

6/7/2019

Concorrência no Setor Portuário Abertura e competitividade diminui custos logísticos das empresas

A Autoridade da Concorrência (AdC) divulgou, em dezembro, o Estudo sobre a Concorrência no Setor Portuário. Este trabalho debruça-se sobre o setor e a procura através de um conjunto de recomendações, realçando que é necessário estimular a concorrência e, assim, aperfeiçoar o funcionamento do mercado.



Enquanto pessoa ligada ao setor fui atraído pela notícia que divulgava a publicação do Estudo e acabei a lê-lo. Dado que considero que constitui uma base válida para uma reflexão estimulante sobre as possibilidades de evolução que se colocam aos portos portugueses, intervenho a título pessoal através destas notas de leitura.

Importa registar que a AdC promoveu entrevistas e inquéritos abrangendo um leque alargado de stakeholders, acumulando um conjunto multifacetado de pontos de vista sobre a situação e as perspetivas para o futuro do setor. De facto, não existe um ponto de vista único sobre uma realidade, pelo que importa perceber a complexidade revelada pelo mosaico de opiniões e, só então, redesenhar um ambiente que se pretende tornar mais favorável para o estabelecimento da concorrência entre as várias empresas, na expectativa de alcançar ganhos de competitividade para a atividade logística e para a economia portuguesa.

Pretende-se um mercado com um funcionamento transparente, com os limites que a sua dimensão e realidade impõem. As regras de funcionamento devem ser de todos conhecidas

e a todos aplicadas. Tais regras têm tradução na legislação relativa ao setor, e dimanam dos decisores políticos, como é normal nas sociedades democráticas. É desejável que o quadro legislativo seja estável, sem que tal seja sinónimo de imutável, por isso a AdC, sempre que o considera necessário, recomenda a alteração das leis atuais no intuito de obter ganhos qualitativos para o funcionamento do mercado. É assim para as concessões de movimentação de carga, para os regimes da prestação de serviços portuários de reboques ou de pilotagem, para a cedência de mão-de-obra ou, ainda, para o regime de licenciamento de agentes de navegação.

A AdC preconiza que a supervisão do funcionamento do setor seja confiada a uma única entidade, no caso a AMT – Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, dotada das necessárias competências legais e de recursos para o exercício da sua missão. A AdC encontra nas Autoridades Portuárias um conflito de interesses que as contraindica para o exercício da regulação. Às Autoridades Portuárias, e para a respetiva área de jurisdição, caberá definir regras de exercício da atividade, licenciar ou concessionar a prestação de serviços, e fiscalizar o cumprimento das regras a que se encontram sujeitas.

Concessões de terminais portuários

Um dos aspetos que merece maior atenção à AdC é o da atribuição e duração dos contratos de concessão dos terminais portuários.

A AdC aponta o esgotamento da duração da maioria dos contratos de concessão existentes como uma janela de oportunidade que se abre para introduzir alterações no modelo de concessão vigente e, por via disso, promover ganhos de competitividade.

A AdC recomenda que a duração dos contratos, quando exceder cinco anos, deve ser limitada 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. Esta recomendação procura estabelecer o compromisso entre a estabilidade contratual, razão para o limiar de cinco anos, e a rentabilização do investimento (em condições de exploração normais). Não ignora a AdC o quadro legal recentemente estabelecido em Espanha, admitindo prazos bastante longos, mas manifesta preferência por buscar um refrescamento das condições que só a exposição da concessão à concorrência permite alcançar. Com o encurtamento dos prazos dos contratos, naturalmente, eleva-se o risco de haver descontinuidades na condução da atividade do terminal e ineficiências inerentes às fases iniciais da curva de aprendizagem.

Sem dúvida que do ponto de vista concetual o critério de definição do prazo é claro, no entanto, na prática, é difícil aceitar que se chegue ao final do prazo contratual com valores residuais a zero e os terminais, mormente no que se refere aos contentores, com

capacidade operacional para continuar a atividade com um novo concessionário. Assim, considero implícito ao critério a existência de um “resgate” pela concedente relativamente aos equipamentos-chave não integralmente amortizados.

Chama-se igualmente a atenção para que os processos concursais disponibilizem informação completa, que mitigue a vantagem que o incumbente detém, fruto do conhecimento adquirido na condução do negócio.

