de movimentação de cargas e tráfego de passageiros; (vi) tarifa de armazenagem; (vii) tarifa de uso de equipamento; (viii) tarifa de fornecimentos; (ix) tarifa da autoridade marítima; (x) tarifas da autoridade aduaneira; e (xi) tarifas das autoridades de saúde e sanidade.

<sup>67</sup> *Vide* nº 2 do artigo 1º do Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente.

- (ii) distribuição de uma parte dos resultados positivos das administrações portuárias ao Estado, na forma de impostos e dividendos; e
  - (iii) amplo grau de liberdade das administrações portuárias no âmbito da definição de tarifas e taxas aplicáveis aos serviços que disponibilizam.
111. A relevância atribuída à maximização das receitas é passível de se criarem incentivos para o aumento das tarifas e taxas e, em particular, para a definição dessas tarifas e taxas em níveis superiores aos respetivos custos. Desempenhos económico-financeiros das administrações portuárias significativos são conseguidos à custa dos utilizadores dos portos. São esses agentes económicos que suportam, através dos preços de utilização das infraestruturas e dos serviços portuários, as taxas e rendas cobradas pelas administrações portuárias aos prestadores de serviços portuários.
112. Como tal, existe margem para as administrações portuárias diminuírem as tarifas e taxas aplicáveis aos serviços que disponibilizam sem que tal implique prejuízos ao nível do desenvolvimento dos portos. Esta foi também a conclusão do relatório de junho de 2018 da OCDE, tendo a OCDE emitido recomendações que visam uma linha de atuação das administrações portuárias menos centralizada nas receitas (*vide* Caixa 1).

#### **Caixa 1. Política das administrações portuárias ao nível das tarifas e taxas portuárias**

O Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente estabelece um conjunto de critérios de definição de tarifas que a OCDE considera aparentarem não ser baseados nos princípios da transparência, da orientação para os custos e da não discriminação.

A aplicação desse regulamento pode ter efeitos negativos ao nível da concorrência no setor portuário, podendo gerar distorções na mesma. A título exemplificativo, a OCDE faz referência à atribuição de descontos de fidelidade não justificada com variações de custos, que essa entidade considera poder aumentar indevidamente os custos de mudança e, desse modo, restringir a concorrência interportos.

A este respeito, a OCDE efetuou três recomendações:

- Devem ser formalmente atribuídos às administrações portuárias objetivos específicos não relacionados com os seus lucros, tais como a maximização do nível de carga movimentada nos respetivos portos. Complementarmente, devem ser criados indicadores de desempenho que permitam recompensar essas entidades caso alcancem os objetivos estabelecidos para as mesmas.
- Deve ser revogado o Decreto-Lei nº 273/2000, de 9 de novembro. Alternativamente, pelo menos, devem ser revogadas as normas constantes desse diploma que estabeleçam critérios de definição de tarifas, incluindo de isenção ou redução das mesmas, que não tenham um objetivo de política pública claro.
- Devem ser atribuídos à AMT os recursos necessários à prossecução do seu papel de regulador setorial, permitindo-lhe, desse modo, garantir que as tarifas definidas pelas administrações portuárias são conformes com os princípios da transparência e da orientação para os custos previstos no Regulamento (UE) nº 2017/352.

Fonte: OCDE (2018), “OECD Competition Assessment Reviews – Portugal” e AdC (2018), Plano de Ação da AdC.

### **3.3 Transparência de informação sobre o desempenho relativo dos portos**

113. Diversas variáveis influenciam a escolha dos utilizadores dos portos relativamente ao porto a utilizar e, dentro desse porto, aos serviços a contratar. Algumas dessas variáveis são

exógenas às administrações portuárias e aos restantes agentes económicos que fazem parte do sistema portuário<sup>68</sup>.

114. Contudo, outras das variáveis em causa podem, em parte ou na sua totalidade, ser determinadas pelas administrações portuárias e/ou pelos restantes agentes económicos que fazem parte do sistema portuário, como sejam<sup>69</sup>:
- o tempo de espera pelo piloto e pelos reboques (que pode tornar a entrega atempada da carga a transportar mais ou menos provável);
  - a quantidade e a qualidade de ligações multimodais disponibilizadas no porto (que pode tornar a entrega da carga a transportar mais ou menos viável e que pode, também, tornar o custo do transporte maior ou menor);
  - as taxas e rendas cobradas pelas administrações portuárias aos prestadores de serviços portuários (que podem tornar o custo do transporte maior ou menor);
  - a percentagem de tempo em que o canal de navegação e o cais do porto se encontram abertos à navegação e à atracagem;
  - o tempo de espera e o tempo de acostagem no porto;
  - a probabilidade de perda e a probabilidade de danificação da carga movimentada no porto; e
  - a percentagem do tempo de abertura do portão de entrada e/ou saída do porto.
115. Este tipo de variáveis de decisão torna a atuação das administrações portuárias um fator particularmente relevante para a atratividade e, desse modo, o sucesso dos portos.
116. A disponibilização pública pelas administrações portuárias de informação sobre o desempenho dos portos é passível de aumentar os incentivos para melhorar as condições dos diversos serviços oferecidos nos portos.
117. A transparência de informação sobre o desempenho relativo dos portos permite aos utilizadores dos portos comparar os vários portos e realizar uma escolha informada sobre o porto e os serviços disponibilizados nesse porto mais adequados às suas necessidades.
118. A nível nacional, a maioria das administrações portuárias disponibiliza já nos seus sítios da *Internet* informação pública que pode influenciar a escolha dos utilizadores dos portos<sup>70</sup>. Destacam-se as informações estatísticas relativa ao movimento de navios e de carga, a descrição das ligações multimodais disponíveis nos portos e os tarifários aplicáveis aos vários serviços prestados no porto.
119. Contudo, na maioria dos casos, verifica-se uma ausência de transparência de informação relativa a outros indicadores de qualidade dos serviços portuários. Apenas a APDL disponibiliza informação relativa aos tempos de espera e de acostagem no porto de Leixões.
120. Sem prejuízo, alguns contributos submetidos na consulta pública por administrações portuárias (tais como a APDL e a APL) consideram esta recolha e disponibilização de informação importante para a melhoria do funcionamento dos portos nacionais. As administrações sublinham que a informação deve ser harmonizada de forma a permitir uma comparação efetiva entre os vários portos nacionais. A APL sugere que o regulador setorial,

---

<sup>68</sup> Como a localização do porto (que pode estar mais ou menos próxima da origem e/ou do destino da carga a transportar) e o clima típico da região no qual o porto está localizado (que pode tornar o condicionamento das operações mais ou menos provável).

<sup>69</sup> Vide Wayne K. Talley (*Port Economics*. Routledge, New York, 2009).

<sup>70</sup> Fonte: sítios da *Internet* das administrações portuárias (consultados em 3 de dezembro de 2018).

a AMT, poderia deter competências nesta matéria, nomeadamente na definição de objetivos para a melhoria do desempenho dos portos nacionais<sup>71,72</sup>.

121. Nesta recolha e publicitação de informação importa assegurar a salvaguarda total de segredos de negócio e que não haja disponibilização de qualquer informação comercialmente sensível de um operador aos seus concorrentes.
122. A propósito da recolha e da disponibilização de informação, importa referir a existência da JUP e da JUL, projetos promovidos pela APP.
123. A JUP é uma plataforma eletrónica que implementa o conceito de “balcão único portuário”, isto é, de ponto único de contacto do porto. A JUP visa a normalização, a simplificação e a harmonização dos processos e procedimentos dos portos, facilitando o tráfego e o transporte marítimos. Esta plataforma inclui vários agentes, entre os quais, terminais portuários, prestadores de serviços, agentes de navegação, despachantes, autoridade portuária, autoridade marítima, autoridade de saúde, autoridade de fronteira e autoridade aduaneira.
124. A JUL tem como finalidade alargar a JUP a toda a cadeia logística, integrando os meios de transportes terrestres e desenvolvendo ligações aos portos secos e plataformas logísticas. Assim, irão estar presentes nessa plataforma, para além dos agentes presentes na JUP, os operadores de transporte terrestre e os operadores logísticos e portos secos.
125. A JUP visa simplificar e desmaterializar os procedimentos em causa, assegurando um maior nível de sincronização das operações. Com efeito, esta plataforma é passível de se traduzir na redução de custos administrativos e de tempos de trânsito de mercadorias e no aumento da fluidez da informação. A primeira fase do projeto da JUL teve início em 5 de março de 2018 e prevê-se que comece a ser utilizada pelos portos em 2020<sup>73</sup>.
126. Estas plataformas têm potencial para permitir recolher e divulgar informação relativa ao desempenho dos portos. Contudo, não se afigura claro se fornecem aos utilizadores dos portos indicadores de qualidade para além dos que já são disponibilizados pelas administrações portuárias.

#### Conclusões relativas ao modelo de governação dos portos nacionais

- **As diferentes atividades desenvolvidas pelas administrações portuárias, enquanto regulador, administrador e prestador de serviços criam potenciais conflitos de interesse.** Tal pode colocar em causa o interesse público, podendo, inclusive, levar à adoção de medidas restritivas da concorrência.
- **A linha de atuação das administrações portuárias nacionais é passível de criar incentivos para o aumento das tarifas e taxas aplicáveis aos serviços disponibilizados por essas entidades,** em benefício das administrações portuárias, mas em detrimento dos próprios portos e dos seus utilizadores.
- **A atuação das administrações portuárias é determinante para as condições operacionais existentes nos portos,** desempenhando, por isso, um papel de relevo na atratividade relativa dos portos para os seus utilizadores. Contudo, a informação passível de ser utilizada pelos diversos utilizadores dos portos relativamente ao seu desempenho é limitada.

<sup>71</sup> Vide as respostas da APDL e APL ao relatório em consulta pública de julho de 2015.

<sup>72</sup> A AGEPOR, bem como o Grupo E.T.E. e o Grupo Megasa, também concordaram com a partilha de informação pública para comparação e avaliação entre portos. Vide respostas de AGEPOR, Grupo E.T.E. e Grupo Megasa ao relatório em consulta pública de julho de 2015.

<sup>73</sup> Vide sítio da Internet da APP.

#### 4 Concessões de terminais portuários

127. Os contratos de concessão e os respetivos procedimentos de atribuição das concessões desempenham um papel fundamental no desenvolvimento dos portos e na movimentação de carga.
128. Estes contratos passam pela atribuição de um direito exclusivo<sup>74</sup> ou especial<sup>75</sup> que limita, por um determinado período de tempo, o número de operadores económicos que podem explorar um dado terminal.
129. É, assim, crucial que os contratos de concessão sejam adjudicados, desenhados e monitorizados de forma a promover a eficiência, a qualidade e a inovação na prestação da atividade de movimentação de carga.
130. A AdC recolheu informação sobre os contratos de concessão dos terminais portuários<sup>76</sup> em vigor e respetivos procedimentos de atribuição<sup>77</sup>. Nesse contexto, foi possível recolher 27 contratos de concessão em vigor<sup>78</sup>. Esta informação cobre 20 dos 25 contratos em regime de serviço público atualmente em vigor<sup>79</sup>. Os restantes 7 dizem respeito a contratos de uso privativo.
131. **A análise à duração dos contratos demonstra que se está, no momento atual, perante uma janela de oportunidade para promover a eficiência e a concorrência nas concessões portuárias** através de procedimentos concursais para a atribuição destas concessões<sup>80</sup>.
132. **Com efeito, mais de metade dos contratos de concessão em vigor analisados pela AdC – 15 dos 27 (14 dos quais em regime de serviço público) - irão expirar até 2025** (Figura 15).

---

<sup>74</sup> Vide definição no nº 10 do artigo 5º da Diretiva 2014/23/UE.

<sup>75</sup> Um direito especial é “um direito concedido por uma autoridade competente de um Estado-Membro por meio de disposição legislativa, regulamentar ou disposição administrativa publicada 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”. Vide nº 11 do artigo 5º da Diretiva 2014/23/UE,

<sup>76</sup> Existem contratos de concessão no âmbito da prestação de outros serviços (e.g., reboque), que contudo não são objeto de análise neste capítulo.

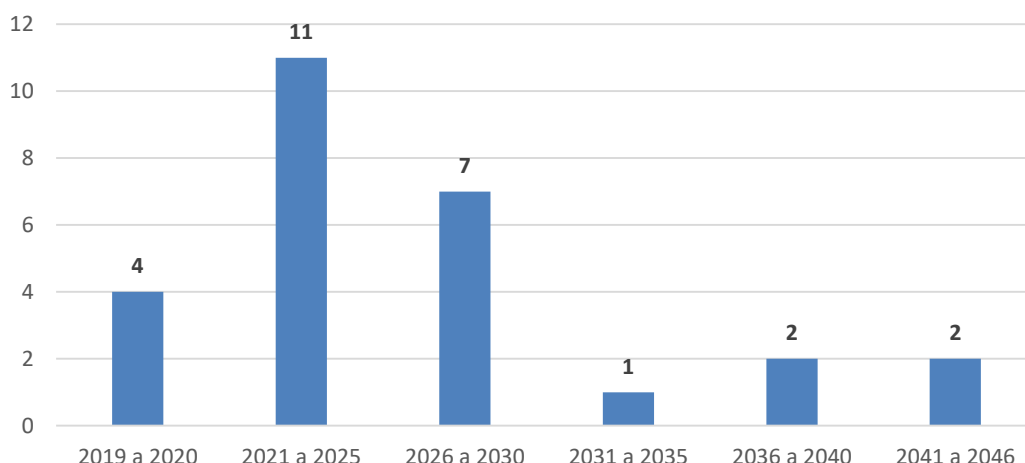
<sup>77</sup> Em março de 2014, a AdC solicitou elementos às administrações portuárias, tais como elementos dos contratos de concessão e procedimentos de atribuição das concessões. Em outubro de 2018, a AdC solicitou elementos às mesmas entidades no sentido de atualizar a informação recebida em 2014, tendo obtido resposta entre outubro e novembro de 2018, com exceção da APDL. Foram analisados os contratos e procedimento de atribuição nos terminais portuários a que se refere a fonte da Figura 15.

<sup>78</sup> Os terminais são: no porto de Aveiro – Terminal Sul; no porto de Leixões – Terminal de Carga Geral e Granéis e Terminal de Contentores; no porto de Lisboa – Terminal Contentores de Santa Apolónia, Terminal Multiusos do Poço do Bispo, Terminal Multiusos do Beato, Terminal do Barreiro, Terminal Líquidos do Barreiro, Terminal de Granéis Alimentares do Beato, Terminal de Granéis Alimentares da Trafaria, Terminal Multipurpose de Lisboa, Terminal de Granéis Alimentares de Palença e Terminal Contentores de Alcântara; no porto de Sines – Terminal Multipurpose, Terminal de Contentores (Terminal XXI), Terminal de GNL de Sines, Terminal Petroquímico, Terminal de Granéis Líquidos e da Gestão Integrada de Resíduos do Porto de Sines; no porto de Setúbal – Terminal Multiusos Zona 1, Terminal Multiusos Zona 2, Terminal Portuário SAPEC, Terminal de Granéis Líquidos da SAPEC, Terminal Autoeuropa, Terminal Secil, Terminal Tanquisado/Eco-oil, Terminal Praias do Sado e Terminal Teportset.

<sup>79</sup> Conforme informação disponível pela UTAP, existem 25 contratos de concessão em regime de serviço público. Vide UTAP Boletim Anual de Concessões – 2017. Os 5 terminais concessionados a cujos contratos não se obteve acesso localizam-se no porto de Leixões e no porto de Lisboa.

<sup>80</sup> No que diz respeito a prazos de contratos de concessão, para além dos 27 contratos analisados no relatório e ilustrados na Figura 15, foi ainda possível obter informação relativa à duração dos contratos de concessão dos terminais portuários da RAA (*cf.* informação submetida à AdC pela Portos dos Açores) e dos terminais do Porto de Leixões (*cf.* UTAP, 2017). De acordo com a Portos dos Açores, existem dois contratos de concessão de terminais portuários na RAA de uso privativo, um com termo de vigência em [Confidencial – segredo de negócio] e outro a expirar a [Confidencial – segredo de negócio]. Relativamente aos prazos dos terminais de uso público do Porto de Leixões, dois expiram entre 2021 e 2025 e dois entre 2031 e 2035. O terceiro contrato terminou no final de 2015.

**Figura 15. Contratos de concessão a expirar**



Fonte: Administrações portuárias em 03/2014 e 10/2018 – Tratamento AdC.

133. As administrações portuárias disponibilizaram à AdC contratos de alguns terminais portuários de uso privativo<sup>81</sup>. A este respeito, importa referir que os titulares dos direitos de uso privativo podem realizar, na área que lhes está afeta, operações de movimentação de carga, desde que as mercadorias se destinem ao seu próprio estabelecimento individual ou industrial e as operações se enquadrem no exercício normal da atividade prevista no objeto da concessão<sup>82</sup>. Estes terminais de uso privativo funcionam sob o regime de mera utilização dominal, com recurso a um título de utilização de recursos hídricos. Sem prejuízo de terem um regime distinto dos terminais de uso público, considera-se pertinente analisar estes contratos dado que se tratam de terminais concessionados com um termo fixo e que preveem contrapartidas contratuais.

#### 4.1 Coexistência de terminais portuários em regime de concessão e de licenciamento

134. Num contexto do modelo de *landlord port*, o regime de concessão constitui um dos principais instrumentos de promoção da concorrência no âmbito da prestação da atividade de movimentação de carga. As concessões podem ainda ser de serviço público ou de utilização privativa de domínio público. O quadro legal nacional prevê, contudo, que esta atividade também possa ser prestada ao público via licenciamento ou pela própria administração portuária mediante determinadas condições (*vide* Caixa 2).

<sup>81</sup> No âmbito dos pedidos de elementos de 03/2014 e 10/2018.

<sup>82</sup> Conforme nº 1 do artigo 5 do Decreto-Lei nº 298/93, de 28 de agosto.

## Caixa 2. Regime jurídico relativo à prestação de movimentação de carga

A prestação da atividade de movimentação de cargas ao público pode ser explorada (i) **mediante concessão de serviço público a empresas de estiva**; (ii) **mediante licenciamento**; ou (iii) **pela administração portuária** (cfr. artigo 3º do Decreto-Lei nº 298/93, de 28 de agosto). O mesmo Decreto-Lei refere-se ainda às concessões de uso privativo.

O **regime de concessão de serviço público** rege-se pelo Decreto-Lei nº 324/94, de 30 de dezembro (Bases Gerais das Concessões). A concessão tem por objeto o direito exclusivo de exploração comercial, em regime de serviço público, da atividade de movimentação de cargas. O prazo do contrato não deve ser superior a 30 anos e deve ser estabelecido em função dos investimentos em equipamentos fixos ou em obras públicas. Adicionalmente, os procedimentos de atribuição de contratos de concessão de uso público regem-se pelo CCP, cuja última alteração, de agosto de 2017, transpõe, entre outros, a Diretiva 2014/23/UE relativa à adjudicação de contratos de concessão. As concessões de uso privativo regem-se pela Lei nº 58/2005, de 29 de dezembro, e pelo Decreto-Lei nº 226-A/2007, de 31 de maio.

No que diz respeito ao **regime de licenciamento** este tem aplicação quando (i) “[t]endo sido efetuada consulta prévia às empresas de estiva em atividade, se verifique, comprovadamente, por despacho fundamentado do Ministro do Mar, a possibilidade de o concurso ficar deserto”; ou (ii) “[s]e reconheça, por resolução do Conselho de Ministros, a existência de interesse estratégico para a economia nacional na manutenção deste regime” (cfr. artigo 3º do Decreto-Lei nº 298/93, de 28 de agosto). Este regime não refere o termo de vigência do contrato, referindo, no entanto, que o contrato poderá ser revogado pela autoridade portuária nos termos do artigo 18º do decreto-lei em causa.

A **autoridade portuária** poderá exercer diretamente a atividade no caso de insuficiente prestação de serviço por empresa de estiva ou para assegurar a livre concorrência (cfr. artigo 3º do Decreto-Lei nº 298/93, de 28 de agosto).

135. Efetivamente, nem todos os portos nacionais têm os seus terminais portuários explorados em regime de concessão. A título de exemplo, no porto da Figueira da Foz não existem contratos de concessão de terminais portuários no âmbito do serviço de movimentação de carga<sup>83</sup>. Os dois terminais portuários do porto da Figueira da Foz, um de carga geral e outro de granéis sólidos, são explorados em regime de licenciamento.
136. Nos portos da Madeira verifica-se a coexistência de terminais licenciados e concessionados. A este respeito, importa destacar o terminal de carga no porto do Porto Santo. Este terminal encontra-se licenciado à OPM desde 1991, nos termos do regime transitório do Decreto-Lei nº 298/93, de 28 de agosto, e pelo facto de ter sido reconhecida, por resolução do Governo Regional da Madeira<sup>84</sup>, a existência de interesse estratégico para a economia da RAM. Esta Resolução foi, no entanto, revogada em 2017, sendo dada preferência a celebração de um contrato de concessão<sup>85</sup>.
137. O porto de Aveiro também possui terminais em regime de concessão e em regime de licenciamento. Os terminais de carga seca que integram o setor norte encontravam-se, em março de 2014, licenciados às empresas Aveiport, Socarpor e PTM Ibérica<sup>86</sup>. A APA informou ainda a AdC que no caso destes terminais, os investimentos destinados à melhoria das infraestruturas portuárias são da responsabilidade da APA, enquanto a aquisição de novos equipamentos de operação portuária e substituição dos existentes por outros tecnologicamente mais avançados é da responsabilidade das empresas de estiva.

<sup>83</sup> Conforme resposta da APFF ao pedido de elementos da AdC, datado de 11/10/2018.

<sup>84</sup> Através da Resolução 509/2008, de 28 de maio.

<sup>85</sup> Através da Resolução 270/2017, de 26 de abril.

<sup>86</sup> Conforme resposta da APA ao pedido de elementos da AdC, datado de 28/03/2014.

138. Ainda que a coexistência dos regimes de concessão e de licenciamento dos terminais portuários extravase o âmbito da análise ora desenvolvida, destacam-se os seguintes pontos referidos por *stakeholders* relativamente a esta temática:

- A AMT, referiu, em 2016, no âmbito de uma pronúncia ao governo sobre distorções de concorrência na operação portuária, que *“a coexistência de dois modelos cria inquestionavelmente distorções de concorrência, uma vez que os requisitos técnicos e a duração máxima dos contratos que a lei consagra para um e para outro são substancialmente distintos”*<sup>87</sup>.
- As administrações portuárias apresentaram, no âmbito da consulta pública, visões divergentes. A APA referiu que esta coexistência tem permitido uma dinâmica concorrencial no porto de Aveiro e que os ganhos de eficiência obtidos pelos operadores portuários têm maior probabilidade de serem transferidos para os clientes finais do porto<sup>88</sup>. Em contrapartida, a APDL argumentou que esta coexistência resulta em distorções no mercado na medida em que os agentes económicos privados se encontram em condições de desigualdade na prestação da atividade de movimentação de cargas (*e.g.*, as empresas licenciadas não pagam rendas fixas e não estão obrigadas à realização de investimentos).
- No que diz respeito a associações/comunidades portuárias, a AEEPA refere, em resposta à consulta pública, que a coexistência destes regimes distorce a concorrência intraporto e interportos. A AEEPA critica o modelo de licenciamento ao referir que resulta numa ausência de investimento em infraestruturas e equipamentos de movimentação de cargas<sup>89</sup>. A ANECAP defendeu que o desempenho do setor se prende com o lançamento de concursos públicos para as concessões portuárias proporcionado pela mudança do modelo de governação *toolport* para *landlord port*<sup>90</sup>. Já a Comunidade Portuária de Aveiro defendeu que o modelo de licenciamento no porto de Aveiro permitiu *“aumentar volume neste porto e reduzir o custo da fatura portuária ao cliente do porto”*<sup>91</sup>.
- No que diz respeito a empresas que atuam no setor portuário nacional, a PTM Ibéria advogou pela possibilidade de poderem existir os dois regimes (licenciamento e concessão) e que tal *“(...) deverá depender dos investimentos que o operador tiver que realizar e assim estimular a competitividade e potenciar uma maior atratividade dos portos”*<sup>92</sup>. A CIMPOR defendeu o modelo de licenciamento ao referir que este modelo permite obter *“custos portuários mais reduzidos”* e *“melhor qualidade de serviço (melhores ritmos de carga, maior atenção às necessidades dos clientes,...)”*<sup>93</sup>.

