



AUTORIDADE DA
CONCORRÊNCIA

ESTUDO SOBRE
CONCORRÊNCIA NO SETOR PORTUÁRIO
(Enquadramento da Consulta Pública)

- Julho de 2015 -



1 Introdução

Os portos nacionais desempenham um papel que ultrapassa o seu contributo direto para a atividade económica e para a criação de emprego, uma vez que funcionam como pontos de interligação nas redes logísticas e de transporte internacionais e, nessa medida, contribuem para facilitar a integração das empresas nacionais nos mercados internacionais. O aumento dos fluxos de comércio internacional associado ao reforço da globalização das economias tem-se refletido no crescimento sustentado da procura do transporte marítimo de mercadorias e, conseqüentemente, também no crescimento sustentado da procura de serviços portuários. Nesses termos, é fundamental que se garanta um funcionamento eficiente do setor portuário nacional, atendendo à sua crescente relevância e impacto na competitividade da economia.

A promoção da concorrência no setor portuário, tanto ao nível da operação de terminais portuários como ao nível dos restantes serviços portuários (v.g., serviços de reboque e de pilotagem), é um instrumento fundamental para garantir a eficiência e a qualidade de funcionamento do setor e, conseqüentemente, para potenciar o seu contributo para a competitividade da economia nacional.

Assim, a Autoridade da Concorrência (AdC), no âmbito da sua missão de promoção e defesa da concorrência e tendo em vista o funcionamento eficiente dos mercados, a afetação ótima dos recursos e os interesses dos consumidores, propôs-se à realização do *Estudo sobre concorrência no setor portuário*. Este Estudo pretende, por um lado, identificar os principais constrangimentos de natureza concorrencial que afetam o setor e, por outro lado, apresentar um conjunto de recomendações que visam dar resposta a tais constrangimentos e, dessa forma, por via da promoção da concorrência, contribuir para um reforço da eficiência e da qualidade de funcionamento dos portos nacionais e, conseqüentemente, para potenciar o seu contributo para a competitividade nacional.

A AdC submete a consulta pública o *Estudo sobre Concorrência no Setor Portuário*, agradecendo-se, desde já, a todos os participantes nesta consulta pública os contributos que, sob a forma de comentários ou sugestões, sejam enviados à AdC **até ao dia 15 de setembro de 2015**, para o seguinte endereço de correio eletrónico: **AdC@concorrenca.pt**. Todos os comentários escritos recebidos na AdC no âmbito do processo de consulta pública serão publicados na sua página de internet, salvo indicação expressa em contrário.

O presente documento de enquadramento pretende promover a reflexão dos agentes económicos em torno das matérias abordados pela AdC e, desse modo, apoiá-la, por via de comentários e sugestões, na elaboração de uma versão final do *Estudo sobre Concorrência no Setor Portuário* abrangente e rigorosa nas suas conclusões e recomendações. Nesse sentido, serão colocadas ao longo do documento um conjunto de questões decorrentes da análise efetuada pela AdC, relativas a matérias sobre as quais se pretende recolher a opinião dos agentes económicos. Saliente-se, no entanto, que a lista de questões aqui apresentadas não inibe qualquer tipo de comentário ou sugestão sobre outros aspetos ou questões específicas relativas ao setor portuário. De facto, a AdC verá como positivo a recolha de comentários e sugestões sobre todos os aspetos que, no entendimento dos participantes na consulta pública, possam contribuir para reforçar a abrangência e o rigor das conclusões e recomendações da AdC, mesmo que tais aspetos não resultem das questões colocadas no presente documento de enquadramento. Acrescente-se, ainda, que o documento de enquadramento não pretende dispensar a leitura do *Estudo sobre Concorrência no Setor Portuário*, mas tão somente colocar em evidência os principais aspetos da análise da AdC, facilitando e promovendo, assim, a participação na consulta pública.

Na próxima secção, apresenta-se, como forma de contextualização dos temas em discussão, uma breve descrição da cadeia de valor em causa. Na secção seguinte procede-se a uma caracterização sumária do sistema de portos nacionais. Na primeira parte da secção 4, sintetizam-se um conjunto

de factos que, de acordo com a análise da AdC, são passíveis de indiciar a existência de problemas de funcionamento no setor portuário nacional. Na segunda parte da secção 4 procede-se a uma caracterização sumária das condições de concorrência no setor portuário, por se considerar que os constrangimentos à concorrência condicionam a eficiência e a qualidade de funcionamento dos portos nacionais, constituindo, assim, causas passíveis de explicar os problemas de funcionamento no setor portuário nacional.

Por último, tendo-se identificado um conjunto de factos, sintomas e causas (de índole concorrencial) de um funcionamento menos eficiente dos portos nacionais, procede-se, na secção 5, à apresentação das recomendações da AdC que constam do *Estudo sobre Concorrência no Setor Portuário*, as quais pretendem mitigar os constrangimentos de natureza concorrencial identificados e, dessa forma, por via da promoção da concorrência, contribuir para reforçar a eficiência, a qualidade e a competitividade dos portos nacionais.

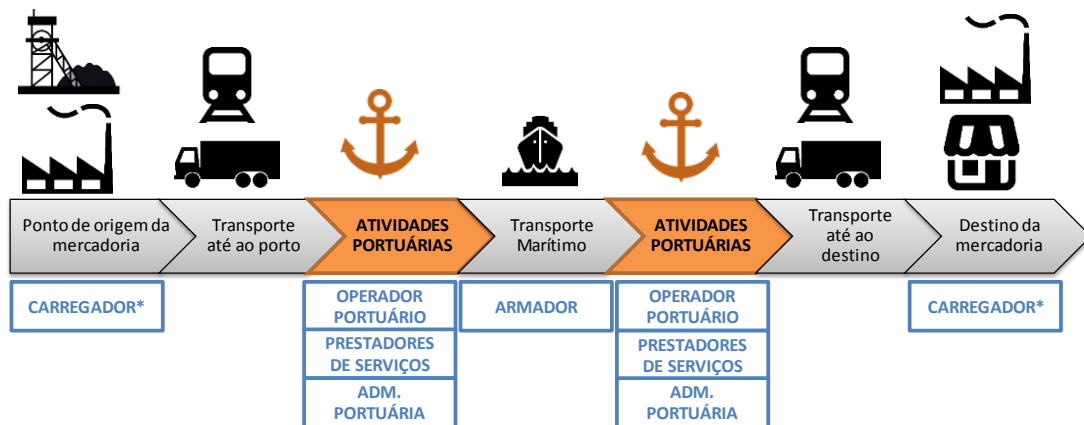
2 A cadeia de valor associada ao setor portuário

A oferta portuária é constituída por diversos serviços complementares (v.g. serviço de movimentação de mercadorias em terminais portuários, serviço de reboques, serviço de pilotagem) que contribuem, no seu conjunto, para a determinação do grau de eficiência e qualidade de funcionamento dos portos. Importa, assim, ter presente que o desadequado funcionamento de um dos serviços – ou o aumento do preço de um dos serviços – poderá comprometer a competitividade do porto na atração de tráfego e, nessa medida, condicionar, não só a procura do serviço que funciona desadequadamente – ou cujo preço aumentou –, mas também a procura de todos os outros serviços portuários.

O objetivo associado à cadeia logística de transporte de mercadorias é transportar uma determinada mercadoria de um local específico até outro, podendo, nesse transporte, recorrer-se a vários meios de transporte – incluindo o transporte marítimo – em função da maior ou menor eficiência comparativa dos mesmos. Nos casos em que a cadeia logística envolve o transporte marítimo – e, conseqüentemente, o recurso aos diversos serviços portuários –, a cadeia logística apresenta, de uma forma simplificada, as etapas que se descrevem na figura a seguir. E, considerando os agentes mais relevantes na referida cadeia logística, o transporte marítimo de mercadorias implicará: (i) a intervenção de um **carregador** (quem envia ou recebe a carga), que contrata com o prestador do serviço de transporte marítimo (i.e., com o **armador**) as condições deste transporte¹; (ii) a prestação do serviço de movimentação de mercadorias num terminal portuário, pelo **operador portuário** que gere ou a quem foi concessionado a operação desse terminal; e (iii) a prestação de outros serviços portuários (v.g., serviços de reboque, serviços de pilotagem) assegurados por **prestadores de serviços** ou, nalguns casos, diretamente pelas próprias **administrações portuárias**.

¹ Em muitas situações os agentes de navegação terão um papel essencial nesta negociação, servindo como intermediário entre os carregadores e os armadores, podendo, ainda, desempenhar uma função de agregação de carga de vários carregadores.

Representação simplificada da cadeia logística de transporte de mercadorias



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

Fonte: AdC

3 Caracterização do setor portuário nacional

O sistema portuário do Continente é constituído por nove portos comerciais, cinco dos quais constituem o designado sistema portuário principal – portos de Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines –, e os restantes quatro integram o designado sistema portuário secundário – Viana do Castelo, Figueira da Foz, Faro e Portimão. A maioria destes portos (Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal, Sines e Portimão) integram a Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T), nomeadamente no corredor multimodal principal que liga Lisboa a Estrasburgo (Corredor Atlântico), estando prevista a integração dos três maiores portos – Sines, Leixões e Lisboa – como nós da rede principal (rede *core*). A RTE-T integra ainda sete portos das regiões autónomas, ficando quatro deles localizados nos Açores² e os restantes três na Madeira³.

A fachada atlântica da Península Ibérica, onde se localizam os principais portos marítimos nacionais, posiciona-se no cruzamento das principais rotas de tráfego marítimo Norte-Sul e Oeste-Este, beneficiando de um tráfego crescente, sobretudo ao nível de carga contentorizada e, na medida em que se encontra no referido cruzamento das rotas Norte-Sul e Oeste-Este, também ao nível do transbordo de contentores⁴. De facto, o movimento de contentores tem vindo a aumentar de forma acentuada nos portos do Continente, tendo-se verificado, no período entre 2010 e 2013, um crescimento médio anual da carga contentorizada na ordem dos 15% (em TEUs) no conjunto dos portos do Continente^{5,6}. Este aumento é explicado pelo crescimento observado no porto de Leixões (na ordem dos 9% ao ano) e, sobretudo, pelo enorme crescimento verificado no porto de Sines (na ordem dos 35,3% ao ano)⁷. Saliente-se ainda que, no respeitante ao principal porto nacional de águas profundas – porto de Sines –, mais de 3/4 dos movimentos de

² Portos de Ponta Delgada, Horta, Flores e Praia da Vitória.

³ Portos do Funchal, Porto Santo e Caniçal.

⁴ O transbordo (*transshipment*) de contentores é utilizado para reduzir os custos e aumentar o fator de utilização dos navios-mãe, podendo assumir duas formas distintas: o *relay transshipment*, quando o transbordo é feito entre dois navios-mãe, ocorrendo, essencialmente, no cruzamento de duas rotas de longa distância ou de *deep sea*; e o *hub-and-spoke transshipment*, quando o transbordo é feito entre o navio-mãe e um navio *feeder*, ocorrendo na ligação entre rotas de longa distância e rotas de curta distância.

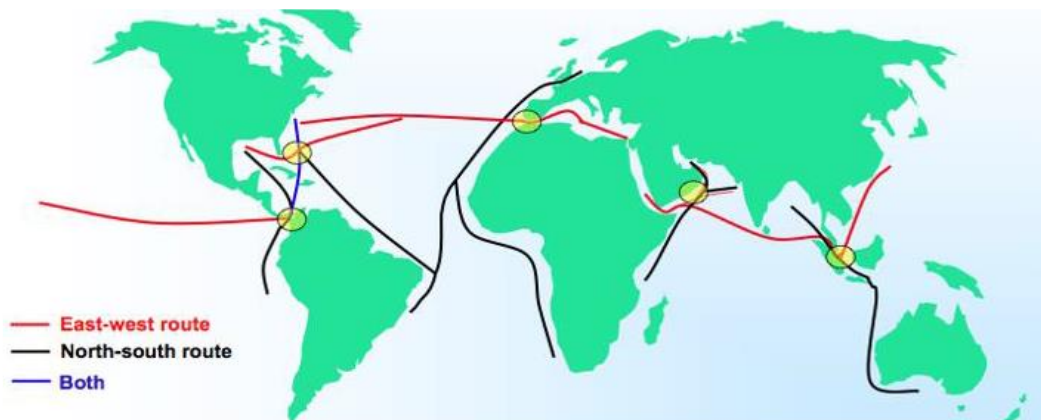
⁵ Recorre-se ao conceito de *CAGR – Compound Annual Growth Rate*, ou taxa de crescimento anual média composta.

⁶ Cfr. dados do IPTM.

⁷ *Idem*.

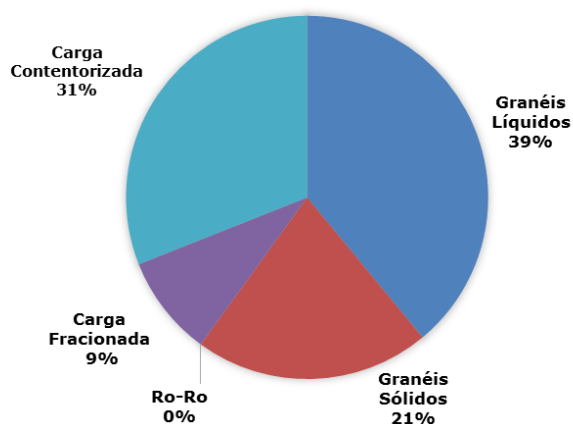
contentores aí registados correspondem a *transhipment*. Isto é, dos 931.036 TEUs de carga contentorizada movimentada no porto de Sines, em 2013, os movimentos de *transhipment* envolveram 723.036 TEUs, ou seja, cerca de 78% de toda a carga contentorizada⁸.

Cruzamentos entre rotas Norte-Sul e Oeste-Este



Mas, não obstante o significativo crescimento da carga contentorizada verificado nos últimos anos, os granéis líquidos continuavam a ser, em 2013, o tipo de carga mais movimentada nos portos do Continente, resultante sobretudo do peso dos produtos petrolíferos⁹.

Carga movimentada por Categoria / Toneladas (2013)



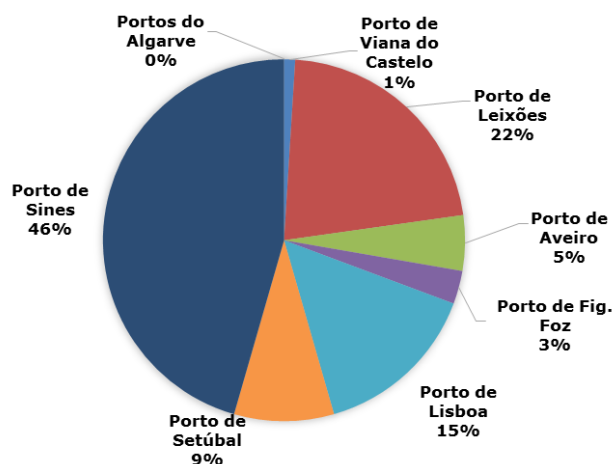
Fonte: IPTM.

No que se refere à distribuição de movimentação de carga pelos vários portos comerciais do Continente, em 2013, Sines era o porto nacional que movimentava mais carga (46%), seguido pelos portos de Leixões (22%), Lisboa (15%) e Setúbal (9%), representando, os três principais portos (Sines, Leixões e Lisboa), mais de 4/5 de toda a movimentação de carga em portos do continente.

⁸ Cfr. Administração do Porto de Sines, Estatísticas de Tráfego 2013.

⁹ A carga contentorizada viu o seu peso passar de 23% para 31% no período compreendido entre 2010 e 2013, enquanto que a categoria de granéis líquidos caiu de um peso de 44% para 39% em igual período.

Carga movimentada por porto / Toneladas (2013)



Fonte: IPTM.

Com base na atividade observada de cada um dos portos do Continente, a AdC concluiu que os vários portos aparentam dispor de diferentes vocações no que se refere às categorias de carga movimentadas. As diferenças observadas na vocação de cada um dos portos poderão, eventualmente, resultar das características físicas de cada um desses portos, que os tornarão mais ou menos adequados à movimentação de determinada carga, da respetiva localização e do tipo de atividade económica que é desenvolvida nos *hinterlands*¹⁰ de cada um dos portos, entre outros fatores passíveis de se traduzir em vantagens ou desvantagens de cada um dos portos na movimentação das diversas categorias de carga.

Assim, no que se refere à carga geral fracionada, são os portos de Viana do Castelo, Aveiro, Figueira da Foz e Setúbal que apresentam uma significativa intensidade de especialização neste tipo de carga. Já relativamente à carga contentorizada, são os portos de Leixões, Lisboa e Sines que apresentam uma intensidade de especialização neste tipo de carga¹¹. No que concerne a carga Ro-Ro, são os portos de Leixões e, sobretudo, de Setúbal que apresentam uma intensidade de especialização neste tipo de carga, o que não será alheio, no caso de Setúbal, à proximidade deste porto à fábrica da Volkswagen Autoeuropa. Já no que concerne aos granéis sólidos, são os portos de Viana do Castelo, Aveiro, Figueira da Foz, Lisboa e Setúbal que apresentam uma intensidade de especialização neste tipo de carga. Por último, em relação aos granéis líquidos, são os portos de Leixões e Sines que apresentam uma intensidade de especialização neste tipo de carga, o que não será alheio à presença, junto a estes portos, das refinarias de Matosinhos e de Sines, respetivamente.

4 Análise das condições de concorrência no setor portuário

Em termos metodológicos, a AdC seguiu um quadro de análise que identifica, numa primeira fase, um conjunto de factos e sintomas passíveis de indiciar problemas de funcionamento no setor portuário nacional, para, numa segunda fase, se identificarem as possíveis causas subjacentes a

¹⁰ O *hinterland* de um porto corresponde à área geográfica na influência desse porto, i.e. a área correspondente à origem ou destino da maioria da carga movimentada no porto.

¹¹ Ainda que, no período compreendido entre os anos de 2010 e 2013, se tenha assistido a uma diminuição da especialização do porto de Lisboa neste tipo de carga, por oposição ao porto de Sines, que viu o seu grau de especialização reforçar-se. Reitere-se, também, que grande parte dos contentores movimentados em Sines correspondem a movimentos de *transshipment*, enquanto que os portos de Leixões e Lisboa têm um peso significativo de movimentos de contentores com origem ou destino nos respetivos *hinterlands*.

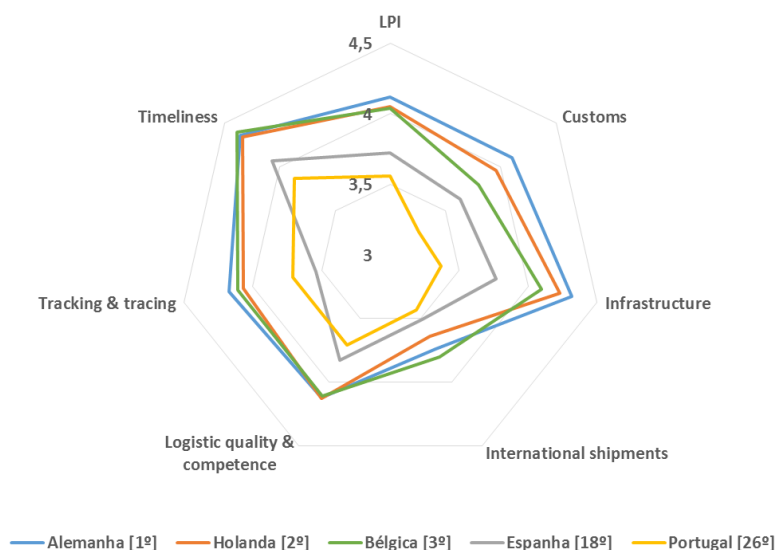
tais factos e sintomas, em particular as causas de índole concorrencial. Após este exercício de diagnóstico de problemas de índole concorrencial, procede-se à recomendação de um conjunto de medidas que visam, por via da resposta aos constrangimentos identificados, promover a concorrência no setor portuário e, nessa medida, contribuir para uma melhoria da eficiência e da qualidade de funcionamento dos portos nacionais.

4.1 Factos e sintomas de um funcionamento ineficiente

A AdC identificou um conjunto de factos e sintomas passíveis de indiciar problemas de funcionamento no setor portuário nacional, dos quais se destacam os seguintes:

- (i) Portugal aparece classificado na 26ª posição no *Índice de Desempenho Logístico* publicado pelo Banco Mundial, atrás de países como Espanha (18º), Bélgica (3º), Holanda (2º) ou Alemanha (1º). Ora, das seis áreas tidas em conta para a determinação deste índice, é precisamente na área relativa à qualidade das infraestruturas – para a qual contribui a qualidade e a eficiência de funcionamento das infraestruturas portuárias – em que se verifica um diferencial de desempenho maior de Portugal face ao desempenho dos outros 3 países referidos.

Índice de Desempenho Logístico (LPI) [ano de 2014]



Fonte: Banco Mundial, 2014¹².

- (ii) Portugal aparece classificado em 23º lugar no *Índice de Competitividade do World Economic Forum 2014-2015*, no que se refere à qualidade da sua rede de portos, atrás de países como a Alemanha (14º), Espanha (9º), Bélgica (6º) e Holanda (1º). Já a qualidade das redes de portos de países como a Estónia, Reino Unido, Noruega, Dinamarca, Islândia e Finlândia aparecem classificadas em 17º, 16º, 13º, 10º, 8º e 5º, respetivamente.

¹² Disponível em <http://lpi.worldbank.org/international/global>.

Qualidade das Infraestruturas de Transporte

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

Fonte: WEF, The Global Competitiveness Report 2014-2015¹³.

Qualidade da rede de infraestruturas portuárias na Europa

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

Fonte: WEF, The Global Competitiveness Report 2014-2015¹⁴.

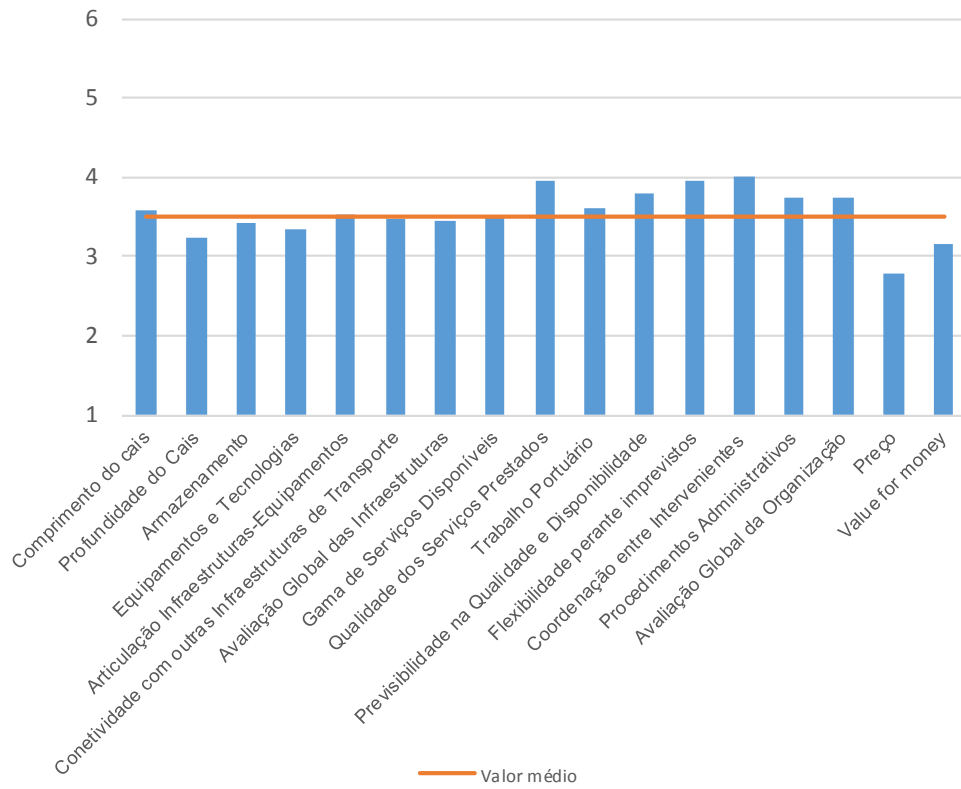
- (iii) Do inquérito realizado pela AdC junto dos principais utilizadores dos portos nacionais, obtiveram-se resultados médios negativos para a maioria das dimensões de desempenho das infraestruturas e serviços portuários consideradas¹⁵, com o preço e o *value for money* ou relação qualidade-preço a apresentar resultados particularmente negativos.

