

Conferência “Portos & Concorrência”

Sessão “A visão da AdC” – Ana Sofia Rodrigues

18 de fevereiro de 2019 (14:45)

20 min

Boa tarde.

Gostava antes de mais de agradecer o convite dirigido à Autoridade da Concorrência para participar nesta conferência sobre Portos e concorrência, e para partilhar a sua visão para o setor.

A audiência reúne visões muito diversas sobre este setor, e o formato escolhido cria o contexto para a polivalência de perspetivas partilhadas.

Mas estou certa de que sobre um ponto não haverá qualquer divergência: a **importância crucial do setor portuário para a economia e a sociedade portuguesas**, no seu **passado**, no seu **presente** e no seu **futuro**.

O setor tem contribuído **direta e indiretamente para a criação de emprego** e para o **desenvolvimento económico**.

Com efeito, em 2017, cerca de 25% do valor das importações e 31% do valor das exportações, a nível nacional, foram efetuadas por recurso ao transporte marítimo de mercadorias.

Esse papel tem sido fomentado pelo **crescimento sustentado da procura de transporte marítimo de mercadorias e de serviços portuários**, na sequência do *aumento dos fluxos de comércio internacional* e do reforço *da integração da economia mundial*.

O transporte marítimo de mercadorias registou um crescimento de mais de 4% em 2017, a nível mundial, a taxa mais elevada dos cinco anos anteriores. Esta tendência acompanhou a evolução positiva da economia, a nível global.

Para o futuro, há **desafios e oportunidades** para o setor.

A *Review of Maritime Transport* das Nações Unidas identificou, na sua edição de 2018, 7 grandes desafios para o setor.

Entre estes, refiram-se:

- Os **riscos das políticas de comércio**, no contexto de **guerras comerciais**; com uma **crescente tendência protecionista** que ameaça o crescimento económico a nível global;
- A **digitalização da economia** e a **expansão do comércio eletrónico**; e
- A consolidação, com o **papel crescente das alianças e de operações de concentração** no setor.

O papel a desempenhar pelo setor portuário na gestão das oportunidades e desafios futuros dependerá do seu grau de eficiência.

A consciência da **relevância do setor marítimo-portuário** para Portugal e da **necessidade de promoção da concorrência ao longo da cadeia logística do transporte marítimo de mercadorias** motivaram um **conjunto polivalente de análises** da AdC ao setor, abrangendo **matérias estruturais, legais e regulamentares**.

- Em **julho de 2015**, a AdC submeteu a consulta pública um estudo que suscitou um amplo debate sobre a concorrência no setor.
- Entre **abril de 2016 e julho de 2018**, a AdC, em colaboração com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), desenvolveu uma **avaliação detalhada do impacto concorrencial do quadro legislativo e regulatório nacional aplicável ao setor**.

Neste âmbito, a AdC promoveu, uma vez mais, uma interação próxima com os *stakeholders* do setor.

Essa avaliação culminou num conjunto de recomendações da OCDE e num pacote de propostas de alteração legislativa e regulamentar da AdC.

No total, 116 propostas de alteração referentes ao setor portuário, constantes do Plano de Ação da AdC para a Reforma Legislativa e Regulatório abrangendo o transporte rodoviário, ferroviário, marítimo e portuário.

- Mais recentemente, em **dezembro de 2018**, a AdC publicou a versão final do estudo sobre concorrência no setor.

Este relatório **reforça o enfoque sobre as concessões de terminais portuários**, num momento em que **a vigência de uma parte significativa dos contratos em vigor cessa no horizonte dos próximos 5 a 10 anos**, encontrando-se alguns em processo de renegociação.

Adicionalmente, a publicação deste relatório coincide com um **outro marco importante**: a implementação do plano de investimentos para o sistema portuário nacional, no valor de cerca de **1,8 mil milhões de euros até 2026**, que pretende mitigar as restrições de capacidade e melhorar as condições de intermodalidade.

Noto, a este respeito, contudo, que o trabalho da AdC se tem focado na atividade portuária, mas não no aspeto da intermodalidade, sem prejuízo da sua importância para o desenvolvimento do setor.

O momento atual apresenta-se assim como uma janela de oportunidade para promover a eficiência e a concorrência no setor portuário nacional. Importa concretizar esta oportunidade

Descrito o contexto, passo agora às principais conclusões das análises desenvolvidas pela AdC.

As recomendações da AdC (no relatório de dezembro de 2018) – 16, no total - podem organizar-se em 3 grandes grupos de recomendações.

- O **primeiro**, pretende contribuir com a perspetiva de concorrência para os processos de atribuição e renegociação de contratos de concessão de terminais portuários;
- O **segundo**, visando contribuir para a otimização do contexto de governação dos portos;
- O **terceiro**, diz respeito à promoção da concorrência na prestação de serviços portuários.

I - Concessões

No que respeita às concessões, as medidas recomendadas pela AdC visam a **promoção das condições de concorrência pelo mercado**, através da **abertura das concessões à concorrência em procedimentos bem desenhados e participados**.

Note-se que estas recomendações para a atribuição de concessões aplicam-se a este como a qualquer outro setor da economia nacional.

Uma das principais dimensões na atribuição de concessões prende-se com a questão do investimento no âmbito do contrato.

Neste contexto, a competitividade dos portos portugueses a nível internacional e o seu contributo para a economia nacional dependem da qualidade das infraestruturas e dos equipamentos.

1. Para assegurar esta dimensão é crucial que se criem as condições para investimento eficiente.

Para que haja incentivos ao investimento, o prazo das concessões tem de ser determinado de forma a não comprometer a recuperação dos investimentos.

É isto que a AdC defende.

Isto é, que a duração do prazo das concessões esteja associada ao prazo necessário à amortização dos investimentos previstos, não

excedendo o necessário para que o concessionário possa recuperar o investimento efetuado e obter uma remuneração do capital investido em condições de exploração normais, **em linha com a Diretiva Europeia de 2014 sobre as Concessões – diretiva 2014/23/UE.**

A análise desenvolvida pela AdC revelou que a duração total de uma parte substancial dos contratos de concessão em vigor é de 30 anos.

O argumento para durações longas de contratos de concessão é o da necessidade de tempo para a amortização dos investimentos.

Contudo, a **OCDE concluiu que não existe uma relação significativa entre a duração dos contratos e os investimentos privados acumulados.**

Nessa medida, as longas durações, que trazem riscos para a eficiência dos portos, não estarão a servir o seu propósito de fomentar condições de investimento.

Importa, por isso, implementar uma abordagem mais exigente e estruturada de avaliação e fundamentação da duração adequada para as concessões dos terminais portuários.

2. A AdC recomenda ainda que se **privilegie a abertura de novo procedimento competitivo face**, quando a opção se colocar, **à renegociação ou à extensão temporal** de alguns dos atuais contratos de concessão.

Assim, os termos da concessão são sujeitos à concorrência com maior frequência, o que permite ajustá-los a alterações nas condições de mercado.

Esta medida permite aumentar a probabilidade de que, em cada momento, **o concessionário seja o operador mais eficiente.**

Essa opção permite, ainda, **evitar o encerramento do mercado a outros operadores.**

Adicionalmente, são bem conhecidos, na literatura e na prática, os riscos de processos de negociação em termos de benefícios injustificados para o concessionário.

Por essa razão, a AdC defende que, quando possível, não se adie o momento de sujeição da concessão à concorrência.

Contudo, não chega termos procedimentos abertos. Importa promover a participação de licitantes, em concorrência, nesses procedimentos.

3. Como tal, as recomendações da AdC visam também a promoção da participação nos procedimentos.

O que a AdC defende neste ponto é que se estabeleçam critérios de adjudicação objetivos, não discriminatórios e proporcionais.

Sugere-se ainda que, para reduzir a assimetria entre o incumbente e restantes participantes, seja **disponibilizada aos participantes informação** que permita a elaboração de propostas com estimativas de custos e valor mais precisas.

Um contexto de maior participação tem o potencial de oferecer oportunidades para a gestão eficiente e competitiva dos terminais portuários.

É importante que o enfoque esteja nisso mesmo.

4. Por isso, a AdC defende uma redução das rendas variáveis dos contratos de concessão, em benefício dos utilizadores dos terminais.

As rendas variáveis têm um impacto direto nos custos variáveis suportados pelos prestadores de serviços nos terminais.

Como tal, é provável que se reflitam nas condições que oferecem aos utilizadores finais dos portos.

Importa, por isso, promover a eficiência, através da redução do peso e dimensão desta componente.

5. Na mesma linha, a AdC defende que, em caso de renegociação da concessão, se tente diminuir o prazo remanescente da concessão ou a duração da eventual extensão da sua vigência.

Em contrapartida, pode aceitar-se a diminuição das rendas variáveis cobradas ao concessionário. Esta redução deverá traduzir-se na diminuição dos preços pagos pelos utilizadores do terminal portuário e dos serviços prestados no mesmo e, também, dos preços pagos pelos consumidores.

Este conjunto de recomendações assume particular relevância quando 15 dos 27 contratos analisados vão terminar até 2025.

Para conseguirmos concretizar para o país os benefícios do investimento, é crucial que exista concorrência na atribuição das concessões. É neste sentido que vêm as recomendações da AdC.

II – Modelo de Governação dos Portos

No que respeita à governação dos portos, a AdC recomendou a redefinição do modelo de governação, com base em **quatro medidas centrais:**

1. Separação clara das atividades atualmente desempenhadas pelas administrações portuárias: que estão ativas na (i) regulação do setor portuário; (ii) na administração de portos; e (iii) na prestação de serviços portuários e exploração de terminais portuários.

Esta recomendação visa eliminar o **conflito de interesses** associado à atribuição, às administrações portuárias, das funções que referi.

2. A AdC defende também a orientação da atuação das administrações portuárias por referência à promoção da utilização eficiente das infraestruturas, do bom desempenho dos serviços e do valor gerado para os utilizadores, **ao invés da maximização das receitas.**

3. Considera-se aliás que as **receitas das administrações portuárias não devem ser superiores às estritamente necessárias para garantir a sua sustentabilidade económico-financeira** e a sua capacidade para financiar os investimentos pelos quais sejam responsáveis.

