



Fonte: Endereço eletrônico da Administração dos Portos de Portugal (representação do terminal de contentores do Porto de Sines).

Ana Rita Assis Figueiredo dos Santos Valadares

Concorrência vs. Cooperação no Sistema Portuário Português

Dissertação de Mestrado em Economia Industrial, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Orientação: Professora Doutora Rita Martins

Entidade de Acolhimento: Autoridade da Concorrência

Supervisores Profissionais: Professores Doutores Miguel Moura e Silva e Manuel Cabugueira

Coimbra - 2017



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Agradecimentos

Quero agradecer a todos os que, de uma forma ou de outra, marcaram esta fase importante e contribuíram para a realidade deste relatório.

Em primeiro lugar, aos meus pais, cujo amor, força e coragem são imprescindíveis para nunca desistir e continuar em frente. A vocês, dedico este relatório.

À minha orientadora, Professora Doutora Rita Martins, pelo conhecimento, paciência e apoio transmitidos. Houve momentos de incerteza e de desamparo, os quais me ajudou, sempre, a ultrapassar.

Aos Professores Doutores Miguel Moura e Silva e Manuel Cabugueira pelos conhecimentos, apoio, orientação e disponibilidade que tão cruciais foram.

À Autoridade da Concorrência, ao Sr. Presidente António Gomes e a todos os colaboradores com os quais convivi pelo acolhimento, disponibilidade e simpatia.

Ao Francisco, pelo encorajamento, força e infinita paciência.

À Adriana, pela partilha desta aventura, de dúvidas, receios e vitórias.

A todos o meu mais profundo agradecimento.

Resumo

O presente estudo enquadra-se no âmbito do estágio curricular realizado no Departamento de Avaliação de Políticas Públicas da Autoridade da Concorrência, com vista à conclusão do mestrado em Economia, com especialização em Economia Industrial, pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

De 1 de setembro de 2016 a 13 de dezembro do mesmo ano, foram realizadas diversas atividades na entidade acolhedora que possibilitaram ficar a conhecer a realidade do setor dos transportes, em particular da situação dos portos e do transporte marítimo, de passageiros e de mercadorias, e me permitiram aplicar conhecimentos e capacidade analítica para a organização e redação do presente relatório.

Os portos nacionais encontram-se sob uma estratégia de concorrência entre eles, isto é, concorrência inter-portuária. É assinalada, por profissionais da área, a dificuldade no investimento em melhores e maiores infraestruturas e no aproveitamento das suas capacidades. Neste contexto, analisam-se as estratégias alternativas de uma cooperação total ou parcial dos portos. Este último caso, *co-opetition*, pauta-se pela reunião de características de concorrência e cooperação entre os portos envolvidos no acordo.

A descrição das três estratégias de ação referidas (concorrência, cooperação total e *co-opetition*) e a sua comparação, em termos de vantagens e desvantagens de cada uma, e à luz da discussão de alguns casos internacionais ilustrativos das diferentes estratégias, procura destacar a sua (in)adequação ao contexto dos portos portugueses.

Palavras-chave: sistema portuário, transporte marítimo, concorrência, cooperação, *co-opetition*.

Abstract

This study falls within the curricular internship framework, which took place at the Public Policies Assessment Department at the Portuguese Competition Authority. This report represents the conclusion of my Master's Degree in Economics, with specialization in Industrial Economics, from the Faculty of Economics of the University of Coimbra.

From September 1st 2016 to December 13th 2016, several activities were held within the entity to learn about the reality of the transports' sector, particularly the actual conditions of ports and maritime transport, both of passengers and freight transport, which empowered me with the knowledge and analytic capability for the organization and redaction of the present report.

Portuguese ports are under a strategy of competition among themselves, in other words, inter-port competition. It is highlighted by professionals in this field of study the difficulties about investing in more and better infrastructures, as well as the best exploitation of the ports' capacities. In this context, the alternative strategies of a total or partial cooperation between them are analyzed. This last case, co-opetition, is defined by the reunion of competition and cooperation characteristics.

The description of the three strategies referred (competition, complete cooperation and co-operation), as well as their comparison, in terms of its advantages and disadvantages), and discussion of international cases illustrative of those strategies, seek to highlight its adjustment to the Portuguese's ports context.

Keywords: port system, maritime transport, competition, cooperation, co-opetition.

Índice

1. Introdução	1
2. Transporte marítimo	2
2.1. Enquadramento económico do setor	2
2.2. O papel dos portos.....	5
2.2.1. Definição e cadeia de valor	5
2.2.2. Tipos de terminais	8
2.2.3. Benefícios e custos dos portos.....	9
2.3. Os portos portugueses	12
3. Política da concorrência e regulação.....	17
3.1. Políticas e medidas recentes.....	17
3.1.1. Grandes Opções do Plano (GOP).....	17
3.1.2. Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014-2020 (PETI3+) ...	18
3.1.3. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho.....	20
3.1.4. Plano 5+1: Redução de Custos Portuários.....	21
3.1.5. Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica.....	21
3.2. Reguladores com competências sobre o setor dos transportes.....	22
3.2.1. O papel da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes	22
3.2.2. O papel da Autoridade da Concorrência enquanto regulador.....	24
3.2.3. O papel das Administrações Portuárias	24
4. Organização e concorrência no setor portuário.....	25
4.1. Estrutura de mercado e intervenção do Estado	26
4.2. Modelo assente na cooperação.....	28
4.3. Modelo de <i>co-opetition</i>	31
4.4. Síntese comparativa	33
5. O estágio na Autoridade da Concorrência.....	34
5.1. A Autoridade da Concorrência - missão e estrutura organizativa.....	34
5.2. A UEAP e o Projeto de Avaliação de Impacto Concorrencial	36
5.3. Atividades desenvolvidas no âmbito do estágio.....	39
6. Conclusão.....	40
7. Referências bibliográficas	41
8. Apêndice e Anexos	44

Lista de Figuras e Quadros

Figura 1. Evolução do Investimento em Transporte Marítimo, 2000-2013 (€ e % PIB).....	4
Figura 2. Representação esquemática da cadeia de valor da movimentação de mercadorias.....	6
Figura 3: Evolução do movimento de contentores (nº) no Porto de Sines, 2004-2014 e Evolução do movimento de contentores (GT) no Porto de Sines, 2004-2012.....	15
Figura 4. Cronograma de algumas medidas recentes com impacto na eficiência portuária.....	17

Lista de Tabelas

Tabela 1: Apresentação das principais formas de organização portuária.....	8
Tabela 2. Principais Categorias de Terminais Portuários.....	8
Tabela 3. Resumo dos benefícios e dos custos discutidos nesta secção.....	12
Tabela 4. Portos continentais e respetivos terminais.....	13
Tabela 5. Evolução do Registo de Navios no RIN-MAR por tipo.....	13
Tabela 6. Movimento de embarcações de comércio nos portos nacionais, 2014.....	14
Tabela 7. Mercadorias Embarcadas e Desembarcadas nos portos continentais, 2013.....	15
Tabela 8. Resumo da análise SWOT ao PETI3+.....	19
Tabela 9. Identificação dos poderes da Autoridade da Concorrência.....	24
Tabela 10. Tipos de cooperação entre portos marítimos e potenciais vantagens associadas.....	31
Tabela 11. Vantagens associadas à estratégia de <i>co-opetition</i> para o contexto portuário.....	32
Tabela 12. Tipos de acordos colaborativos (estratégia de <i>co-opetition</i>).....	32
Tabela 13. Sumário das principais competências da UEAP.....	37
Tabela 14. <i>Checklist</i> de avaliação de efeitos na concorrência de políticas ou medidas públicas.....	38

Lista de Acrónimos

AdC – Autoridade da Concorrência

ANAC – Autoridade Nacional da Aviação Civil

ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações

AMT – Autoridade da Mobilidade e dos Transportes

APA – Administração do Porto de Aveiro, S.A.

APDL – Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A.

APFF – Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A.

APL – Administração do Porto de Lisboa, S.A.

APS – Administração do Porto de Sines e do Algarve, S.A.

APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A.

ASF – Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões

DL – Decreto-Lei

GNL – Gás Natural Liquefeito

GOP – Grandes Opções do Plano

GT – *Gross Tonnage* (arqueação bruta)

GTIEVA – Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Elevado Valor Acrescentado

I&D – Investigação e Desenvolvimento

IMT, I.P. – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.

MOPTC – Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PETI3+ – Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas

PIB – Produto Interno Bruto

RIN-MAR – Registo Internacional de Navios da Madeira

RO-RO – *Roll On-Roll Off*

RTE-T – Rede Transeuropeia de Transportes

TEU – *Twenty-foot Equivalent Unit*

TPB – Tonelagem de Porte Bruto

UEAP – Unidade Especial de Avaliação de Políticas Públicas

VAB – Valor Acrescentado Bruto

1. Introdução

O transporte marítimo é vital para o comércio externo de um país, por ser o meio de transporte mais internacional. A evolução recente, nomeadamente, da especialização em navios porta-contentores, permitiu a aposta em navios mais resistentes, rápidos e de maior dimensão. O sistema portuário é crucial na interligação do transporte marítimo com o terrestre, permitindo a chegada das mercadorias e dos produtos finais ao seu destino final.

Com o presente estudo pretende-se descrever o funcionamento atual do sistema portuário português, através da análise de indicadores estatísticos e da revisão de algumas medidas adotadas recentemente no sentido da promoção da eficiência portuária. A realização de um exercício que visa compreender o funcionamento da atual estratégia de concorrência entre os nove portos nacionais precede a análise da razoabilidade de alianças de cooperação e de *co-opetition* entre os portos e das vantagens e dos benefícios associados a estas alternativas.

O tema abordado integra-se no contexto das atividades desenvolvidas na entidade de acolhimento do estágio curricular, a Autoridade da Concorrência, no âmbito de um projeto em parceria com a OCDE, com o objetivo de se proceder a uma análise da concorrência nos setores dos transportes e das profissões autorreguladas. O meu contributo para o projeto foi enquadrado nas áreas do transporte marítimo e fluvial.

O objetivo deste relatório é comparar várias possibilidades de organização setorial, procurando responder à seguinte questão: será mais competitivo para os portos portugueses uma total ou parcial cooperação, com uma especialização de cada um no serviço em que têm mais vantagem, ou prosseguir numa estratégia de concorrência entre eles?

A secção 2 fornece um enquadramento económico do setor do transporte marítimo e do sistema portuário nacional, ao nível da descrição da cadeia de valor e dos benefícios e custos associados a um porto.

Na secção 3 é compilado um conjunto de medidas adotadas recentemente ao nível do transporte marítimo e do sistema portuário que visam melhorar e promover a eficiência portuária.

A secção 4 visa colocar frente-a-frente as soluções de concorrência, de cooperação e de *co-opetition* entre os 9 portos de Portugal Continental. Neste contexto, discutem-se

vantagens associadas a cada hipótese. Para o efeito, apresentam-se alguns exemplos de cada situação alternativa a nível mundial.