Quanto à definição do valor da renda a pagar à concedente, a AdC põe em causa o Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente, que é a matriz a utilizar na formação das tarifas a aplicar pelos prestadores de serviços portuários, entre os quais avultam as Administrações Portuárias. A AdC é da opinião que os critérios definidos no Regulamento do Sistema Tarifário não aparentam ser baseados em princípios da transparência, da orientação para os custos e da não discriminação.

A AdC recorda, a propósito, que a OCDE recomenda que devem ser formalizados com as Administrações Portuárias objetivos de gestão específicos não relacionados com os seus lucros, tais como a maximização da carga movimentada nos respetivos portos.



Sendo muitas vezes a componente variável da renda apresentada como uma forma de partilha do risco entre a Administração Portuária e o operador, a AdC defende, na esteira da

OCDE, que um contrato de concessão deve implicar uma significativa e efetiva transferência do risco de exploração (o risco ligado à oferta e à procura) para o concessionário.

Consequentemente, põe em causa a existência de renda variável, isto porque a Autoridade Portuária não dispõe de controlo operacional sobre o risco de procura, pelo que cabe ao concessionário suportá-lo integralmente.

Quando a remuneração à concedente tem apenas componente fixa, a qual assegura a recuperação e a remuneração do capital investido e serviços prestados, há um maior estímulo para o concessionário captar carga. Existindo renda variável a posição do concedente pode traduzir-se em duas situações perniciosas: por um lado, se o movimento é escasso, não sendo o valor das rendas suficiente para recuperar e remunerar o capital investido, configura-se uma situação de subsidiação pública à atividade do concessionário; ou, por outro lado, sendo o movimento elevado, a renda paga atinge valores muito superiores ao que seria a normal remuneração, o que em última análise, onera os clientes do terminal.

A AdC analisa a concentração nas concessões portuárias destacando as presenças dos grupos Yildirim, ETE e GALP, os dois primeiros nas cargas secas e o último nos granéis líquidos.

Em suma, é patente a preocupação em aumentar a concorrência no setor dos terminais portuários, quer pela remoção de obstáculos ao acesso de novas empresas, quer pelo acompanhamento do funcionamento do mercado a fim de evitar a constituição de posições de domínio.

Prestação de serviços de reboque

De entre as três modalidades que a legislação prevê para o exercício da atividade de reboque, pela administração portuária, por concessão ou por licenciamento, é sobre esta última que recai a preferência da AdC, dado que, pela sua natureza, é a que dá melhores garantias de condicionar o poder de mercado exercido pelas empresas ativas, devido à possibilidade de entrada de novos concorrentes.

Sustenta a AdC que a prestação em regime de concessão ou pela Administração Portuária conduz ao estabelecimento de um monopólio. A criação de um monopólio no caso de uma concessão não decorre diretamente da letra da lei, mas reconheça-se que com facilidade tal acontece, pois será normal a concessão ficar associada à operação numa área exclusiva ou a um segmento de mercado específico.

Não obstante, a AdC reconhece que podem ser colocados limites ao número de licenças a emitir decorrentes de escassez de espaço, em terra ou na água, para apoio e

estacionamento da frota das empresas; necessidade de garantir obrigações de serviço público; necessidade de garantir a segurança, a proteção ou a sustentabilidade ambiental das operações portuárias; as características do porto ou a natureza do tráfego portuário não permitirão que várias empresas operem no porto; que tenha sido estabelecido um setor, ou subsetor, do porto, juntamente com os seus serviços portuários, em que se exerce uma atividade diretamente exposta à concorrência.

Prestação de serviços de pilotagem

A AdC regista que, não obstante a legislação prever o licenciamento de empresas que prestem o serviço de pilotagem, esse serviço só é executado pelas administrações portuárias. A AdC preconiza uma solução semelhante à do serviço de reboque, ou seja, a adoção, por princípio, do licenciamento de empresas.

A AdC, para fomentar o aparecimento de empresas que prestem serviços de pilotagem sugere que seja flexibilizado o acesso à profissão de piloto portuário, e bem assim, do processo de formação / certificação.

No que respeita à isenção de pilotagem considera-se que os critérios de autorização são restritivos, pelo que se sugere a alteração do seu regime legal reduzindo o custo de emissão de certificado, aumentando o prazo de validade e permitindo que a língua inglesa seja aceite também, em alternativa ao português, nas comunicações do comandante do navio em causa.