¹³ Disponível em http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf.

¹⁴ *Idem*.

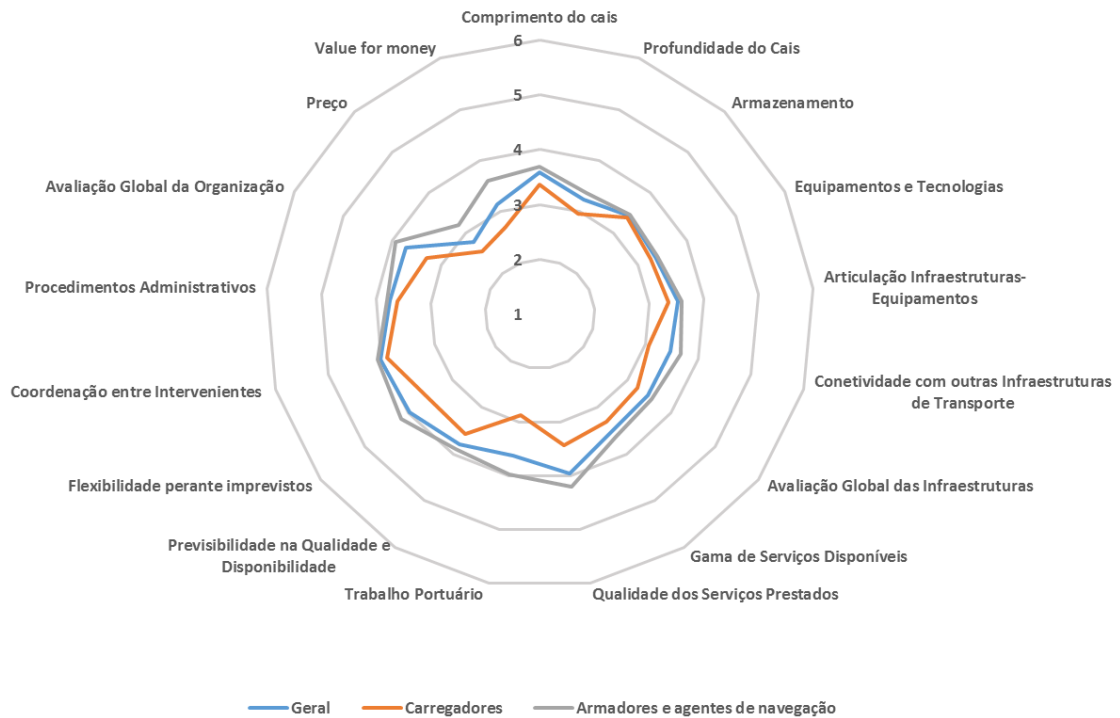
¹⁵ Atendendo a que se utilizou uma escala de avaliações de 1 a 6, sendo o ponto médio desta escala 3,5, considerou-se este valor como sendo o limiar entre uma avaliação média positiva e uma avaliação média negativa.

Avaliação média global das dimensões analisadas



Fonte: AdC.

Avaliação média global das dimensões analisadas, por tipo de utilizador



Fonte: AdC.

- (iv) Identificou-se uma importante lacuna na avaliação e divulgação de indicadores de produtividade dos portos e terminais portuários¹⁶.
- (v) Diversos operadores portuários apresentam níveis de rentabilidade significativos, por comparação ao que se verifica nos portos espanhóis, o que revela margem para redução dos preços cobrados pela utilização das infraestruturas portuárias¹⁷.

Indicadores financeiros de alguns operadores portuários

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

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

Indicadores de rentabilidade de alguns portos espanhóis

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

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

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

¹⁶ Note-se a importância de informação que permita comparar os diferentes terminais e portos em termos dos respetivos níveis de eficiência e produtividade, uma vez que tal comparação permitiria, não só aos utilizadores dos portos proceder a uma escolha mais informada do terminal a utilizar, como, do ponto de vista das administrações e dos operadores portuários, ajudaria, num exercício de *benchmark*, a identificar potenciais melhorias que permitissem reforçar a eficiência e a produtividade das infraestruturas portuárias.

¹⁷ Esta conclusão vem de encontro aos resultados do inquérito realizado pela AdC junto dos principais utilizadores dos portos nacionais, os quais avaliaram de forma negativa os preços e o *value for money* ou relação qualidade-preço das infraestruturas portuárias nacionais.

Questão 1

Que problemas de funcionamento identifica no setor portuário nacional?

Questão 2

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

4.2 Constrangimentos concorrenciais no setor portuário

Após o exercício de identificação de factos e sintomas passíveis de indiciar problemas de funcionamento no setor portuário nacional, procedeu-se a uma identificação das possíveis causas subjacentes a tais problemas, factos e sintomas. Nesses termos, a AdC levou a cabo uma caracterização das condições de concorrência do setor portuário, uma vez que se entende que os constrangimentos à concorrência são uma das principais causas subjacentes à menor eficiência e qualidade de funcionamento dos portos nacionais¹⁸.