O objetivo desta recomendação é o de **mitigar os incentivos das administrações portuárias para aumentar os preços dos serviços e as rendas cobradas**, em detrimento da eficiência da operação dos serviços portuários.

4. Por fim, a AdC recomendou ainda que as administrações portuárias publiquem indicadores de eficiência e de produtividade dos portos, no sentido de permitir aos utilizadores dos portos tomar uma decisão mais informada sobre quais utilizar.

Estas recomendações têm por objetivo promover um modelo de gestão portuária que seja um elemento mais relevante na concretização das oportunidades que o setor enfrenta.

Um modelo focado na eficiência de um setor que tem uma importância vital na economia Portuguesa.

III – Prestação de serviços portuários

Passo agora ao terceiro pacote de recomendações da AdC, que diz respeito aos serviços portuários.

No que respeita à prestação de serviços portuários, a AdC identificou margem para uma **maior participação do setor privado**.

A AdC recomendou a efetiva **liberalização do acesso aos mercados dos serviços de reboque portuário e de pilotagem** – em particular neste último, que continua nas mãos das administrações portuárias.

A implementação dessa recomendação deve consistir na adoção do princípio geral de liberdade total de acesso à prestação dos serviços em

causa em todos os portos nacionais, através do regime de licenciamento, conforme previsto no Regulamento (UE) 352/2017.

O licenciamento tende a gerar mais benefícios para os consumidores e para a economia nacional do que a atuação da administração portuária e o regime de concessão.

Contudo, têm sido estes dois últimos regimes os predominantes na prestação de serviços de reboque e pilotagem, nos portos Portugueses.

Já o regime de licenciamento promove uma maior pressão concorrencial sobre cada prestador.

Esta maior disciplina concorrencial tem tanto uma dimensão estática – com vários prestadores a concorrer num dado momento de tempo - como dinâmica, tendo em conta que, ao longo do tempo, o número desses prestadores pode variar.

Sem prejuízo, a AdC reconhece que podem existir situações que justificam a limitação desse acesso ou a definição de obrigações de serviço público no seu âmbito.

Contudo, tal apenas deve acontecer mediante **condições muito específicas** e em termos bem definidos, determinados pelas condições de operação.

O objetivo destas recomendações é o de otimizar a concorrência no mercado entre prestadores de serviços, dentro dos portos e entre portos.

Caso contrário, perdemos a oportunidade de traduzir todas estas condições em benefícios para os utilizadores dos portos e, em última instância, os consumidores.

Os 3 grandes grupos de recomendações da AdC pretendem responder a diversos constrangimentos identificados no setor portuário nacional.

A sua implementação permitiria promover a concorrência no setor e, consequentemente, o aparecimento de ofertas mais competitivas para

os utilizadores dos portos, em benefício último dos consumidores e da competitividade da economia nacional.

Projeto AdC/OCDE

O Projeto realizado em colaboração com a OCDE visou também a promoção da concorrência no setor, por via da eliminação de barreiras à concorrência que resultam inadvertidamente do contexto legal e regulamentar do setor.

Deste trabalho, resultaram recomendações da OCDE e um conjunto de 116 propostas de alteração legislativa e regulamentar da AdC para o setor portuário.

Para além das temáticas já cobertas, destaco 3 dessas recomendações.

- **Permitir que agências de trabalho temporário cedam mão-de-obra portuária a operadores de movimentação de carga – a lei atualmente obriga a objeto social único**, aumentando a concorrência no fornecimento dessa mão-de-obra, sem deixar de exigir o cumprimento das regras legais aplicáveis à atividade;
- **Abolir os requisitos relativos a garantias financeiras, de capital social mínimo, de equipamentos e de trabalho** impostos aos prestadores de serviços de reboque e agentes de navegação, promovendo a entrada no mercado e a eficiência operacional; e
- **Reducir o custo e a burocracia inerentes à obtenção de certificados de isenção de pilotagem e alargar o acesso à profissão de piloto**, com o objetivo de melhorar a competitividade dos serviços de pilotagem nos portos.

Concluo, agora, referindo-me à importância da implementação das diversas medidas e recomendações – da AdC e da OCDE – para o setor.

A implementação dessas medidas deverá gerar melhorias ao nível da eficiência na operação e exploração dos terminais portuários e na

prestação de serviços portuários – e, consequentemente, gerar ganhos para os utilizadores dessas infraestruturas e também para os consumidores.

As recomendações darão assim um contributo positivo relevante para o desenvolvimento do setor marítimo-portuário nacional e da economia nacional como um todo.

As oportunidades de desenvolvimento do setor serão também com certeza discutidas nas próximas sessões, que serão certamente tão interessantes quanto profícias para a reflexão sobre o setor marítimo-portuário nacional e, em particular, sobre o seu futuro.

Concluo agradecendo a vossa atenção e desejando um bom resto de conferência.