#### 4.2 Adjudicação e monitorização de contratos de concessão

139. Os contratos de concessão preveem direitos de exclusividade durante períodos longos, que inviabilizam os benefícios da “concorrência no mercado”.

---

<sup>87</sup> AMT, [Pronúncia Nº 6/2016 Regulação da Mobilidade e Transportes](#), 23 de maio de 2016.

<sup>88</sup> Conforme resposta da APA ao pedido de elementos da AdC, datado de 28/03/2014.

<sup>89</sup> Resposta da AEEPA ao relatório em consulta pública de julho de 2015.

<sup>90</sup> Resposta da ANECAP ao relatório em consulta pública de julho de 2015.

<sup>91</sup> Resposta da Comunidade Portuária de Aveiro ao relatório em consulta pública de julho de 2015.

<sup>92</sup> Resposta da PTM Ibérica ao relatório em consulta pública de julho de 2015.

<sup>93</sup> Resposta da CIMPOR ao relatório em consulta pública de julho de 2015.



140. É assim crucial que os **procedimentos de adjudicação incentivem a “concorrência pelo mercado”, promovendo a participação, reduzindo o risco de conluio e assegurando contratos bem desenhados, assim como a eficaz monitorização** do seu cumprimento<sup>94,95</sup>.
141. Neste contexto, analisam-se os contratos de concessão de terminais portuários no que diz respeito a: (i) métodos de adjudicação; (ii) critérios de adjudicação; (iii) contrapartidas contratuais; (iv) regime de preços/tarifas; (v) duração dos contratos; (vi) riscos contratuais; (vii) mecanismo de incentivos e monitorização; e (viii) modificações substanciais à concessão.

#### 4.2.1 Métodos de adjudicação

142. **Não obstante os benefícios associados a uma licitação concorrencial das concessões, mais de metade dos contratos analisados foram atribuídos através de outros tipos de procedimentos.**
143. **Nas 20 concessões de terminais portuários em regime de uso público analisadas, 11 dos contratos foram atribuídos mediante concurso público, 3 foram atribuídos através de ajuste direto, 6 foram objeto de convocação** ou de revisão da autoridade portuária (por despacho do Ministro competente). Nas 7 concessões de terminais portuários em regime de uso privativo analisados, 2 foram atribuídas através de ajuste direto e 3 foram através de Resolução de Conselho de Ministros e as restantes ao abrigo de legislação específica, como seja a Lei nº 58/2005, de 29 de dezembro, e o Decreto-Lei nº 226-A/2007, de 31 de maio.
144. Apenas a concorrência entre os participantes num procedimento aberto e competitivo é passível de entregar as melhores condições de exploração dos terminais, em linha com os objetivos traçados. A AdC tem vindo a argumentar pelos benefícios de procedimentos concursais na atribuição de contratos e concessões<sup>96</sup>, nomeadamente no setor portuário,<sup>97</sup> em linha com os resultados da literatura económica<sup>98</sup>.
145. O Tribunal de Contas, no seu papel de fiscalização da atribuição de concessões no setor portuário, também alerta para a importância de privilegiar o concurso público em detrimento do ajuste direto<sup>99</sup>.

#### 4.2.2 Critérios de adjudicação

146. Os contratos de concessão analisados cuja atribuição foi realizada mediante concurso público<sup>100</sup> envolveram, em grande medida, três fases: (i) avaliação das propostas admitidas a concurso mediante a entrega da informação e se esta cumpre os requisitos do programa do concurso; (ii) seleção de um máximo de dois candidatos para a fase de negociação; e (iii)

<sup>94</sup> Tal encontra-se em linha com a Diretiva 2014/23/UE, relativa à adjudicação de contratos de concessão. Esta diretiva foi transposta para a legislação nacional através do Decreto-Lei nº 111-B/2017, de 31 de agosto, que alterou o CCP.

<sup>95</sup> Vide Klemperer, Paul (2002), “What really matters in auction design,” *Journal of Economic Perspectives*, 16(1): 169-189.

<sup>96</sup> V.g. no âmbito da campanha de combate ao conluio na contratação pública levada a cabo pela AdC desde 2016 destinada às entidades envolvidas nos procedimentos de contratação pública, com o objetivo de alertar para os principais indícios de conluio nos concursos públicos, assim como formas de prevenir este tipo de comportamento.

<sup>97</sup> Na versão preliminar do relatório, de julho de 2015 e no âmbito da colaboração entre a AdC e a OCDE.

<sup>98</sup> Bulow e Klemperer (1996) demonstram que um participante adicional num leilão aumenta as condições de concorrência e permite a obtenção de um resultado mais atrativo para a entidade adjudicante (*i.e.*, um nível mais alto de receitas ou um nível mais baixo de custos). Fonte: Bulow and Klemperer (1996), “Auctions versus negotiations”, *American Economic Review*, 86(1): 180-194.

<sup>99</sup> Em particular, num relatório de auditoria, o Tribunal de Contas refere que no caso da atribuição da concessão do Terminal XXI no porto de Sines, em 1999, “uma sucessão de contactos exclusivos com a PSA Sines, S.A. levaram a que a concessão do Terminal fosse adjudicada por ajuste direto, subvertendo os objetivos iniciais do processo e prejudicando a competitividade do procedimento”. Vide Relatório nº 26/2010 – 2ª Secção do Tribunal de Contas, p. 9.

<sup>100</sup> Incluem apenas os terminais em regime de uso público.

negociação entre a entidade adjudicante e os concorrentes selecionados, culminando na adjudicação. Importa referir que as propostas dos participantes são submetidas à entidade adjudicante em envelope fechado, no contexto de um “*first score sealed bid*” (*i.e.*, a adjudicatária terá de desenvolver a sua própria proposta).

147. A primeira fase é usualmente referida na literatura económica como a **fase de qualificação**. Nesta fase, a entidade concedente exige um conjunto de informações (*v.g.*, documentação relativa à viabilidade económica e financeira da empresa) bem como uma caução e a documentação adicional no caso de um agrupamento de empresas.
148. A **fase de seleção dos candidatos** (*i.e.*, fase 2) diz respeito à seleção do(s) candidato(s) com a(s) proposta(s) mais vantajosa(s), usualmente, através de um conjunto de critérios de adjudicação.
149. Segundo a Diretiva 2014/23/UE, a aplicação dos critérios de adjudicação aos operadores económicos são fundamentais para o seu acesso efetivo às oportunidades económicas associadas às concessões e, nessa medida, promover a abertura das concessões à concorrência<sup>101</sup>.
150. **Os critérios de adjudicação devem ser definidos de forma proporcional, não discriminatória e equitativa**, e ter uma relação clara com o objeto do contrato. Os critérios devem ser elaborados de forma a evitar uma redução artificial da concorrência, por exemplo, através de requisitos que favoreçam um operador económico específico ao refletirem as principais características dos fornecimentos, serviços ou obras que habitualmente disponibiliza<sup>102</sup>.
151. **Na definição dos critérios de adjudicação deve ser assegurada a seleção da proposta que maximiza a função de objetivo da entidade concedente. Previamente ao desenho dos critérios, a entidade concedente deve definir claramente o(s) objetivo(s) que visa maximizar através do contrato de concessão, evitando critérios pouco claros e subjetivos.**
152. No relatório de junho de 2018, a **OCDE emite recomendações no sentido de se optar por critérios que incentivem uma minimização de custos (*i.e.*, preços/tarifas cobradas aos utilizadores do serviço) ao invés de uma maximização das receitas/rendas (*vide* Caixa 3).**
153. Note-se, ainda que, para maximizar a participação no procedimento concursal, é importante disponibilizar aos participantes informação que permita a elaboração de propostas com estimativas de custos e valor mais precisas. No caso de concessões de terminais em exploração, essa informação é crucial para reduzir a assimetria entre o concessionário incumbente e restantes participantes.

---

<sup>101</sup> Em particular, o considerando 63 da Diretiva 2014/23/UE.

<sup>102</sup> *Vide* considerando 67º da Diretiva 2014/23/UE.

### Caixa 3. Recomendação da OCDE relativa aos critérios de adjudicação

Segundo o relatório da OCDE (2018), existem dois principais modelos de atribuição de concessão: (i) minimização dos preços/tarifas cobradas aos utilizadores do serviço de movimentação de cargas e (ii) maximização das rendas cobradas pela entidade concedente à entidade concessionária.

No primeiro modelo, a concessão é atribuída ao participante com maior disponibilidade a oferecer os preços mais baixos, sendo que qualquer renda a pagar à entidade concedente deverá ser determinada de forma exógena previamente ao procedimento concursal.

No segundo modelo, a concessão é atribuída ao participante com maior disponibilidade a pagar pela utilização do espaço em causa, seja este através de uma renda fixa ou rendas variáveis na movimentação da carga.

O modelo de maximização das rendas não promove as condições de concorrência intraporto e interportos, ao não assegurar tarifas competitivas.

Neste sentido, a **OCDE recomenda que as administrações portuárias em Portugal optem por critérios de adjudicação que visem minimizar as tarifas dos utilizadores dos portos.**

**As rendas fixas devem ser definidas de forma exógena, previamente ao procedimento concursal, com base nos custos de investimento das administrações portuárias e tendo em consideração a taxa de depreciação do capital e as taxas de juro.**

Fonte: OCDE (2018), “OECD Competition Assessment Reviews – Portugal” e AdC (2018), “Plano de Ação da AdC”.

154. A análise aos contratos permitiu constatar que na maioria dos procedimentos concursais, os candidatos foram selecionados através de um conjunto de critérios pré-definidos e disponibilizados no programa de concurso, sendo o candidato selecionado aquele com a proposta mais vantajosa<sup>103</sup>. Existe, contudo, uma variabilidade na forma como os critérios de adjudicação são definidos nos diferentes programas de concurso analisados.
155. Em particular, a análise individualizada aos programas de concurso permitiu constatar o seguinte relativamente aos critérios de adjudicação<sup>104</sup>:
- No procedimento concursal da concessão do **Terminal Sul do porto de Aveiro**, a APA utilizou quatro critérios para avaliar as propostas, bem como subcritérios, com ponderações definidas.
    - i. **Vantagens do modelo de serviço público a prestar, considerando as garantias oferecidas em termos de economia, eficiência e qualidade (30%):** estimação da procura ao longo do prazo conjugada com o nível das tarifas a praticar, traduzido pelo valor, regime e estrutura do tarifário proposto (10%); prazo de vigência e mecanismo de atualização das tarifas (5%); modelo de exploração proposto em termos de organização de horário de funcionamento e nível de oferta em correspondência com a procura estimada (15%).
    - ii. **Valia técnica da proposta (25%):** Qualificação técnica dos trabalhadores afetos ao quadro de pessoal da concessão (2%); plano geral de desenvolvimento da exploração dos cais, soluções técnicas de funcionamento e sistemas de informação (2%); plano dos investimentos e de exploração da concessão (7%); política comercial (5%); políticas de prevenção e segurança, de proteção

<sup>103</sup> Tratando-se, assim, na sua maioria, de *first-score auctions*, conforme a terminologia na literatura económica. Vide e.g., Che, Yeon-Koo (1993), “Design competition through multidimensional auctions,” *RAND Journal of Economics*, 24(4): 668-680.

<sup>104</sup> Dos 11 contratos de concessão adjudicados mediante concurso público, a AdC teve acesso aos critérios de adjudicação de 8 contratos.

ambiental e de qualidade dos serviços prestados (7%); política de recursos humanos e plano de formação profissional para a concessão (2%).

iii. **Contrapartidas da concessão – renda fixa anual com um valor mínimo de 30 milhões de escudos (25%).**

iv. **Viabilidade económica e financeira da proposta (20%):** solidez da estrutura financeira, empresarial e contratual (10%); plano de financiamento da concessão (5%); compromissos de entidades financiadoras (5%).

- Na mesma linha que o Terminal Sul do porto de Aveiro, a APDL também utilizou um conjunto de critérios para avaliar as propostas no procedimento concursal da concessão do **Terminal de Carga Geral e Granéis do porto de Leixões**. Estes critérios são bastante similares aos do Terminal Sul, não indicando, contudo, as respetivos ponderações de cada subcritério. Adicionalmente, a APDL não considerou o critério relativo às contrapartidas da concessão.
- Nos procedimentos concursais das concessões do **Terminal Multiusos do Poço do Bispo e do Beato no porto de Lisboa**, a APL, tal como a APDL, não reportou as ponderações de cada subcritério, tendo, contudo, incluído um critério relativo às contrapartidas da concessão. A APL incluiu ainda um critério relativo à *proposta de aquisição do equipamento afeto atualmente ao terminal apreciada com base no preço de aquisição e nas condições de pagamento*. A APSS também utilizou este modelo de critérios de adjudicação no procedimento concursal do **Terminal de Multiusos no porto de Setúbal** (Zona 1 e Zona 2).
- No **Terminal de Granéis Líquidos do porto de Sines**, o critério de adjudicação baseou-se em duas variáveis: (i) a renda anual proposta pelo concorrente, com valores fixos para a duração do contrato (com um valor mínimo previamente definido no programa do concurso) e (ii) o valor proposto pelo concorrente para a aquisição dos bens, equipamentos e sistemas (também com um valor mínimo previamente definido).
- No **Terminal de Multiusos de Lisboa**, a APL parece ter utilizado o modelo de atribuição sugerido no relatório “Revisão do Modelo Contratual e Mecanismos de Regulação do Setor Portuário”<sup>105</sup>.

Conforme referido pelos autores do relatório, este modelo não tem como objetivo a maximização das rendas das administrações portuárias, mas ao invés criar incentivos à movimentação de carga, com base no valor ambicionado e determinado previamente pela administração portuária. Os próprios autores referem que este valor deverá ser fixado num patamar não atingível.

Os participantes devem submeter uma proposta que consiste na movimentação de carga esperada e um valor de penalização que estão disponíveis a pagar no caso de ser movimentada menos carga do que o valor submetido. Os valores submetidos durante o procedimento concursal importam para definir o mecanismo de incentivos que terá lugar durante o contrato de concessão.

Este modelo apresenta fragilidades relacionadas com o grau de complexidade e incerteza, podendo resultar na escolha de concessionários menos eficientes. As administrações portuárias podem ter incentivos a fixar valores de carga movimentada “ambicionada” muito elevados e traduzir-se em rendas variáveis elevadas, o que pode criar desincentivos para o concessionário.

---

<sup>105</sup> José Amado da Silva, Eduardo Cardadeiro e Tiago Souza d’Alte (2013), “Revisão do Modelo Contratual e Mecanismos de Regulação do Setor Portuário”.

156. A análise individualizada permite constatar que, apesar da disponibilização prévia dos critérios e respetiva ponderação aos participantes, relativamente a subcritérios, nem sempre foi disponibilizada a ponderação destes subcritérios. Esta opção permite às administrações portuárias beneficiarem de um maior grau de flexibilidade, mas reduz a objetividade dos critérios de adjudicação e introduz incerteza no procedimento. Esta incerteza é passível de afetar as estratégias de licitação dos participantes e eventualmente mitigar os benefícios de um procedimento concursal.
157. **A análise permite ainda identificar alguma subjetividade na definição dos critérios de adjudicação, passível de comprometer a eficiência da adjudicação**<sup>106</sup>. Numa parte significativa dos concursos analisados, a entidade concedente aparenta maximizar a renda anual fixa. Sem prejuízo, em alguns casos o modelo tarifário e o nível das tarifas também é um dos critérios de adjudicação.
158. Em alguns procedimentos concursais analisados, houve uma **terceira fase de adjudicação (i.e., a fase da negociação)**. Importa referir que, assumindo-se que na fase de negociação as propostas apenas podem ser alteradas em benefício da entidade concedente, uma negociação não deverá conduzir a um melhor resultado se o primeiro estágio de leilão for bem-sucedido.
159. Na literatura económica, leilões e negociações são usualmente analisados como substitutos, ao invés de complementos. Bulow e Klemperer (1996) demonstram que, em determinadas condições, um leilão com N+1 participantes resulta num valor mais atrativo para a entidade adjudicante do que uma negociação estruturada com N participantes<sup>107</sup>.
160. A fase de negociação, se conhecida previamente pelos participantes, pode afetar as suas estratégias de licitação no leilão. Em particular, é expectável que os participantes sejam apenas suficientemente competitivos para serem selecionados para a fase de negociação.
161. Nesse sentido, importa que as entidades adjudicantes avaliem a necessidade de incluir esta fase de negociação de forma explícita nos procedimentos concursais. Em particular, importa que esta fase negociação apenas seja selecionada se as especificações *ex ante* envolverem um grau elevado de complexidade ou se a assimetria de informação entre os participantes e a entidade adjudicante for substancial.

#### 4.2.3 Contrapartidas contratuais

162. **Nos contratos analisados, verificou-se que, de modo geral, os operadores portuários pagam às administrações portuárias uma renda fixa anual/mensal e uma renda variável** (vide Tabela 5). A renda fixa corresponde a uma remuneração pela possibilidade de utilização de uma determinada área pertencente ao domínio público, sendo paga de acordo com uma determinada periodicidade, definida no contrato de concessão. A renda variável pretende remunerar a utilização efetiva de uma determinada área pertencente ao domínio público, decorrendo do nível de serviços de movimentação portuária prestados pelo concessionário.

---

<sup>106</sup> *I.e.*, poderá não ser selecionado o participante que mais valoriza o terminal em causa.

<sup>107</sup> Bulow and Klemperer (1996), "Auctions versus negotiations", *American Economic Review*, 86(1): 180-194.

**Tabela 5: Estrutura das rendas de concessão dos contratos em análise**

<b>Renda fixa anual ou mensal e renda variável (RV) por TON, TEU ou GT</b>	<b>21</b>
<i>RV sem mínimo cobrável ou descontos de quantidade</i>	7
<i>RV com mínimo cobrável</i>	6
<i>RV com descontos de quantidade</i>	4
<i>RV com mínimo cobrável e descontos de quantidade</i>	4
<b>Renda fixa anual*</b>	<b>3</b>
<b>Outro</b>	<b>2</b>
<b>Total</b>	<b>26</b>

Nota: Não se dispõe de informação relativa aos pagamentos contratuais de um dos terminais analisados.

\* Apenas se verifica nos terminais de uso privativo.

Fonte: Administrações Portuárias<sup>108</sup>.

163. No que diz respeito à renda variável, verificou-se que:
- Cerca de 80% dos contratos preveem uma renda variável;
  - A renda variável tende a aumentar com o aumento da carga movimentada e/ou da respetiva faturação;
  - Em alguns contratos, são aplicáveis descontos à renda variável unitária em função dos níveis de movimentação de carga atingidos (descontos de quantidade);
  - Em alguns contratos, existe um valor mínimo de renda variável, definido por referência a um mínimo de movimentação de carga, que é cobrado mesmo quando o mínimo não é atingido.
164. **A renda variável é passível de ter implicações a nível da estrutura de custos do operador portuário e, assim, dos preços que pratica.** Um aumento da renda variável constitui um acréscimo do custo variável do operador, que tenderá a ser, mesmo que só parcialmente, passado para os seus clientes através de preços mais elevados para o serviço de movimentação portuária de mercadorias.
165. **Face a um cenário de renda fixa apenas, a existência de uma renda variável pode comprometer a atração de carga, na medida em que os custos marginais são mais elevados.** Perante um potencial aumento da movimentação portuária de mercadorias, o operador portuário ficará apenas com uma parte da receita gerada com esse aumento de atividade, entregando a outra parte ao concedente na forma de renda variável.
166. **A existência de rendas variáveis constitua, também, uma forma de partilha de risco entre a administração portuária e o operador.** Os riscos associados a determinada variável de negócio (*e.g.*, procura e custos) deverão ser assumidos pela parte que melhor controla ou que é operacionalmente responsável por essa variável.
167. 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, até certo ponto, dependente do operador portuário (*e.g.*, através de um uso eficiente do terminal e de um plano comercial e de marketing)<sup>109</sup>. Consequentemente, a existir partilha de riscos entre o operador portuário e a administração portuária, uma parte substancial do risco (de procura) deverá ser assumida pelo operador portuário. Mais

<sup>108</sup> Informação obtida através dos pedidos de elementos às Administrações Portuárias em 03/2014 e 10/2018.

<sup>109</sup> A visão de que os operadores de terminais portuários têm capacidade de influenciar a movimentação de carga é também partilhada por Theys et al. (2010). Fonte: Christophe Theys, Theo E. Notteboom, Athanasios A. Pallis and Peter W. De Langen, (2010), "The Economics Behind the Awarding of Terminals in Seaports: Towards a Research Agenda" Chapter 12 in: International Handbook of Maritime Business, Edward Elgar Publishing.

se acrescenta que, segundo o CCP, um contrato de concessão deve implicar uma significativa e efetiva transferência do risco de exploração para o concessionário, neste caso o risco ligado à procura ou à oferta<sup>110</sup>.

168. A este respeito, a OCDE, no relatório de junho de 2018, aborda a estrutura das rendas de concessão e emite recomendações no sentido de se eliminarem as rendas variáveis (*vide* Caixa 4).

#### Caixa 4. Recomendação da OCDE relativa à estrutura das rendas de concessão

No que diz respeito à estrutura de rendas de concessão, a OCDE (2018) refere que, sendo esta composta por rendas fixas e variáveis, é passível de ter um impacto adverso nas condições da concorrência.

Em particular, refere a OCDE que é expectável que o custo marginal da movimentação de uma tonelada adicional seja próximo de zero. Nessa medida, o custo variável das administrações portuárias associado aos terminais portuários concessionados poderá ser menor do que a renda variável. Este desalinhamento pode traduzir-se num aumento artificial dos custos marginais dos operadores privados, desincentivando a movimentação adicional de carga.

Neste contexto, a OCDE recomendou uma **alteração da estrutura de rendas de concessão no sentido de se eliminar a componente variável**.

Fonte: OCDE (2018), “OECD Competition Assessment Reviews – Portugal” e AdC (2018), “Plano de Ação da AdC”.

169. Os contratos de concessão de terminais portuários definem, por regra, a existência de tarifas máximas a cobrar pelos concessionários na realização das operações, prestação de serviços e uso das instalações. Estas tarifas máximas são elaboradas pelos concessionários e aprovadas pela entidade concedente, sendo atualizados anualmente com base no IPC registado no ano anterior.
170. Os contratos de concessão referem, normalmente, que o valor das tarifas e atualizações devem tomar em conta os interesses gerais do porto, o equilíbrio económico da exploração e os princípios tarifários em vigor na generalidade dos portos nacionais.
171. A existência de preços máximos não inibe os operadores portuários de praticarem preços inferiores aos preços máximos previstos. A promoção da concorrência, pelo mercado e no mercado, contribui para uma disciplina concorrencial ao nível dos preços.

#### 4.2.4 Duração dos contratos

172. O Decreto-Lei nº 324/94, de 30 de dezembro, (Bases Gerais das Concessões) prevê que os contratos de concessão de terminais portuários tenham um **prazo determinado, não superior a 30 anos e que este seja estabelecido em função dos investimentos em equipamentos fixos ou em obras portuárias** (*vide* Caixa 2).
173. Refere ainda o CCP, no âmbito de concessões de obras públicas e de serviços públicos, nº1 do artigo 410º, que “[o] **prazo de vigência do contrato é fixado em função do período de tempo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário**”.
174. Segundo o nº 2 do mesmo artigo, [n]a falta de estipulação contratual, **o prazo a que se refere o número anterior é 30 anos, nele se incluindo a duração de qualquer prorrogação contratualmente prevista, sem prejuízo de lei especial que fixe prazo supletivo diferente, ou prazo máximo.**” Conforme o nº 3, **“o prazo inicial da concessão pode ser prorrogado com fundamento na necessidade de assegurar a amortização e remuneração, em normais**

<sup>110</sup> Cfr. artigo 413º do Decreto-Lei nº 111-B/2017, de 31 de agosto.

*condições de rentabilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário, nos termos previstos no artigo 282.º” [negrito nosso].*

175. Adicionalmente, refere a Diretiva 2014/23/UE que “[p]ara 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”<sup>111</sup>.
176. **No que diz respeito aos contratos analisados, constatou-se que uma parte substancial (18 em 27 contratos) tem duração de 30 anos** sem prorrogação ou contratos que com a prorrogação prevista totalizam 30 anos (e.g., 25 anos, com possibilidade de prorrogação por 5 anos adicionais). Apenas 5 contratos em 27 preveem uma duração inferior a 30 anos.
177. Sem prejuízo das condições estipuladas em contrato para o efeito, **as prorrogações permitem alargar a duração dos contratos de concessão acima do prazo estipulado nos termos legais**. Cláusulas do contrato de concessão que preveem prorrogação por períodos extensos, inclusivamente iguais ao período de concessão inicial e, em alguns casos, possibilitando a prorrogação sucessiva do contrato, não permite concretizar os benefícios da concorrência e resultam numa reduzida flexibilidade quanto aos parâmetros de prestação dos serviços concessionados<sup>112</sup>.
178. **O Tribunal de Contas, em 2010, recomendou 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**<sup>113</sup>.
179. Com efeito, **a conjugação de procedimentos fechados à concorrência e prazos longos de concessão, com prorrogações que dispensam uma exposição da concessão à concorrência é particularmente nociva para a concorrência, ao encerrar o mercado e gerar um desfasamento nas condições de operação dos terminais face àquelas que poderiam resultar de uma sujeição da concessão à concorrência**.
180. Importa ainda questionar se a duração dos contratos de concessão se encontra em linha com o quadro legal no que diz respeito à necessidade de que a duração seja estabelecida em função dos investimentos incorridos.
181. **Uma prorrogação do contrato deverá respeitar o objeto da concessão e não alargar a duração para um período superior ao prazo necessário para o concessionário recuperar os investimentos realizados**.
182. A este respeito, o relatório da OCDE de 2018 analisou a relação entre o investimento privado acumulado e a duração dos contratos de concessão de terminais portuários em regime de uso público no Continente.
183. A análise da OCDE conclui pela **ausência de uma relação significativa entre o investimento e a duração dos contratos em causa, realçando que alguns contratos com prazo de 30 anos têm investimentos acumulados muito reduzidos**.
184. O relatório de junho de 2018, a OCDE emitiu um conjunto de recomendações no sentido de se assegurar uma adequação da duração dos contratos ao estritamente necessário para que os operadores possam recuperar o investimento incorrido (*vide* Caixa 5).

---

<sup>111</sup> Nos termos do nº 2 do artigo 18º da Diretiva 2014/23/UE.

<sup>112</sup> *Vide* Relatório nº 26/2009, Relatório nº 26/2010 e Relatório nº 38/06, do Tribunal de Contas.

<sup>113</sup> *Vide* Relatório nº 26/2010, do Tribunal de Contas.



#### Caixa 5. Recomendação da OCDE relativa à duração dos contratos de concessão

A prevalência de durações longas reduz a frequência com que os operadores concorrem pelo mercado. O risco de dano intensifica-se quando o desenho do procedimento concursal não assegura as condições de concorrência pelo mercado.

A OCDE refere ainda que a exploração de alguns terminais portugueses foram atribuídos com um prazo de 30 anos (o máximo estabelecido por lei) e, alguns desses, não envolveram, até ao momento da análise, qualquer investimento.

Neste contexto, a OCDE **recomendou às administrações portuárias, sob supervisão do AMT, que a duração dos contratos de concessão corresponda ao número mínimo de anos necessário para recuperar o capital investido**. Sempre que possível, o contrato deve explicitar o nível mínimo de investimento exigido.

A OCDE **recomendou ainda que a legislação nacional seja alterada de modo a que os contratos de concessão não sejam renováveis sem a abertura de um novo procedimento concursal**.

Fonte: OCDE (2018), "OECD Competition Assessment Reviews – Portugal" e AdC (2018), "Plano de Ação da AdC".

185. Estas recomendações da OCDE encontram-se em linha com a Diretiva 2014/23/UE e com as recomendações no relatório preliminar sobre concorrência no setor portuário, que a AdC lançou em consulta pública em julho de 2015.
186. A posição do regulador setorial, AMT, é contudo diversa, conforme pronúncia de maio de 2016, relativa ao prazo máximo dos contratos de concessão<sup>114</sup>.
187. Segundo a AMT, a limitação da duração imposta pelo Decreto-Lei nº 324-94, de 30 de dezembro, pode ter consequências adversas ao nível da competitividade uma vez que os portos portugueses se encontram em concorrência direta com os portos espanhóis. A AMT refere ainda que o quadro legal espanhol relativo aos portos se alterou em 2014, resultando numa alteração da duração máxima que passou para 50 anos, prorrogáveis até 75 anos, em função do investimento realizado<sup>115</sup>.
188. Refere ainda o regulador setorial que o regime legal espanhol das concessões é mais atrativo na perspetiva do investidor privado porque *"ao eliminar o risco de perda da concessão no médio prazo, oferece condições de operação economicamente mais vantajosas e permite a prática de serviços a preços mais baixos e indutores de maior competitividade aos carregadores e à economia"*<sup>116</sup>.
189. A AMT recomenda que se reponha o *"nível de playing field ao nível ibérico da operação portuária"*, através da não imposição de um prazo específico máximo para a duração das concessões e da previsão de mecanismos de eventual prorrogação dos contratos de concessão.
190. O posicionamento do regime nacional face a Espanha, no que diz respeito à duração dos contratos de concessão, foi também assinalada por *stakeholders* no âmbito da consulta pública (em particular, as administrações portuárias APL e APDL, e as associações AAMC, AEEPA, AGEPOR e ANECAP, bem como por TCGL)<sup>117</sup>.

<sup>114</sup> Vide AMT, Pronúncia Nº 6/2016 Regulação da Mobilidade e Transportes, 23 de maio de 2016.

<sup>115</sup> Vide *"Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia"*, validado e tramitado com a *"Ley 18/2014, de 15 de octubre, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia"*.

<sup>116</sup> Vide AMT, Pronúncia Nº 6/2016 Regulação da Mobilidade e Transportes, 23 de maio de 2016 e resposta da AMT ao relatório em consulta pública de julho de 2015.

<sup>117</sup> Vide as respostas das administrações portuárias APL e APDL, associações AEEPA, AGEPOR e ANECAP, bem como por TCGL, ao relatório em consulta pública de julho de 2015.

191. Em sede de consulta pública, estes *stakeholders* manifestaram-se em desacordo com os considerandos da AdC sobre a necessidade de se adequar os prazos necessários para recuperar os investimentos incorridos, particularizando os riscos associados a contratos de curta duração, como seja a menor capacidade de investimento e de curva de aprendizagem.
192. **Desde logo, importa referir que a atribuição de um direito de exclusividade durante um período significativamente superior ao necessário para recuperação do investimento incorrido reforça o poder de mercado do concessionário. Tal é passível de se traduzir num aumento de custos ao longo da cadeia de valor do sistema portuário nacional e, conseqüentemente, resultar em impactos adversos na competitividade do setor.**
193. **A preocupação de se associar o prazo da concessão ao período temporal de amortização dos investimentos procura precisamente assegurar que se mantêm os incentivos para o investimento, sem contudo prejudicar desnecessariamente a eficiência do porto ao prorrogar o prazo além do necessário.**
194. Note-se, aliás, que a evidência da OCDE *supra* referida relativa à ausência de uma relação significativa entre os investimentos acumulados e as durações dos contratos de concessão indicia que o modelo atual de determinação da duração dos contratos de concessão não está a incentivar as administrações portuárias a determinar de forma cabal a duração necessária. Como tal, as longas durações das concessões em vigor não têm trazido os benefícios em termos de investimento que se alegam em favor da extensão dos contratos de concessão.
195. A este respeito, a APL, no âmbito da consulta pública, refere que o entendimento da administração portuária relativamente ao “*prazo estritamente necessário*” para recuperar os investimentos incorridos, bem como o conceito de taxa de remuneração, poderão divergir significativamente do concessionário<sup>118</sup>.
196. Nessa medida, é crucial que se promova um alinhamento entre a duração da concessão e os investimentos em causa, em linha com os princípios estabelecidos na legislação europeia, i.e, que permita a um concessionário “*poder razoavelmente esperar recuperar os investimentos realizados para a exploração das obras ou dos serviços, a par da remuneração do capital investido*”. Na preparação dos procedimentos, é como tal importante que as autoridades portuárias recolham informação e se apoiem do *expertise* necessário à estimação da duração adequada da concessão face aos investimentos em causa.
197. Adicionalmente, face à incerteza e assimetria de informação inerentes à determinação do prazo adequado da concessão para recuperação dos investimento, podem equacionar-se alternativas que criem incentivos aos participantes nos procedimentos para revelarem esse prazo em função dos investimentos (e.g., incluindo a duração da concessão como, em certa medida, uma variável de licitação<sup>119</sup>).

#### 4.2.5 Riscos contratuais

198. Os contratos de concessão são suscetíveis de conter algum tipo de risco, *i.e.*, a probabilidade de ocorrência de um efeito específico em determinadas circunstâncias.
199. Existem diferentes tipos de riscos, como sejam: (i) risco de natureza legislativa (*e.g.*, alterações legislativas), (ii) risco de força maior (*e.g.*, catástrofes naturais, guerras e tumultos), (iii) risco financeiro ou de financiamento (*e.g.*, incumprimento perante bancos),

---

<sup>118</sup> Resposta da APL ao relatório em consulta pública de julho de 2015.

<sup>119</sup> Greve, Thomas and Michael Pollitt (2017) "Determining the Optimal Length of Regulatory Guarantee: A Length-of-Contract Auction", *The Economic Journal*, 127(605): F325-F333 e OCDE, (2014) "Working Party No. 2 on Competition and Regulation, Hearing on the use of tenders and auctions - Issues Note by the Secretariat".

(iv) risco de exploração (e.g., risco da procura/tráfego, risco do tarifário), (v) risco tecnológico (e.g., alteração ou desatualização da tecnologia implementada), entre outros.

200. Em 2015, o Tribunal de Contas apurou que, à exceção dos contratos de concessão do Terminal de Contentores de Alcântara e do Terminal Multiusos e do Terminal de Contentores do porto de Sines, os contratos de concessão examinados apresentavam matrizes de risco dos contratos de concessão auditados equilibradas<sup>120</sup>.
201. Em relação ao contrato de concessão do Terminal de Contentores de Alcântara, o Tribunal de Contas, em 2009, referiu que *“os défices de tráfego garantem, incondicional e objetivamente, à concessionária, nos termos de contrato, o direito à reposição do equilíbrio financeiro, em contraponto, os excessos de tráfego apenas garantem ao concedente público o direito a partilhar aquele benefício, no caso do tal excesso não resultar da eficiente gestão e das oportunidades criadas pela concessionária, no tocante à captação de novas linhas de tráfego, situações estas que, na verdade, só muito excecionalmente não constituirão o resultado normal e natural da atividade da empresa concessionária, enquanto empresa privada que é”*<sup>121</sup>.
202. Esta análise de 2009 conduziu a uma recomendação do Tribunal de Contas aos conselhos de administração das autoridades portuárias e às entidades adjudicantes para que 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”*<sup>122</sup>.

#### 4.2.6 Mecanismo de incentivos e monitorização

203. A implementação eficaz de um contrato de concessão depende da existência de um mecanismo credível de bonificações e penalizações em função do desempenho do concessionário, que permitam concretizar as metas e objetivos contratualizadas (em resultado de um processo concorrencial).
204. Como tal, na fase prévia à adjudicação dos contratos, a entidade concedente pode definir, de forma objetiva e transparente, indicadores de desempenho e respetivos incentivos.
205. De modo geral, existem dois principais tipos de incentivos: (i) incentivos relativos a melhorias dos rendimentos do serviço prestado, como seja um volume mínimo garantido por ano<sup>123</sup>; e (ii) incentivos relativos à qualidade do serviço prestado, que pode ser medida através de indicadores operacionais de produtividade, inquéritos de satisfação dos utilizadores, entre outros.
206. Para que o mecanismo seja credível e crie a disciplina necessária à sua efetivação, é necessário que, após a adjudicação do contrato, exista uma monitorização eficaz dos compromissos contratuais. Caso a definição desses compromissos seja suficientemente objetiva, então a própria entidade concessionária tenderá a ter um incentivo a realizar uma monitorização eficaz.

---

<sup>120</sup> O trabalho de campo desta auditoria desenvolveu-se entre junho e julho de 2015. Esta auditoria abrangeu 21 contratos de concessão, celebrados pelas administrações dos portos de Aveiro, do Douro, de Leixões, de Viana do Castelo, de Lisboa, de Sines, do Algarve, de Setúbal e de Sesimbra.

<sup>121</sup> Vide Relatório nº 26/2009, do Tribunal de Contas.

<sup>122</sup> Vide Relatório nº 26/2009, do Tribunal de Contas.

<sup>123</sup> Segundo Theys *et al.* (2010), o indicador mais comum no setor portuário, a nível europeu, relaciona-se com a movimentação de carga. Fonte: Christophe Theys, Theo E. Notteboom, Athanasios A. Pallis and Peter W. De Langen, (2010), "The Economics Behind the Awarding of Terminals in Seaports: Towards a Research Agenda," Chapter 12 in: International Handbook of Maritime Business, Edward Elgar Publishing.

207. O quadro legal relativo à adjudicação de contratos de concessão prevê a existência de indicadores de desempenho bem como a atribuição de vantagens económicas ou penalizações económicas ao concessionário<sup>124</sup>.
208. A análise aos contratos permitiu verificar que os mecanismos de incentivos dos contratos em vigor não preveem, de modo geral, indicadores objetivos de desempenho com respetivos incentivos. Sem prejuízo de, em alguns casos existir uma cláusula relativa à utilização intensiva do terminal, não parece existir uma quantificação no contrato da expressão “utilização intensiva do terminal”.
209. Os contratos preveem, de um modo geral, a existência de um plano de atividades plurianual que deverá ser elaborado pela concessionária. Normalmente, este plano deve estabelecer a estratégia e ações a prosseguir no domínio do objeto da concessão e deve constar do plano informação como seja, a previsão do volume de tráfego, plano de investimentos e plano financeiro. Adicionalmente, os contratos de concessão exigem, como *supra* referido, a aprovação de um tarifário pela entidade concedente.
210. Ainda assim, as rendas variáveis de alguns contratos *supra* referidos têm um mínimo cobrável que é passível de se traduzir, em certa medida, numa meta de desempenho. No caso do volume mínimo não ser atingido, a taxa definida em contrato para cálculo da renda variável aplica-se ao mínimo garantido. Adicionalmente, a introdução de um sistema de descontos na renda variável aplicável poderá, dependendo do desconto, constituir um incentivo à maximização do uso do terminal<sup>125</sup>.
211. Contudo, estes mecanismos, ainda que de alguma forma introduzam mecanismos de incentivo, não são a forma mais eficiente de o fazer, já que têm, eles próprios, desvantagens em termos da utilização do terminal. Com efeito, reitera-se que as rendas variáveis são passíveis de ter um impacto negativo nos incentivos do operador do terminal relativamente à movimentação de carga.
212. Relativamente à monitorização do cumprimento do contrato, a generalidade dos contratos analisados prevê cláusulas relativas ao direito de fiscalização e de vistorias por parte da entidade concedente. Os contratos incluem ainda sanções contratuais em situações de incumprimento, nomeadamente dos regulamentos de exploração e de tarifas. Estas sanções incluem o pagamento de multas estipuladas em contrato.
213. Os contratos tendem, ainda, a prever cláusulas relativas à rescisão no caso de violação grave das obrigações da concessão, como seja a oposição ao exercício de fiscalização ou a cobrança de taxas não previstas no tarifário aprovado pela entidade concedente.
214. Na sua missão de fiscalização dos contratos de concessão no setor portuário nacional, o Tribunal de Contas, em 2010<sup>126</sup>, identificou os seguintes problemas em relação a esta temática:
- (i) Insuficiências na definição de metas de desempenho quantitativo e qualitativo do concessionário e inexistência de sistemas de avaliação e comunicação deste desempenho; e

---

<sup>124</sup> Vide artigo 418º do CCP.

<sup>125</sup> A este respeito, a APDL, na sua resposta à consulta pública de julho de 2015, referiu que nos contratos de concessão dos terminais portuários de serviço público no porto de Leixões “contemplam um mecanismo de incentivo à captação de mais tráfego (...) com base no mecanismo da renda variável decrescente em função de escalões de volume de tráfego que vão sendo atingidos”.

<sup>126</sup> Vide Relatório nº 26/2010, do Tribunal de Contas.

- (ii) Contratos de concessão com fragilidades no que diz respeito à proteção do concedente, nomeadamente ao nível de aspetos associados à qualidade e à eficiência do serviço assegurado pelo concessionário.
215. Estas preocupações resultaram num conjunto de medidas recomendadas pelo Tribunal de Contas às administrações portuárias no sentido de se:
- Promover as diligências necessárias no sentido de aprofundar o conhecimento da evolução do mercado, para reduzir a assimetria de informação face aos concessionários;
  - Configurar, em futuros contratos, metas de desempenho para a concessionária (quantitativas e qualitativas) que sejam adequadas aos objetivos públicos pretendidos com o contrato;
  - Adotar um sistema de avaliação e reporte integrado do desempenho da concessionária nas diferentes valências do projeto, nomeadamente financeira, qualidade e segurança<sup>127</sup>.
216. Em 2016, o Tribunal de Contas constatou uma melhoria relativa à informação prestada, de forma regular, pelas concessionárias às entidades concedentes. Esta informação diz respeito, por exemplo, ao tempo médio de acostagem dos navios e à taxa de ocupação do cais<sup>128</sup>.
217. Também a APDL referiu, em resposta à consulta pública do presente relatório, que tem um sistema de monitorização com um conjunto de KPIs relacionados com o desempenho da concessão e com a qualidade de serviços prestados no terminal<sup>129</sup>.
218. O Tribunal de Contas nota, contudo, que este tipo de informação apenas tende a ser utilizado para comparação com valores históricos e/ou de outros portos da Europa. O Tribunal de Contas concluiu pela existência de um plano de controlo de qualidade com padrões mínimos de qualidade direcionado especificamente para a avaliação dos serviços prestados apenas no caso da APS e do porto de Sines<sup>130</sup>.
219. O Tribunal de Contas concluiu que, apesar da evolução positiva da monitorização das concessões auditadas, ainda persiste a ausência de uma avaliação regular sobre o desempenho das concessionárias e sobre os riscos e benefícios dos contratos.
220. Esta análise levou o Tribunal de Contas a recomendar aos concedentes públicos que “[a]cionem os mecanismos contratuais de penalização das concessionárias, em caso de incumprimento das cláusulas dos contratos de concessão”<sup>131</sup>.
221. Em suma, os contratos em vigor carecem de mecanismos de incentivos claros e objetivos, e importa promover a monitorização do desempenho dos concessionários para implementar, de forma eficaz, os termos dos contratos e os benefícios da concorrência pelo mercado (no caso de procedimentos concursais).

---

<sup>127</sup> Vide Relatório nº 26/2010, do Tribunal de Contas.

<sup>128</sup> Vide Relatório nº 07/2016, do Tribunal de Contas.

<sup>129</sup> Resposta da APDL ao relatório em consulta pública de julho de 2015.

<sup>130</sup> No caso do porto de Sines, a avaliação sobre a qualidade do serviço prestado pelas concessionárias tem por base auditorias anuais, inquéritos, reclamações e indicadores de produtividade operacional. Fonte: Relatório nº 07/2016, do Tribunal de Contas.

<sup>131</sup> Vide Relatório nº 07/2016, do Tribunal de Contas.

#### 4.2.7 Modificações substanciais à concessão

222. Durante o decurso do contrato de concessão, a entidade concedente pode proceder à sua modificação caso seja necessário adaptar o contrato às necessidades do serviço concessionado aos requisitos de serviço público.
223. Em termos de enquadramento legal, o CCP prevê, no que diz respeito a modificações ao contrato que *“1 - O concedente apenas pode ampliar a quantidade de obras ou serviços abrangidos pelo contrato, com fundamento em circunstâncias não previstas se: a) as mesmas não puderem ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves ou que impliquem um aumento considerável de custos para concedente; b) o valor dessas obras ou serviços não exceder 10% do valor do contrato. 2 - Quando a modificação do contrato se fundar em circunstâncias imprevisíveis, o valor da modificação não pode ultrapassar 50% do valor do contrato”*<sup>132</sup>.
224. Os contratos analisados preveem cláusulas relativas a modificações do contrato. Estas cláusulas preveem, em geral, que no caso de uma modificação do contrato de concessão, a entidade concedente tem a possibilidade de alterar as contrapartidas financeiras da concessão que, de acordo com alguns contratos analisados, poderão dar lugar a alterações a nível do prazo da concessão e/ou revisão das rendas.
225. Face à duração longa da maioria dos contratos de concessão, é possível a ocorrência de alterações (não previstas no contrato inicial) nas circunstâncias e condições de mercado que justificariam um reajustamento aos seus termos. Nesse contexto, a possibilidade pré-definida de alterações ao contrato, ao conferir flexibilidade para ajustar a circunstâncias não previstas, é desejável. Contudo, é também crucial, de forma a não conceder graus de liberdade excessivos a esse ajustamento, na ausência de novo procedimento, essas circunstâncias sejam devidamente balizadas e pré-definidas, assim como a extensão das eventuais alterações que dispensam abertura de novo procedimento.
226. Contudo, seria desejável maior clareza relativamente a modificações *substanciais* do contrato que pudessem resultar num novo procedimento concursal para atribuição da concessão. A este respeito, a Diretiva 2014/23/UE refere-se à definição de modificações substanciais à concessão inicial, impondo, a título exemplificativo, a seguinte condição: *“[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”*.
227. No âmbito de futuros contratos de concessão, seria relevante avaliar eventuais mecanismos que promovam uma maior frequência de *concorrência pelo mercado*. A Caixa 7 desenvolve um conjunto de considerandos relativamente às vantagens e desvantagens de uma ressubmissão da concessão do procedimento concursal antes do final do prazo da concessão.

---

<sup>132</sup> Cfr. artigo 420º-A do CCP.

### Caixa 7. Possibilidade de ressubmissão do procedimento concursal antes do final da concessão

A ressubmissão a procedimento concursal cria a possibilidade do concedente realizar as modificações ou ajustamentos necessários ao contrato de concessão no momento do novo procedimento competitivo, diminuindo a necessidade de um processo de renegociação antes da repetição do procedimento. Adicionalmente, esta opção reforça a probabilidade do terminal ser, em cada momento, gerido pelo operador mais eficiente.