Cedência de mão-de-obra temporária

A AdC aponta restrições decorrentes do regime jurídico do trabalho portuário, o que conduz ao aumento do custo da mão-de-obra portuária e, por via disso, dos serviços portuários.

Tal situação contraria o propósito de redução dos custos da operação portuária que o diploma que define o regime jurídico do trabalho portuário assume. Outros objetivos enunciados são a estabilidade do emprego, a adequada qualificação profissional e a dignificação da mão-de-obra portuária.

Na opinião da AdC, os objetivos elencados pelo legislador poderão ser alcançados, com vantagem, através da aplicação do regime geral do trabalho temporário. A vantagem mais evidente é de eliminar restrições ao âmbito da atividade exercida, o que permite aceder a economias de gama. Para lá da gestão das oscilações na quantidade de meios humanos requeridos para a movimentação de cargas nos terminais portuários, que procura resposta no trabalho temporário, há uma outra realidade cada vez mais presente: a especialização da mão-de-obra para assegurar tarefas específicas, mas aqui tender-se-á a reter nas empresas esses recursos altamente especializados: a condução de gruas portuárias, o planeamento

de operações, a manutenção de equipamentos cada vez mais sofisticados...

A mão-de-obra portuária, no tempo tecnológico que é o nosso, será cada vez mais regida por regras semelhantes às da indústria e serviços.

Mercado dos agentes de navegação

Relativamente ao mercado dos agentes de navegação a AdC defende a alteração do regime legal que regula o licenciamento e o exercício da atividade, eliminando exigências que encarecem os serviços prestados e não apresentam reflexos para a qualidade dos mesmos.



Consolidação do setor do transporte marítimo

O estudo refere, sem valorizar suficientemente, a consolidação que está a ocorrer no setor do transporte marítimo.

A dimensão tem vindo a ser assumida como uma característica determinante para as empresas de transporte marítimo, principalmente no mercado dos contentores.

A consolidação através de fusões e aquisições reduziu, significativamente, o número de armadores. Esta prática foi ainda amplificada pela política de alianças, fruto da qual os principais armadores se associaram em três alianças que detêm mais de 70% da capacidade da frota mundial de contentores. Complementarmente, e mantendo-nos numa visão global, a dinâmica do negócio tem evoluído no sentido da diminuição da concorrência, com redução do número de empresas em atividade e pela verticalização do negócio, em que um grupo económico se posiciona em vários segmentos da cadeia logística.

O sistema portuário português não está imune: o grupo Yildirim, com presença em vários portos portugueses, é dono de um dos maiores armadores mundiais, a CMA CGM; a dinamarquesa Maersk está presente na prestação de serviços de reboque através da Svitser; a MSC participa no capital da operadora do Terminal XXI, em Sines, e no transporte ferroviário de mercadorias, através da Medway.

O acompanhamento desta realidade é determinante para garantir que não há distorção nos preços da prestação de serviços, discriminação entre clientes ou o estabelecimento de posições de domínio em determinados subsectores.

Notas finais

Importa assinalar que o Estudo sobre a Concorrência no Setor Portuário, da responsabilidade da AdC, apresenta um modelo para o funcionamento do setor que pretende aumentar a concorrência entre as empresas existentes e eliminar barreiras à entrada de novos atores.

Um setor portuário mais aberto e competitivo contribuirá para a diminuição dos custos logísticos das empresas que estão “obrigadas” a usar portos portugueses, que correspondem a tráfegos cativos e, por via da redução dos custos portuários, e inerente diminuição dos “custos de contexto”, competir com maior vigor pela captação de tráfegos e investimentos nos mercados regional e global.

À AdC deve ser creditado o mérito de relançar a discussão e de apontar caminhos. Agora, o aproveitamento da oportunidade cabe aos agentes económicos em geral e, em particular, ao setor logístico, validando ou modificando o modelo proposto.

Como sublinha a AdC, o termo da maioria das concessões existentes no médio prazo, confere urgência, pois para aproveitar esta janela de oportunidade e reconfigurar a atividade dos portos portugueses, é necessário concertar posições, melhorar a legislação e atuar no terreno, com a certeza de que, apesar das inevitáveis resistências que as mudanças geram, no final, o funcionamento do mercado e da economia sairão beneficiados.

por João Pedro Braga da Cruz

Por:

Fonte: