

DEBATE SOBRE A “A CONCORRÊNCIA NO SETOR PORTUÁRIO”

Auditório Alto dos Moinhos, Lisboa

26 de janeiro de 2016

I. CUMPRIMENTOS PROTOCOLARES

1. Gostaria de começar por saudar a presente iniciativa da Transportes em Revista, promovendo este debate de reflexão sobre a concorrência no sistema portuário, de reconhecida relevância no contexto do ecossistema da mobilidade e dos transportes e para a competitividade da economia nacional.

II. ELEMENTOS SUBSTANTIVOS

2. O transporte marítimo é responsável pelo escoamento de 80% do comércio mundial, 40% do tráfego de mercadorias intraeuropeu e 60% do escoamento do comércio externo de Portugal, constituindo-se como um dos pilares fundamentais no crescimento da economia global e na prosperidade das nações, sendo igualmente um fator essencial de competitividade das empresas a nível mundial.

Trata-se de uma atividade liberalizada a nível internacional, sem prejuízo da manutenção de obrigações de serviço público em determinados mercados específicos, como é o caso da cabotagem insular, expressas num conjunto de regras claras, precisas e não discriminatórias, por forma a assegurar a prestação de serviços de transporte marítimo de forma regular, estável e fiável, exigível pela natureza específica e ultraperiférica dos tráfegos insulares das Regiões Autónomas.

3. As especificidades do transporte marítimo impõem a adequação e a especialização das infraestruturas e serviços associados, em especial dos portos que desempenham um papel chave de interconexão com a infraestrutura terrestre da cadeia logística de transporte ao nível europeu.

Mais do que isso, os portos constituem verdadeiros nós logísticos, a partir dos quais se organizam os fluxos logísticos multimodais da Rede Transeuropeia de Transportes, e desempenham um papel relevante para a redução do congestionamento da rede e promoção da sua eficiência socioeconómica, ambiental e energética.

A par da sua localização e adequação da capacidade infraestrutural para operação dos navios e cargas mais exigentes no mercado que servem, é igualmente indispensável que os portos mantenham e promovam a melhoria contínua de procedimentos, abertos e transparentes, que permita uma prestação de serviços eficiente e de elevada qualidade aos navios e cargas (e passageiros nos casos aplicáveis), bem como a criação de condições favoráveis ao investimento, reduzindo os custos de contexto, potenciando a contribuição da logística e internalizando um novo ambiente de regulação económica e de promoção e defesa da concorrência.

4. Em conformidade com os seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, A AMT – Autoridade da Mobilidade e dos Transportes assume as atribuições em matéria de regulação económica, promoção e defesa da concorrência e de supervisão dos mercados da mobilidade no âmbito dos transportes terrestres, fluviais e respetivas infraestruturas, e da atividade económica no sistema dos portos comerciais e transportes marítimos.

Sobre este enquadramento jurídico é oportuno lembrar que o mesmo diploma que aprovou os Estatutos da AMT estabelece que ela também se rege pelo Regime Jurídico da Concorrência (Decreto-Lei n.º 19/2012, de 8 de maio).

5. A atuação da AMT, enquanto regulador económico, visa essencialmente:

- Suprir falhas do mercado,
- Sem gerar falhas do Estado,
- Construindo um paradigma de concorrência inclusiva - que corresponde ao descrito nos Tratados fundacionais da Construção Europeia pela expressão “concorrência não falseada” - sem restrições nem distorções,
- Protegendo o bem público da mobilidade, e
- Promovendo os equilíbrios dinâmico e resiliente de três racionalidades: Investidores, utilizadores / profissionais / consumidores, e contribuintes.

No desenvolvimento desta ação são necessárias medidas intrínsecas a cada um dos mercados relevantes da mobilidade, concretizados nos diferentes modos de transporte, bem como medidas advenientes de outras realidades exógenas.

6. Em desenvolvimento da Pronúncia da AMT referente ao “Estudo sobre a Concorrência no Setor Portuário”, sob a égide do artigo 61.º, número 3, do Regime Jurídico da Concorrência, irei centrar a minha intervenção em torno dos aspetos associados às distorções de concorrência, prevalentes no sistema portuário, no contexto europeu.

7. A configuração concreta do paradigma da “concorrência não falseada”, estatuída pelos Tratados, é fortemente influenciada pelas regras da União Europeia, quer nas suas competências exclusivas, quer naquelas que são partilhadas com os Estados-Membros, e, em conjunto, acabam por determinar a sustentabilidade financeira e ambiental, a competitividade, a qualidade, e a coesão económica, territorial e social do Ecosistema Português de Mobilidade e dos Transportes, daí advindo manifestas repercussões para a Sociedade e para a Economia Nacional.
8. As questões associadas às distorções de concorrência no sistema portuário são indissociáveis do modelo das concessões para operação portuária em Portugal que, estando em génese alinhado com as boas práticas concorrenciais, merece, contudo, uma avaliação ponderada de algumas dimensões fundamentais para a competitividade dos portos, numa abordagem que não pode ignorar os vários mercados relevantes, conforme considerações que apresentarei de seguida.
9. Sendo os portos uma componente de uma atividade global e liberalizada que é o transporte marítimo, é natural que o mercado portuário relevante dos portos nacionais não se restrinja ao âmbito geográfico do território nacional, estendendo-se igualmente ao mercado ibérico e europeu, e mesmo a territórios terceiros numa área geográfica de proximidade, como por exemplo o Norte de África.
10. De facto, a maioria dos portos nacionais estão inseridos na Rede Transeuropeia de Transportes e os principais portos, ou seja Leixões, Lisboa e Sines, integram a rede principal, especificamente o Corredor Atlântico que liga a Península Ibérica, a fachada atlântica europeia e o centro da Europa, através da zona ocidental de França e a Normandia e ainda mais a Leste até Estrasburgo/Mannheim na Alemanha.

O Corredor Atlântico apresenta, efetivamente, uma prominente dimensão externa, com base na sua conectividade marítima num contexto mundial, estando ligado às principais rotas marítimas intercontinentais Norte – Sul e Este – Oeste, que interligam a Europa à América, África e Extremo Oriente, desempenhando os portos portugueses integrados neste Corredor um papel essencial.

11. Será neste contexto transeuropeu que se deverão analisar os elementos centrais da concorrência do sistema portuário nacional, podendo, na análise geográfica obrigatória para a identificação dos mercados relevantes, considerar-se três dimensões da procura e da oferta dos serviços que se fazem sentir nos portos nacionais:

- Mercado portuário nacional;
- Mercado portuário ibérico;
- Mercado portuário europeu.

12. Por sua vez, importa também a segmentação dos mercados por tipos de carga, designadamente dos granéis, sólidos e líquidos, e da carga geral, que por sua vez se poderá desagregar em carga contentorizada, carga fracionada e carga *roll on – roll off*, cada um com as suas especificidades.

Contudo, é o mercado dos contentores que apresenta atualmente maior dinamismo e relevância no âmbito das questões da concorrência, portanto onde centro basicamente esta análise.

13. A **operação portuária no contexto do mercado nacional** não se realiza ao abrigo de um único modelo, mas sim na coexistência de um duplo modelo contratual, ou seja, os contratos de concessão de serviço público e os contratos de concessão de utilização privativa de domínio público.

A atividade portuária exercida em terminais de uso privativo é praticamente ignorada no regime jurídico da operação portuária que apenas trata detalhadamente a exploração em regime de concessão de serviço público nos terminais portuários, implicando que os terminais de uso privativo funcionem sob o regime de mera utilização dominial, determinados por instrumentos contratuais ou administrativos sem especial vocação portuária.

Apesar de ser racional que os dois tipos de operação portuária tenham diferente tratamento jurídico e económico, não é aceitável que os terminais de uso privativo e público não se sujeitem às mesmas vicissitudes, não se podendo igualmente ignorar as iniludíveis distorções da concorrência subjacentes a um ordenamento jurídico que esteja estruturado no modelo dual de concessão de serviço público *versus* utilização privativa.

14. Ainda no mercado da operação portuária nacional, outro aspeto que merece uma cuidada reflexão refere-se ao ajustamento do modelo de rendas das Administrações Portuárias, em especial no que reporta à redução das rendas variáveis cobradas no âmbito dos contratos de concessão, devendo assegurar-se efetivamente que a redução de custos da operação portuária se transmita ao longo de todos os níveis da cadeia de valor, sem retenções, de forma a repercutir-se positivamente junto do utilizador final do porto, geralmente o carregador.

Importa, por sua vez, assinalar as dificuldades de aplicação desta redução às concessões existentes, uma vez que as mesmas foram atribuídas na sequência de procedimentos concorrenciais de contratação pública e que a sua alteração, para além de depender da vontade negocial dos concessionários, não poderá traduzir-se em alterações substanciais que, na prática, consistiriam na atribuição de novas concessões por ajuste direto.