Na última secção procede-se à descrição da Autoridade da Concorrência, entidade de acolhimento de um estágio incisivo e focado no alcance de objetivos específicos e ambiciosos. Descreve-se, em particular, o departamento onde se inseriu o estágio, bem como o projeto em parceria com a OCDE, que constituiu o ponto de partida para o presente estudo.

2. Transporte marítimo

2.1. Enquadramento económico do setor

Importa, nesta fase preliminar, apresentar e justificar a importância do setor dos transportes, em especial o marítimo, no contexto económico português. Num contexto de globalização dos mercados e de expansão do crescimento mundial, o tráfego marítimo internacional tem vindo a intensificar-se, revelando um “crescimento superior a 130% nos últimos 30 anos” (MOPTC, 2006: 15). Este crescimento é visível, desde logo, pela evolução do tráfego de contentores a nível mundial que “teve crescimentos superiores a 600%” desde a década de 80. Em Portugal, a evolução deste indicador durante a década de 2000 é notória, com um aumento exponencial de quase 70% no período considerado (cf. Apêndice A).¹ Não apenas o tráfego, mas também a dimensão dos navios porta-contentores aumentou significativamente neste período, de cerca de 773 130 para 2 706 975 TEU.²

A localização geográfica de Portugal é considerada estratégica, por estar na extremidade ocidental da Europa, fazendo a ponte de entrada neste continente. O setor dos transportes tem um peso considerável nos valores da empregabilidade, no consumo privado das Famílias, no PIB e no VAB, em Portugal.

A ilustrar esta importância, o apêndice B (cf. Figura B1) mostra a evolução do peso do setor no PIB e no VAB portugueses.

No período compreendido entre 2000 e 2013, o setor dos transportes gerou um valor acrescentado bruto de, em média, 3468 milhões de euros, o que corresponde a 2,45% e a 2,15% do VAB e do PIB portugueses, respetivamente. O desempenho do contributo do setor

¹ Fonte: INE (“Movimento dos portos – Contentores Carregados e Descarregados (2000-2014), Estatísticas dos Transportes”) – extraído em Setembro de 2016.

² TEU - Unidade equivalente a contentor de 20 pés, que transporta, em média, 10 toneladas de carga.

dos transportes no VAB tem sido ligeiramente superior ao do contributo no PIB, sendo que ambos registaram um máximo em 2010, ano em que o setor dos transportes gerou cerca de 4220 milhões de euros para o VAB.

Como referido nas Orientações Estratégicas para o Setor Marítimo Portuário (MOPTC, 2006: 15):

[O] transporte marítimo, sendo o mais internacional meio de transporte de mercadorias, assume uma importância vital para o desenvolvimento económico, uma vez que grande parte das importações e exportações do comércio mundial é feita por via marítima.

O transporte marítimo em Portugal tem a sua relevância centralizada na localização geográfica do país, por ser um ponto de entrada estratégico na Europa vindo do Oceano Atlântico.

Esta modalidade refere-se ao transporte de passageiros (incluindo operações de excursões, cruzeiros, embarcações turísticas, *ferries* ou táxis aquáticos) ou de mercadorias em embarcações desenhadas para operarem em mares e oceanos, tais como barcos, navios de maior porte ou, para fins mais específicos, petroleiros.³

O setor do transporte aquático, do qual o marítimo é aquele com mais expressão em Portugal, contribuiu, em 2013, com cerca de 116 milhões de euros para o VAB português, representando um aumento de 17% em relação ao ano anterior.

No que respeita ao emprego no setor marítimo, os valores não são de grande expressão, representando apenas 0.66% do total do emprego em transportes.⁴ A tendência no emprego em transporte marítimo é de diminuição, sendo que, em 2004, o valor estava em 1200 trabalhadores e o número caiu para 690 em 2014, contributo da redução em termos de emprego no transporte de mercadorias.⁵

Houve, de 2004 a 2014, um contínuo aumento no número de empresas a operar no setor do transporte marítimo. Em 2004, existiam 104 e 33 empresas nos setores de transporte

³ Adaptação da classificação internacional das atividades económicas (*International Standard Industrial Classification of All Economic Activities, Rev.4*), retirada do endereço eletrónico das Nações Unidas em novembro de 2016.

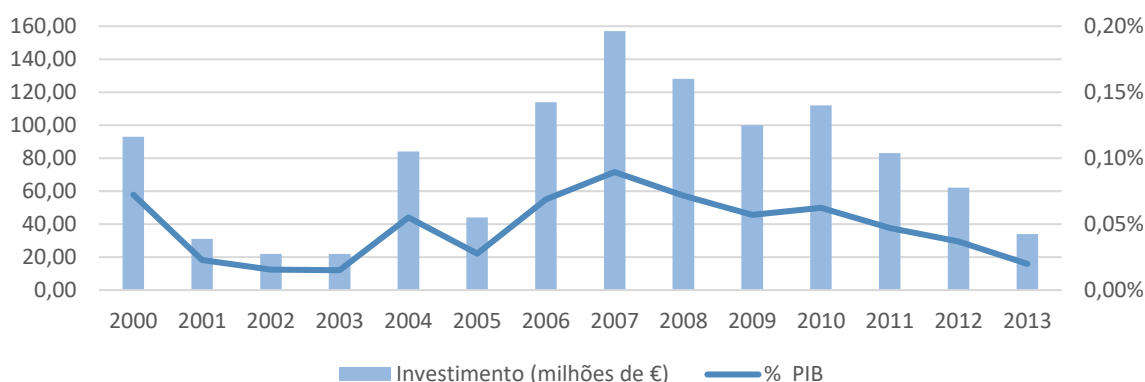
⁴ Fonte: Comissão Europeia (*Statistical Pocketbook 2016*).

⁵ A partir de 2010, no âmbito da aplicação do SEC 2010 nas Contas Nacionais que implicou alterações na classificação do setor institucional das entidades e alterou a delimitação do setor empresarial, não foram publicadas estatísticas sobre transporte marítimo de passageiros (INE, 2016).

marítimo de passageiros e de mercadorias, respetivamente, uma década depois os números subiram para 147 e 56 empresas.

Olhando para os valores do investimento em infraestruturas de transporte marítimo presentes na figura 1, são encontradas algumas divergências de ano para ano, sendo que, no período em análise, 2002 e 2003 foram os anos com menos relevância para este indicador. Por outro lado, 2007 destacou-se positivamente, com um pico de quase 160 milhões de euros investidos em transporte marítimo, o que correspondeu a 0,09% do PIB português nesse ano.

Figura 1: Evolução do Investimento em Transporte Marítimo, 2000-2013 (€ e % PIB)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da OCDE e do Eurostat – extraídos em setembro de 2016.

Comparando com os valores do investimento em outros países europeus, Portugal não apresenta resultados muito significativos. A título de exemplo, Espanha, no ano de 2007, recebeu um investimento de cerca de 2573 milhões de euros em infraestruturas de transporte marítimo, o que representou 0,24% do PIB espanhol no mesmo ano.⁶ Os valores podem não parecer significativos em valor absoluto, contudo, comparando o seu peso em percentagem do PIB com outros países europeus (cf. Tabela C1 do Apêndice C), verificamos que, apesar de Portugal ser dos países com menor expressão, Espanha e Itália não se afastam largamente.

Ainda assim, uma potencial razão para a menor expressão do investimento do transporte marítimo em Portugal poderá prender-se com a reduzida dimensão e importância dos portos portugueses em comparação com portos noutros países, com maior capacidade investidora e de expansão. Em Portugal, Sines e, em menor escala, Lisboa e Leixões são os de maior dimensão, mas, noutros países europeus, existem portos muito mais centrais e importantes. Apesar da excelente localização geográfica de Portugal, poderá este país

⁶Fonte: OECD e Eurostat (2015).

escassear na dimensão dos incentivos à melhoria e ao desenvolvimento da extensão dos seus portos.

Uma segunda potencial explicação pode relacionar-se com a evolução da própria economia portuguesa, que não pareceu mostrar-se propícia a um desenvolvimento sustentável do transporte marítimo, na medida em que o crescimento do PIB, do consumo privado e das exportações não foi muito expressivo.

Com estas evoluções do transporte marítimo, onde se sente “o efeito da introdução de novas tecnologias”, tem sido cada vez maior a construção de novos e maiores navios, “mais seguros, rápidos e especializados”. Esta evolução conduziu à intensificação do transporte “porta-a-porta”, em detrimento do transporte “porto-a-porto” (MOPTC, 2006: 16).

2.2. O papel dos portos

Importa, no contexto de um estudo sobre o sistema portuário português, realçar alguns aspetos sobre a questão, nomeadamente a cadeia de valor e a organização do sistema, uma análise explicativa e comparativa dos portos portugueses e, ainda, referir os seus benefícios e limitações.

2.2.1. Definição e cadeia de valor

De acordo com a definição da OCDE, um porto estabelece a ligação entre as águas navegáveis e os transportes terrestres.⁷ Segundo Cruz (2013: 1),

é [...] o local onde as embarcações acostam, normalmente para proceder à movimentação de pessoas ou bens [...] e onde] podem ocorrer escalas técnicas, durante as quais não se regista qualquer movimento de carga.

Ainda são considerados o ponto de passagem entre meios de transporte marítimos e terrestres e os seus objetivos passam pela minimização dos custos com passageiros e carregadores, por forma a garantir “um trânsito seguro e rápido de bens e pessoas pelas suas infraestruturas”⁸ (Trujillo e Nombela, 1999: 4).

⁷ Definição baseada no Glossário de Termos Estatísticos da OCDE (2002).

⁸ Tradução livre da autora. No original: “*a fast and safe transit of goods and passengers through its facilities*” (Trujillo e Nombela, 1999: 4).

Um porto é uma organização multi-produto (Trujillo e Nombela, 1999: 4), na medida em que oferece um conjunto de serviços extenso, podendo incluir serviços de movimentação de mercadorias, de reboque, de pilotagem, entre outros. Para conseguir oferecer estes serviços, o porto tem de ter infraestruturas adequadas para os seus utilizadores poderem carregar ou descarregar os seus produtos. Na figura 2 está esquematizado o processo da cadeia de valor da movimentação de mercadorias que agrega a atividade portuária e o transporte marítimo.⁹

Figura 2: Representação esquemática da cadeia de valor da movimentação de mercadorias



Fonte: Autoridade da Concorrência (2015: 9)

A “história” de uma mercadoria começa com a figura do carregador, que tem a função de enviar a carga, isto é, de a colocar disponível para ser transportada desde o seu local de origem até ao porto de partida. Este transporte pode ocorrer por vários meios, essencialmente terrestres, como o rodoviário e o ferroviário. A escolha do meio de transporte é influenciada pelo tipo de carga, pela distância a percorrer e pelas características do percurso.

Depois deste percurso terminado, a mercadoria chega ao porto. Aqui, “o navio terá que navegar da entrada do porto até ao cais do terminal portuário onde serão carregadas (...) as mercadorias.” (Autoridade da Concorrência, 2015: 10). O armador tem, aqui, de recorrer a serviços de pilotagem e de reboque, assegurados pelos prestadores de serviços ou pelas próprias Administrações Portuárias, para apoiarem nesta deslocação. Quando o navio está no terminal específico, a carga é carregada pelo operador portuário, através do serviço de movimentação de mercadorias. O navio está pronto para iniciar o seu trajeto marítimo, através dos serviços de pilotagem e reboque. Existem outros serviços portuários, como os “serviços de amarração, abastecimento de navios, saneamento, armazenagem de mercadorias, administrativos e sanitários”.

⁹ Fonte: Autoridade da Concorrência (2015: 9-11).

Uma vez no porto de chegada, o navio passa pelo mesmo conjunto de etapas, por forma a descarregar as mercadorias no terminal específico. A partir deste porto, a mercadoria percorrerá uma distância por meios de transporte alternativos até chegar ao destino final.

Segundo Trujillo e Nombela (1999: 6-12), as atividades portuárias podem incluir-se em 3 categorias: infraestrutura, serviços oferecidos através da infraestrutura e coordenação entre as atividades dentro do porto.

A infraestrutura agrega as atividades relacionadas com acessos marítimos e terrestres (ambos fora da área do porto), infraestrutura interna e superestrutura. A infraestrutura de acessos marítimos prende-se com a entrada dos navios no porto e seu encaminhamento até ao terminal respetivo, englobando todos os canais, comportas e auxílios à navegação. A infraestrutura de acesso terrestre facilita a chegada da mercadoria desde que sai do porto até ao destino final, através de acessos rodoviários, ferroviários ou canais. A infraestrutura interna inclui ancoradouros, docas e áreas de armazenamento. A superestrutura portuária diz respeito a tudo o que envolver a carga ou a descarga de mercadoria durante o período que permanece no porto, como guindastes ou terminais.

Os serviços oferecidos através da infraestrutura dizem respeito a todas as atividades entre o porto e os seus utilizadores e incluem-se nas infraestrutura e superestrutura portuárias. Os serviços podem ser agrupados segundo uma perspetiva mais abrangente em:

- i. Serviços de atracagem, que englobam a pilotagem e o reboque de navios;
- ii. Serviços de manuseamento de carga, que são, a título de exemplo, os serviços levados a cabo pelos terminais e os serviços de armazenagem de mercadorias;
- iii. Serviços administrativos e de licenças (lidam com documentação dos utilizadores portuários), que garantem que todos os serviços são contratados para o navio que irá entrar no porto e fornecidos no menor tempo possível;
- iv. Serviços auxiliares, que englobam abastecimentos de combustível, água e limpeza aos navios e cuidados médicos aos membros da tripulação.

A coexistência de uma tão grande variedade de atividades portuárias conduz à necessidade de coordenação para os seus uso e aproveitamento eficientes. Nos portos, este agente coordenador é denominado de Autoridade Portuária, instituição, geralmente, pública, podendo coexistir, em alguns casos, com intervenção privada ou, no extremo, apenas entidades privadas. As formas de organização mais frequentes, como referem Trujillo e Nombela (1999: 11 e 12 e 2000: 3) são as de *service*, *tool* e *landlord*, nas quais o grau de intervenção pública vai diminuindo, tal como é resumido na tabela seguinte.

Tabela 1: Apresentação das principais formas de organização portuária

	<i>Services port</i>	<i>Tool/Toll port</i> ¹⁰	<i>Landlord port</i>
Infraestrutura	Público	Público	Público
Superestrutura	Público	Público	Empresas Privadas
Prestação de serviços	Público	Empresas Privadas	Empresas Privadas

Nota: No caso em que o serviço é responsabilidade de um organismo público, entenda-se que este é a autoridade portuária. Fonte: Elaboração própria, com base em Trujillo e Nombela (1999: 11 e 12) e Wang, Knox e Lee (2013: 354).

Seguindo o Guia da Reforma Portuária do Banco Mundial de 2007, Wang, Knox e Lee (2013: 354) incluem o conceito de *private port*, no qual, quer a posse e manutenção da infraestrutura e da superestrutura, quer a prestação de serviços estão sob a alçada de concessionárias e operadores privados.

2.2.2. Tipos de terminais

Os terminais portuários fazem parte integrante da superestrutura portuária, como referido. Importa, no contexto e dados os objetivos deste estudo, analisá-los mais atentamente. Os terminais estão organizados de acordo com o tipo de carga que movimentam e este respeita às características das mercadorias, seja no embalamento e armazenagem ou no seu modo de transporte e movimentação.

Tabela 2. Principais Categorias de Terminais Portuários¹¹

Carga Geral	Granéis Sólidos	Granéis Líquidos	Passageiros
Carga fraccionada	Produtos agrícolas	Gás natural liquefeito (GNL)	Cruzeiros
Carga contentorizada	Carvão	Produtos Petrolíferos	
Carga Roll On-Roll Off	Minérios		

Fonte: Elaboração própria a partir de informação recolhido nas páginas eletrónicas das Associações Portuárias.

Como está patente na tabela 2, os terminais dividem-se em terminais de carga geral e, dentro desta, em terminais de carga fracionada, de contentores e de carga *Roll On-Roll Off* (Ro-Ro), terminais de granéis sólidos, granéis líquidos e de passageiros. Dentro de cada um destes tipos genéricos, podem estabelecer-se terminais destinados a mercadorias específicas, a título de exemplo, terminais de Gás Natural Liquefeito (GNL) ou petroleiros, nos terminais de granéis líquidos, e produtos agrícolas, carvão e minérios, nos terminais de granéis sólidos.

A carga geral compreende as mais diversas mercadorias, desde “embrulhos, pacotes, fardos, sacos, caixas, tambores, peças, bobinas, toras de madeira e pedras de granito” (Prata 2006: 15), sejam embaladas ou não. A carga Ro-Ro é um tipo de carga que é transportada

¹⁰ Cruz e Marques (2012: 456) referem o modelo *toll port* em substituição a *tool port*. Neste caso, todas as infraestruturas são públicas, mas o operador paga uma taxa ou tarifa pelo seu uso.

¹¹ Esta lista não é exaustiva. Os portos podem ter terminais específicos de outros tipos de produtos.

através de plataformas rolantes, sendo, por isso, necessário que terminais e navios estejam equipados com infraestruturas específicas para o acesso e movimentação deste tipo de carga.

A carga a granel é medida em porções unitárias, quer se tratem de porções sólidas como nos cereais ou minérios, sendo medidas em termos de massa ou quantidade, quer de porções líquidas, como nos combustíveis, sendo medidas, neste caso, em termos de volume.

A carga contentorizada é considerada por Gonçalves (2015) o subsector do transporte marítimo mais dinâmico, uma vez que envolve as trocas marítimas de produtos acabados e semiacabados, que constituem a principal vertente, em valor, do comércio internacional. É organizada em paletes ou pacotes e pode ser transportada em grandes quantidades.

2.2.3. Benefícios e custos dos portos¹²

É inegável que os portos são plataformas logísticas e estratégicas extremamente importantes para o país e, em específico, para as regiões onde estão inseridos. Entre os benefícios dos portos, a OCDE (2013: 17-31) salienta o facto de serem facilitadores do comércio interno e externo, de contribuírem para o valor acrescentado e para o emprego, e o facto de serem importantes *clusters* de inovação e de I&D.

O primeiro ponto forte referido relaciona-se com a questão dos custos de transporte no valor do bem transacionável. Os custos inerentes ao transporte marítimo são uma parcela considerável desse valor, embora estes custos variem consoante o tipo de mercadoria e os países de origem e de destino. Os bens transacionados em contentores têm custos de transporte por tonelada inferiores aos restantes, bem como os bens transacionados entre nações desenvolvidas e incluídas nas principais rotas comerciais.

A eficiência portuária é um determinante essencial aos custos de transporte, bem como a infraestrutura portuária, a centralidade do porto ou o congestionamento portuário. O facto de ser “sete vezes mais dispendioso o transporte de mercadorias por terra do que por mar”, é uma vantagem para o aumento de volume de comércio externo por via marítima.

Os impactos no valor acrescentado de um país podem ser vários: diretos, isto é, gerados pela construção e operação do próprio porto; indiretos, traduzindo a ação dos

¹² O conteúdo desta subsecção segue de perto a informação retirada de OCDE (2013: 17-42), pelo que se omite a repetição da referência ao longo da subsecção.

fornecedores; induzidos, que representam o dispêndio de rendimentos dos empregados dos portos e dos fornecedores; e os catalíticos, que representam o porto como um condutor de produtividade e atrativo de novas empresas, que podem ser fornecedoras de serviços necessários ao comércio marítimo, como os terminais ou rebocadores, mas podem igualmente ser empresas que se estabelecem na região ou que expandiram os seus mercados devido à presença do porto. Alguns dos setores de atividade que mais peso têm nesta matéria são os transportes, armazenagem, refinarias, químicos, aço, aeroespacial e a produção de energias renováveis.

Em termos do contributo para o emprego, mais do que o emprego local requerido pela própria indústria portuária, aquele que advém das indústrias relacionadas com o porto é muito expressivo por ser mais abrangente. Se compararmos o emprego nos municípios que abrigam os portos de Leixões (Matosinhos), de Setúbal e de Sines com o emprego registado nos municípios circundantes (cf. Figura D1 do Apêndice D), vemos que no caso de Matosinhos, este indicador regista uma diferença bastante acentuada face a municípios como Espinho, Gondomar, Maia ou Vila do Conde. Em Setúbal, o emprego registado também supera o de Seixal ou Sesimbra, mas sendo ultrapassado por Almada. O caso de Sines não parece transparecer esta ideia e uma potencial razão pode residir no facto de ser um porto tecnologicamente avançado e existirem funções desempenhadas por máquinas, dispensando, deste modo, força de trabalho humano.

Por último, os portos determinam, de certa forma, a intensidade de I&D, daí se falar em *clusters* de inovação e I&D. Isto porque as cidades portuárias são ricas em patentes relacionadas com portos e as universidades destas cidades são mais propícias a gerar estudos e investigação nesta área, para além de que muitas cidades portuárias oferecem programas de educação marítima.

A existência de um porto não traz apenas benefícios. Acarreta, por vezes, custos muito pesados, a maioria dos quais ambientais. Algumas importantes limitações dos portos prendem-se com os impactos ambientais que estes originam, quer pelo uso do solo, quer pelo tráfego citadino, entre outros.

Falar em impactos ambientais passa, em larga medida, pela poluição atmosférica e aquática gerada pela atividade portuária. Isto decorre do facto de que “o transporte marítimo lança mais 150-300 vezes mais sulfúrico por quilómetro do que um camião [...] o dobro de

óxido de nitrogénio do que um camião”¹³. As consequências para a qualidade do ar, clima, qualidade das águas, qualidade de vida e saúde das populações e para o habitat das espécies marítimas podem ser bastante nocivas. Como agravante, muitas das grandes cidades portuárias são industriais, o que acentua estes problemas. Estas externalidades negativas podem não estar limitadas à região portuária, mas estenderem-se a regiões vizinhas, através de efeitos de *spillover*.

Os impactos sobre o solo ocorrem, a título de exemplo, por via da erosão (a instalação de um porto modifica o transporte natural de sedimentos costais), da degradação da biodiversidade, da descarga de petróleo no solo ou do derrame de químicos.

As atividades portuárias geram desperdícios, sendo o plástico uma importante fonte, que pode derivar de desperdícios dos navios, operações de dragagem ou das atividades dos terminais.

Todos estas fontes de externalidades negativas ao nível ambiental podem resultar em problemas de saúde para a população, quer ao nível de efeitos diretos, como doenças respiratórias causadas pela poluição atmosférica ou doenças cardíacas causadas pela poluição sonora, quer ao nível de efeitos indiretos, como a privação da existência de parques verdes, centros comerciais ou clínicas.

Por seu lado, a elevada superfície metropolitana ocupada pelos portos pode gerar conflitos com alternativas de uso ou pode degradar o habitat natural de certas espécies. Contudo, também traz consequências económicas relacionadas com o custo de oportunidade do uso do solo, com efeitos de aglomeração e densidade de empregos que podem ser constrangidos pela presença de grandes áreas portuárias.

A existência de um porto tem, igualmente, impactos ao nível do tráfego citadino, na medida em que pode gerar congestionamentos, por exemplo, ao nível rodoviário, devido ao seu *hinterland* de e para a área portuária. Por *hinterland* de um porto, entenda-se a sua área de influência em terra e é usualmente definido pelas relações comerciais. Está conectado às estradas de acesso a partir dos portos marítimos até aos locais de destino e ao tipo de carga movimentada.

¹³ Tradução livre da autora. No original “*ship emissions let out 150-300 times more sulphur per tonne kilometre than a truck [...] and twice as much NOX per tonne-kilometre than a truck*” (OCDE, 2013: 32).

Todavia, a questão pode ser vista inversamente, uma vez que um porto não consegue funcionar eficientemente se existirem constrangimentos na rede urbana rodoviária utilizada para o transporte das mercadorias de e para esse porto.

Podem, ainda, referir-se os impactos nocivos ao nível visual, o que em termos turísticos pode apresentar um entrave, ao nível de odores e poeiras, mas também impactos no estilo de vida das comunidades locais.

Apresenta-se, em jeito de resumo, uma tabela que consolida os principais benefícios e custos associados ao sistema portuário e ao transporte marítimo, essencialmente de mercadorias, elencados e discutidos nesta subsecção.

Tabela 3. Tabela-resumo dos benefícios e dos custos discutidos

Benefícios	Custos
Baixo custo de transporte	Poluição atmosférica e aquática
Impacto positivo no valor acrescentado	Impacto nocivo no solo
Contributo para o emprego	Desperdícios
Intensidade de I&D	Poluição sonora e visual
	Impacto negativo no tráfego citadino

Fonte: Elaboração própria com base em informação da OCDE (2013: 17-42).

2.3.Os portos portugueses

Portugal possui 20 portos marítimos, dos quais 9 situam-se no Continente, 8 no Arquipélago dos Açores e os restantes 3 no Arquipélago da Madeira. Visto que o presente estudo tem como universo os portos continentais, é nestes que a análise descritiva se irá focar predominantemente. Os portos continentais são, de norte para sul, Viana do Castelo, Douro e Leixões, Aveiro, Figueira da Foz, Lisboa, Setúbal, Sines, Portimão e Faro.

Lisboa, Leixões e Portimão são os únicos que possibilitam o transporte de passageiros, sem que estes valores sejam muito expressivos, sendo que, em 2014, registaram, pouco mais de 500.000, 50.000 e 15.000 passageiros¹⁴, respetivamente.

Com a crescente pressão da globalização e do comércio externo, a expansão e afirmação de um porto passa pela especialização das suas infraestruturas aos diferentes tipos

¹⁴ Os dados incluem passageiros em navios de cruzeiro.

de mercadorias transacionados. Assim, esta especificidade de atuação conduz aos diferentes tipos de terminais existentes em cada porto (cf. Tabela 4).¹⁵

Tabela 4. Portos continentais e respetivos terminais

	Viana do Castelo	Leixões	Aveiro	Figueira-da-Foz	Lisboa	Setúbal	Sines
Carga Geral		X	X	X	X	X	X
Contentores		X	X		X		X
Carga Ro-Ro	X	X			X	X	X
Granéis Sólidos	X	X	X	X	X	X	X
Granéis Líquidos		X	X	X	X	X	X
Passageiros		X			X		

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados das Administrações Portuárias dos respetivos portos.

Como Marques e Fonseca (2010: 145) realçam:

(...) a necessidade de transportar maiores volumes de carga num mercado altamente competitivo levou a uma procura por maiores ganhos de eficiência e de eficácia na cadeia transportadora, essencialmente aumentando as dimensões dos navios e modernizando o processo de carga e descarga em diferentes terminais.

Neste sentido, é notória a evolução positiva da frota marítima portuguesa, quer em termos de número de navios, quer em termos da sua dimensão.

De 2010 para 2015, o número de navios registados no Registo Internacional de Navios da Madeira (RINMAR) aumentou cerca de 70%¹⁶, o que correspondeu a um aumento discreto de 82 para 280 embarcações. Destas, a maior percentagem respeita aos navios porta-contentores e graneleiros que, juntos, correspondem a quase 60% da frota marítima portuguesa em 2015. Estes foram, em conjunto, os dois tipos de navios que mais se desenvolveram de 2010 para 2015, com um aumento aproximado de 97% e 94%, respetivamente (cf. Tabela 5).

Tabela 5. Evolução do Registo de Navios no RIN-MAR por tipo

Embarcações (Nº)	Até 2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Porta-Contentores	1	3	3	3	18	67	129
Graneleiro	2	2	2	5	11	22	36
Carga Geral	10	11	11	12	13	13	27
Petroleiro	10	12	12	16	18	18	18
Passageiros	10	11	11	12	12	12	12
Carga Ro-Ro	8	8	8	8	9	10	11
Gás	6	8	8	8	9	10	10
Total	72	82	82	96	123	186	280

Fonte: Comissão Técnica do RIN-MAR; Tratamento AMT.

¹⁵ Para efeitos do presente estudo, os portos algarvios (Faro e Portimão) são excluídos por não apresentarem valores expressivos nem especialização relevante.

¹⁶ “A frota operacional que se encontra sob bandeira nacional, tem vindo a diminuir significativamente no que respeita ao registo convencional e a aumentar no Registo Internacional de Navios da Madeira (RINMAR).” Em 2015, subsistiam “10 navios no registo convencional” (AMT, 2016: 31).

Em termos de dimensão dos navios, observa-se, em 2015, uma predominância dos navios de maiores dimensões, dado que cerca de 64% do total têm uma arqueação bruta de >10.000GT, sendo que a maior proporção pertence à categoria de ≥ 40.000 GT, contributo essencial dos porta-contentores.¹⁷

Quando se olha para o movimento de embarcações nos diferentes portos continentais (cf. Tabela 6), facilmente se verifica a importância dos Portos de Lisboa e Leixões em termos de número, embora o Porto de Sines se destaque notoriamente em termos de dimensão e capacidade dos navios que movimenta.

Tabela 6. Movimento de embarcações de comércio nos portos nacionais, 2014

	Embarcações		Tonelagem de porte bruto ¹⁸		Arqueação bruta ¹⁹	
	Número	%	TPB	%	GT	%
Viana do Castelo	361	1,72%	2.090.560	0,53%	1.604.600	0,45%
Leixões	5.202	24,78%	73.922.156	18,68%	63.514.434	17,86%
Aveiro	1.980	9,43%	12.506.249	3,16%	8.654.731	2,43%
Figueira da Foz	1.061	5,05%	4.691.367	1,19%	3.389.721	0,95%
Lisboa	5.407	25,75%	78.156.154	19,75%	95.974.326	26,99%
Setúbal	3.024	14,40%	46.702.438	11,80%	42.138.459	11,85%
Sines	3.960	18,86%	177.628.130	44,89%	140.360.547	39,47%

Fonte: INE (Inquérito ao transporte marítimo de passageiros e mercadorias).

Como referem Goulielmos e Pardali (2002: 98), a contentorização tem sido, e continua a ser, um “*booming business*” e em Portugal não é exceção. Carga contentorizada possibilita o movimento de maior quantidade de bens em menor espaço e, conseqüentemente, em menor número de viagens, reduzindo custos unitários de transporte, uma parcela bastante significativa da totalidade dos custos de uma empresa. Segundo Almeida (2006: 34-36), esta redução potencia a eficiência portuária do transporte de carga contentorizada e das cadeias logísticas a nível internacional. Acrescenta que a contentorização reduz tempos de trânsito e aumenta a segurança do transporte.

Os portos de Sines, Lisboa e Leixões são aqueles que registam maior tráfego de contentores anualmente. Sines, contudo, é aquele que mais se destaca, não apenas em termos de números de contentores embarcados e desembarcados, mas também em termos da sua

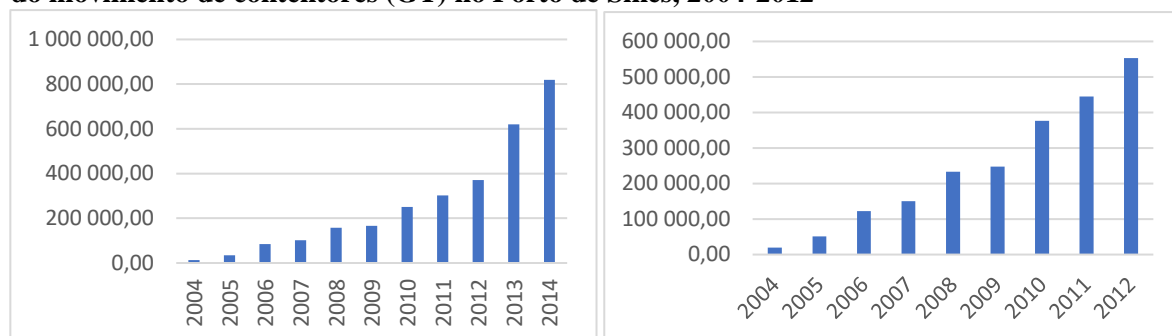
¹⁷ Fonte: Comissão Técnica do RIN-MAR e AMT.

¹⁸ TPB – Unidade que exprime a “diferença entre o peso do navio com o máximo de carga autorizado e o peso do navio leve. Tal diferença, que pode ser expressa em toneladas métricas, corresponde, pois, ao peso da carga, passageiros e sua bagagem, combustível e lubrificantes, aguada e víveres.” (INE, 2015: 245).

¹⁹ GT- Unidade de “medida do volume total de uma embarcação (...) e expressa num número inteiro sem unidade.” (INE 2015: 241).

dimensão. A evolução destes indicadores é, também ela, notória e assinalável, na medida em que os navios passaram de cerca de 13.000 para 819.000 numa década e a sua arqueação bruta passou de 19.000 GT para 553.000 GT em pouco menos de uma década (cf. Figura 3).

Figura 3: Evolução do movimento de contentores (nº) no Porto de Sines, 2004-2014 e Evolução do movimento de contentores (GT) no Porto de Sines, 2004-2012



Fontes: Elaboração própria a partir de dados do INE, Estatísticas dos Transportes (2004 a 2014) e das Administrações Portuárias.

Importa, especialmente, analisar a evolução e o comportamento da carga movimentada nos portos do continente. Da visualização da tabela 7 conclui-se rapidamente que o movimento de mercadorias no sistema portuário nacional está desigualmente distribuído, revelando o peso e a importância de cada porto inserido neste sistema, com Sines, Leixões e Lisboa claramente a superar os restantes portos continentais.

Tabela 7. Mercadorias Embarcadas e Desembarcadas nos portos continentais, 2013

	Granel Líquido	Granel Sólido	Carga Contentorizada	Carga Roll-ON / Roll Off	Carga Fraccionada	TOTAL porto
Viana do Castelo	25.954	183.916	2.075	0,00	284.410	496.355
Leixões	7.825.000	2.095.000	6.296.000	75.000	895.000	17.186.000
Aveiro	1.027.741	1.256.760	1.494.772			3.779.274
Figueira da Foz	0,00	715.999	154.793	1.254.256		2.125.050
Lisboa	1.642.375	4.816.744	5.455.993	19.665	94.899	12.029.676
Setúbal	467.135	2.816.579	627.649	199.421	2.897.883	7.008.667
Sines	19.705.908	4.615.433	12.038.851	46	153.546	36.513.784
Total nacional	30.694.113	16.500.432	26.070.134	1.548.388	4.325.738	79.138.806

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Administrações Portuárias.

O Porto de Sines é o que apresenta a maior quota de mercado em Portugal, com cerca de 46,14% do total do movimento portuário continental, seguido de Leixões e de Lisboa, que representam 21,72% e 15,20%, respetivamente. Este resultado é contributo do desempenho de Sines nas três categorias principais: granéis líquidos, granéis sólidos e carga

geral e, nesta última, o movimento de carga contentorizada tem o maior peso. Para o porto de Leixões, são os granéis líquidos e a carga contentorizada que mais pesam no total, enquanto que para o porto de Lisboa são os granéis sólidos e a carga contentorizada.

Dados mais recentes da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (2016: 17; 27 e 28) referentes ao primeiro semestre de 2016, mostram que Sines apresenta um movimento de carga contentorizada na ordem dos 13 milhões de toneladas, seguido do transporte de petróleo bruto (9 milhões de toneladas) e de outros produtos petrolíferos (7 milhões de toneladas).

O Porto de Leixões registou um incremento bastante significativo de transporte de carga Ro-Ro essencialmente desde 2013, quando foi de, aproximadamente, 75.000 toneladas e, em 2015, já foi de 705.000 toneladas movimentadas deste tipo de carga. A justificação centra-se na inauguração de um novo serviço Ro-Ro, desde novembro de 2013, que liga Leixões a Roterdão. Em termos de granéis líquidos, Leixões tem um terminal exclusivamente destinado à movimentação de ramos de petróleo e produtos refinados diversos, categoria que, em 2014, representou cerca de 45% do total das mercadorias movimentadas em Leixões.²⁰

No Porto de Lisboa, o valor referente aos granéis sólidos justifica-se pela contribuição dos terminais de granéis alimentares do Beato, da Trafaria e de Palença que, no primeiro semestre de 2016 originaram um transporte de 2 milhões de toneladas de produtos agrícolas (AMT, 2016: 24).

O Porto de Setúbal ganha destaque por ser o porto líder na movimentação de carga fracionada, contributo do “cimento ensacado, com 1,7 milhões de toneladas, e os produtos metalúrgicos, com 1,3 milhões de toneladas”.²¹ Em termos de carga Ro-Ro merece, igualmente, uma nota acerca da sua importância, pela proximidade à fábrica Autoeuropa e do serviço que presta na importação de veículos automóveis²², formalizada pela concessão do Terminal *Roll-On Roll-Off*/Terminal AutoEuropa à referida empresa.

²⁰ Fonte: INE (“Mercadorias carregadas e descarregadas (t) por Porto declarante e Grupo de mercadorias (NST 2007); Anual - INE, Inquérito ao Transporte Marítimo de Passageiros e Mercadorias”).

²¹ Informação retirada da notícia “*Porto de Setúbal lidera na carga fracionada*”, de Miguel Ribeiro Pedras, na revista eletrónica Transportes em revista, de fevereiro de 2015.

²² Informação baseada na notícia “*Porto de Setúbal: Terminal ro-ro ajudou a exportar modelos SEAT Alhambra para a China*”, na página Cargo Edições, Lda., de fevereiro de 2013.

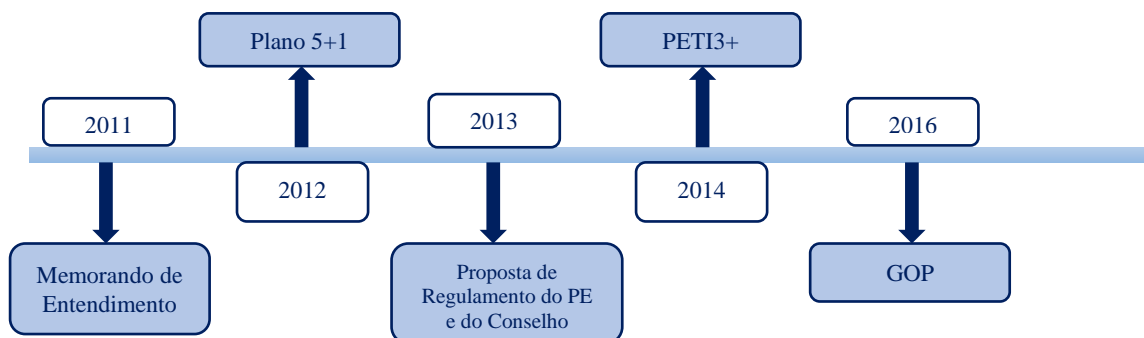
3. Política da concorrência e regulação

3.1. Políticas e medidas recentes

A Europa é muito rica em termos de densidade portuária, o que contribui positivamente para o comércio, não apenas externo, mas também interno, ou seja, entre Estados-membros. Os portos, como referido, são uma plataforma importante de ligação entre países, encurtando as distâncias e permitindo a existência de alternativa ao transporte terrestre. Todas as atividades desenvolvidas no sistema portuário têm um peso considerável no emprego, no PIB e, inclusive, no investimento interno.

Devido à sua importância, o transporte marítimo e o sistema portuário têm sido alvo de preocupações estratégicas no âmbito da União Europeia e, em particular para o universo de análise do presente estudo, de Portugal. Seguem-se alguns exemplos de medidas que têm contribuído para a melhoria da eficiência portuária, resumidos no cronograma seguinte e descritos nas subsecções seguintes das mais recentes até às mais antigas.

Figura 4: Cronograma de algumas medidas recentes com impacto na eficiência portuária



Fonte: Elaboração própria com informação recolhida nos documentos legais das diversas medidas apresentadas.

3.1.1. Grandes Opções do Plano (GOP)

“As Grandes Opções do Plano para 2016-2019 exprimem o novo modelo de desenvolvimento e uma nova estratégia de consolidação das contas públicas, tal como definidos no programa do XXI Governo Constitucional” (GOP 2016-19: 1).

Uma das áreas de incidência deste documento prende-se com as temáticas do mar, visando a promoção dos “seus usos e uma economia sustentável do mar, das pescas, do transporte marítimo e dos portos, potenciando a gestão dos fundos nacionais e europeus relativos ao mar” (GOP 2016-19: 152). No que respeita ao transporte marítimo, o Governo apoia, neste contexto, o desenvolvimento da Marinha Mercante nacional, tentando aplicar

em Portugal as condições fiscais e legais mais eficientes, visando potenciar, deste modo, o aumento do número de embarcações nacionais e a diminuição da dependência do *shipping* internacional, resultando num aumento potencial do emprego nacional. Este programa reforça o apoio ao transporte marítimo de curta distância e às autoestradas do mar²³.

As GOP para 2017 foram propostas em outubro de 2016 e são complementares às anteriormente explicitadas, valorizando:

(...) o mar, a energia, os portos e transporte marítimo, a valorização da orla costeira, o combate à pesca ilegal e a promoção da pesca marinha e da exploração económica e ambientalmente sustentável dos recursos marinhos.

Neste âmbito, a estratégia passa pelo “desenvolvimento e internacionalização da economia do mar”, apoiada pelas linhas de orientação: aquicultura e pesca; recursos energéticos do mar; e os portos, enquanto infraestruturas de valor geoestratégico e económico.

3.1.2. Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014-2020 (PETI3+)

A 3 de abril de 2014 foi aprovado, em reunião do Conselho de Ministros, pelo Governo português em funções na altura, o PETI3+, com base nas recomendações do GTIEVA²⁴. A terminologia 3+ deriva do facto deste plano se basear em três objetivos estratégicos para o período de 2014 a 2020 (retirado de: Resolução do Conselho de Ministros n.º 61-A/2015):

Contribuir para o crescimento económico, apoiando as empresas portuguesas e a criação de emprego;

Assegurar a competitividade do sector dos transportes e a sua sustentabilidade financeira para os contribuintes portugueses;

Promover a coesão social e territorial, assegurando a mobilidade e acessibilidade de pessoas e bens em todo o país e a sustentabilidade ambiental.

O PETI3+ estabelece projetos centrais de transportes e infraestruturas, assegurando a implementação progressiva das RTE-T²⁵, com enfoque nos transportes ferroviário e marítimo-portuário; estabelece o prosseguimento de reformas estruturais nestes setores; e

²³ São rotas marítimas que visam a ligação entre dois ou mais estados-membros da União Europeia, associadas à criação de novas cadeias logísticas intermodais.

²⁴ O GTIEVA é um grupo de trabalho criado para apresentar ao Governo recomendações que respeitem a investimentos em infraestruturas de elevado valor acrescentado.

²⁵ Rede Transeuropeia de Transportes. Em Portugal, Sines, Lisboa e Leixões são os portos marítimos integrados na rede principal do Corredor Atlântico da RTE-T.

coloca em evidência a insustentabilidade do setor público nestas matérias e a necessidade de reformas mais profundas. Neste sentido, delinea um programa de atuação que abarca empresas públicas de transporte, infraestruturas rodoviárias, setores marítimo-portuário, logístico, de mercadorias e aéreo e aeroportuário.

De forma geral, os objetivos de longo prazo (horizonte temporal até 2050) previstos neste plano passam, entre outros, por uma “rede de transportes e infraestruturas completamente integrada na RTE-T”, por forma a potenciar o “mercado único europeu e a livre circulação de pessoas e bens [e as] deslocações casa-trabalho, casa-escola e lazer”, que “abranja todo o território nacional”, cultivando a coesão social e territorial. Visa, igualmente, a recetividade do setor à pressão concorrencial entre os seus agentes e, no contexto portuário, visa uma rede de portos competitiva e ligada à rede rodoviária e ferroviária inseridas na RTE-T, bem como uma “posição de referência no mercado marítimo-portuário internacional, tirando partido da posição geoestratégica da costa Portuguesa, na confluência das grandes rotas marítimas internacionais” (retirado de: Resolução do Conselho de Ministros n.º 61-A/2015).

No capítulo quarto do PETI3+ é realizada uma análise SWOT global relativa ao desenvolvimento e competitividade do sector dos transportes e infraestruturas em Portugal, da qual resultou, para o setor marítimo-portuário os seguintes resultados:

Tabela 8. Resumo da análise SWOT ao PETI3+

<p>PONTOS FORTES</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Crescimento da movimentação de carga nos portos nacionais ao longo dos últimos anos e perspectivas de crescimento futuro. ✓ Eficiência dos portos a nível europeu. ✓ Ligações dos portos à rede rodoviária nacional. 	<p>PONTOS FRACOS</p> <ul style="list-style-type: none"> ✗ Limitações de capacidade. ✗ Condições de acesso e receção de navios. ✗ Ligações inexistentes ou insuficientes à rede férrea, plataformas logísticas e rodovia. ✗ Insuficiente nível de pressão competitiva nas atividades portuárias.
<p>OPORTUNIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Posicionamento geoestratégico de Portugal, na interceção de grandes rotas mundiais de transporte marítimo. ✓ Posicionamento de Portugal, na interceção das grandes rotas de cruzeiros do Mediterrâneo e do Norte da Europa. ✓ Existência de condições naturais para o desenvolvimento de infraestruturas marítimo-portuárias <i>deep-sea</i>. 	<p>AMEAÇAS</p> <ul style="list-style-type: none"> ✗ Forte concorrência dos portos europeus (em especial espanhóis) e portos do norte de África.

Fonte: Elaboração própria a partir de informação constante no PETI3+.

3.1.3. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho

Datada de maio de 2013, esta proposta estabelece “um quadro normativo para o acesso ao mercado dos serviços portuários e a transparência financeira dos portos” (Comissão Europeia, 2013: 1-2) e é aplicável aos portos marítimos incluídos na RTE-T, podendo os estados-membros aplicá-lo a outros portos marítimos, tendo de notificar esta intenção à Comissão. A proposta de regulamento identifica dois problemas centrais, bem como os desafios e alguns objetivos operacionais a eles associados

1. Fraca qualidade dos serviços e operações portuárias em alguns portos da RTE-T:

A Comissão Europeia identifica três desafios que podem estabelecer um entrave à “organização ótima dos serviços portuários” (Comissão Europeia, 2013: 2). São eles a escassa pressão concorrencial sobre esses serviços; as situações de estruturas de monopólio ou oligopólio; e o excesso nos encargos administrativos devido à falta de coordenação interna.

Após a realização de um estudo de avaliação de impacto, identificaram-se três objetivos operacionais: a facilitação do acesso ao mercado dos serviços portuários por forma a reduzirem-se as restrições de acesso e as incertezas jurídicas; a prevenção de abusos de mercado, assegurando uma prestação de serviços mais eficiente; e a melhoria dos mecanismos de coordenação interna, facilitando a atividade dos carregadores, operadores e proprietários da carga.

2. Reduzida atratividade dos quadros de gestão portuária:

Dificulta a existência de grandes investimentos nos portos marítimos da RTE-T. Este ambiente pouco atrativo é explicado, pela Comissão Europeia por dois motivos: a fraca transparência nas relações financeiras entre os poderes públicos, as administrações portuárias e os prestadores de serviços portuários; e a reduzida autonomia dos portos na definição das taxas de utilização das infraestruturas.

A avaliação de impacto encontra dois objetivos operacionais para a criação de um enquadramento favorável ao investimento nos portos: a aplicação de transparência às relações financeiras entre os três agentes envolvidos; e a garantia de taxas de utilização das infraestruturas portuárias fixadas de forma transparente e autónoma.

3.1.4. Plano 5+1: Redução de Custos Portuários

Em agosto de 2012, o Governo português em funções divulgou o Plano 5+1, que tem como objetivos a redução dos custos no setor portuário em 25% a 30%, o aumento da competitividade dos portos e das exportações. Para tal, visa a redução da “fatura portuária²⁶ para as empresas”, contributo do Estado (quebra nas taxas e adoção de um novo modelo de governação), dos operadores (novos contratos de nova geração fixados por objetivos e abertura do mercado a novos operadores) e do próprio mercado de trabalho (aproximação da lei do trabalho portuário ao código do trabalho).

Este programa adota a denominação de 5+1, pois prevê a implementação das seguintes medidas:

1. Contratos de nova geração: avaliação e revisão dos contratos de concessão existentes, para reduzir o custo da movimentação das cargas, seja na exportação ou na importação.
2. Governança dos portos: política comercial competitiva e comum. Os portos nacionais têm uma oferta variada e limitada, pelo que “só de forma agregada conseguem ter um alcance internacional, formando uma única marca e uma única oferta” (Governo de Portugal, 2012: 7).
3. Abertura do mercado de trabalho: centra-se nos objetivos de menor concentração do trabalho, de formação profissional, de segurança no trabalho e de redefinição do âmbito do trabalho portuário, aproximando-o ao código de trabalho.
4. Mais intermodalidade: integração do sistema portuário comercial no sistema global de logística e transportes, em particular na RTE-T e promoção do Transporte Marítimo de Curta Distância e das Autoestradas do Mar.
5. Novos operadores: “aumento da quota modal do transporte marítimo no comércio externo nacional”, “alargamento do *hinterland* na Península Ibérica” ou “racionalização dos custos das Administrações Portuárias” (Governo de Portugal, 2012: 10).

+1. Redução das taxas acessórias do Estado: esta medida surge por o regime tarifário global imposto aos clientes dos portos estar, à data, voltado para um “ambiente menos competitivo”, para a “remuneração pública dos portos” e para uma “sobreposição de taxas portuárias com os preços praticados pelos operadores privados de terminais” (Governo de Portugal, 2012: 11).

3.1.5. Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica

O Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica data de maio de 2011 e descreve as condições gerais da política económica sobre a concessão

²⁶ Entenda-se o total do custo que uma empresa tem com os serviços portuários.

de assistência financeira da União Europeia a Portugal. Deste memorando consta uma secção dedicada aos transportes, na qual se estabelece como objetivo, entre outros, a adoção de um Plano Estratégico dos Transportes por parte do Governo que integre os serviços de transporte marítimo e os portos no sistema logístico e de transportes global, por forma a torná-los mais competitivos.

Relativamente aos portos, em particular, propõe-se uma especificação dos objetivos, do âmbito e das prioridades estratégicas da integração dos portos no sistema logístico e de transportes global e um desenvolvimento do enquadramento legal, facilitando a implementação da estratégia e melhorando o modelo de governação do sistema portuário, que estabeleça a separação entre as atividades de regulação e gestão dos portos e atividades comerciais.

3.2. Reguladores com competências sobre o setor dos transportes

3.2.1. O papel da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT)

A Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que aprova a lei-quadro das entidades reguladoras, estabelece, no n.º 1 do seu artigo 4.º, a reestruturação do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT, I.P.), sucedendo-lhe a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) “nas suas atribuições em matéria de regulação, de promoção e defesa da concorrência no âmbito dos transportes terrestres, fluviais e marítimos”.

Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º da lei-quadro das entidades reguladoras:

A AMT é uma entidade reguladora [pelo que se caracteriza por ser] uma pessoa coletiva de direito público, com a natureza de entidades administrativas independentes, com atribuições em matéria de regulação da atividade económica, de defesa dos serviços de interesse geral, de proteção dos direitos e interesses dos consumidores e de promoção e defesa da concorrência dos setores privado, público, cooperativo e social.

A AMT dispõe de autonomia financeira, administrativa e de gestão, de órgãos, serviços, pessoal e património próprios, de uma organização, funcionamento e técnicas independentes e de poderes de regulação, supervisão, fiscalização e sanção de infrações.

Foi, assim, criada pelo Decreto-lei (DL), de 14 de maio, concentrando as funções dos extintos Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P., Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P. e do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P.

A missão da AMT, tal como está estabelecida no DL n.º 78/2014, é:

Definir e implementar o quadro geral de políticas de regulação e de supervisão aplicáveis aos setores e atividades de infraestruturas e de transportes terrestres, fluviais e marítimos, num contexto de escassez de recursos e de otimização da qualidade e da eficiência, orientadas para o exercício da cidadania, numa perspetiva transgeracional, de desenvolvimento sustentável.

Particularizando, a AMT tem responsabilidades ao nível da regulação económica do setor dos transportes e infraestruturas de transporte, sendo que esta engloba 4 eixos: preço, quantidade, investimento e acesso ao mercado (entrada e saída). Estas responsabilidades no âmbito do setor dos portos comerciais e dos transportes marítimos e fluviais passam por:

- i. Analisar e aprovar anualmente as propostas de regulamentos de tarifas de cada uma das administrações portuárias;
- ii. Emitir instruções sobre transparência e harmonização de tarifários praticados pelas administrações portuárias e determinar as correções a aplicar em caso de irregularidades;
- iii. Regular o acesso à infraestrutura, impondo condições de acesso;
- iv. Aprofundar as questões de acesso ao mercado, concorrência inter-portuária e relações financeiras entre os estados-membros e os portos;
- v. Regular as atividades comerciais de serviços de transporte marítimo e fluvial e de exploração portuária;
- vi. Regular a atividade da cabotagem insular, no contexto de serviço público em que se encontra, e adotar as medidas necessárias para a sua conformidade com a legislação nacional e comunitária.

O IMT, I.P. coexiste com a designação de um organismo de administração indireta do Estado, que tem como missões, nos termos do DL n.º 78/2014:

[A] regulamentação técnica, de licenciamento, coordenação, fiscalização e planeamento no setor dos transportes terrestres, fluviais e respetivas infraestruturas e na vertente económica do setor dos portos comerciais e transportes marítimos.

Neste sentido, como definido no n.º 2 do artigo 19.º do DL n.º 11/2014, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Economia, o IMT, I.P. tem como suas atribuições no setor dos portos comerciais e transportes marítimos:

- i. Contribuir para a definição de políticas para o setor (...) na vertente económica;
- ii. Promover, em articulação com o membro do Governo responsável pela área do mar, a elaboração, avaliação, acompanhamento e revisão dos instrumentos de ordenamento para o setor;
- iii. Acompanhar as atividades de serviços de transporte marítimo e de exploração portuária, autorizando, licenciando e fiscalizando as entidades do setor;
- iv. Assegurar o cumprimento das normas nacionais e internacionais;
- v. Contribuir para a definição e atualização das políticas de planeamento civil de emergência, na área do transporte marítimo;
- vi. Regulamentar a atividade das entidades que atuam no setor marítimo-portuário, (...) aprovando normas administrativas de regulamentação do setor.