Existem, contudo, eventuais riscos associados a uma ressubmissão do procedimento concursal, também estes referidos por *stakeholders* vários no âmbito da consulta pública em julho de 2015. Refiram-se os eventuais impactos adversos nos incentivos a investir por parte da entidade concessionária durante o prazo da concessão. Adicionalmente, refira-se o grau de incerteza para o concessionário pode ir além do risco normal de exploração e, nessa medida, pode ter impacto no número de participantes nos procedimentos competitivos. Estes eventuais efeitos adversos serão tanto maiores quanto menor a probabilidade da concessão ser novamente adjudicada à concessionária inicial.

Numa eventual previsão da possibilidade de ressubmissão do procedimento concursal mediante determinadas circunstâncias antes do final da concessão, para mitigar os problemas identificados, tal deve ficar balizado no contrato e deve ser assegurada a necessária e devida compensação financeira, previamente definida em contrato, de forma a compensar a concessionária pela perda da concessão antes do seu termo<sup>133</sup>.

### 4.3 Renegociações dos contratos de concessão

228. Sempre que a decisão a tomar incida sobre a escolha entre um novo procedimento para atribuição do contrato de concessão e um processo de renegociação, dever-se-á privilegiar a abertura da concessão à concorrência, mediante procedimento competitivo. Esta opção é mais transparente e promove o funcionamento eficiente de mercado. Esta opção permite sujeitar à concorrência, com maior frequência, os termos da concessão, nomeadamente face a alterações entretanto registadas nas condições de mercado e reforça a probabilidade do terminal ser, em cada momento, gerido pelo operador mais eficiente para o efeito.
229. Estas considerações são particularmente pertinentes no contexto atual de cessação no curto prazo, de alguns contratos, assim como de processos de renegociação em curso ou planeados. Adicionalmente, atendendo aos elevados investimentos anunciados para o setor portuário (de cerca de 1,8 mil milhões de euros até 2026), é crucial que as opções a tomar promovam a concorrência pelo mercado e a eficiência na gestão das infraestruturas portuárias.

#### 4.3.1 Contexto atual dos processos de renegociação das concessões dos terminais portuários

230. **Os processos de renegociação deste tipo de contratos competiam, até recentemente, à UTAP<sup>134</sup>. Neste momento estão sob a responsabilidade do Ministério do Mar<sup>135</sup>.** Esta transferência resultou da revogação da extensão do regime das parcerias público-privadas a todo o processo de renegociação das concessões de terminais portuários<sup>136</sup>.
231. **No porto de Lisboa, encontra-se em processo de renegociação o contrato de concessão do Terminal de Contentores de Alcântara.** Conforme o Despacho nº 2130/2018, a comissão

<sup>133</sup> Para uma discussão sobre esta alternativa veja-se "Concessions for Infrastructure: A Guide to Their Design and Award." Technical Paper no. 389. Washington, D.C.: World Bank. Michel Kerf, R. David Gray, Timothy Irwin, Céline Levesque, Robert R. Taylor under the direction of Michael Klein e OCDE, (2014) "Working Party No. 2 on Competition and Regulation, Hearing on the use of tenders and auctions - Issues Note by the Secretariat".

<sup>134</sup> Entidade sob tutela do Ministério das Finanças e criada pelo Decreto-Lei nº 111/2012, de 23 de maio.

<sup>135</sup> Atualmente, com responsabilidade pela implementação da Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente - Horizonte 2026, plano este que foi *supra* referido no capítulo 2.

<sup>136</sup> Através do Despacho nº 10869/2017, de 12 de dezembro. Com efeito, o Decreto-Lei nº 111/2012, de 23 de maio, deixou de ser aplicável ao regime de renegociação dos contratos de concessão de terminais portuários.



de renegociação previa o término dos trabalhos no prazo máximo de três meses, com possibilidade de prorrogação<sup>137</sup>. Segundo informação disponibilizada pela APL à AdC em outubro de 2018, [Confidencial – segredo de negócio].

232. Este terminal foi sujeito a um processo de renegociação em 2008. Segundo o Tribunal de Contas, a entidade concessionária beneficiou, na altura, 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 correntes<sup>138</sup>.
233. 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 ao setor público, através da APL e da REFER<sup>139</sup>.
234. **No porto de Sines, o processo de renegociação do terminal de contentores, designado por Terminal XXI, foi formalmente iniciado através do Despacho nº 8502/2018**, de 28 de agosto<sup>140</sup>, com prazo previsto de três meses. Este processo foi desencadeado pela entidade concessionária (*i.e.*, PSA Sines) com uma proposta que prevê um investimento para a expansão do terminal.
235. Segundo o Despacho nº 8502/2018, de 4 de setembro, este processo de renegociação visa potenciar novos investimentos a realizar pela concessionária, promover a eficiência e a competitividade do terminal, identificar alterações que resultem na criação de valor adicional, promovendo situações de *win-win*, de modo a que ambas as partes prefiram o contrato renegociado ao contrato de concessão anterior, e impedir eventuais benefícios injustificados para a concessionária que decorram da renegociação.
236. Relativamente a outros portos, no início de 2018, os processos de **renegociação dos contratos de concessão de alguns terminais portuários no porto de Leixões já se encontravam concluídos. Nos portos de Setúbal e Aveiro não existiam, no início de 2018, propostas dos concessionários que justificassem a existência de processos de renegociação**<sup>141</sup>.

### 4.3.2 Considerandos relativos aos processos de renegociação

#### 4.3.2.1 Riscos associados a processos de renegociação

237. A probabilidade de emergirem situações que suscitem processos de renegociação tende a aumentar com a extensão do prazo dos contratos<sup>142</sup>. A renegociação pode solucionar

---

<sup>137</sup> A comissão para renegociação dos contratos de concessão de terminais pdo porto de Lisboa foi originalmente constituída pelo Despacho nº 4550-A/2014, de 26 de março e reformulada pelos despachos *supra* referidos.

<sup>138</sup> *Cfr.* Tribunal de Contas, Auditoria à “Gestão das Concessões/PPP Portuárias”: Concessão do Terminal de Contentores de Alcântara (Adenda 2008) – Porto de Lisboa.

<sup>139</sup> *idem*.

<sup>140</sup> O Despacho nº 9854/2018, de 13 de outubro, nomeia a comissão para a renegociação do contrato em apreço.

<sup>141</sup> Conforme o Despacho nº 2130/2018, de 21 de fevereiro.

<sup>142</sup> Guasch *et al.* (2008) analisou 307 contratos nos setores do transporte e água em alguns países da América Latina no período 1989-2000 e mostrou que cerca de 53% dos contratos das concessões no setor do transporte e 76% dos contratos das concessões no setor da água foram renegociados após a assinatura do contrato. Fonte: Guasch, J. L., J.-J. Laffont and S. Straub (2008), “Renegotiation of concession contracts in Latin America: Evidence from the water and transport sectors”, *International Journal of Industrial Organization*, 26(2): 421-442.



eventuais problemas relacionados com contextos de incerteza. A necessidade de processos de renegociação pode surgir em resultado da incompletude dos contratos iniciais ou de um elevado grau de incerteza na implementação do contrato.

238. **Existem, contudo, riscos associados a renegociações. Um processo de renegociação é passível de resultar num encerramento do mercado a outros operadores.** Isto poderá acontecer quando o processo de renegociação envolve uma extensão injustificada do prazo de concessão, ou quando ocorre uma alteração material da concessão que teria resultado na aceitação de outra proposta vencedora ou na admissão a concurso de outros candidatos no procedimento inicial de adjudicação.
239. **Existe risco de uma renegociação resultar em benefícios injustificados para o concessionário,** sendo as preocupações particularmente manifestas se a atribuição de tais benefícios for passível de restringir, distorcer ou afetar a concorrência. Estas vantagens económicas injustificadas para o concedente são nomeadamente passíveis de serem consideradas como auxílios de Estado<sup>143,144</sup>.
240. Importa ainda destacar a renegociação da concessão do terminal de contentores de Alcântara, já que exemplifica os riscos associados a uma renegociação de um contrato em regime de ajuste direto, sem o recurso a qualquer procedimento concorrencial. De acordo com a análise do Tribunal de Contas, este processo de renegociação 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<sup>145</sup>.
241. 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, conseqüentemente, no encerramento do mercado a outros operadores e numa restrição à concorrência pelo mercado. Estando em causa uma alteração substancial ao objeto de concessão inicial, o concessionário inicialmente escolhido não seria necessariamente o selecionado caso a alteração tivesse sido prevista no procedimento inicial de adjudicação.
242. Refira-se, por último, que **o recurso frequente a processos de renegociação é passível de se traduzir em impactos adversos nas estratégias de licitação dos participantes em novos procedimentos concursais.** Importa, assim, assegurar que os processos de renegociação não sejam, por um lado, encarados como substitutos de procedimentos concursais e, por outro, que quando ocorram gerem benefícios para ambas as partes e não confiram uma vantagem desproporcional para o concessionário.

#### 4.3.2.2 Promoção da concorrência num contexto de renegociação

243. Sem prejuízo do supra referido, estando-se perante um cenário de renegociação de contratos de concessão, terão de ser identificadas alterações que resultem na criação de valor adicional, tanto para o concedente como para o concessionário. Isto é, alterações que resultem em cenários em que ambas as partes prefiram o contrato renegociado face ao contrato prévio à renegociação.

---

<sup>143</sup> 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.

<sup>144</sup> A CE tem vindo a analisar diversos casos de possíveis auxílios de Estado que resultaram de revisões de contratos de concessão. Veja-se o exemplo recente do caso SA.35905, em que a CE investigou se as reduções nos pagamentos decorrentes de uma penalização, aplicadas pela administração do Porto de Antuérpia a operadores de terminais portuários estavam em conformidade com as regras da UE em matéria de auxílios de estado. A CE concluiu que a decisão da administração do porto de Antuérpia *in casu* não consubstancia um auxílio de estado. Vide o Comunicado da CE de 23/11/2018, disponível em [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6539\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6539_en.htm).

<sup>145</sup> Cfr. Tribunal de Contas, Auditoria à "Gestão das Concessões/PPP Portuárias": Concessão do Terminal de Contentores de Alcântara (Adenda 2008) – Porto de Lisboa.

#### *Redução dos custos de utilização dos terminais portuários*

244. Importa que o processo de renegociação assegure benefícios para os utilizadores dos terminais portuários, contribuindo, assim, para reforçar a capacidade concorrencial e a competitividade do terminal em causa.
245. **No contexto de uma renegociação, importa ponderar-se uma alteração da estrutura de rendas pagas pelo concessionário às administrações portuárias, que passe pela redução do peso das rendas variáveis.** Sem prejuízo, no seu global, a renegociação não deve colocar em causa a sustentabilidade económico-financeira das administrações portuárias bem como a respetiva capacidade de financiamento dos investimentos prioritários.
246. Esta redução das rendas variáveis promove uma redução dos custos dos utilizadores finais e a utilização eficiente dos terminais. A forma como a redução dos custos variáveis é transmitida ao longo da cadeia de valor (*pass-through*) e a extensão em que se traduz em preços mais competitivos para os utilizadores do terminal depende das condições de concorrência nos vários níveis da cadeia.
247. A redução das rendas variáveis seja passada para os utilizadores do terminal através de preços mais competitivos.

#### *Promoção da frequência da concorrência pelo mercado*

248. Um benefício adicional para os utilizadores dos terminais portuários passa pela **promoção das condições de concorrência, que no caso de contratos de concessão, é assegurada através de procedimentos de atribuição de concessões competitivos.**
249. Como contrapartida à redução das rendas variáveis atualmente devidas pelo concessionário, importaria considerar um **ajustamento no prazo de concessão (restante) ou considerar um ajustamento na utilização de prorrogações previstas no contrato inicial.**
250. O ajustamento do restante prazo da concessão (através da redução do prazo contratual ou da diminuição do recurso de prorrogações) resultaria num reforço da concorrência pelo mercado. O momento em que a concessão regressaria ao mercado, para novo procedimento competitivo de reatribuição, seria antecipado e passaria a ser feito de uma forma mais frequente, resultando, daqui, um reforço da concorrência pelo mercado.

#### **4.3.2.3 Perspetiva dos stakeholders relativamente às considerações da AdC**

251. No âmbito da consulta pública, diversos *stakeholders* apresentaram contributos relativamente aos considerandos apresentados pela AdC sobre formas de promover a concorrência pelo mercado no contexto das concessões dos terminais portuários.
252. De forma sucinta, os *stakeholders* concordam com a necessidade de se promover a concorrência e a eficiência do sistema portuário nacional no contexto de avaliação e revisão dos contratos de concessão dos terminais portuários. Os *stakeholders* tendem a concordar com a redução das rendas variáveis, assegurando-se que seja repassada para os utilizadores finais, sendo que alguns defendem que não se traduza num aumento das rendas fixas.
253. Existem visões divergentes relativamente à contrapartida de redução dos prazos (restantes) das concessões. Sem prejuízo, em geral, a opinião dos *stakeholders* é a de que esta redução dos prazos deve ter em consideração os investimentos acumulados e as respetivas amortizações para garantir que não seja introduzido um elevado grau de incerteza nos contratos de concessão, com eventuais prejuízos a nível dos investimentos nos terminais.

#### *Regulador setorial*

254. A AMT nota que importa assegurar a *“harmonização das rendas variáveis cobradas intra porto”* de forma a criar um ambiente concorrencial e *“nivelando o playing field dos*

*operadores”. Mais considera que “a redução das rendas variáveis deve ocorrer de forma gradual e necessariamente acompanhadas das medidas que permitam garantir a sua repercussão por toda a cadeia de valor do setor”.*

255. A AMT defende ainda que não basta assegurar que os preços cobrados pelo operador portuário ao armador refletem e transmitem a correspondente diminuição das rendas variáveis. Mais defende que importa garantir que *“o frete marítimo cobrado aos carregadores é correspondentemente reduzido, sob pena de essa diminuição de custos ser capturada pelos armadores. Se assim não for, a redução das rendas variáveis não se traduzirá num aumento da eficiência da atividade do operador portuário, nem num decréscimo dos custos de transporte dos carregadores”.*

#### *Administrações portuárias*

256. A APDL nota que, em processos de renegociação, o objetivo principal passa por garantir a realização de determinados investimentos ou a redução de tarifas praticadas pelos concessionários aos utilizadores finais dos portos, questionando *“como se enceta um processo destes sabendo que o resultado terá de ser win-win”.* A título exemplificativo, a APDL refere que a renegociação do contrato de concessão do terminal de contentores do Porto de Leixões exigia um maior investimento por parte do concessionário (ao invés da administração portuária) e nessa medida, teria de ser conjugado com prazos de concessão mais longos, que permitissem a amortização do investimento. A APDL refere ainda que uma redução de rendas das concessões apenas deverá ter lugar quando houver garantia de que está salvaguardada a sustentabilidade económica e financeira das administrações portuárias e a sua capacidade financeira para investir no futuro, bem como um mecanismo de controlo que garanta o *“pass-through”* da redução das rendas para os utilizadores finais do porto.
257. A APL alega que a redução dos prazos das concessões implicaria a passagem dos investimentos para as administrações portuárias, situação que seria agravada por uma redução das rendas das concessões.
258. A APA e a APFF defendem que os contratos de concessão *“contenham disposições que assegurem que os investimentos na concessão se fazem mesmo quando o prazo do termo do contrato impeça a amortização total do investimento”* e que a rotação dos contratos não deve interferir com a operacionalidade do terminal. As administrações portuárias devem ter o poder de impedir ou impor investimentos ao concessionário e o concessionário deve ter direito a ser indemnizado pelos investimentos não amortizados por parte do concedente. No que diz respeito à redução dos prazos de vigência dos contratos de concessão, a APA e a APFF alertam que, caso os atuais concessionários não estejam dispostos a rever os contratos, poderão vir a coexistir contratos de diferente duração no mercado. A concedente pode vir a ser chamada a assumir parte do risco dos contratos mais curtos das novas concessões.

#### *Associações/Comunidades portuárias*

259. A AEEPA concorda com a redução das rendas variáveis desde que não resulte num aumento das rendas fixas. No que diz respeito a uma eventual redução dos prazos de concessão, a AEEPA considera que a amortização dos investimentos em prazos mais curtos teria de ser suportada pelo aumento das tarifas. Acrescenta que eventuais processos de renegociação devem, pelo contrário, resultar numa extensão dos prazos dos contratos de modo *“a garantir aos concessionários condições que lhes permitam respeitar calendários de execução dos investimentos assumidos e, ao mesmo tempo, amortiza-los dentro dos prazos da concessão”.* A AEEPA refere ainda que a redução das rendas variáveis deve assegurar a

salvaguarda da sustentabilidade económica e financeira das administrações portuárias e ser repassada para os utilizadores finais.

260. A APAT refere que a redução das rendas das concessões deve destinar-se, por um lado, a assegurar os melhores equipamentos e mão-de-obra a cargo dos concessionários, e por outro lado, à redução de preços cobrados aos utilizadores, proporcionando assim uma maior procura pelos portos nacionais.
261. O CPC concorda, de modo geral, com a proposta de redução das rendas variáveis em função de uma maior promoção da concorrência pelo mercado. O CPC, nota, contudo, que as renegociações deverão ser desenvolvidas caso a caso, garantindo que existem melhorias para todas as partes. O CPC concorda com a criação de mecanismos de penalização de forma a garantir que a redução das rendas variáveis é repassada para os utilizadores finais. Refere, ainda, que outras variáveis, para além das rendas variáveis, devem ser consideradas nos processos de renegociação, como seja a amortização dos investimentos e a devolução ao concessionário, em caso de investimentos não amortizados<sup>146</sup>.

#### *Empresas que atuam no setor portuário*

262. O Grupo E.T.E. refere que *“concessões mais curtas implicam concessionários mais fracos com menor capacidade de investir e por isso menos eficientes e mais caros”*. Este grupo questiona ainda que *“(...) o facto de as concessões irem mais vezes a concurso não é garantia de que as novas concessões venham a ser mais vantajosas”*. Adicionalmente, considera que os procedimentos concursais constituem fator de *“insegurança e incerteza acrescido para o sector e para os trabalhadores ao implicar uma substituição permanente de prestadores de serviços”*. Defende ainda que a redução das rendas não deve servir *“para pagar indemnizações pelo resgate antecipado das concessões”*.
263. O Grupo GeStmin realça a importância de garantir, no âmbito de renegociação dos contratos, que o concessionário ofereça preços orientados para os custos.
264. O Grupo Megasa nota que *“eventuais renegociações dos contratos de concessão existentes, ou mesmo o lançamento de novos concursos, deverão sempre ter como objetivo final a promoção da concorrência, uma maior eficiência do respetivo terminal portuário e uma redução do custo total para o cliente final”*. Sugere ainda aspetos que considera deverem ser incluídos no âmbito dos processos de renegociação, como sejam: (i) *“[d]efinição de responsabilidade dos diversos intervenientes no setor portuário”*; (ii) *“[r]evisão da apropriação de ativos no fim das concessões”* pelas administrações portuárias já que estas apenas devem apropriar-se das infraestruturas e não dos equipamentos, devendo o valor pelo qual os ativos são revertidos ser objeto de estudo; e (iii) *“[e]liminação da restrição contratual de movimentação de diferentes tipos de carga no terminal concessionado”*.
265. A Portsines refere que a renegociação deverá prever um aumento do prazo (restante) da concessão, bem como uma alteração do sistema de rendas. A Portsines nota que a redução das rendas deverá ter lugar na parte fixa das mesmas. Considera ainda a Portsines que os investimentos, obrigações contratuais diversas e o regime de tarifas são fatores relevantes a considerar no âmbito de um processo de renegociação.
266. A Repsol destaca que importa ter em consideração a especificidade dos terminais de uso privativo na medida em que envolvem elevados investimentos e estão dependentes de instalações industriais de produção a montante. No que diz respeito à redução das rendas variáveis, a Repsol refere não ser expectável que esta redução tenha um impacto negativo

---

<sup>146</sup> A empresa Acembex levantou as mesmas questões que o CPC, onde é vogal. Vide resposta da Acembex ao relatório em consulta pública de julho de 2015.

na capacidade de financiamento das administrações portuárias. Mais refere que as rendas variáveis devem atuar como um fator de competitividade e não como um sobrecusto.

267. A Silopor destaca a importância de se utilizarem os processos de renegociação de modo a uniformizar as condições entre os prestadores de serviços futuros similares (em particular, as rendas), bem como assegurar uma fiscalização do integral cumprimento dos preceitos estabelecidos.
268. A TCGL concorda com a redução das rendas desde que não resulte num aumento das rendas fixas. Contudo, discorda dos objetivos da renegociação apontados no estudo preliminar em consulta pública.
269. A Tersado discorda que os processos de renegociação prevejam uma redução das rendas variáveis e, em contrapartida, a redução dos prazos (restantes) das concessões. A Tersado defende que a *“mera substituição do valor das rendas variáveis por valor das rendas fixas aumentaria o risco e os preços das operações portuárias”*.
270. A Volkswagen Autoeuropa concorda com a redução das rendas no âmbito de processos de renegociação por forma a possibilitar a redução dos custos que recaem sobre os operadores e utilizadores dos terminais portuários. Segundo a Autoeuropa, esta redução é passível de resultar num aumento do volume de mercadorias movimentadas e do número de operações realizadas, o que se traduzirá na redução dos custos individuais das operações.

#### Conclusões relativas às concessões de terminais portuários

- **Mais de metade dos contratos de concessão analisados não foram atribuídos mediante procedimento competitivo.** Nos contratos atribuídos através de concurso público, verificou-se alguma subjetividade na definição dos critérios de adjudicação, passível de comprometer a eficiência do resultado.
- **Os operadores portuários pagam às administrações portuárias uma renda fixa anual ou mensal e uma renda variável.** A renda variável, ao aumentar os custos variáveis, é passível de se traduzir em aumentos de preços para os utilizadores dos portos e limitar a atratividade de tráfego ou carga.
- **Uma parte substancial dos contratos de concessão de terminais portuários analisados tem duração de 30 anos sem prorrogação ou tem duração total (vigência inicial e potenciais prorrogações) de 30 anos. A análise da OCDE não identificou uma relação significativa entre o investimento e a duração dos contratos,** ainda que, nos termos do quadro legal vigente, as durações dos contratos de concessão devam ser estabelecidas em função dos investimentos.
- Os contratos de concessão de terminais portuários analisados preveem, de um modo geral, a existência de um plano de atividades plurianual, a elaborar pela concessionária. No entanto, **não existe um mecanismo de incentivos objetivo (com bonificações e penalizações) decorrentes do respetivo grau de cumprimento, não se assegurando uma monitorização eficaz.**
- Existem mecanismos de monitorização do cumprimento dos contratos de concessão de terminais portuários analisados (*e.g.*, direito de fiscalização e de vistorias por parte da entidade concedente). **Os contratos de concessão analisados preveem, de modo geral, cláusulas relativas a modificações do contrato mas não objetivam que modificações substanciais resultem num novo procedimento concursal** para atribuição da concessão.
- **A iminente cessação de diversos contratos de concessão de terminais portuários em vigor, bem como os processos de renegociação em curso, constituem uma janela de**

**oportunidade de promoção da concorrência no setor portuário.** Nesse contexto, importa privilegiar o procedimento competitivo face ao processo de renegociação.