Nesses termos, destacam-se os seguintes indícios de uma reduzida concorrência no setor portuário nacional:

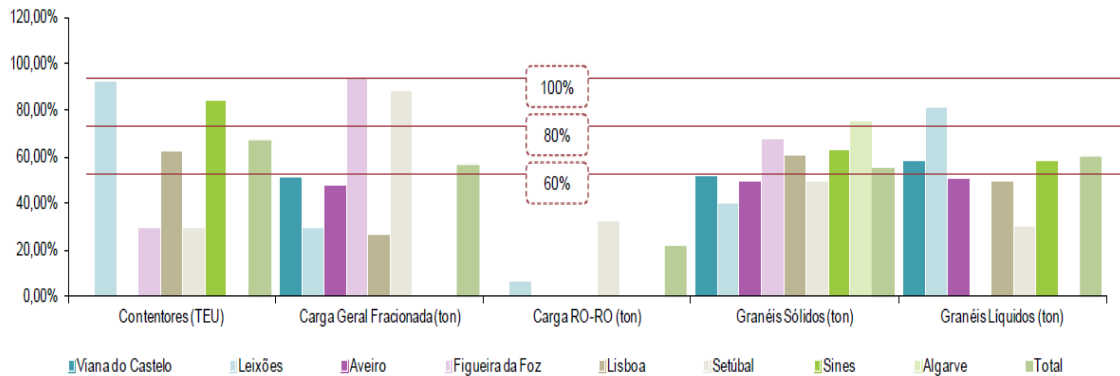
- (i) O setor portuário apresenta uma estrutura de oferta significativamente concentrada, quer se considere cada um dos portos individualmente quer se considere o conjunto dos portos do Continente.
- (ii) Diversas infraestruturas portuárias apresentam uma elevada taxa de utilização da sua capacidade, na movimentação de determinados tipos de carga, o que redundava em potenciais riscos de congestionamento e, conseqüentemente, em constrangimentos à concorrência no mercado¹⁹.

¹⁸ Para efeitos de caracterização das condições de concorrência no setor portuário, procurou-se recolher um conjunto de elementos relativos à estrutura do mercado (v.g., número de empresas e grau de concentração do mercado, grau de diferenciação do produto, nível de integração vertical e condições de entrada / acesso ao mercado) e à conduta ou comportamento das empresas que o integram (v.g., em termos de níveis de preços ou qualidade, eventuais práticas anti-concorrenciais de coordenação dos termos da oferta ou de exclusão de concorrentes), bem como uma série de indicadores que avaliam os resultados ou desempenho do mercado em causa (v.g., indicadores de rentabilidade, indicadores de produtividade e de eficiência produtiva, níveis de preços). Ou seja, recorreu-se ao chamado *Paradigma Estrutura-Conduto-Resultados*, o qual corresponde a um esquema conceptual de análise que sistematiza diversos aspetos relevantes para a determinação do modo de funcionamento dos mercados, permitindo aferir, em particular, o grau de concorrência no mercado – ou, de forma equivalente, o grau de poder de mercado das empresas participantes no mercado –, bem como as conseqüências de tal poder de mercado (v.g., ao nível dos preços e qualidade, grau de inovação e eficiência produtiva). Nos termos do referido *Paradigma*, a Estrutura do mercado pode influenciar a Conduta das empresas e, por sua vez, esta última determina os Resultados do mercado. Mas, por outro lado, a relação de causalidade também se pode fazer no sentido inverso, i.e., os Resultados podem influenciar a Conduta (v.g., a rentabilidade da empresa determina a sua capacidade de investimento) e, por sua vez, esta última pode contribuir para a determinação da Estrutura do mercado (v.g., determinadas condutas da empresa podem ter um efeito de exclusão de concorrentes do mercado e, conseqüentemente, tornar a estrutura de mercado mais concentrada).

¹⁹ Uma vez que as infraestruturas que apresentam riscos de congestionamento terão uma capacidade limitada para absorver procura adicional e, nessa medida, terão reduzidos incentivos em adotar estratégias comerciais mais agressivas, bem como uma reduzida capacidade para reagir a estratégias menos agressivas por parte das infraestruturas concorrentes.

Taxa de utilização do sistema portuário (2013)

Taxas de utilização do sistema portuário - 2013



Fonte: IEVA, Relatório Final, 2014.

- (iii) Os portos do Continente distinguem-se entre si por apresentarem intensidades de especialização por categorias de carga movimentada distintas, o que tenderá a ser um sintoma de uma certa diferenciação entre os vários portos e terminais portuários, resultante, entre outros, da sua localização, características físicas e níveis de eficiência na movimentação dos diferentes tipos de carga. Ora, a concorrência entre duas infraestruturas portuárias será tanto menor quanto mais diferenciadas entre si forem essas infraestruturas portuárias.
- (iv) O setor portuário é caracterizado pela existência de elevadas barreiras à entrada / acesso à operação de infraestruturas portuárias, quer de natureza legal quer, ainda, de natureza estrutural, o que, sendo passível de reduzir a ameaça de surgimento de novos entrantes no mercado, redundará numa menor concorrência no mercado.
- (v) Alguns operadores de terminais portuários atuam, igualmente, a jusante da cadeia de valor (v.g., controlam armadores e agentes de navegação), não se excluindo que desta integração vertical possam resultar entraves adicionais à concorrência no mercado, em particular se o operador integrado verticalmente passar a impedir ou a dificultar, em benefício das suas próprias empresas que atuam a jusante, o acesso dos concorrentes destas últimas à utilização do terminal portuário.
- (vi) Concluiu-se, ainda, pela inexistência de um poder negocial significativo dos utilizadores das infraestruturas portuárias, os quais se encontram, em larga medida, dependentes destas e, conseqüentemente, o poder negocial dos clientes das infraestruturas portuárias não parece ser suficiente para contrabalançar os efeitos resultantes de uma reduzida concorrência no mercado.

Questão 3

Concorda que existem entraves ou constrangimentos significativos à concorrência que afetam o setor portuário nacional?

Questão 4

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

Questão 5

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

Questão 6

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

5 Recomendações AdC

Após o exercício de identificação de factos, sintomas e causas (de índole concorrencial) de um funcionamento menos eficiente dos portos, a AdC procedeu à identificação de medidas e recomendações que visam mitigar os constrangimentos de natureza concorrencial identificados e, dessa forma, contribuir para reforçar a eficiência, a qualidade e a competitividade dos portos nacionais.

A promoção da concorrência no setor portuário deve fazer-se a dois níveis distintos: ao nível da concorrência no mercado e ao nível da concorrência pelo mercado. Ou seja, importa promover as condições de **concorrência no mercado**, tanto ao nível da concorrência entre terminais portuários²⁰, como, também, ao nível da concorrência entre prestadores dos serviços portuários (v.g., serviços de pilotagem, reboque, amarração, abastecimento e recolha de resíduos nos navios). Importa, igualmente, promover as condições de **concorrência pelo mercado**, garantindo não apenas que a concessão de terminais portuários se realiza num ambiente de efetiva concorrência entre potenciais concessionários, mas também adequando os prazos das concessões ao estritamente necessário, aumentando, assim, a frequência com que a concessão volta ao mercado.