3.2.2. O papel da Autoridade da Concorrência enquanto regulador

A Autoridade da Concorrência (AdC) é uma entidade administrativa independente cujo objetivo é promover e defender a concorrência em Portugal, como será amplamente abordado na secção 5 do presente estudo. Importa, neste momento, esclarecer o papel regulatório desta entidade e distinguir o seu âmbito de atuação face ao da AMT.

Enquanto que a AMT é uma entidade reguladora setorial, a AdC vê as suas atribuições serem transversais a toda a economia, ou seja, é multissetorial no seu âmbito de atuação.

Neste sentido, a AdC tem poderes para realizar investigações a entidades de todos os setores da atividade económica, assegurar que estas funcionem em conformidade com os benefícios da livre concorrência e acusar aquelas que estejam a atuar de forma indevida, quer do ponto de vista moral, quer em termos jurídicos.

Para tal, a AdC possui poderes sancionatórios, de supervisão e de regulamentação para desempenhar as suas atribuições, como resumidos na tabela 9.

Tabela 9. Identificação dos poderes da Autoridade da Concorrência

Sanção	Supervisão	Regulamentação
Investigar comportamentos de infração à legislação nacional e comunitária.	Decidir procedimentos administrativos sobre concentrações de empresas.	Elaborar e aprovar regulamentos, instruções ou outras normas de carácter geral ou particular.
Decidir sobre os processos derivados dessa investigação.	Realizar estudos, inspeções e auditorias.	Emitir recomendações e diretivas genéricas.
Aplicar as sanções e medidas previstas por lei.		Pronunciar-se sobre iniciativas legislativas.
Adotar medidas cautelares.		Formular sugestões ou propostas sobre a criação ou revisão do quadro legal e regulatório.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do DL n.º 125/2014, de 18 de agosto.

3.3. O papel das Administrações Portuárias

Existem, em Portugal Continental, seis Administrações Portuárias, a saber: Administração do Porto de Aveiro (APA), Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo (APDL), Administração do Porto da Figueira da Foz (APFF), Administração do Porto de Lisboa (APL), Administração dos Portos de Sines e do Algarve (APS) e Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra (APSS). Estas regem-se por

legislação transversal a todas as administrações, bem como por legislação diretamente destinada a cada uma em particular.

O DL n.º 46/2002, de 2 de março, estabelece, nos termos do seu artigo 2.º:

Culmina um processo de reflexão e estudo (...) no que diz respeito às matérias respeitantes à segurança dos portos (...), atribuindo às autoridades portuárias uma responsabilidade integrada em matéria de segurança [marítima e portuária] nas suas áreas de jurisdição.

São competências das administrações portuárias estabelecidas no artigo 2.º do DL n.º 46/2002, entre outras:

- i. Definição das condições de segurança de funcionamento do porto;
- ii. Preparação e emissão de avisos à navegação;
- iii. Elaboração de normas especiais sobre o acesso, a entrada, a permanência e a saída de navios do porto;
- iv. Certificação da segurança marítima e portuária dos navios e embarcações;
- v. Promoção do cumprimento dos condicionamentos de natureza administrativa ou judicial;
- vi. Fixação de regras de manuseamento, armazenagem e transporte de cargas perigosas e a fiscalização do cumprimento das normas em vigor sobre esta matéria;

As Administrações Portuárias são sócias fundadoras da Associação dos Portos de Portugal²⁷, uma associação sem fins lucrativos cuja missão se centra na “defesa e promoção dos interesses dos seus associados” e no “desenvolvimento e modernização do sistema portuário nacional”, como estabelecido no artigo 3.º dos Estatutos da APP.

De forma a prosseguir com estes objetivos, a APP possui um conjunto de competências, a título de exemplo, a promoção dos associados e respetiva atividade, a formação profissional dos trabalhadores dos associados, difusão de conhecimentos e informações no âmbito das atividades do setor entre os associados e criação de serviços de interesse comum para os associados, nomeadamente de consultoria e assistência jurídica.

4. Organização e concorrência no setor portuário

O setor dos transportes, no geral, é crucial ao eficiente desenvolvimento de outras atividades económicas, na medida em que todos os produtos industriais têm de ser transportados, não apenas para diferentes pontos do país e da Europa, mas igualmente para outros países terceiros. Assim sendo, e pelas vantagens já referidas do transporte marítimo, em particular, e da correspondente atividade portuária, o seu funcionamento e exploração

²⁷ Constituída originalmente por escritura pública a 26 de junho de 1991, com a designação de APAJP. A 2 de Dezembro de 1999 a denominação é alterada para APP - Associação dos Portos de Portugal. No Diário da República de 18 de fevereiro de 2000, n.º 41, publica-se a certificação da alteração parcial dos estatutos.

eficientes são essenciais para permitir potenciar as oportunidades das atividades, essencialmente de empresas exportadoras.

4.1. Estrutura de mercado e intervenção do Estado

Analisar a realidade atual do sistema portuário português passa, numa primeira instância, por estudar o papel de intervenção do Estado. Segundo Silva et al. (2013: 24-25):

“[A] dimensão da gestão territorial é provavelmente o principal fator isolado de intervenção do Estado neste setor, pois, até por razões históricas, os terrenos e as massas de água em que os portos estão implantados são de titularidade pública (do Estado), são recursos indispensáveis à prestação do serviço e são escassos devido aos requisitos físicos e geográficos para a operação portuária.”

Neste sentido, é competência do Estado português, através da atividade da AMT, definir as condições de acesso à atividade portuária. Consequentemente, acaba por estar envolvido na definição da estrutura do mercado.

Uma análise sobre os mercados versa sobre o seu grau de concentração, o que permite aferir acerca da estrutura no mercado. Este conceito refere-se ao número e distribuição de empresas dentro de um mercado. Existem diversos métodos para medir a concentração de empresas num mercado.

A medida mais comum é o rácio de concentração de k empresas, que dá a informação sobre a quota de mercado conjunta das k maiores empresas no mercado, como apresentado na equação (1):

$$C_k = \sum_{i=1}^k s_i, \quad (1)$$

“onde s_i é a quota de mercado da empresa i , sendo as empresas numeradas por ordem decrescente de quota de mercado” (Cabral, 1994: 22).

Outra medida bastante recorrida pelos agentes interessados nestas matérias é o Índice de Herfindahl, que se caracteriza pela soma do quadrado das quotas de mercado de todas as empresas operadoras num determinado mercado, como apresentado na equação (2):

$$H = \sum_{i=1}^n s_i^2, \quad (2)$$

“onde s_i é a quota de mercado da empresa i e n o número total de empresas” (Cabral, 1994: 22).

A estrutura de um mercado pode influenciar o desempenho financeiro e a conduta das suas empresas integrantes. Os casos extremos de estrutura de mercado são o mercado de concorrência perfeita e o mercado de monopólio. Os economistas classificam duas categorias intermédias, o mercado de concorrência monopolística e o mercado de oligopólio.

A tabela E1, constante do apêndice E, sumariza as principais características destes quatro tipos de estruturas de mercado. O mercado portuário nacional verifica características típicas de uma estrutura do tipo oligopólio, que se caracteriza por ter poucos vendedores e, como tal, o comportamento e as decisões de uma empresa vão afetar as estratégias de preço e produção das outras individualmente, mas também do nível de preço da indústria. Existem, atualmente, 9 portos nacionais que concorrem entre si diariamente pelos maiores operadores e carregadores, que potenciam o transporte do maior volume de carga possível. Analisam as decisões e comportamento uns dos outros antes de efetuarem as suas próprias decisões.

Retomando a discussão acerca das competências do Estado português na matéria em causa, salienta-se a necessidade da existência de autoridades portuárias que regulem o relacionamento entre os intervenientes no mercado, isto é, que funcionem como um mecanismo de coordenação eficaz das várias atividades complementares levadas a cabo no espaço portuário.

Por outro lado, é competência de “entidades públicas ou de entidades privadas exercendo poderes públicos” a “integração [dos portos] nas redes logísticas e de transportes” (Silva *et al.*, 2013: 25).

Existe, igualmente, alguma necessidade de intervenção pública ao nível dos efeitos das externalidades, negativas e positivas, geradas pela atividade portuária, quer ao nível da poluição ou de geração de valor acrescentado à economia portuguesa, como referido na secção 2.

Todas as razões apontadas justificam, assim, a intervenção do Estado no setor estudado. Primeiramente, esta intervenção fez-se sentir sob a forma de prestação de todos os serviços portuários, o que se traduz, como visto anteriormente, num modelo de gestão *service port*. Numa fase posterior, o Estado apesar de deter os ativos e o fator trabalho, abriu

a possibilidade de empresas privadas participarem, a título de exemplo, em atividades de movimentação de cargas. Tratava-se de um modelo de gestão *tool port*. A fase atual pauta-se pelo Estado como administrador portuário, num modelo de gestão *landlord port*.

Em Portugal, a intervenção atual do Estado no setor passa pela prestação direta de serviços como a pilotagem, pela atribuição de direitos de exclusividade a empresas privadas, como operadores de terminais, pelo controlo de atividades privadas, como o transporte marítimo e pela regulação de todos os serviços (Silva *et al.*, 2013: 25-26).

4.2. Modelo assente na cooperação

Para além da estratégia de concorrência, existe uma estratégia assente na cooperação entre os portos. É defendida por alguns autores, como Brooks *et al.*, para casos de portos periféricos, limitados ao nível de mercado e de *hinterland*.

Um porto periférico, como define Brooks *et al.* (2011: 1-2), tem um mercado interno limitado e um potencial de *hinterland* remoto pelo qual tem de competir com os outros portos. Este tipo de porto apresenta as potenciais vantagens de ter uma relação mais personalizada com os clientes ou uma mais rápida adaptação às suas exigências. Não obstante terem “potencial de desenvolvimento”, os portos periféricos “requerem ações estratégicas específicas” para o alcançar Brooks *et al.* (2011: 2).

Associado ao conceito de periferia no contexto portuário, tal como defendem Hayuth e Fleming (1994), aparecem os conceitos de *intermediacy* (associado à localização marítima/“*en route*” do porto) e *centrality* (associado à localização terrestre/*hinterland* do porto). Um porto pode caracterizar-se por ter as duas componentes muito fortes, muito fracas ou, por outro lado, ter uma forte que contrabalance a mais fraca.²⁸

Os portos portugueses podem, potencialmente, ser caracterizados pela sua relativamente boa posição de proximidade a rotas comerciais, característica que não entendo como forte o suficiente para anular a questão da reduzida centralidade, comparando, a título de exemplo, com a Malásia ou Singapura (cf. Anexo A). Assim, e de acordo com Brooks *et al.* (2011: 1-3), os portos com estas características têm duas possibilidades para se

²⁸ Neste último caso, se o porto não estiver *en route*, isto é, se não tiver proximidade a rotas comerciais, pode conseguir carga suficiente para cobrir os custos extra do desvio do transporte. Se o porto não for central, pode ultrapassar esta falha com uma rede de transportes terrestres eficiente e forte (Brooks *et al.*: 2-3).

desenvolverem no sentido de serem uma “porta de entrada para um *hinterland* mais extenso”. A primeira, doravante designada de coordenação, baseia-se no lado da cadeia produtiva, isto é, caracteriza-se pela coordenação ao nível das redes de transporte do *hinterland*. A segunda hipótese, doravante designada de cooperação, assenta na ideia de estratégias cooperativas entre os portos. No âmbito dos objetivos estabelecidos para o presente estudo, analisa-se a hipótese de cooperação.