## 5 Prestação de outros serviços portuários

271. O transporte marítimo de mercadorias exige um conjunto amplo e diversificado de serviços e atividades portuários<sup>147</sup>. Desses, destacam-se a movimentação das mercadorias no terminal portuário, o reboque, a pilotagem, a cedência de mão-de-obra portuária e os agentes de navegação, bem como a amarração, o abastecimento de navios, o saneamento e o armazenamento de mercadorias.
272. A eficiência, a qualidade e as condições de concorrência na prestação dos diversos serviços portuários afeta o funcionamento e a competitividade dos portos, pelo que importa aferir dos eventuais constrangimentos à concorrência e ao acesso aos respetivos mercados.
273. Em 2012, a CE referiu que a atratividade do transporte marítimo depende da disponibilidade, da eficiência e da fiabilidade dos serviços portuários<sup>148</sup>. Já em 2017, a CE considerou que “[a] *facilitação do acesso ao mercado dos serviços portuários [...] melhorar[á] a qualidade e a eficiência dos serviços prestados aos utentes dos portos e contribuir[á] para um clima mais favorável ao investimento nos portos, ajudando assim a reduzir os custos para os utilizadores dos transportes*”<sup>149</sup>.
274. O presente capítulo centra-se no modelo de prestação dos serviços de reboque e de pilotagem.

### 5.1 Modelo de prestação de serviços de reboque portuário e de pilotagem

275. No que se refere à **atividade de reboque exercida nos portos**, a legislação em vigor<sup>150</sup> prevê que cada autoridade portuária escolha uma das seguintes modalidades:
- (i) licenciamento de indivíduos e empresas, através da emissão de licenças válidas pelo período de um ano renováveis por iguais períodos a pedido dos interessados que satisfaçam todos os requisitos exigidos para o licenciamento<sup>151,152</sup>;
  - (ii) atuação direta da autoridade portuária; e
  - (iii) concessão do serviço a uma empresa, atribuída mediante contrato administrativo, precedido de concurso público, procedimento por negociação com publicação de anúncio, ou concurso limitado por prévia qualificação<sup>153</sup>.
276. A prática adotada pelas autoridades portuárias relativa ao modelo de prestação do serviço de reboque portuário varia consoante o porto em consideração. O modelo de licenciamento verifica-se na maior parte dos portos; o modelo de concessão é utilizado em dois portos (Aveiro e Sines) e a prestação do serviço de modo exclusivo e direto pela autoridade portuária ocorre apenas no porto de Leixões<sup>154</sup> (Tabela 6).

<sup>147</sup> Vide capítulo 2.

<sup>148</sup> Vide CE, COM(2012) 573 final (“Ato para o Mercado Único II – Juntos para um novo crescimento”), 03.10.2012.

<sup>149</sup> Vide considerando 4 do Regulamento (UE) 2017/352.

<sup>150</sup> Em particular, o artigo 4º do Decreto-Lei nº 75/2001, de 27 de fevereiro.

<sup>151</sup> Vide artigo 9º do Decreto-Lei nº 75/2001, de 27 de fevereiro.

<sup>152</sup> Uma das situações previstas na legislação como justificativa de revogação da licença é a condenação do respetivo titular por práticas anticoncorrenciais (alínea c) do nº 1 do artigo 10º do Decreto-Lei nº 75/2001, de 27 de fevereiro).

<sup>153</sup> Vide nº 2 do artigo 15º do Decreto-Lei nº 75/2001, de 27 de fevereiro.

<sup>154</sup> Cfr. informação na Tabela 5.3. em OCDE (2018), Relatório “OECD Competition Assessment Reviews – Portugal”.

**Tabela 6: Modelos de prestação de serviços portuários adotados em Portugal (2018)**

Serviço Portuário	Atuação direta da administração portuária	Prestação de serviços por operadores privados	
		Concessão	Licenciamento
Reboque portuário	1	2	6
Pilotagem	9	-	-
Serviços auxiliares	Maioria dos casos	Poucos casos	Poucos casos

Nota: Inclui informação dos principais 7 portos nacionais (Viana do Castelo, Leixões, Aveiro, Figueira da Foz, Lisboa, Setúbal e Sines) e portos das regiões autónomas. Serviços auxiliares diz respeito a um conjunto de serviços complementares aos serviços de movimentação de carga, reboque portuário e pilotagem, como sejam o fornecimento de eletricidade e de água.

Fonte: Tabela 5.3. OCDE (2018), Relatório “OECD Competition Assessment Reviews – Portugal” – Tradução AdC.

277. A legislação em vigor<sup>155</sup> determina que o modelo de prestação do serviço deve corresponder ao regime que melhor se adequa à situação concreta de cada porto, em função das suas características específicas. Atendendo à variabilidade das condições específicas, poderá justificar-se que os modelos adotados para a prestação do serviço sejam, também, distintos entre portos.
278. No que se refere à **prestação de serviços de pilotagem**, o regime legal existente<sup>156</sup> prevê que a pilotagem possa ser assegurada diretamente pelas administrações portuárias ou, em alternativa, por uma empresa, mediante um contrato de concessão. Atualmente, este serviço é prestado de forma direta pelas administrações portuárias em todos os portos nacionais (*vide* Tabela 6).
279. Este contexto suscita questões com impacto nas condições de concorrência no mercado. Por um lado, a (des)adequação do atual modelo de prestação dos serviços de pilotagem, que limita a prestação deste tipo de serviço a um único operador por porto e, como tal, em regime de monopólio. Por outro lado, a prática atual das administrações portuárias, que reservaram para si a prestação deste serviço, não obstante a legislação em vigor prever a possibilidade de o mesmo ser prestado por um operador, mediante contrato de concessão.

## 5.2 Princípio geral de liberdade de prestação de serviços

280. O poder de mercado das empresas que integram um determinado mercado é condicionado pela ameaça de entrada de novos concorrentes nesse mercado, pelo que importa avaliar as condições de acesso ao mercado em causa.
281. No que concerne aos serviços de reboque portuário e de pilotagem, a entrada e a expansão de novos operadores varia em função do serviço e do porto em questão, decorrendo, em larga medida, da modalidade de prestação de serviço adotada.
282. Tanto a atuação direta da administração portuária como a concessão são acompanhadas da exclusividade da prestação do serviço. A adoção de qualquer uma das modalidades de prestação de serviços em causa resulta num monopólio em cada porto.
283. Pelo contrário, o licenciamento dos serviços de reboque e de pilotagem, desde que não associado a restrições ou requisitos desproporcionais, permite a atividade simultânea de diversos prestadores e maior variabilidade nos prestadores ao longo do tempo. Este regime é passível de potenciar as condições de concorrência intraporto, potencialmente traduzindo-se em melhores condições para os utilizadores do porto através de preços mais reduzidos e maior qualidade na prestação do serviço.

<sup>155</sup> Em particular, o nº 2 do artigo 4º do Decreto-Lei nº 75/2001, de 27 de fevereiro.

<sup>156</sup> Em particular, o nº 1 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 48/2002, de 02 de março.



284. Essa pressão concorrencial não existe ou, pelo menos, existe em menor medida nos regimes de concessão ou atuação direta da administração portuária. Por um lado, os regimes de monopólio não têm, pela própria natureza, concorrência aquando do exercício da respetiva atividade (concorrência no mercado). Por outro lado, os regimes de monopólio podem não ter, sequer, concorrência aquando do acesso à atividade em causa (concorrência pelo mercado), como é o caso da modalidade de atuação direta da administração portuária.
285. A modalidade de licenciamento dos serviços de reboque e de pilotagem, pela sua maior pressão concorrencial, tenderá a gerar mais benefícios para os utilizadores do porto<sup>157</sup>. A possibilidade de escolha entre diferentes empresas por parte dos consumidores cria incentivos para que as empresas concorram entre si. Essa possibilidade gera melhorias ao nível da eficiência da (i) afetação de recursos das empresas, já que as empresas mais eficientes podem entrar e ganhar quota no mercado, e da (ii) produção das empresas, já que as empresas que enfrentam concorrência tendem a ser mais eficientes.
286. Os efeitos da concorrência entre empresas de um determinado setor podem refletir-se em outros setores, em particular nos setores a jusante do setor em causa, ampliando os benefícios da concorrência entre empresas.
287. O Regulamento (UE) 2017/352 segue os princípios gerais estabelecidos nos Tratados nos termos dos quais os prestadores de serviços portuários deverão ser livres de prestar os seus serviços nos portos marítimos<sup>158</sup>. Este Regulamento é diretamente aplicável em todos os Estados-Membros da UE a partir de 24 de março de 2019, sendo obrigatório em todos os seus elementos<sup>159</sup>.
288. Sem prejuízo de não impor um modelo específico para a gestão dos portos marítimos, o Regulamento prevê que possa ser exigido aos prestadores de serviços portuários o cumprimento de um conjunto de requisitos mínimos com vista a uma gestão portuária eficiente, segura e ecológica que não introduza barreiras no mercado<sup>160</sup>.
289. Nos termos desse diploma, os requisitos mínimos em causa podem dizer respeito, exclusivamente, aos seguintes aspetos<sup>161</sup>: *i*) às qualificações profissionais do prestador de serviços, do seu pessoal ou das pessoas que gerem as suas atividades; *ii*) à capacidade financeira do prestador de serviços; *iii*) ao equipamento necessário para a prestação do serviço, em condições de normalidade e segurança, e à capacidade de manter esse equipamento ao nível exigido; *iv*) à disponibilidade do serviço para todos os utilizadores, em todos os postos de amarração, sem interrupção; *v*) ao cumprimento dos requisitos de segurança marítima ou de segurança e proteção do porto e dos seus acessos, instalações, equipamento, trabalhadores e outras pessoas; *vi*) ao cumprimento dos requisitos ambientais aplicáveis; *vii*) ao cumprimento das obrigações do direito social e do trabalho e das regras de inspeção do trabalho aplicáveis; e *viii*) à idoneidade do prestador de serviços.

---

<sup>157</sup> De facto, diversos e variados estudos demonstram que a concorrência entre empresas, de um modo geral, conduz a menores preços, maior diversidade, melhor qualidade e maior inovação, beneficiando, desse modo, os consumidores, e, para além disso, contribui significativamente para mais rápido crescimento económico, maior produtividade e maior bem-estar social, em benefício da economia em geral. Fonte: OCDE (2014), "Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes".

<sup>158</sup> Vide considerandos 10 e 11 do Regulamento (UE) 2017/352.

<sup>159</sup> Sem prejuízo: (i) o diploma em causa não é aplicável aos contratos de serviços portuários celebrados antes de 15 de fevereiro de 2017 e cuja vigência seja limitada; e (ii) os contratos de serviços portuários celebrados antes de 15 de fevereiro de 2017 e que não tenham vigência limitada ou que tenham efeitos semelhantes devem ser alterados a fim de dar cumprimento ao disposto no Regulamento até 1 de julho de 2025. Vide artigos 21º e 22º do Regulamento (UE) 2017/352.

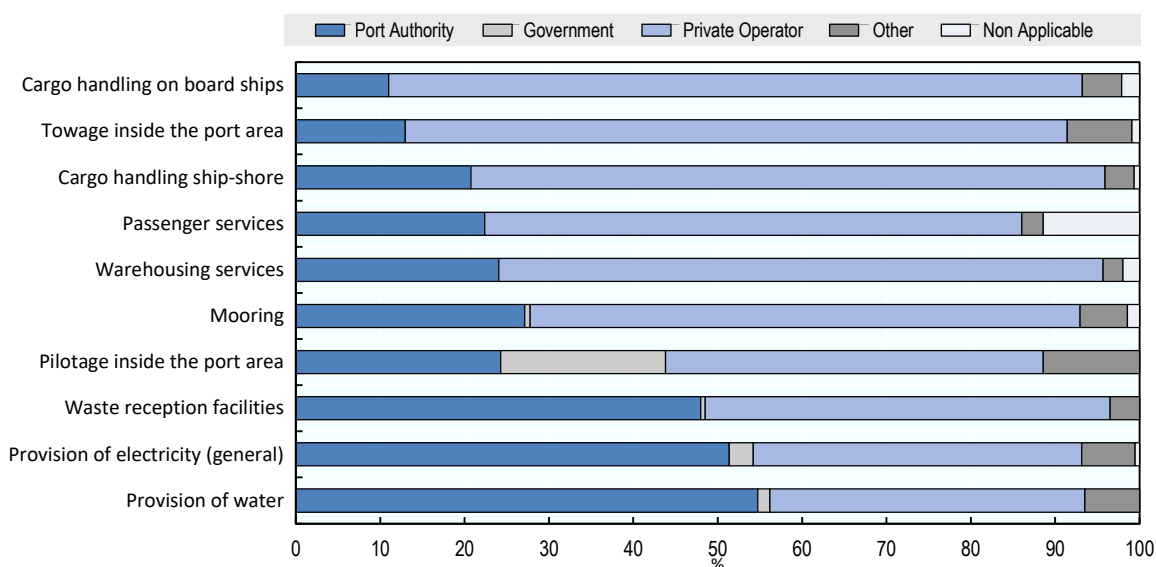
<sup>160</sup> Vide considerando 13 e nº 1 do artigo 4º do Regulamento (UE) 2017/352.

<sup>161</sup> Vide nº 2 do artigo 4º do Regulamento (UE) 2017/352.



290. No caso específico do serviço de pilotagem, o Regulamento (UE) 2017/352 determina que os Estados-Membros podem decidir aplicar as disposições desse diploma relativas ao regime da prestação de serviços portuários ao serviço de pilotagem<sup>162</sup>.
291. A esse propósito, destaca-se que, em 2011, a maior parte dos serviços portuários e, em particular, os serviços de reboque portuário e de pilotagem eram disponibilizados, a nível Europeu, por operadores privados (Figura 16). Tal indicia uma margem para aumentar a participação do setor privado no setor portuário Português<sup>163</sup>.
292. A OCDE analisou diversas questões no âmbito do modelo de prestação de serviços de reboque portuário e de pilotagem, destacando-se as duas principais na Caixa 8.

**Figura 16: Modalidades de prestação de serviço portuários a nível Europeu (2011)**



Nota: Os elementos utilizados constam de ESPO (2011), "The ESPO Fact-Finding Report", preparado por Patrick Verhoeven, que desenvolve uma análise com base num questionário a 116 portos de 26 países europeus.  
 Fonte: OCDE (2018), "OECD Competition Assessment Reviews – Portugal".

<sup>162</sup> Vide artigo 10º do Regulamento (UE) 2017/352.

<sup>163</sup> Fonte: OCDE, Relatório "OECD Competition Assessment Reviews – Portugal", 2018.

### Caixa 8. O setor privado na prestação de serviços de reboque portuário e de pilotagem

O Projeto AdC/OCDE analisou duas questões principais no âmbito do modelo de prestação de serviços de reboque portuário e de pilotagem que importa aqui destacar.

O Relatório da OCDE conclui, em primeiro lugar, que a prestação dos serviços diretamente pelas administrações portuárias tende a prejudicar os consumidores, através de preços superiores e de menores quantidade, qualidade e diversidade dos serviços disponibilizados.

Segundo, o relatório questiona o facto de a legislação em vigor não prever a modalidade de licenciamento no âmbito da prestação do serviço de pilotagem. A OCDE considera que tal inviabiliza a coexistência de diversos prestadores do serviço de pilotagem no mesmo porto, prejudica os utilizadores do porto e, em última instância, os consumidores. A OCDE entende que a restrição em causa (ao número de possíveis prestadores de serviços) aparenta não ser fundamentada, até porque a disponibilização do serviço de pilotagem, em princípio, não exige investimentos significativos e não requer a ocupação de uma parte considerável da área do porto.

A OCDE recomenda que seja prevista na legislação em vigor que:

- a prestação dos serviços de reboque portuário e de pilotagem diretamente pelas administrações portuárias apenas deva ser possível nos casos em que o setor privado não manifeste interesse em tal, devendo tal ausência de interesse ser periodicamente reavaliada; e
- a modalidade de licenciamento no âmbito da prestação do serviço de pilotagem seja prevista.

Fonte: OCDE (2018), “OECD Competition Assessment Reviews – Portugal” e AdC (2018), “Plano de Ação da AdC”.

293. São, igualmente, de destacar as seguintes considerações sobre a liberdade de prestação de serviços de reboque portuário e de pilotagem tecidas no contexto da consulta pública lançada pela AdC, em julho de 2015, no âmbito da versão preliminar do presente estudo:
- (i) A APL considera que a liberalização dos serviços portuários, sendo genericamente positiva, é de difícil concretização, uma vez que “[a] falta de espaço físico e os inerentes problemas de capacidade das infra-estruturas portuárias criam um obstáculo natural à promoção da concorrência dentro do mesmo porto” e deve ser acompanhada da criação de uma estrutura de supervisão em cada porto que garanta a certificação técnica dos pilotos e, desse modo, a sua competência técnica;
  - (ii) Também a APDL considera ser mais racional em termos económicos manter só um prestador de serviços por porto nos casos em que não exista “uma dimensão mínima de mercado”, “atendendo ao volume avultado de investimentos que se exigem [a] alguns prestadores de serviços portuários [para além dos operadores portuários]”;
  - (iii) Apenas a IMPA e a APIBARRA fazem referência às eventuais consequências negativas da liberalização do acesso aos mercados de serviços portuários. No caso do serviço de pilotagem, referem estes *stakeholders* que a liberalização não apresenta benefícios ao nível da remuneração dos pilotos e do preço dos serviços em causa. Referem, ainda, que uma liberalização poderá ter consequências negativas ao nível dos custos do serviço de pilotagem, do número de acidentes e/ou nas receitas das administrações portuárias;
  - (iv) O CPC e a Acembex destacam positivamente a liberalização do acesso aos mercados de serviços portuários atualmente prestados, em exclusivo, pelas administrações portuárias. Os *stakeholders* propõem a atribuição de licenças (em detrimento de concessões), “dentro do possível”, de forma a reduzir “as barreiras à entrada e à saída por parte do prestadores de serviço”; e

- (v) A Universidade Autónoma de Lisboa<sup>164</sup> faz referência à existência de “*restrições operacionais, economias de escala e indivisibilidades*” inviabilizadoras de uma total liberalização. Refere, ainda, a necessidade de as administrações portuárias terem que “*demonstra[r] que métodos menos intrusivos, nomeadamente o acesso liberalizado às atividades portuárias, não são adequados ao bom desempenho do porto sempre que decidam adotar medidas mais restritivas da concorrência*”.
294. Nota-se, por fim, que, nos casos em que as administrações portuárias adotem a modalidade de licenciamento no âmbito dos serviços em causa, a facilidade de acesso aos mercados é tanto maior quanto maior for a harmonização dos procedimentos aplicados nos diversos portos dada a redução dos custos em obter informação relativa a esses procedimentos.

### 5.3 Número de prestadores de serviços e serviço público

295. Sem prejuízo de seguir o princípio geral de liberdade de prestação dos serviços portuários nos portos marítimos<sup>165</sup>, **o Regulamento (UE) 2017/352 prevê que, sendo os portos áreas geográficas limitadas, seja possível impor limitações ao número de prestadores de serviços e obrigações de serviço público a esses agentes económicos**<sup>166</sup>.
296. O Regulamento (UE) 2017/352 refere que existe uma grande variedade de modelos de organização dos serviços portuários nos portos marítimos da UE. Assim, a imposição de um modelo único não seria adequado e deve ser possível, em determinadas situações, limitar o número de prestadores de um dado serviço portuário<sup>167</sup>.
297. Conforme previsto no Regulamento (UE) 2017/352, a **limitação do número de prestadores de serviços portuários** pode ocorrer quando<sup>168</sup>: *i)* existe escassez ou uso reservado de terrenos ou de espaço do lado da água; *ii)* existe necessidade de garantir o cumprimento de obrigações de serviço público; *iii)* existe necessidade de garantir a segurança, a proteção ou a sustentabilidade ambiental das operações portuárias; *iv)* as características da infraestrutura do porto ou a natureza do tráfego portuário não permitiriam que vários prestadores de serviços portuários operassem no porto; ou *v)* tenha sido estabelecido que um setor ou subsetor do porto, juntamente com os seus serviços portuários, exerce uma atividade diretamente exposta à concorrência.
298. O Regulamento em causa refere que, se o número de prestadores de serviços portuários for limitado, tal deverá ser justificado por razões claras e objetivas, evitando, assim, barreiras desproporcionais no mercado<sup>169</sup>.
299. O mesmo diploma estabelece que, nessas situações, a seleção do(s) prestador(es) de serviços deve ser efetuada através de um procedimento aberto a todas as partes interessadas, não discriminatório e transparente<sup>170</sup>. Devem, ainda, ser publicadas informações sobre esse procedimento e, em particular, todas as informações essenciais para preparação de candidaturas<sup>171</sup>. Esse tipo de procedimento permite introduzir concorrência pelo mercado, a um contexto limitado ao nível da concorrência no mercado, permitindo a várias entidades concorrer pela prestação desses serviços.

---

<sup>164</sup> Assinado por José Amado da Silva e Eduardo Cardadeiro.

<sup>165</sup> Vide parágrafo 287.

<sup>166</sup> Vide alíneas b) e c) do nº 1 do artigo 3º do Regulamento (UE) 2017/352.

<sup>167</sup> Vide considerando 24 do Regulamento (UE) 2017/352.

<sup>168</sup> Vide nº 1 do artigo 6º do Regulamento (UE) 2017/352.

<sup>169</sup> Vide considerando 20 do Regulamento (UE) 2017/352.

<sup>170</sup> Vide nº 4 do artigo 6º do Regulamento (UE) 2017/352.

<sup>171</sup> Como o prazo para a apresentação das propostas, os critérios de adjudicação e a forma de aceder aos documentos pertinentes necessários para preparar uma candidatura. Vide considerando 21 do Regulamento (UE) 2017/352.

300. O procedimento de seleção do(s) prestador(es) de serviços portuários é análogo ao de atribuição de concessões de terminais portuários analisado no capítulo 4.2, pelo que se aplica a análise efetuada nesse capítulo, com as necessárias e devidas alterações.
301. Conforme previsto no Regulamento (UE) 2017/352, podem ser impostas aos prestadores de serviços portuários **obrigações de serviço público** para assegurar<sup>172</sup>: *i)* a disponibilidade do serviço para todos os utilizadores do porto, em todos os postos de amarração, sem interrupção; *ii)* a disponibilidade do serviço para todos os utilizadores do porto nas mesmas condições; *iii)* a acessibilidade do preço do serviço para certas categorias de utilizadores do porto; *iv)* a segurança, a proteção ou a sustentabilidade ambiental das operações portuárias; *v)* a prestação de serviços de transporte adequados; ou *vi)* a coesão territorial.
302. O mesmo diploma determina, ainda, que as obrigações de serviço público em causa devem ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e verificáveis e garantir a igualdade de acesso a todos os prestadores de serviços portuários estabelecidos na UE<sup>173</sup>.
303. Por fim, a imposição de obrigações de serviço público relacionadas com a prestação de serviços portuários é passível de conduzir à limitação do número de prestadores de serviços. Veja-se que estas obrigações constituem uma das condições previstas para a limitação do número de prestadores (alínea 297 parágrafo 297).

#### 5.4 Outros aspetos relevantes na prestação de serviços portuários

304. O Projeto AdC/OCDE, desenvolvido no âmbito do “AdC Impact 2020”, aborda outros aspetos decorrentes do quadro legal e regulatório aplicável aos serviços de reboque portuário e de pilotagem bem como aspetos relacionados com os agentes de navegação e com a cedência de mão-de-obra portuária que importa referir.
305. As considerações seguintes relativas às restrições à concorrência de natureza legal e regulamentar nos serviços de reboque portuário, aos serviços de pilotagem, à cedência de mão-de-obra portuária e aos agentes de navegação têm por base o trabalho desenvolvido nesse âmbito, em particular, no relatório da OCDE de junho de 2018 e no Plano de Ação da AdC para implementação das recomendações da OCDE, no que se refere ao setor portuário<sup>174</sup>. Estas restrições são passíveis de contribuir para aumentos desproporcionais dos custos à entrada e à operação de diferentes prestadores dos respetivos serviços portuários, e motivaram um conjunto de recomendações da OCDE.