Deverá procurar, ainda, garantir-se que possíveis poupanças de custos a montante da cadeia de valor – incluindo eventuais reduções de rendas cobradas pelas administrações portuárias – serão efetivamente transmitidas ao longo da cadeia, em benefício dos utilizadores finais dos portos, i.e., dos carregadores²¹.

A AdC identificou, também, determinados problemas relacionados, por um lado, com o modelo de governação do setor portuário, e, por outro lado, com o modelo tarifário definido nos contratos de concessão – designadamente ao nível das rendas cobradas pelas administrações portuárias aos operadores de terminais –, os quais, de forma indireta, são passíveis de condicionar ou restringir a concorrência no mercado.

Neste sentido, a AdC apresenta um conjunto de **5 recomendações** que visam promover a concorrência no setor portuário:

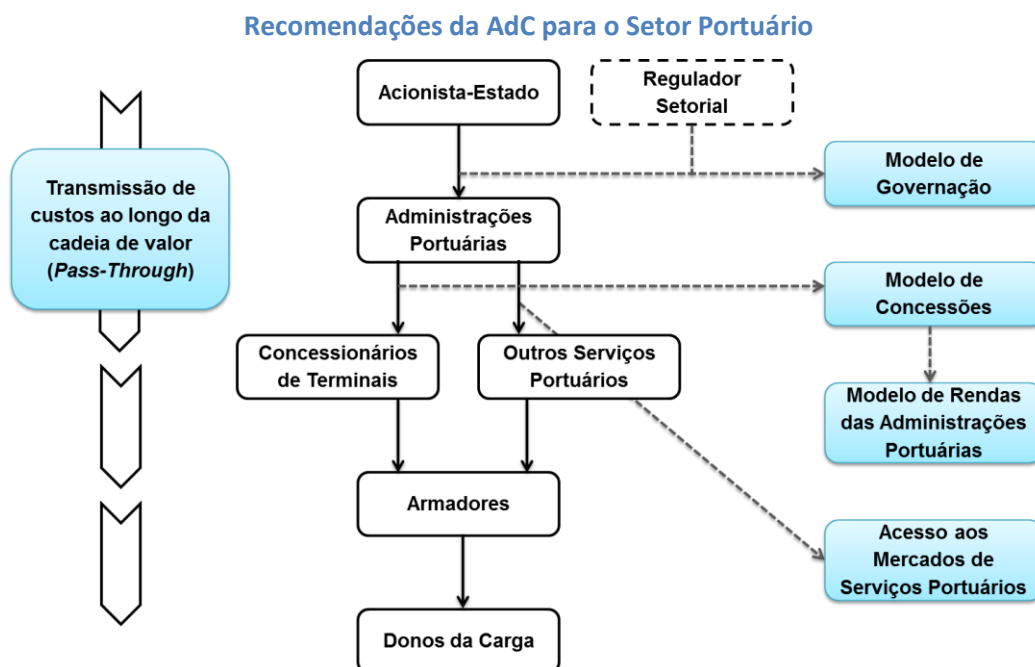
- Recomendação 1 – (Re)definição do **modelo de governação** do setor portuário;
- Recomendação 2 – (Re)definição do **modelo de concessões**;

²⁰ No que se refere à concorrência entre terminais portuários, esta pode ocorrer entre terminais localizados no mesmo porto (i.e., concorrência intra-porto) ou entre terminais localizados em diferentes portos (i.e., concorrência inter-portos).

²¹ Note-se que quanto maior for a pressão concorrencial sentida pelas empresas que atuam em determinado nível da cadeia de valor, maior será o incentivo destas para transmitirem a jusante, sobre a forma de preços mais baixos, eventuais poupanças de custos que consigam obter. Assim, medidas de promoção da concorrência nos vários níveis da cadeia contribuem para um reforço da transmissão de poupanças de custos ao longo da cadeia de valor, em benefício dos utilizadores finais dos portos.

- Recomendação 3 – (Re)ajustamento do **modelo de rendas das administrações portuárias**;
- Recomendação 4 – Liberalização do **acesso aos mercados dos serviços portuários**;
- Recomendação 5 – Reforço da **transmissão de custos ao longo da cadeia de valor** do setor portuário (*pass-through*).

A seguinte figura identifica, de uma forma esquemática, os principais intervenientes na cadeia de valor do setor portuário e as relações que se estabelecem entre eles, bem como as áreas visadas pelas recomendações da AdC. Assim, as administrações portuárias determinam as condições de acesso aos portos, seja por via dos modelos de concessão de terminais portuários, seja, também, por via das condições de acesso à prestação de outros serviços portuários; e, por sua vez, respondem perante o acionista-estado. Os armadores recorrem aos serviços dos operadores de terminais portuários e aos prestadores dos outros serviços portuários, cada vez que acedem a um qualquer porto para movimentar carga de ou para os seus navios; e, por sua vez, prestam serviços de transporte marítimo de mercadorias aos utilizadores últimos das cadeias logísticas que englobam os portos, i.e., aos carregadores.



Fonte: AdC.

A seguinte tabela apresenta, de uma forma muito sumariada, as **5 recomendações** propostas pela AdC para o setor portuário, passando-se, de seguida, a uma descrição detalhada de cada uma dessas recomendações.