15. Numa dimensão de **análise do mercado ibérico**, onde os portos de Portugal e Espanha se encontram num ambiente de indiscutível concorrência, será também relevante ponderar sobre a disparidade de regras de concessão de operação portuária em vigor nos dois países.

Como é do conhecimento dos presentes, a legislação espanhola relativa aos portos e marinha mercante foi alterada em 2014, com o intuito de melhorar a competitividade do sistema portuário e aumentar o investimento privado em infraestruturas portuárias, conferindo a faculdade de aumentar o prazo dos contratos de concessão até 50 anos, prorrogáveis até 75 anos, em função do investimento realizado.

Estes prazos são também aplicáveis a prorrogações dos contratos de concessão já existentes, a pedido dos concessionários, com fundamento nomeadamente na realização de novo investimento, ou numa redução de pelo menos 20% das taxas máximas incluídas nos títulos de concessão.

Na perspetiva do investidor privado, o atual regime legal espanhol oferece condições de operação economicamente mais vantajosas que o nacional, o que é particularmente importante na medida em que, em muitos aspetos, os portos de Portugal e Espanha integram o mesmo mercado relevante.

16. Finalmente, ao nível do **mercado da operação portuária no Espaço Europeu**, a dualidade de modelo de contrato de operação portuária existente, especificamente a concessão de serviço público e os contratos que têm por objeto a utilização do terreno, nomeadamente concessões dominiais, arrendamentos ou *land lease*, propiciam situações de distorção da concorrência com prejuízo para o sistema portuário nacional.

Estas situações de distorção de concorrência permitidas pelo modelo jus-concorrencial da dualidade europeia de operação portuária - concessão versus *land lease* - significam que os países cujo modelo de operação portuária se baseia na figura de concessão, que predomina nos países do Sul da Europa, e particularmente em Portugal, estão em desvantagem manifesta em relação aos países do Norte da Europa onde predomina o modelo de *land lease*.

Será importante não esquecer que existem efeitos de substituição entre terminais de portos e países diferentes, sendo igualmente importante a concorrência entre portos na captação de investimento privado que não poderá ser ignorada.

Cabe aqui uma referência particular à duração dos contratos de operação portuária nos países do Norte da Europa que podem, em alguns casos, ser prorrogados até 100 anos, potenciando condições de atratividade muito relevantes para o investimento privado em terminais portuários.

17. Em face do exposto, a visão da AMT sobre a concorrência no setor portuário poderá ser sumarizada, no contexto dos principais mercados relevantes, da seguinte forma, retomando as observações constantes da referida Pronúncia, sob a égide do artigo 61.º, número 3, do Regime Jurídico da Concorrência:

17.1. No âmbito do mercado da operação portuária em Portugal:

- Importa ponderar se a operação portuária deve estar sujeita a um único modelo contratual, ao invés de uma divisão de modelos entre terminais de uso privativo e terminais de serviço público;

- No que reporta ao modelo de rendas das Administrações Portuárias e transmissão de custos ao longo da cadeia de valor, deverá valorizar-se uma redução das rendas variáveis que decorra de forma gradual e necessariamente acompanhada de medidas que permitam garantir a sua repercussão por toda a cadeia de valor, evitando a sua retenção em apenas um dos níveis da cadeia, sendo igualmente desejável apontar caminhos e soluções que permitam garantir uma redução de custos transversal a todos os níveis da cadeia logística, até ao carregador.

17.2. No âmbito do mercado ibérico da operação portuária:

- Atenta a disparidade existente de regras de concessão de operação portuária em vigor em Espanha e em Portugal, será igualmente de avaliar uma eventual alteração da legislação nacional no sentido de acompanhar a legislação espanhola para garantir um nivelamento do *playing field* ou equacionar medidas alternativas que possam ser postas em prática, em tempo útil, para combater o desnivelamento originado pela opção legislativa espanhola.

17.3. Num contexto alargado da operação portuária no Espaço Europeu:

- Afigura-se essencial ponderar as distorções de concorrência subjacentes à dualidade de modelo de contrato de operação portuária existente, especificamente a concessão de serviço público e os contratos que têm por objeto a utilização do terreno.



18. Como nota final, considera-se da maior pertinência desenvolver efetivamente e consolidar o Mercado Interno de Transportes, enquanto mercado concorrencial e fortemente globalizado, devendo as medidas a adotar acautelar simultaneamente potenciais situações de restrição e / ou distorção da concorrência, promovendo em paralelo o nivelamento do *playing field* no âmbito dos vários níveis em termos de mercados relevantes – nacional, ibérico e da União Europeia.