##### 5.4.1 Barreiras legais e regulatórias relativas aos serviços de reboque portuário

306. No âmbito dos serviços de reboque portuário, o Projeto AdC/OCDE identificou duas restrições à concorrência decorrentes do regime legal em causa<sup>175</sup>, que aumentam os custos de entrada e operacionais dos prestadores de serviços de reboque portuário e, conseqüentemente, os custos dos utilizadores dos portos.

###### *Garantia do cumprimento das obrigações assumidas com o licenciamento*

307. Nos termos do Decreto-Lei nº 75/2001, de 27 de fevereiro, e dos regulamentos dos portos, o requerente de uma licença para a prestação de serviços de reboque portuário deverá prestar uma caução a favor da respetiva autoridade portuária. Esta caução visa garantir o cumprimento das obrigações assumidas com o licenciamento.
308. Para além desta caução, a maior parte das administrações portuárias exige, nos regulamentos dos respetivos portos, que o requerente de uma licença contratualize um

<sup>172</sup> Vide nº 1 do artigo 7º do Regulamento (UE) 2017/352.

<sup>173</sup> Vide nº 2 do artigo 7º do Regulamento (UE) 2017/352.

<sup>174</sup> OCDE (2018), “OECD Competition Assessment Reviews – Portugal” e AdC (2018), Plano de Ação da AdC.

<sup>175</sup> Para além das restrições associadas ao modelo da prestação dos serviços de reboque portuário.

seguro que cubra riscos de danos próprios e a responsabilidade civil por danos causados a terceiros.

309. O Relatório da OCDE conclui que o seguro exigido pelas administrações portuárias torna a caução exigida legalmente redundante, sendo o seguro, de um modo geral, menos oneroso e restritivo. Com efeito, a legislação em vigor aumenta os custos de entrada e operacionais dos prestadores de serviços de reboque portuário.

#### *Meios humanos necessários ao exercício da atividade*

310. Nos termos do Decreto-Lei nº 75/2001, de 27 de fevereiro, e dos regulamentos dos portos, o requerente de uma licença para a prestação de serviços de reboque portuário deve dispor de um responsável técnico com experiência adequada.
311. Este requisito do licenciamento visa assegurar um nível mínimo de competência técnica e de segurança na prestação de serviços de reboque portuário. Contudo, considera a OCDE que as normas em causa não atingem esse objetivo, uma vez que a mera presença de um responsável técnico não garante que os serviços sejam prestados de forma segura.
312. Adicionalmente, a OCDE considera que o facto de os diplomas em causa não definirem a experiência adequada exigida faz com que seja provável que as administrações portuárias interpretem esse requisito de forma diferente. Com efeito, o requisito de licenciamento aumenta os custos de entrada dos prestadores de serviços de reboque portuário e a incerteza jurídica enfrentada por esses agentes económicos, podendo limitar o seu número e aumentar o preço dos serviços de reboque portuário.

#### **Recomendações da OCDE no âmbito das barreiras legais e regulatórias relativas aos serviços de reboque portuário**

Com vista à promoção da entrada e da eficiência no mercado de serviços de reboque portuário, a OCDE recomenda que sejam revogadas as normas nos termos das quais o requerente de uma licença para a prestação de serviços de reboque portuário deve:

- prestar caução a favor da respetiva autoridade portuária, para garantir o cumprimento das obrigações assumidas com o licenciamento, devendo, alternativamente, pelo menos, ser permitido a esses agentes económicos escolher entre caução e seguro de responsabilidade civil, o tipo de cobertura de responsabilidade civil necessária para exercer a sua atividade; e
- dispor de um responsável técnico com experiência adequada, devendo, alternativamente, pelo menos, ser adotada uma definição de “*experiência adequada*” exigida que seja transparente, objetiva, não discriminatória, proporcionada e pertinente para a categoria e a natureza dos serviços.

A AdC traduziu estas recomendações em propostas de alteração do quadro legislativo e regulatório nacional, constantes do Plano de Ação da AdC.

#### **5.4.2 Barreiras legais e regulatórias relativas aos serviços de pilotagem**

313. No contexto do quadro legal e regulatório aplicável aos serviços de pilotagem, a OCDE identificou restrições à concorrência relacionadas com os certificados de isenção de pilotagem que resultam num aumento dos custos de uma parte significativa dos armadores. Identificaram-se, ainda, barreiras ao acesso à profissão de piloto que introduzem limitações desproporcionais ao número de potenciais pilotos.

### *Certificados de isenção de pilotagem*

314. Nos termos do Decreto-Lei nº 48/2002, de 2 de março, os certificados de isenção de pilotagem consistem em autorizações concedidas aos comandantes de embarcações para navegar e manobrar dentro da área de pilotagem obrigatória de um porto, isentando essas embarcações da obrigatoriedade de recurso aos serviços de pilotagem. Estes certificados são emitidos pelas autoridades portuárias no continente e pelos organismos competentes dos respetivos Governos Regionais na RAA e na RAM.
315. Assim, as administrações portuárias podem, simultaneamente, emitir certificados de isenção de pilotagem e prestar serviços de pilotagem<sup>176</sup>. Tal é passível de resultar em conflitos de interesse, uma vez que quanto mais certificados de isenção as administrações portuárias emitirem, menos receitas vão obter decorrentes da prestação do serviço de pilotagem. Esta situação cria incentivos à limitação do número de certificados de isenção de pilotagem emitidos pelas administrações portuárias.
316. A este respeito, a OCDE identificou que, em 2016, existiam apenas 28 certificados de isenção de pilotagem válidos nos maiores portos nacionais, enquanto, nos outros Estados-Membros, esse valor situava-se entre 100 e 1.000.
317. De acordo com a OCDE, a situação descrita justifica o facto de, em muitos países da UE, os certificados de isenção de pilotagem não serem emitidos pelas administrações portuárias, mas sim por autoridades ou agências independentes das mesmas.
318. A OCDE estimou que, em 2012, o custo médio anual de detenção de um certificado de isenção de pilotagem em Portugal era superior a 1.000 €, excedendo em larga medida o respetivo custo nos restantes Estados-Membros, cujo mais alto era inferior a 700 €.
319. Importa notar que o valor das taxas por emissão e renovação de certificados de isenção do serviço de pilotagem são, respetivamente 1.246,99 € e 997,59 €<sup>177</sup>. Acresce que os certificados de isenção do serviço de pilotagem são válidos por apenas um ano, no Continente e na RAM, e por quatro meses, na RAA<sup>178</sup>, enquanto que nos outros países da UE o período de validade desses certificados variava, em 2012, entre um e cinco anos.
320. Neste contexto, a OCDE nota que o custo médio de detenção de um certificado de isenção de pilotagem em Portugal, superior ao custo nos restantes Estados-Membros, constitui uma restrição à concorrência passível de se traduzir na diminuição da competitividade do setor portuário nacional.
321. Adicionalmente, os cidadãos estrangeiros devem fazer prova de conhecimentos da língua portuguesa necessários à condução de embarcações em navegação e manobra, nos termos do Decreto-Lei nº 48/2002, de 2 de março. A OCDE nota que, para além de Portugal, apenas 3 países da UE adotaram uma norma análoga.
322. Já nos termos da Portaria nº 434/2002, de 22 de abril, o requerente tem que apresentar comprovativos de que possui conhecimento da língua portuguesa ou, alternativamente, da língua inglesa. Esta norma é menos restritiva. No entanto, segundo a OCDE, diversas administrações portuárias consideram essa norma juridicamente nula.
323. A este respeito, importa referir que a maioria dos comandantes de embarcações que entram nos portos nacionais não têm nacionalidade portuguesa. Como tal, é provável que esses indivíduos não tenham conhecimentos da língua portuguesa ou, pelo menos, não tenham os conhecimentos necessários à prova de conhecimentos suprarreferida. Com

---

<sup>176</sup> Vide parágrafo 278.

<sup>177</sup> Nos termos da Portaria nº 434/2002, de 22 de abril.

<sup>178</sup> Nos termos do Decreto-Lei nº 48/2002, de 02 de março, e da Portaria nº 43/2011, de 20 de janeiro, da Secretaria Regional da Economia do Governo Regional dos Açores, respetivamente.

efeito, a OCDE considera que esses comandantes são particularmente suscetíveis de não poderem deter certificados de isenção de pilotagem em Portugal, o que tende a traduzir-se no aumento dos custos de uma parte significativa dos armadores.

#### *Barreiras ao acesso à profissão de piloto*

324. A OCDE identifica o seguinte conjunto de requisitos de acesso à carreira de piloto previstos no Decreto-Lei nº 48/2002, de 2 de março, como constituindo barreiras ao acesso à profissão de piloto, por limitar o número de potenciais pilotos e potenciar o aumento custo dos serviços de pilotagem e do tempo de espera para as embarcações entrarem nos portos:
- Os pilotos devem ser oficiais náuticos da marinha mercante e, em particular, ter categoria mínima de piloto de 1ª classe da marinha mercante ou equivalente;
  - Os pilotos têm de ter conhecimentos da língua portuguesa, falada e escrita; e
  - Os candidatos a piloto selecionados são admitidos em regime de estágio e, nesse contexto, deverá ser-lhes ministrada formação por pilotos e avaliados pelos pilotos formadores e respetivas chefias.
325. No que respeita à classe e à categoria profissionais, a OCDE considera que os conhecimentos técnicos e a experiência prática necessários para exercer a profissão de piloto com elevada qualidade e segurança podem ser obtidos com base no exercício, durante, pelo menos, três anos, da profissão de marítimo a bordo de embarcações da marinha mercante, em detrimento da obtenção de uma determinada classe e de uma determinada categoria profissionais.
326. A respeito da língua de expressão, importa notar que a língua inglesa é habitualmente utilizada para as comunicações marítimas e o código fonético de comunicação adotado por diversas organizações internacionais<sup>179</sup> assenta em palavras-chave do alfabeto inglês<sup>180</sup>.
327. No que diz respeito à formação, a OCDE considera que há indivíduos que, não sendo pilotos, têm os conhecimentos e as competências adequados para ministrar a formação necessária para exercer a profissão de piloto com elevadas qualidade e segurança. A título exemplificativo, referem-se ex-pilotos e comandantes de embarcações que não exerçam a profissão de piloto.
328. Relativamente à avaliação, para a OCDE, o facto de os pilotos avaliarem os seus potenciais concorrentes no exercício da profissão de piloto reúne, no mesmo indivíduo, interesses potencialmente conflitantes, não garantindo uma avaliação objetiva.

---

<sup>179</sup> Pela OTAN, pela UIT, pela OMI, pela FAA e pelo ANSI.

<sup>180</sup> Conforme mencionado na Portaria nº 288/2012, de 21 de setembro.



### **Recomendações da OCDE no âmbito das barreiras legais e regulatórias relativas aos serviços de pilotagem**

Com vista a facilitar a obtenção de certificados de isenção de pilotagem, a OCDE recomenda que seja(m):

- atribuída a responsabilidade pela emissão de certificados de isenção de pilotagem a uma entidade que não as administrações portuárias;
- modificada a norma que estabelece o valor das taxas por emissão e renovação de certificados de isenção do serviço de pilotagem no sentido de permitir às administrações portuárias estabelecerem o valor dessas taxas com base nos respetivos custos;
- modificadas as normas que estabelecem o período de tempo de validade de certificados de isenção de pilotagem no sentido da sua extensão; e
- modificadas as normas nos termos das quais os cidadãos estrangeiros devem fazer prova de conhecimentos da língua portuguesa necessários à condução de embarcações em navegação e manobra no sentido de reconhecer a língua inglesa como uma alternativa à língua portuguesa.

A OCDE emitiu, ainda, recomendações com vista a mitigar as barreiras identificadas ao acesso à profissão de piloto, no sentido de:

- serem abolidas as normas nos termos das quais os pilotos devem ser oficiais náuticos da marinha mercante e, em particular, ter categoria mínima de piloto de 1ª classe da marinha mercante ou equivalente. Alternativamente, deve ser estabelecido que os pilotos devem ter exercido, durante, pelo menos, três anos, a profissão de marítimo a bordo de embarcações da marinha mercante;
- os conhecimentos da língua inglesa serem considerados, como alternativa à língua portuguesa, para a admissão à carreira de piloto; e
- serem modificadas as normas relativas à formação e avaliação dos candidatos a pilotos no sentido de: (i) alargar o tipo de indivíduos que podem ministrar a formação, nomeadamente a ex-pilotos e a comandantes de embarcações que não exerçam a profissão de piloto; e (ii) determinar que a avaliação de um determinado candidato é realizada por uma autoridade independente ou, pelo menos, por indivíduos que não tenham ministrado formação a esse candidato.

A AdC traduziu estas recomendações em propostas de alteração do quadro legislativo e regulatório nacional, constantes do Plano de Ação da AdC.

#### **5.4.3 Barreiras legais e regulatórias relativas à cedência de mão-de-obra portuária**

329. A cedência de mão-de-obra portuária<sup>181</sup> foi também objeto de análise da OCDE. A este respeito, a OCDE identifica restrições à concorrência decorrentes do regime jurídico do trabalho portuário<sup>182</sup>, que estabelece as normas aplicáveis ao acesso à atividade de cedência de mão-de-obra portuária e ao exercício dessa atividade. Estas restrições são passíveis de aumentarem o custo da mão-de-obra portuária e, conseqüentemente, o preço dos serviços portuários.

<sup>181</sup> Trabalhadores qualificados para o exercício das diferentes tarefas portuárias de movimentação de cargas. Vide alínea c) do artigo 2º do Decreto-Lei nº 280/93, de 13 de agosto.

<sup>182</sup> Estabelecido no Decreto-Lei nº 280/93, de 13 de agosto, e no Decreto Regulamentar nº 2/94.



### *Regime de acesso à atividade de cedência de mão-de-obra portuária*

330. O exercício da atividade de cedência de mão-de-obra portuária depende de licenciamento e é acessível apenas a empresas cujo objeto social consista exclusivamente na atividade em causa (empresas de trabalho portuário), nos termos do Decreto-Lei nº 280/93, de 13 de agosto, e do Decreto Regulamentar nº 2/94.
331. Tal resulta em barreiras à entrada e à expansão no mercado de cedência de mão-de-obra portuária, com eventuais custos para os operadores portuários, na medida em que:
- a atribuição às empresas de trabalho portuário do direito exclusivo de exercício da atividade de cedência de mão-de-obra portuária resulta na exclusão das empresas de trabalho temporário do mercado em causa, sendo de notar que, a nível Europeu, 14 países para além de Portugal restringem, de algum modo, a cedência de mão-de-obra portuária por empresas de trabalho temporário; e
  - o facto de as empresas de trabalho portuário não poderem disponibilizar serviços para além da cedência de mão-de-obra portuária<sup>183</sup>, inviabiliza-as de aproveitar eventuais economias de gama e de diversificar o seu risco operacional.

### *Relação entre os regimes jurídicos do trabalho portuário e do trabalho temporário*

332. O regime jurídico do trabalho portuário, estabelecido no Decreto-Lei nº 280/93, de 13 de agosto, e no Decreto Regulamentar nº 2/94, prevalece sobre o regime jurídico (geral) aplicável ao trabalho temporário, estabelecendo regras e princípio específicos aplicáveis ao acesso à cedência de mão-de-obra portuária e ao exercício dessa atividade.
333. Nos termos do Decreto-Lei nº 280/93, de 13 de agosto, a adoção desse regime específico tem como objetivo contribuir para a racionalização da gestão da mão-de-obra portuária, viabilizando a redução dos custos de operação portuária, e, simultaneamente, contribuir para a estabilidade do emprego, a adequada qualificação profissional e a dignificação da mão-de-obra portuária.
334. Este regime estabelece um conjunto de requisitos aplicáveis à atividade de cedência de mão-de-obra portuária. Em particular, as empresas de trabalho portuário devem (i) dispor de instalações exclusivamente destinadas ao exercício da atividade e fisicamente separadas de quaisquer outros estabelecimentos; e (ii) constituir uma caução para o exercício da atividade, destinada a garantir a responsabilidade da empresa pelo pagamento de todos os encargos com os trabalhadores portuários que contrate (incluindo remunerações).
335. A OCDE refere que, para além de Portugal, 10 países europeus adotaram um regime jurídico específico para o trabalho portuário. No entanto, a OCDE considera que o regime jurídico específico adotado em Portugal é mais restritivo do que o regime jurídico aplicável ao trabalho temporário, condicionando o número de empresas de trabalho portuário sem sequer ser necessariamente a forma mais eficaz de atingir o suprarreferido objetivo do regime jurídico do trabalho portuário.

---

<sup>183</sup> Em particular, serviços de formação profissional e de gestão de recursos humanos.

### **Recomendações da OCDE no âmbito das barreiras legais e regulatórias relativas à cedência de mão-de-obra portuária**

Com vista à promoção da entrada e da concorrência no mercado de cedência de mão-de-obra portuária, a OCDE recomendou:

- a abertura do mercado de cedência de mão-de-obra portuária às empresas de trabalho temporário, através: (i) da revogação das normas nos termos das quais a atividade de cedência de mão-de-obra portuária apenas pode ser exercida por empresas cujo objeto social consista exclusivamente nessa atividade; e (ii) da adoção de normas que estabeleçam que a atividade em causa pode ser exercida por qualquer empresa (incluindo empresas de trabalho temporário) que cumpra as regras definidas para tal (entre as quais, os requisitos de licenciamento); e
- a revogação do regime jurídico específico para o trabalho portuário e, alternativamente, que a cedência de trabalho portuário seja regida pelo regime jurídico aplicável ao trabalho temporário. Alternativamente, pelo menos: (i) a revogação da norma nos termos da qual as entidades que exercerem a atividade de cedência de mão-de-obra portuária devem dispor de instalações exclusivamente destinadas ao exercício dessa atividade; e (ii) a substituição do requisito pelo qual as entidades que exercerem a atividade de cedência de mão-de-obra portuária devem constituir uma caução para o exercício da atividade por um requisito nos termos do qual essas entidades devem subscrever um seguro para o mesmo efeito.

A AdC traduziu estas recomendações em propostas de alteração do quadro legislativo e regulatório nacional, constantes do Plano de Ação da AdC.

#### **5.4.4 Barreiras legais e regulatórias relativas aos agentes de navegação**

336. No âmbito dos agentes de navegação, a OCDE dedica atenção particular a duas restrições à concorrência decorrentes do regime legal aplicável a esses agentes económicos, que são passíveis de contribuir para um aumento dos custos de entrada e operacionais dos agentes de navegação e, nessa medida, para um aumento dos custos dos utilizadores dos portos.

##### *Garantia financeira necessária ao exercício da atividade*

337. Nos termos do Decreto-Lei nº 264/2012, de 20 de dezembro, e dos regulamentos dos portos, o agente de navegação deve prestar uma garantia financeira, a favor da autoridade portuária. Esta garantia visa assegurar o pagamento dos serviços prestados e cobrir danos causados a clientes e terceiros no exercício da sua atividade, por ações e omissões suas, dos seus representantes ou das pessoas ao seu serviço, pelas quais possam ser civilmente responsabilizados.
338. A este respeito, e segundo a OCDE, a AGEPOR argumenta que a cobertura da responsabilidade civil nos termos da garantia financeira é, de modo geral, mais onerosa e restritiva do que a cobertura dessa responsabilidade através de um seguro de responsabilidade civil (que, atualmente, não é exigido para o exercício da atividade de agente de navegação), que permite atingir o objetivo da garantia financeira em causa.
339. A OCDE questiona ainda se a autoridade portuária deverá assumir um papel que tradicionalmente é desempenhado por companhias seguradoras, ao garantir a cobertura de responsabilidade civil dos agentes de navegação.

### *Meios humanos necessários ao exercício da atividade*

340. O agente de navegação deve dispor dos meios humanos necessários ao exercício da sua atividade<sup>184</sup> e dos meios materiais<sup>185</sup> especificados no regulamento de cada porto, nos termos do Decreto-Lei nº 264/2012, de 20 de dezembro, e dos regulamentos dos portos.
341. Estes deveres limitam a escolha dos agentes de navegação ao nível dos respetivos meios humanos e meios materiais. Adicionalmente, estes deveres permitem que os meios materiais necessários ao exercício da atividade de agente de navegação difiram entre portos, colocando em causa benefícios associados com eventuais economias de escala.

#### **Recomendações da OCDE no âmbito das barreiras legais e regulatórias relativas aos agentes de navegação**

Com vista à promoção da entrada e da eficiência operacional no mercado de agentes de navegação, a OCDE recomendou que:

- seja permitido aos agentes de navegação escolher o tipo de cobertura de responsabilidade civil necessária para exercer a sua atividade entre garantia financeira e seguro de responsabilidade civil; e
- sejam revogadas as normas que estabelecem deveres dos agentes de navegação relativos a meios humanos e a meios materiais.

A AdC traduziu estas recomendações em propostas de alteração do quadro legislativo e regulatório nacional, constantes do Plano de Ação da AdC.

---

<sup>184</sup> Designadamente, pessoal permanente com qualificações técnicas adequadas

<sup>185</sup> I.e., instalações, equipamento informático e tecnologias de informação

## Conclusões relativas ao modelo de acesso aos mercados dos serviços de reboque portuário e de pilotagem

- **O regime de licenciamento é passível de gerar diversos benefícios para os consumidores associados à maior pressão concorrencial**, quando comparado com as modalidades de atuação direta da administração portuária e de concessão. O licenciamento, ao contrário da atuação direta da administração portuária e da concessão, permite a atividade simultânea de diversos prestadores de serviços e, também, a variabilidade do número desses prestadores ao longo do tempo.
- **O Regulamento (UE) 2017/352, imbuído de princípios de facilitação do acesso ao mercado e de concorrência, é crucial introduzir dinâmica concorrencial** na prestação dos serviços de reboque portuário e de pilotagem serviços nos portos nacionais. A este respeito, identificou-se margem para aumentar a participação de operadores económicos através de um alargamento da utilização do regime de licenciamento.
- **Em determinados casos poderá ser necessário limitar o número de prestadores de serviços**, na medida em que os portos são áreas geográficas limitadas, com uma variedade de modelos de organização dos serviços portuários. No entanto, a limitação do número de prestadores de serviços, se necessária, apresenta condições concretas estipuladas no Regulamento (UE) 2017/352.
- **A OCDE identificou restrições à concorrência decorrentes do quadro legal e regulatório aplicável aos serviços de reboque portuário, aos serviços de pilotagem, à cedência de mão-de-obra portuária e aos agentes de navegação**, decorrentes de restrições ou requisitos desnecessários ou desproporcionais ao acesso à profissão e à prestação da atividade.

## 6 Recomendações

342. Atendendo aos constrangimentos no setor identificados, propõe-se um conjunto de medidas direcionadas ao Governo, ao regulador setorial e às administrações portuárias. Estas recomendações visam promover a concorrência a dois níveis distintos:
- **Concorrência no mercado:** tanto ao nível da concorrência entre terminais portuários, como, também, ao nível da concorrência entre prestadores de serviços portuários (v.g., pilotagem e reboque).
  - **Concorrência pelo mercado:** garantindo não apenas que a concessão de serviços portuários se realiza num ambiente de efetiva concorrência entre potenciais concessionários, mas também adequando os prazos dos contratos ao estritamente necessário, aumentando assim a frequência com que a concessão volta ao mercado.