Recomendações da AdC para a promoção da concorrência no setor portuário

Modelo de Governação dos Portos	<ul style="list-style-type: none"> Prever a separação clara entre a atividade regulatória, a atividade de administração portuária e as atividades comerciais de prestação de serviços e exploração de terminais Implementação efetiva do regulador setorial, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) Principais objetivos das administrações portuárias: promover a utilização das infraestruturas portuárias, do desempenho dos serviços portuários e do <i>value for money</i> para os utilizadores finais dos portos, incluindo a redução de tarifas e taxas
Acesso às Concessões de terminais portuarios	Adotar as regras e princípios estabelecidos na recente Diretiva da UE relative às concessões (Directiva 2014/23/EU)
Modelo de Rendias das Administrações Portuárias	<ul style="list-style-type: none"> Reduzir rendas cobradas pelas administrações portuárias relativas às concessões Reduzir a componente variável das rendas cobradas pelas administrações portuárias relativas às concessões
Acesso aos mercados de serviços portuarios	Liberalização do acesso aos mercados dos serviços portuarios
Transmissão de custos ao longo da cadeia de valor (<i>pass-through</i>)	Promover a transmissão de qualquer poupança de custos a montante da cadeia de valor – incluindo a redução de rendas cobradas pelas administrações portuárias – para os utilizadores finais dos portos, por via da renegociação dos atuais contratos de concessão e a implementação de mecanismos de incentivos (bonificações e penalizações) ligados ao desempenho – devendo criar-se, também, os necessários instrumentos de medição do desempenho

Fonte: AdC.

Questão 7

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

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

- Recomenda-se que o modelo de governação dos portos, que regula a relação entre as administrações portuárias e o Acionista-Estado, passe a prever, como linha orientadora das administrações portuárias, a promoção da utilização eficiente das infraestruturas, do desempenho dos serviços portuários e do valor gerado para os utilizadores dos portos. E, como objetivos intermédios tendentes à promoção daqueles valores, a efetiva promoção da concorrência entre terminais e prestadores de serviços portuários e a redução das rendas cobradas pelas administrações portuárias.
- Deverão prever-se mecanismos que restrinjam ou comprometam o Estado a não impor às administrações portuárias a distribuição (excessiva) de dividendos, por forma a não comprometer a sustentabilidade económico-financeira e capacidade de investimento dos portos e/ou a não obrigar a uma oneração excessiva dos utilizadores dos portos.
- As administrações portuárias deverão estar obrigadas a publicar um conjunto alargado de indicadores de eficiência e de produtividade dos portos e terminais portuários, que permitam

a comparação de desempenho dos vários portos nacionais e entre estes e os principais portos internacionais.

- A AdC recomenda que se implemente uma clara separação entre a atividade regulatória, a atividade de administração portuária e as atividades comerciais de prestação de serviços e exploração de terminais portuários. E que, nesse âmbito, se prossigam os passos necessários a uma efetiva implementação do (novo) regulador setorial, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT).

Questão 8

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

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

- A promoção da abertura das concessões à concorrência deve fazer-se em duas dimensões: por um lado, os procedimentos e contratos de concessão deverão ser desenhados de forma a garantir que a concessão é feita num ambiente de efetiva concorrência entre potenciais concessionários; por outro lado, deverá promover-se a frequência com que a concessão volta ao mercado, seja por via da definição de prazos de concessão adequados ao estritamente necessário para a recuperação do investimento, seja, ainda, pela possibilidade de se prever a rescisão antecipada da concessão, seguida de um novo procedimento concursal.
- Recomenda-se que os contratos de concessão resultem numa efetiva transferência de risco para o concessionário.
- Recomenda-se que a duração dos contratos de concessão seja limitada ao prazo estritamente necessário para que o concessionário possa esperar, razoavelmente, recuperar os investimentos realizados, a par de uma remuneração do capital investido considerando taxas de remuneração estritamente necessárias para o nível de risco por si assumido.
- No mesmo sentido, recomenda-se que não sejam exercidas as cláusulas de renovação/extensão temporal que possam constar de alguns dos atuais contratos de concessão, devendo estas concessões ser, o quanto antes, abertas à concorrência em novo procedimento competitivo de atribuição das mesmas.
- Recomenda-se que os princípios de duração mínima das concessões e de promoção da concorrência sejam, claramente, prioritários face a eventuais critérios relativos à maximização das receitas do concedente.
- Deverá ponderar-se a possibilidade de determinadas concessões terem, mediante a adequada compensação ao concessionário, um prazo de duração inferior ao estritamente necessário à recuperação do investimento, como forma de promover a frequência de abertura da concessão à concorrência.
- Recomenda-se que os contratos incluam os adequados mecanismos que permitam, perante a ocorrência de eventuais alterações (não previstas no contrato inicial) às circunstâncias e condições de mercado, proceder a uma rescisão antecipada da concessão.
- Recomenda-se ainda que eventuais modificações substanciais à concessão apenas devam ocorrer, por regra, mediante novo procedimento concursal; devendo excluir-se, contudo,

desta regra, modificações que envolvam, entre outros aspetos, uma redução significativa no prazo de concessão.

- Recomenda-se que, no âmbito dos procedimentos de concessão, se formulem requisitos e critérios de seleção que sejam não discriminatórios e proporcionais, que se relacionem com o objeto da concessão e que sejam elaborados de forma a evitar uma redução artificial da concorrência, nomeadamente através de requisitos e critérios que favoreçam um(alguns) operador(es) económico(s) específico(s) face aos restantes potenciais concorrentes.
- E, por outro lado, o próprio procedimento de atribuição da concessão deverá ser definido de modo a prevenir a exclusão artificial de concorrentes, devendo, ainda, procurar minimizar os riscos de conluio entre os participantes no procedimento.
- Recomenda-se um reforço dos poderes das administrações portuárias no sentido destas poderem excluir determinados candidatos a uma concessão, quando estejam em risco as condições de concorrência no mercado. E, ainda, um claro reforço do peso atribuído ao critério risco regulatório/risco de impacto concorrencial, na avaliação das várias propostas a uma concessão.

Questão 9

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

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

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

Questão 10

Concorda com a redução das rendas cobradas pelas Administrações Portuárias no âmbito dos contratos de concessão? Concorda que tal redução das rendas deverá passar, sobretudo, pela redução significativa do peso das rendas variáveis na estrutura de rendas cobradas pelas Administrações Portuárias?

Questão 11

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

Questão 12

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

Questão 13

Concorda com a renegociação de alguns dos atuais contratos de concessão? Nesse âmbito, concorda que se proponha uma redução significativa das rendas variáveis pagas pelos concessionários às Administrações Portuárias? Concorda que, em contrapartida à referida redução das rendas variáveis, se proceda a uma redução dos prazos (restantes) das concessões?

Questão 14

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

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

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

Questão 15

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

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

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

Questão 16

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