### 6.1 Redefinição do modelo de governação do setor portuário

343. As administrações portuárias têm por objeto a administração dos portos da sua área de jurisdição, visando a sua exploração económica, conservação e desenvolvimento, bem como o exercício das competências e prerrogativas de uma autoridade portuária. Como tal, as administrações portuárias podem, de um modo geral, desempenhar os seguintes tipos de atividade: regulação do setor portuário, administração portuária e prestação de serviços portuários e exploração de terminais portuários. Reúnem-se, desse modo, na mesma entidade, interesses potencialmente conflituantes. Tal pode colocar em causa o interesse público, podendo, inclusive, levar à adoção de medidas restritivas da concorrência.
344. Adicionalmente, a atuação das administrações portuárias caracteriza-se pela i) orientação para a maximização das suas receitas, ii) pela distribuição da maior parte dos seus resultados positivos ao Estado e iii) pelo amplo grau de liberdade que têm na definição de

tarifas e taxas aplicáveis aos serviços que disponibilizam. Este contexto tende a criar incentivos para o aumento das tarifas e taxas, em detrimento dos utilizadores dos portos.

345. Deve, ainda, tomar-se em consideração que a disponibilização pública pelas administrações portuárias de informação relevante para a escolha dos portos por parte dos seus utilizadores tenderia a aumentar os incentivos para uma maior competitividade, a nível de preços e de qualidade dos serviços portuários prestados.

### ***I. Redefinição do modelo de governação dos portos***

1. Separação clara das atividades de i) regulação; ii) administração portuária e iii) prestação de serviços e exploração de terminais portuários.
2. As administrações portuárias devem ter, como linha orientadora de atuação, a promoção da utilização eficiente das infraestruturas, do bom desempenho dos serviços portuários e do valor gerado para os utilizadores dos portos, tomando em consideração a promoção da concorrência.
3. As receitas das administrações portuárias não devem ultrapassar o estritamente necessário para garantir a sua sustentabilidade económico-financeira e a sua capacidade para financiar os investimentos da sua responsabilidade. As administrações portuárias deverão estabelecer uma política de distribuição de dividendos que leve em consideração o plano de investimento dos portos.
4. As administrações portuárias devem estar obrigadas a publicar um conjunto alargado de indicadores de eficiência e de produtividade dos portos.

## **6.2 Promoção das condições de concorrência pelo mercado nas concessões de terminais portuários**

346. A análise desenvolvida aos contratos de concessão de terminais portuários e respetivos procedimentos de atribuição permitiu identificar um conjunto de preocupações concorrenciais.
347. Em particular, concluiu-se que mais de metade dos contratos de concessão de terminais portuários em vigor não foram atribuídos mediante procedimento competitivo. Das concessões que foram adjudicadas através de procedimento competitivo, identificou-se algum grau de subjetividade na definição dos critérios de adjudicação.
348. A análise aos contratos de concessão permitiu ainda confirmar que, de modo geral, os operadores portuários pagam às administrações portuárias envolve uma componente de renda fixa anual ou mensal e uma componente de renda variável (*i.e.*, determinada em função da carga movimentada no terminal portuário). A renda variável tem implicações na estrutura de custos do operador portuário e, conseqüentemente, nos preços que este virá a praticar. Nessa medida, é passível de ter impacto na atratividade do porto em termos de tráfego ou carga adicional, dado que representa um custo marginal adicional.
349. A diminuição das rendas variáveis devidas pelo operador portuário é passível de ser passada para os seus clientes através de preços mais competitivos, promovendo uma maior utilização dos serviços.
350. No que diz respeito aos prazos das concessões, constatou-se que uma parte substancial dos contratos de concessão de terminais portuários analisados tem duração de 30 anos sem prorrogação ou duração máxima total (vigência inicial e potenciais prorrogações) de 30 anos. A análise da OCDE aos contratos de concessão não identifica uma relação significativa entre o investimento e a duração dos contratos, sendo que alguns contratos com vigência inicial de 30 anos têm investimentos acumulados muito reduzidos.

351. Os contratos de concessão analisados preveem, de modo geral, a existência de um plano de atividades plurianual, a elaborar pela concessionária. No entanto, não existem indicadores precisos e objetivos associados a esses planos, nem incentivos (bonificações e penalizações) decorrentes do respetivo grau de cumprimento.
352. Os contratos preveem ainda, de modo geral, cláusulas relativas a modificações do contrato, mas não objetivam que modificações substanciais do contrato resultam num novo procedimento concursal para atribuição da concessão.
353. Numa perspetiva mais ampla, **este contexto convida a repensar o modelo de concessão dos terminais portuários, de forma a privilegiar-se a otimização da exploração dos terminais portuários e a movimentação eficiente das cargas, com preços competitivos para o utilizadores.**
354. Nessa medida, **as recomendações visam promover a concorrência em diferentes dimensões.** Importa, desde logo, desenhar os procedimentos e contratos de concessão de forma a garantir que a concessão de terminais portuários é feita num ambiente de efetiva concorrência entre potenciais concessionários.
355. Adicionalmente, releva promover a frequência com que a concessão volta ao mercado, definindo prazos de concessão adequados ao necessário para a recuperação do investimento.
356. Neste contexto, apresentam-se um conjunto de recomendações ao Governo e às Administrações Portuárias que visam promover a concorrência pelo mercado. Estas recomendações estão em linha com os princípios subjacentes à Diretiva 2014/23/UE relativa à adjudicação de contratos de concessão que reflete uma clara preponderância dos princípios de promoção da concorrência sobre critérios relativos a encaixes financeiros no momento da atribuição da concessão.
357. A renegociação dos atuais contratos de concessão deverá ser aproveitada para promover as condições de concorrência pelo mercado e de eficiência na utilização das infraestruturas portuárias, por via, designadamente, da redução do peso das rendas variáveis na estrutura de rendas cobradas pelas administrações portuárias.

## **II. Promoção das condições de concorrência pelo mercado nas concessões de terminais portuários**

5. Os critérios de adjudicação dos contratos devem ser objetivos, não discriminatórios, proporcionais e coerentes com o objetivo da concessão. Adicionalmente, deve disponibilizar-se aos participantes informação que permita a elaboração de propostas com estimativas de custos e valor mais precisas, reduzindo a assimetria entre o incumbente e restantes participantes.
6. Para concessões com uma duração superior a cinco anos, o prazo deve ser limitado ao período razoavelmente previsto para que o concessionário possa recuperar o investimento efetuado e obter uma remuneração do capital investido em condições de exploração normais, tendo em conta objetivos contratuais específicos estabelecidos, em linha com a Diretiva 2014/23/UE.
7. Recomenda-se que as cláusulas de prorrogação/extensão temporal de alguns dos atuais contratos de concessão não sejam exercidas, para promover novo procedimento competitivo.
8. Os contratos devem incluir cláusulas específicas que permitam à entidade concedente, perante modificações substanciais à concessão, em linha com a Diretiva 2014/23/UE, proceder a uma rescisão antecipada da concessão e a novo procedimento concursal.
9. Os contratos devem resultar numa efetiva transferência de risco para o concessionário.
10. Deve prosseguir-se uma redução das rendas variáveis dos contratos de concessão, em benefício dos utilizadores dos terminais.
11. No caso de os contratos preverem indicadores de desempenho, de natureza operacional e económica, deve prever-se um sistema de incentivos, com bonificações e penalizações em função do grau de cumprimento contratual de forma a assegurar uma monitorização eficaz dos contratos.
12. Deve privilegiar-se a abertura de novo procedimento concursal, em detrimento de uma renegociação, face aos riscos de não se atingir uma situação de vantagem mútua.
13. Sem prejuízo da recomendação anterior, caso se esteja num processo de renegociação, recomenda-se que nessa oportunidade se proceda à redução das rendas variáveis cobradas ao concessionário (que traria preços mais competitivos para os utilizadores dos serviços dos concessionários) e, como contrapartida, se reduza o prazo restante da concessão ou a duração da eventual extensão de prazo.

### **6.3 Liberalização do acesso aos mercados dos serviços de reboque portuário e pilotagem**

358. Identificou-se uma margem significativa para aumentar a participação do setor privado no setor portuário Português nos serviços de pilotagem, em linha com o Regulamento (UE) 2017/352, que segue o princípio geral da liberdade de prestação de serviços portuários nos portos marítimos.
359. Ao contrário da atuação direta da administração portuária e da concessão, o licenciamento permite a atividade simultânea de diversos prestadores de serviços em concorrência, em benefício (preço, qualidade e inovação) do utilizador dos serviços.
360. O Regulamento (UE) 2017/352 prevê que seja possível, em determinados casos, sujeitar o acesso ao mercado para a prestação de serviços portuários em portos marítimos a uma limitação do número de prestadores de serviços e a obrigações de serviço público. O Regulamento estabelece ainda que, nessas situações, a seleção do(s) prestador(es) de serviços deve ser efetuada através de procedimento não discriminatório, transparente e aberto a todas as partes interessadas, permitindo introduzir uma dinâmica de concorrência pelo mercado num contexto em que a concorrência no mercado é limitada.

### **III. Liberalização do acesso aos mercados dos serviços de reboque portuário e pilotagem**

14. Deve ser adotado o princípio geral de liberdade total de acesso à prestação de serviços de reboque portuário e pilotagem em todos os portos nacionais, através do regime de licenciamento, bem como as disposições relativas ao regime dessa prestação e as regras relativas à transparência financeira constantes do Regulamento (UE) 2017/352.
15. O acesso ao mercado para a prestação dos serviços de reboque portuário e de pilotagem poderá ser limitado ou ser objeto de obrigações de serviço público, mas apenas mediante as condições previstas no Regulamento (UE) 2017/352.
  - O número de prestadores dos serviços em causa apenas deve poder ser limitado caso: (i) exista escassez ou uso reservado de terrenos ou de espaço do lado da água; (ii) exista necessidade de garantir o cumprimento de obrigações de serviço público; (iii) exista necessidade de garantir a segurança, a proteção ou a sustentabilidade ambiental das operações portuárias; (iv) as características da infraestrutura do porto ou a natureza do tráfego portuário não permitam vários prestadores de serviços portuários a operar no porto; ou (v) tenha sido estabelecido que um setor ou subsetor do porto, juntamente com os seus serviços portuários, exerce uma atividade diretamente exposta à concorrência.
  - As obrigações de serviço público relacionadas com a prestação dos serviços em causa apenas devem poder ser impostas aos prestadores desses serviços para assegurar: (i) a disponibilidade do serviço para todos os utilizadores do porto, em todos os postos de amarração, sem interrupção; (ii) a disponibilidade do serviço para todos os utilizadores do porto nas mesmas condições; (iii) a acessibilidade do preço do serviço para certas categorias de utilizadores do porto; (iv) a segurança, a proteção ou a sustentabilidade ambiental das operações portuárias; (v) a prestação de serviços de transporte adequados; ou (vi) a coesão territorial.
16. Ainda em conformidade com o Regulamento (UE) 2017/352, em caso de limitação do número de prestadores de um determinado serviço portuário, a seleção do(s) respetivo(s) prestador(es) deve ser efetuada através de um procedimento competitivo, não discriminatório, transparente e aberto a todas as partes interessadas. Aos procedimentos em causa devem ser aplicadas, com as necessárias e devidas alterações, as recomendações relativas aos procedimentos de atribuição de concessões de terminais portuários (constantes do capítulo 6.2).

Adicionalmente, reiteram-se as propostas de alteração do quadro legislativo e regulatório nacional constantes do Plano de Ação da AdC, relativas ao acesso aos mercados dos serviços de reboque portuário e pilotagem.



## ANEXO I – Caracterização da atividade e infraestruturas dos portos

361. As tabelas seguintes apresentam a atividade dos principais portos localizados em Portugal, por tipo de carga e movimento de contentores.

**Tabela I.1: Atividade portuária por carga (2017) – % do total do porto**

Tipo de Carga	V. Castelo	Leixões	Aveiro	Fig. Foz	Lisboa	Setúbal	Sines	Continente	RAM	RAA	Total
Fracionada	66%	6%	25%	49%	2%	26%	0%	6%	3%	6%	6%
Contentorizada	0%	27%	0%	7%	35%	19%	38%	31%	56%	50%	32%
Ro-Ro	0%	5%	0%	0%	0%	5%	0%	1%	0%	1%	1%
Granéis Sólidos	23%	13%	50%	43%	48%	45%	14%	23%	13%	20%	23%
Granéis Líquidos	10%	49%	25%	0%	15%	4%	48%	38%	28%	23%	38%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: INE – Tratamento AdC.

**Tabela I.2: Atividade portuária por porto (2017) - % do total da carga**

Porto(s)	Fracionada	Contentorizada	Ro-Ro	Granéis Sólidos	Granéis Líquidos	Total
V. Castelo	5%	0%	0%	0%	0%	0%
Leixões	19%	17%	69%	11%	25%	19%
Aveiro	22%	0%	0%	12%	4%	6%
Fig. Foz	17%	0%	0%	4%	0%	2%
Lisboa	3%	13%	1%	25%	5%	12%
Setúbal	29%	4%	28%	14%	1%	7%
Sines	2%	59%	0%	30%	64%	50%
<b>Continente</b>	<b>97%</b>	<b>94%</b>	<b>98%</b>	<b>97%</b>	<b>98%</b>	<b>96%</b>
RAM	1%	2%	0%	1%	1%	1%
RAA	2%	4%	2%	2%	1%	2%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: INE – Tratamento AdC.

**Tabela I.3: Movimento de contentores nos principais portos**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
V. Castelo	388	329	154	180	70	160
Leixões	403 094	388 345	396 573	355 608	368 032	352 099
Aveiro	72	0	132	97	58	54
Fig. Foz	9 993	8 559	10 231	10 851	12 207	12 393
Lisboa	325 569	368 450	339 931	320 608	254 355	320 990
Setúbal	41 226	37 827	58 134	67 237	86 511	88 267
Sines	370384	620849	819563	864765	974416	1039685
<b>Continente</b>	<b>1150726</b>	<b>1424359</b>	<b>1624718</b>	<b>1619346</b>	<b>1695649</b>	<b>1813648</b>
RAM	55 829	56 216	58 786	59 730	62 043	65 362
RAA	92474	95753	88050	86429	88491	88097
<b>Total</b>	<b>1299029</b>	<b>1576328</b>	<b>1771554</b>	<b>1765505</b>	<b>1846183</b>	<b>1967107</b>

Fonte: INE – Tratamento AdC.

### **Porto de Viana do Castelo**

362. Na tabela seguinte apresentamos uma breve síntese das principais características do porto de Viana do Castelo no que se refere aos fundos, cumprimentos e bocas dos navios.

**Tabela I.4: Fundos, Comprimentos e Bocas dos Navios disponíveis no Porto de Viana 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: GT IEVA, Relatório Final, 2014.

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

- Tem uma quota de 0,4% do total da movimentação de carga nos portos nacionais, em 2017;
- Entre 2012 e 2017, a atividade deste porto decresceu a uma taxa anual média de 4%, o que, face à taxa de crescimento anual média de 5% na atividade global dos portos nacionais, resultou na diminuição da quota relativa do porto de Viana do Castelo de 0,7%, em 2012, para 0,4% em 2017;
- O porto de Viana do Castelo movimenta, essencialmente, carga geral fracionada e granéis sólidos, categorias que representaram, em 2017, cerca de 66% e 23% de toda a atividade de movimentação de carga do porto, respetivamente;
- Entre 2012 e 2017, a movimentação de granéis líquidos cresceu a uma taxa anual média de 11%;
- Em idêntico período, a movimentação de granéis sólidos decresceu a uma taxa anual média de 11%. A movimentação de carga geral fracionada diminuiu a uma taxa anual média de 1%, 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 dos principais portos nacionais, são iguais, apenas, a 5% e 0,4%, respetivamente, em 2017.

**Tabela I.5: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, no porto de Viana do Castelo (ton.)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Tx. Var. 12-17 Média Anual
Carga Fracionada	298 750	284 418	260 608	269 617	248 940	273 723	-1%
Carga Contentorizada	2 201	2 074	604	843	234	465	-2%
Carga Ro-Ro	-	-	-	-	-	-	-
Granéis Sólidos	173 567	183 916	162 928	124 030	99 505	94 718	-11%
Granéis Líquidos	28 394	25 955	32 996	28 047	42 497	42 954	11%
<b>Total</b>	<b>502 912</b>	<b>496 363</b>	<b>457 136</b>	<b>422 537</b>	<b>391 176</b>	<b>411 860</b>	<b>-4%</b>

Fonte: INE – Tratamento AdC.

### **Porto de Leixões**

364. Na tabela seguinte apresentamos uma breve síntese das principais características do porto de Leixões no que se refere aos fundos, cumprimentos e bocas dos navios.

**Tabela I.6: 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 Petrolero	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: GT IEVA, Relatório Final, 2014.

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

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

- É o 2º porto com maior atividade em Portugal, com uma quota de 19,4% do total da movimentação de carga nos portos, em 2017;
- Entre 2012 e 2017, a atividade deste porto cresceu a uma taxa anual média 3%, o que, face à taxa de crescimento anual média de 5% na atividade global dos portos nacionais, resultou na diminuição significativa da quota relativa do porto de Leixões de 22,5%, em 2012, para 19,4% em 2017;
- O porto de Leixões movimenta, sobretudo, granéis líquidos, carga contentorizada e, em menor escala, granéis sólidos, categorias que representaram, em 2017, cerca de 49%, 27% e 13% de toda a atividade de movimentação de carga do porto, respetivamente;
- Entre 2012 e 2017, os granéis líquidos movimentados no porto de Leixões cresceram a uma taxa anual média de 5%, sendo que o crescimento mais substancial verificou-se na carga ro-ro (159%). A carga contentorizada movimentada decresceu a uma taxa anual média de 1%;
- Em 2017, o porto de Leixões detém uma quota na ordem dos 25% e 11% de toda a carga movimentada nos portos nacionais, no que se refere às categorias de granéis líquidos e granéis sólidos, respetivamente. Já no referente à carga geral ro-ro, este porto detém uma quota igual a cerca de 69% de toda a carga ro-ro movimentada nos portos nacionais.

**Tabela I.7: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, no porto de Leixões (ton.)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Tx. Var. 12-17 Média Anual
Carga Fracionada	915 789	888 120	1 022 632	1 144 716	1 194 282	1 121 208	4%
Carga Contentorizada	5 132 280	5 001 465	5 196 832	4 809 082	5 121 078	4 964 111	-1%
Carga Ro-Ro	17 477	62 926	323 171	584 012	718 975	845 233	159%
Granéis Sólidos	2 169 127	2 095 350	2 317 598	2 567 992	2 381 202	2 353 183	2%
Granéis Líquidos	7 047 610	7 824 521	7 801 368	8 352 898	7 449 891	8 795 855	5%
<b>Total</b>	<b>15 282 283</b>	<b>15 872 382</b>	<b>16 661 601</b>	<b>17 458 700</b>	<b>16 865 428</b>	<b>18 079 590</b>	<b>3%</b>

Fonte: INE – Tratamento AdC.

### Porto de Aveiro

366. Na tabela seguinte apresentamos uma breve síntese das principais características do porto de Aveiro no que se refere aos fundos, comprimentos e bocas dos navios.

**Tabela I.8: 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: GT IEVA, Relatório Final, 2014.

367. 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 5,5% do total da movimentação de carga nos portos nacionais, em 2017;
- Entre 2012 e 2017, a atividade deste porto cresceu a uma taxa anual média de 10%, o que, face à taxa de crescimento anual média de 5% na atividade global dos portos nacionais, o que resultou num aumento da quota relativa do porto de 5% em 2012 para 6% em 2017;
- O porto de Aveiro movimenta, essencialmente, carga geral fracionada, granéis sólidos e granéis líquidos, categorias que representaram, em 2017, cerca de 25%, 50% e 25% de toda a atividade de movimentação de carga do porto, respetivamente;
- Entre 2012 e 2017, a carga geral fracionada e os granéis líquidos movimentados no porto de Aveiro cresceram a uma taxa anual média de 2% e 6% respetivamente, enquanto os granéis sólidos cresceram a uma taxa anual média de 20%;
- Em 2017, o porto de Aveiro detém uma quota na ordem dos 22% de toda a carga geral fracionada movimentada nos portos nacionais. Já no referente aos granéis sólidos e aos granéis líquidos, este porto detém quotas iguais a, respetivamente, cerca de 12% e 4% de toda carga movimentada nos portos nacionais nas referidas categorias.

**Tabela I.9: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, no porto de Aveiro (ton.)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Tx. Var. 12-17 Média Anual
Carga Fracionada	1 216 399	1 559 132	1 723 334	1 685 907	1 457 178	1 286 229	2%
Carga Contentorizada	245	924	389	1 541	600	460	86%
Carga Ro-Ro	-	412	301	-	6	26	-
Granéis Sólidos	1 097 567	1 371 590	1 634 028	1 941 948	1 842 112	2 593 854	20%
Granéis Líquidos	983 961	1 032 251	1 124 411	1 026 708	1 241 642	1 272 010	6%
<b>Total</b>	<b>3 298 172</b>	<b>3 964 309</b>	<b>4 482 463</b>	<b>4 656 104</b>	<b>4 541 538</b>	<b>5 152 579</b>	<b>10%</b>

Fonte: INE – Tratamento AdC.

### **Porto de Figueira da Foz**

368. Na tabela seguinte apresentamos uma breve síntese das principais características do porto de Figueira da Foz no que se refere aos fundos, cumprimentos e bocas dos navios.

**Tabela I.10: Fundos, Comprimentos e Bocas dos Navios disponíveis no Porto de Figueira 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: GT IEVA, Relatório Final, 2014.

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

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

- Tem uma quota de 2,2% do total da movimentação de carga nos portos nacionais, em 2017;
- Entre 2012 e 2017, a atividade deste porto cresceu a uma taxa anual média de 3%, o que, face à taxa de crescimento anual média de 5% na atividade global dos portos nacionais, resultou na diminuição da quota relativa do porto de 2,6%, em 2012, para 2,2% em 2017;
- O porto de Figueira da Foz movimenta, sobretudo, carga geral fracionada e granéis sólidos, categorias que representaram, em 2017, cerca de 49% e 43% de toda a atividade de movimentação de carga do porto, respetivamente;
- Entre 2012 e 2017, a movimentação de carga geral fracionada cresceu a uma taxa anual média de 2%, representando o porto em análise, em 2017, cerca de 17% de toda a carga geral fracionada movimentada nos portos nacionais;
- Em idêntico período, a movimentação de granéis sólidos cresceu a uma taxa anual média de 7%, representando este porto, em 2017, apenas 4% de todos os granéis sólidos movimentados nos portos nacionais.

**Tabela I.11: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, no porto de Figueira da Foz (ton.)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Tx. Var. 12-17 Média Anual
Carga Fracionada	963 889	1 265 085	1 134 069	1 004 816	973 803	994 285	2%
Carga Contentorizada	138 403	126 241	133 770	144 345	158 340	139 204	1%
Carga Ro-Ro	-	-	-	-	-	-	-
Granéis Sólidos	644 110	708 123	847 815	794 814	870 643	879 858	7%
Granéis Líquidos	6 889	-	-	12 031	29 375	9 983	-
<b>Total</b>	<b>1 753 291</b>	<b>2 099 449</b>	<b>2 115 654</b>	<b>1 956 006</b>	<b>2 032 161</b>	<b>2 023 330</b>	<b>3%</b>

Fonte: INE – Tratamento AdC.

### **Porto de Lisboa**

370. Na tabela seguinte apresentamos uma breve síntese das principais características do porto de Lisboa no que se refere aos fundos, comprimentos e bocas dos navios.

**Tabela I.12: 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 Multiusos 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: GT IEVA, Relatório Final, 2014.

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

- É o 3º porto com maior atividade em Portugal, com uma quota de 11,9% do total da movimentação de carga nos portos nacionais, em 2017;
- Entre 2012 e 2017, a atividade deste porto aumentou a uma taxa anual média de 3%, o que, face à taxa de crescimento anual média de 8,4% na atividade global dos portos nacionais, resultou na diminuição significativa da quota relativa do porto de Lisboa de 15%, em 2012, para 11,9% em 2017;
- O porto de Lisboa movimenta, essencialmente, carga contentorizada, granéis sólidos e, em menor escala, granéis líquidos, categorias que representaram, em 2017, cerca

de 35%, 48% e 15% de toda a atividade de movimentação de carga do porto, respetivamente;

- Entre 2012 e 2017, a carga contentorizada cresceu a uma taxa anual média de 1% e os granéis líquidos decresceram a uma taxa anual média de 1%, enquanto a carga fracionada e os granéis sólidos movimentados no porto de Lisboa cresceram a uma taxa anual média de 27% e 5%, respetivamente;
- Em 2017, o porto de Lisboa detém quotas na ordem dos 13% e 25% de toda a carga contentorizada e granéis sólidos movimentada nos portos nacionais, respetivamente. Já no referente aos granéis líquidos, este porto movimenta, apenas, cerca de 5% de todos os granéis líquidos movimentados nos portos nacionais.

**Tabela I.13: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, no porto de Lisboa (ton.)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Tx. Var. 12-17 Média Anual
Carga Fracionada	129 173	95 111	81 741	252 749	232 540	177 812	27%
Carga Contentorizada	3 891 362	4 291 414	3 977 798	3 863 680	3 156 738	3 950 707	1%
Carga Ro-Ro	23 946	19 656	12 155	11 586	5 056	10 097	-3%
Granéis Sólidos	4 269 190	4 816 810	5 227 050	4 977 407	4 547 080	5 372 763	5%
Granéis Líquidos	1 743 226	1 642 411	1 466 541	1 421 637	1 422 160	1 637 273	-1%
<b>Total</b>	<b>10 056 897</b>	<b>10 865 402</b>	<b>10 765 285</b>	<b>10 527 059</b>	<b>9 363 574</b>	<b>11 148 652</b>	<b>3%</b>

Fonte: INE – Tratamento AdC.

### Porto de Setúbal

372. Na tabela seguinte apresentamos uma breve síntese das principais características do porto de Setúbal no que se refere aos fundos, cumprimentos e bocas dos navios.

**Tabela I.14: 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 SECL	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: GT IEVA, Relatório Final, 2014.

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

373. 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 7% do total da movimentação de carga nos portos nacionais, em 2017;
- Entre 2012 e 2017, a atividade deste porto aumentou a uma taxa de crescimento anual média de 2%, o que, face à taxa de crescimento anual média de 5% na atividade global dos portos nacionais, resultou na diminuição da quota relativa do porto de Setúbal de 9%, em 2012, para 7% em 2017;
- O porto de Setúbal movimenta, essencialmente, carga geral fracionada, granéis sólidos e, em menor escala, carga contentorizada, categorias que representaram, em 2017, cerca de 26%, 45% e 19% de toda a atividade de movimentação de carga do porto, respetivamente;
- Entre 2012 e 2017, a movimentação de granéis sólidos cresceu a uma taxa anual média de 3%, representando este porto, ainda assim, em 2017, cerca de 14% de todos os granéis sólidos movimentados nos portos nacionais.
- Já relativamente à movimentação de carga contentorizada, em 2017, o porto de Setúbal detém uma quota de 4% de toda a carga contentorizada nos portos nacionais, não obstante se ter assistido a um crescimento anual médio deste tipo de carga, no porto de setúbal, de cerca de 30% no período entre 2012 e 2017.

**Tabela I.15: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, no porto de Setúbal (ton.)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Tx. Var. 12-17 Média Anual
Carga Fracionada	2 179 040	2 892 537	3 186 898	2 848 274	2 043 731	1 701 632	-3%
Carga Contentorizada	363 907	484 644	823 843	1 028 458	1 312 102	1 267 326	30%
Carga Ro-Ro	211 495	198 298	234 297	265 557	261 915	350 464	12%
Granéis Sólidos	2 645 820	2 816 506	3 178 740	2 765 359	2 761 843	2 969 906	3%
Granéis Líquidos	558 489	467 172	383 933	313 812	269 137	285 216	-12%
<b>Total</b>	<b>5 958 751</b>	<b>6 859 157</b>	<b>7 807 711</b>	<b>7 221 460</b>	<b>6 648 728</b>	<b>6 574 544</b>	<b>2%</b>

Fonte: INE – Tratamento AdC.

### **Porto de Sines**

374. Na tabela seguinte apresentamos uma breve síntese das principais características do porto de Sines no que se refere aos fundos, cumprimentos e bocas dos navios.

**Tabela I.16: 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 Multiusos de Sines	18		305			
Terminal de Gás Natural	15		320			
Terminal de Contentores de Sines (Terminal XXI)	17,5		400			

Fonte: GT IEVA, Relatório Final, 2014.

375. 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 49,8% do total da movimentação de carga nos portos nacionais, em 2017;



- Entre 2012 e 2017, a atividade deste porto cresceu de forma significativa, a uma taxa anual média de 12%, o que, face à taxa de crescimento anual média de 5% na atividade global dos portos nacionais, resultou no aumento da quota relativa do porto de Sines de 40%, em 2012, para 50% em 2017;
- É o porto com a maior taxa de crescimento anual média (12%), no período compreendido entre os anos de 2012 e 2017;
- O porto de Sines movimenta, essencialmente, granéis líquidos, carga contentorizada e, em menor escala, granéis sólidos, categorias que representaram, em 2017, cerca de 48%, 38% e 14% de toda a atividade de movimentação de carga do porto, respetivamente;
- Em 2017, o porto de Sines representa, respetivamente, cerca de 64% e 59% de todos os granéis líquidos e carga contentorizada movimentada nos portos nacionais, 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 28%, no período compreendido entre os anos de 2012 e de 2017.
- Em idêntico período, assistiu-se, também, a um significativo crescimento na movimentação de granéis líquidos no porto de Sines, verificando-se uma taxa de crescimento média anual na ordem dos 8%.
- Já no que concerne aos granéis sólidos, assistiu-se, no período compreendido entre os anos de 2012 e 2017, a um crescimento médio anual na ordem dos 4% na movimentação desta categoria de carga no porto de Sines.

**Tabela I.17: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, no porto de Sines (ton.)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Tx. Var. 12-17 Média Anual
Carga Fracionada	124673	153543	136954	117854	113603	109251	-2%
Carga Contentorizada	5615902	10124614	11945198	13712823	17465851	17498588	28%
Carga Ro-Ro	-	46	-	1262	8096	5769	-
Granéis Sólidos	5406867	4615430	4894916	5849939	5862787	6360998	4%
Granéis Líquidos	16275559	19705924	18076674	21536528	24605610	22497991	8%
<b>Total</b>	<b>27423001</b>	<b>34599557</b>	<b>35053742</b>	<b>41218406</b>	<b>48055947</b>	<b>46472597</b>	<b>12%</b>

Fonte: INE – Tratamento AdC.

### Porto de Faro

376. Na tabela seguinte apresentamos uma breve síntese das principais características do porto de Faro no que se refere aos fundos, comprimentos e bocas dos navios.

**Tabela I.18: Fundos, Comprimentos e Bocas dos Navios disponíveis no porto de Faro**

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	8 [2014]	110		Não condicionante	
Cais Comercial	7	8 [2014]	110		Não condicionante	

Fonte: GT IEVA, Relatório Final, 2014.

**Tabela I.19: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, no porto de Faro (ton.)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Tx. Var. 12-17 Média Anual
Carga Fracionada	242 349	286 717	335 136	382 705	157 190	80 540	-12%
Carga Contentorizada	-	-	-	-	-	-	-
Carga Ro-Ro	-	-	-	-	-	-	-
Granéis Sólidos	26 870	5 488	21 505	13 580	1 200	3 364	53%
Granéis Líquidos	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>269 219</b>	<b>292 205</b>	<b>356 641</b>	<b>396 285</b>	<b>158 390</b>	<b>83 904</b>	<b>-13%</b>

Fonte: INE – Tratamento AdC.

### **Portos na RAA**

377. Na tabela seguinte apresentamos uma breve síntese das principais características dos portos na RAA no que se refere aos fundos, cumprimentos e bocas dos navios.

**Tabela I.20: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, nos portos da RAA (ton.)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Tx. Var. 12-17 Média Anual
Carga Fracionada	182 012	134 319	117 511	107 866	122 811	128 221	-6%
Carga Contentorizada	1 144 334	1 075 248	963 541	1 021 461	1 100 795	1 128 201	0%
Carga Ro-Ro	12 355	11 854	11 375	12 157	14 770	20 324	12%
Granéis Sólidos	470 674	396 880	411 094	374 168	431 526	442 271	-1%
Granéis Líquidos	509 254	456 360	421 374	477 100	512 169	515 114	1%
<b>Total</b>	<b>2 318 629</b>	<b>2 074 661</b>	<b>1 924 895</b>	<b>1 992 752</b>	<b>2 182 071</b>	<b>2 234 131</b>	<b>0%</b>

Fonte: INE – Tratamento AdC.

### **Portos na RAM**

378. Na tabela seguinte apresentamos uma breve síntese das principais características dos portos na RAM no que se refere aos fundos, cumprimentos e bocas dos navios.

**Tabela I.21: Evolução da movimentação dos vários tipos de carga, nos portos da RAM (ton.)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Tx. Var. 12-17 Média Anual
Carga Fracionada	25 770	20 053	22 998	22 270	30 544	31 935	6%
Carga Contentorizada	545 057	540 202	561 933	598 959	622 037	654 190	4%
Carga Ro-Ro	27	22	27	-	24	-	-
Granéis Sólidos	174 692	213 175	199 803	122 176	147 067	145 850	-1%
Granéis Líquidos	347 789	351 816	310 749	312 779	306 009	326 289	-1%
<b>Total</b>	<b>1 093 335</b>	<b>1 125 268</b>	<b>1 095 510</b>	<b>1 056 184</b>	<b>1 105 681</b>	<b>1 158 264</b>	<b>1%</b>

Fonte: INE – Tratamento AdC.

## ANEXO II – Representatividade dos principais operadores portuários

**Tabela II.1: Quotas do Grupo Yildirim na movimentação dos diferentes tipos de carga (2017)**

Porto	Terminal portuário	Operador(es) portuário(s) no terminal	Movimentação de carga no terminal (ton)	Quota do terminal no porto (%)	Quota do terminal nos portos do Continente (%)
Leixões	Terminais de Contentores (Norte e Sul)	TCL	6 206 987	32,0	6,6
Aveiro	Terminal Norte - Multiusos (carga geral fracionada e granéis sólidos)*	Aveiport, Socarpor e Operfoz	1 564 866	34,5	1,7
	Terminais de Granéis Sólidos**,*		1 017 111	22,4	1,1
	Terminal Sul - Multiusos (carga geral fracionada)		523 577	11,5	0,6
Lisboa	Terminal Contentores de Alcântara	Liscont	2 156 087	19,2	2,3
	Terminal Contentores Sta. Apolónia	Sotagus	1 734 273	15,5	1,9
Setúbal	Terminal Multiusos da Zona 1	Tersado	1 232 490	18,7	1,3
	Terminal Multiusos da Zona 2	Sadoport	2 219 685	33,8	2,4

Fonte: Páginas eletrónicas das Administrações Portuárias e das empresas.

Nota: Os dados para o Porto de Aveiro referem-se ao ano de 2016.

\* Tratando-se de terminais 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), também a Aveiport e a Operfoz se encontram licenciadas para operar nos terminais não concessionados dos portos de Aveiro e da Figueira da Foz, respetivamente. O Grupo Yildirim também está presente enquanto empresa licenciada no porto da Figueira da Foz através da Liscont.

\*\* Inclui o Terminal de Granéis Sólidos Agro-alimentares (Sograin), operado em exclusivo pela Socarpor, especializado na descarga e no armazenamento de cereais em silos verticais para posterior distribuição.

**Tabela II.2: Quotas do Grupo E.T.E. na movimentação dos diferentes tipos de carga (2017)**

Porto	Terminal portuário	Operador(es) portuário(s) no terminal	Movimentação de carga no terminal (ton)	Quota do terminal no porto (%)	Quota do terminal nos portos do Continente (%)
Leixões	Cais Convencionais de Carga Geral e Granéis Sólidos (Doca 1 e Doca 4, ou Terminal de Granéis Sólidos Agroalimentares)	TCGL	2 560 479	13,1	2,7
Aveiro*	Terminal Norte - Multiusos	Aveiport, Socarpor e Operfoz	1 564 866	34,5	1,7
	Terminal Contentores/Ro-Ro		190 229	4,2	0,2
	Terminal Granéis Sólidos		1 017 111	22,4	1,1
	Terminal Sul - Multiusos		523 577	11,5	0,6
Lisboa	Terminal Multiusos do Poço do Bispo	E.T.E.	649 924	5,8	0,7
	Terminal Multipurpose de Lisboa	TSA	1 132 217	10,1	1,2
	Terminal do Barreiro	Atlanport	579 644	5,2	0,6
Setúbal	Terminal Multiusos da Zona 1	Tersado	1 232 490	18,7	1,3
Sines	Terminal Multipurpose	Portsines	6 487 413	13,0	7,0

Fonte: Páginas eletrónicas das Administrações Portuárias e das empresas e Boletim Anual de Concessões 2017 da UTAP.

Nota: Os dados para o Porto de Aveiro referem-se ao ano de 2016.

\* Tratando-se de terminais 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, também a Socarpor se encontra licenciada para operar nos terminais não concessionados do porto de Aveiro.

**Tabela II.3: Quotas do Grupo Galp Energia na operação de terminais portuários (2017)**

Porto	Terminal portuário	Operador(es) portuário(s) no terminal	Movimentação de carga no terminal (ton)	Quota do terminal no porto (%)	Quota do terminal nos portos do Continente (%)
Leixões	Terminal de Petroleiros	Petrogal	4 303 516	22	5
	Terminal Oceânico		4 430 860	23	5
Setúbal	Terminal Tanquisado/Eco-Oil**	Tanquisado e Eco Oil	40 440	0,6	0,0
Sines	Terminal de Granéis Líquidos	CLT	19 306 607	39	21

Fonte: Páginas eletrónicas das Administrações Portuárias e das empresas e Boletim Anual de Concessões 2017 da UTAP.

**Tabela II.4: Operadores portuários para além dos Grupos Yildirim, E.T.E. e Galp Energia (2017)**

Porto	Terminal portuário	Operador(es) portuário(s)	Movimentação de carga (ton)	Quota do terminal no porto (%)	Quota do terminal nos portos do Continente (%)
Figueira da Foz	Terminal de Carga Geral	Operfoz e Liscont	2 075 952	n.a.	2
	Terminal de Granéis Sólidos	Operfoz e Liscont	n.a.	n.a.	n.a.
Lisboa	Terminal de Granéis Alimentares da Trafaria	Silopor	1 592 336	14,2	1,7
	Terminal de Granéis Alimentares do Beato	Silopor	567 869	5,1	0,6
	Terminal Multiusos do Beato	Terminal Multiusos do Beato	410 641	3,7	0,4
	Terminal de Granéis Alimentares de Palença	Sovena	1 023 707	9,1	1,1
	Terminal de Líquidos do Barreiro	Aklon Terminal Lisbon*	711 138	6,3	0,8
	Terminal de Líquidos de Banática**	Repsol	183 844	1,6	0,2
	Terminal de Líquidos do Porto dos Buchos**	OZ Energia	60 839	0,5	0,1
	Estação de Assistência Naval do Porto de Lisboa**	ETC - Terminais Marítimos	399 810	3,6	0,4
Setúbal	Terminal de Granéis Sólidos e Líquidos SAPEC	Saptec	561 216	8,5	0,6
	Terminal de Granéis Líquidos SAPEC	Saptec	168 042	2,6	0,2
	Terminal Roll-on Roll-off	Autoeuropa	309 935	4,7	0,3
	Terminal Secil**	Secil	581 786	8,8	0,6
	Terminal das Praias do Sado**	ALMINA, Somincor, EDP	372 412	5,7	0,4
Terminal de Termitrena**	Cimpor, Secil	984 955	15,0	1,1	
Sines	Terminal XXI (carga contentorizada)	PSA Sines	20 909 003	41,9	22,4
	Terminal de Gás Natural**	REN Atlântico	2 406 746	4,8	2,6
	Terminal Petroquímico**	Repsol Polímeros	775 789	1,6	0,8
Leixões	Terminal do Molhe Sul**	REPSOL Portuguesa e EDF&FMAN	1 074 972	5,5	1,2

Fonte: Páginas eletrónicas das Administrações Portuárias e das empresas e Boletim Anual de Concessões 2017 da UTAP.

Nota: Os dados para o Porto da Figueira da Foz referem-se ao ano de 2016.

\* O nome anterior era LBC Tanquipor.

\*\* Terminais de uso privativo que operam na movimentação de granéis sólidos e granéis líquidos (lista não exaustiva).

## Glossário e Acrónimos

<b>AAMC</b>	Associação de Armadores da Marinha do Comércio
<b>Acembex</b>	Acembex - Comércio e Serviços, Lda.
<b>AdC</b>	Autoridade da Concorrência
<b>AEEPA</b>	Associação das empresas de Estiva do Porto de Aveiro
<b>AGEPOR</b>	Associação dos Agentes de Navegação de Portugal
<b>AMT</b>	Autoridade da Mobilidade e dos Transportes
<b>ANECAP</b>	Associação Nacional de Empresas Concessionárias de Áreas Portuárias
<b>ANSI</b>	American National Standards Institute
<b>AOPPD</b>	Associação dos Operadores Portuários dos Portos do Douro e Leixões
<b>APA</b>	APA – Administração do Porto de Aveiro, S.A.
<b>APAT</b>	Associação dos Transitários de Portugal
<b>APDL</b>	APDL – Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A.
<b>APFF</b>	Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A.
<b>APIBARRA</b>	Associação dos Pilotos de Barra e Portos
<b>APL</b>	APL – Administração do Porto de Lisboa, S.A.
<b>APP</b>	Associação Portuguesa dos Portos
<b>APRAM</b>	APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A.
<b>APS</b>	APS – Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A.
<b>APSS</b>	APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A.
<b>Aveiport</b>	AVEIPOINT-Sociedade Operadora Portuária de Aveiro, Lda.
<b>Carga ro-ro</b>	Carga roll on - roll off. Carga que se encontra acondicionada em reboque ou semireboque que entra ou sai do navio que a transporta por mar.
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos, conforme publicado pelo Decreto-Lei nº 111-B/2017, de 31 de agosto, que alterou o CCP, aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro
<b>CE</b>	Comissão Europeia
<b>Cecisa</b>	CECISA – Comércio Internacional, S.A.
<b>Cimentos Madeira</b>	Cimentos Madeira, Lda.

<b>CIMPOR</b>	Cimentos de Portugal, SGPS, S.A.
<b>CLCM</b>	Companhia Logística de Combustíveis da Madeira S.A.
<b>CLT</b>	Companhia Logística de Terminais Marítimos
<b>CPA</b>	Comunidade Portuária de Aveiro
<b>CPC</b>	Conselho Português de Carregadores
<b>DGRM</b>	Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos
<b>DRET</b>	Direção Regional da Economia e Transportes do Governo Regional da RAM
<b>DRT</b>	Direção Regional dos Transportes do Governo Regional da RAA
<b>Eco Oil</b>	Eco Oil - Tratamento de Águas Contaminadas, S.A.
<b>EEM</b>	Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.
<b>EMPA</b>	European Maritime Pilots Association
<b>ESPO</b>	The European Sea Ports Organisation
<b>FAA</b>	Federal Aviation Administration
<b>GT IEVA</b>	Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Elevado Valor Acrescentado
<b>IMPA</b>	International Maritime Pilots Association
<b>IMT</b>	Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.
<b>Incoterms</b>	Conjunto de regras elaboradas pela Câmara de Comércio Internacional para a interpretação dos termos principais utilizados em contratos de comércio externo
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatística, I.P.
<b>IPC</b>	Índice de Preços no Consumidor
<b>IPTM</b>	Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P.
<b>JUL</b>	Janela Única Logística
<b>JUP</b>	Janela Única Portuária
<b>KPIs</b>	<i>Key Performance Indicators</i> – Principais indicadores de desempenho
<b>LBC</b>	LBC Tanquipor
<b>Liscont</b>	LISCONT – Operadores de Contentores, S.A.
<b>Mota-Engil</b>	Mota-Engil Logística, SGPS, S.A.
<b>MSC</b>	MSC Mediterranean Shipping Company S.A.
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

<b>OMI</b>	Organização Marítima Internacional
<b>Operfoz</b>	Operfoz – Operadores do Porto da Figueira da Foz, Lda.
<b>OPM</b>	OPM – Sociedade de Operação Portuária da Madeira, Lda.
<b>Orey Shipping</b>	Orey Shipping
<b>OTAN</b>	Organização do Tratado do Atlântico Norte
<b>Plano de Ação da AdC</b>	Relatório da AdC – Plano de Ação da AdC para a Reforma Legislativa e Regulatória de 13 Profissões Autorreguladas e para os Setores de Transporte Rodoviário, Ferroviário, Marítimo e Portuário.
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>Portos dos Açores</b>	Portos dos Açores, S.A.
<b>Portsines</b>	Portsines – Terminal Multipurpose De Sines, S.A.
<b>PSL</b>	Porto Santo Line, Lda
<b>PTM Ibérica</b>	PTM Ibérica, Unipessoal, Lda. – empresa do grupo Pérez Torres Marítima
<b>RAA</b>	Região Autónoma dos Açores
<b>RAM</b>	Região Autónoma da Madeira
<b>REN Atlântico</b>	REN Atlântico, Terminal de GNL, S.A.
<b>Repsol Polímeros</b>	Repsol Polímeros, S.A
<b>RTE-T</b>	Rede Transeuropeia de Transportes
<b>Saptec</b>	SAPEC – Terminais Portuários, S.A.
<b>SdL</b>	Silos de Leixões, Unipessoal, Lda.
<b>Secil</b>	Secil – Companhia Geral de Cal e Cimento, S.A.
<b>SEF</b>	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
<b>Silopor</b>	Silopor – Empresa de Silos Portuários, S.A
<b>Sotagus</b>	Sotagus – Terminal de Contentores de Santa Apolónia, S.A.
<b>Sovena</b>	Sovena Oilseeds Portugal, S.A.
<b>Svitzer</b>	Svitzer Portugal S.A – Reboques Marítimos, S.A
<b>Tanquisado</b>	Tanquisado – Terminais Marítimos, S.A.
<b>TCGL</b>	Terminal de Carga Geral e de Granéis de Leixões S.A.
<b>TCL</b>	Terminal de Contentores de Leixões, S.A.
<b>Tertir</b>	Tertir, Terminais de Portugal, S.A.
<b>Tersado</b>	TERSADO – Terminais Portuários do Sado, S.A.



<b>TEU</b>	<i>Twenty-foot Equivalent Unit</i> – Unidade equivalente a vinte pés
<b>TIL</b>	Terminal Investment Limited, S.A.
<b>Transhipment</b>	Transferência de carga de um navio para outro
<b>TUP</b>	Taxa de Uso Portuário
<b>UIT</b>	União Internacional de Telecomunicações
<b>UTAP</b>	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos
<b>Volkswagen Autoeuropa</b>	Volkswagen Autoeuropa, Lda.
<b>VAB</b>	Valor Acrescentado Bruto
<b>ZALI</b>	Zona de Atividades Logísticas e Industriais