Enquanto a concorrência pode ser vista como rivalidade existente entre vendedores, no sentido em que todos estão orientados para o mesmo fim, seja ele vendas, lucro ou quota de mercado, a cooperação é potencialmente encarada como um acordo voluntário com benefícios para as partes. Donselaar e Kolkman (2010: 271) defendem que a definição de cooperação mais geral é a de Luggens: “cooperação é uma relação entre duas ou mais partes com interesses compatíveis ou adicionais ou que esperam que a relação venha a constituir uma vantagem recíproca”²⁹. Esta definição remete, imediatamente, para a noção de interesses e vantagens comuns, uma vez que “a cooperação não é um fim em si própria, mas um meio para atingir um determinado objetivo”³⁰ (Donselaar e Kolkman, 2010: 271), seja ela formal (através de acordos escritos) ou informal.

A estratégia de cooperação, de acordo com Brooks *et al.* (2011: 1 e 2), pretende que um conjunto de portos deixe de servir um *hinterland* específico e particular a cada um deles, mas sim um *hinterland* coletivo e coincidente para todos, por forma a evitar duplicação de serviços e recursos e falhas na relação porto-cliente. Uma primeira perspetiva sobre a cooperação é ela exigir uma política pública regional comum e mutuamente benéfica ou uma estratégia de *marketing* comum. Por outro lado, a cooperação pode ser encarada como um acordo que garanta a especialização de um porto em certos serviços e não os duplicar nouro porto.

Brooks *et al.* (2011: 7 e 8) apontam algumas razões para a existência de cooperação entre portos periféricos, nomeadamente a procura por maior centralidade, quer para os próprios portos, quer para a sua região, através de um aumento da área do *hinterland* ou dos

²⁹ Tradução livre da autora. No original “*cooperation is a relation between two or more parties with compatible or additional interests or aims where the relationship is foreseen to be of reciprocal advantage*” (Donselaar e Kolkman (2010: 271).

³⁰ Tradução livre da autora. No original “*cooperation between companies is not an aim in itself, but a means to reaching a certain objective*” (Donselaar e Kolkman (2010: 271).

serviços de transporte marítimo e de um melhor ambiente para as operações portuárias e para a extensão das redes do *hinterland*. A cooperação pode, igualmente, permitir a melhor adaptação destes portos aos padrões de tráfego de distribuição, a mais forte “posição competitiva” do porto central, o melhor uso dos ativos e estruturas portuárias em termos de eficiência, escala e gama ou, ainda, a melhoria de competências e conhecimentos e o ganho de vantagem competitiva que pode, potencialmente, promover a concorrência.

Discutir os benefícios que podem, potencialmente, advir com a cooperação não é algo linear e factual, dependendo do tipo de acordo realizado e do efetivo cumprimento dos mesmos por parte dos intervenientes. Ainda assim, de um ponto de vista económico e empresarial, Donselaar e Kolkman (2010: 272) destacam os seguintes argumentos:

- i. Melhorias na eficiência e redução de custos através da repartição de riscos, da redução de custos de transação³¹ e de economias de escala e de gama.
- ii. Partilha e ganho de competências, por via da troca e aprendizagem das experiências e capacidades uns dos outros.
- iii. Posição da empresa, isto é, tirar partido do reconhecimento e reputação dos parceiros, o que pode ter repercussões no mais facilitado acesso a novos mercados ou na proteção conjunta de interesses.

A cooperação entre duas ou mais entidades pode ocorrer em três níveis, como defendem Donselaar e Kolkman (2010: 272). Quando ocorre ao nível operacional, está-se perante uma cooperação nas atividades quotidianas do processo produtivo. Ao nível tático, prende-se com o apoio à política organizacional e ao nível estratégico com uma vantagem competitiva a longo prazo.

O impacto social positivo da cooperação entre empresas nem sempre é óbvio e direto, tanto que a literatura ainda não afirma que este modelo é o mais adequado para a eficiência social. Potencialmente, pode confundir-se com cartelização, com efeitos distorcedores da concorrência. No contexto portuário, Donselaar e Kolkman (2010: 273) avançam com três possíveis cenários:

- i. As empresas cooperam voluntariamente e existem benefícios ao nível de externalidades positivas (uso conjunto de recursos ou acordos conjuntos sobre a dragagem de bacias portuárias);

³¹ Custos associados com negociações, celebração de acordos (Church and Ware, 2000: 73).

- ii. As empresas cooperam voluntariamente, mas penalizando a eficiência social;
- iii. As empresas não pretendiam cooperar, apesar de essa situação apresentar benefícios ao nível da eficiência social (uso conjunto das conexões ao *hinterland*).

A discussão sobre cooperação entre portos não é algo embrionário, registando-se alguns exemplos à escala global (cf. Anexo G), mas a forma como surgem difere de caso para caso, tendo já sido verificados casos de cooperação entre portos adjacentes, afastados entre si, de diferentes dimensões ou com o *hinterland* (cf. Tabela 10).

Tabela 10. Tipos de cooperação entre portos marítimos e potenciais vantagens associadas

Tipos de cooperação	Vantagens
Portos da mesma região/adjacentes	Desenvolvimentos conjuntos de infraestrutura. Promoção e marketing regionais.
Portos de regiões geográficas afastadas	Partilha de técnicas, conhecimentos ou informações. Promoção de logísticas mútuas. Desenvolvimento das suas posições em contexto internacional.
“ <i>Bigger ports and smaller ones</i> ”	Desenvolvimento de certos corredores comerciais.
Portos marítimos e <i>hinterland</i>	Melhorar a eficiência da rede logística.

Fonte: Elaboração própria a partir de Donselaar e Kolkman (2010) e Brooks et al. (2011)

4.3. Modelo de *co-opetition*

Existe uma alternativa intermédia aos modelos de concorrência e cooperação, que reúne características destes dois modelos, conhecida por *co-opetition*. Dahl (2013: 272) parafraseando Bengtsson e Kock considera que este conceito se refere à noção de que “duas organizações simultaneamente cooperam em algumas atividades, como I&D ou compras, mas concorrem uma contra a outra noutras atividades, como vendas”³².

Song (2003: 31) defende que esta solução é, a longo prazo, uma estratégia *win-win* para aqueles que operarem no mesmo mercado. Isto porque, ao propor, tal como Brandenburger e Nalebuff (1996), a visualização do mercado e das relações que nele se desenvolvem como um jogo, depara-se com o facto de *um concorrente óbvio para uma empresa poder ser um complementor*³³ *noutra área*. Deparamo-nos, nestas circunstâncias, com dois tipos de jogadores no mercado, os concorrentes e os *complementors*.

³² Tradução livre da autora. No original “*two organizations simultaneously cooperate in some activities, such as research and development or purchasing, as they compete with each other in, for example, sales activities*” Dahl (2013: 272).

³³ Conceito definido por Brandenburger e Nalebuff (1996): um jogador é um *complementor* se um cliente valorizar mais o seu produto quando existem outros à disposição do que quando apenas existe esse produto; ou se um fornecedor preferir disponibilizar recursos a esse jogador quando o faz, simultaneamente, a outros do que se fosse, apenas, a ele.

Sendo assente na ideia de “*co-operate to compete*” (Jorde e Teece, 1989: 25), é aceite que a *co-opetition* seja vista como uma aliança estratégica que coloque em vantagem os parceiros contra terceiros, mesmo que torne um deles mais fraco do que o outro (Song 2003: 32).

As vantagens que conduzem à formação destes acordos são várias e estão resumidas na tabela seguinte.

Tabela 11. Vantagens associadas à estratégia de *co-opetition* para o contexto portuário

Economias de Escala: (i) I&D, (ii) Marketing e (iii) Sistemas contabilísticos
Expansão internacional de operadores portuários
Aumento da competitividade
Aumento da capacidade e da sua utilização
Fortalecimento da capacidade negociadora
Partilha de investimentos: (i) Equipamentos de capital e (ii) Desenvolvimentos dos terminais
Melhoria do serviço ao cliente
Aumento de vendas e lucros
Partilha de experiências, conhecimentos e recursos

Fonte: Elaboração própria a partir de Song (2003).

A partilha de experiências, estratégias e recursos é defendida por Dahl (2013: 273-274), como sendo crucial para a compreensão dos comportamentos de cada um e para o desenvolvimento de relações sociais e normas partilhadas. Estas experiências podem ter a forma de regras escritas e formalizadas ou de rotinas e convenções mais informais.

Existem várias formas de *co-opetition*. Song (2003: 32-33) agrupa-as de acordo com o grau de dependência entre empresas (cf. Tabela 12).

Tabela 12. Tipos de acordos colaborativos (estratégia de *co-opetition*)

Tipos de acordos	Grau de dependência inter-organizacional
<i>Technical training/star-up assistance agreements</i>	Negligenciável
<i>Patent licensing</i>	Negligenciável
<i>Production/assembly/"buy-back" agreements</i>	Baixo
<i>Franchising</i>	Baixo
<i>"Know-how" licensing</i>	Baixo
<i>Management/marketing service agreement</i>	Baixo
<i>Non-equity co-operative agreements in exploration</i>	
<i>Research partnership</i>	Moderado
<i>Development/co-production</i>	
<i>Equity joint venture</i>	Elevado

Nota: A decisão pelas terminologias em língua inglesa prendeu-se com as imperfeições que a tradução potencialmente acarretaria nos termos utilizados.

Fonte: Elaboração própria a partir de Song (2003: 33).

No mercado marítimo-portuário, esta realidade não é apenas teórica, já se verificando casos de alianças estratégicas entre grandes empresas internacionais da indústria do transporte marítimo regular³⁴ e entre portos especializados no transporte de contentores, como forma de as empresas *sobreviverem num ambiente cada vez mais competitivo* (Song 2003: 31).

Quanto ao tipo de acordos celebrados, Song destaca as *joint venture*³⁵ entre grandes parceiros do transporte contentorizado. As razões que aponta passam pela junção de interesses, pela facilidade na resposta a concorrentes terceiros, pela diferenciação nas respostas em diferentes regiões e pela entrada em novos mercados a nível mundial.

Uma estratégia do tipo *co-opetition* permite, potencialmente, aos portos um aumento da sua quota de mercado e um caminho para o alcance de objetivos estratégicos. Um exemplo de sucesso é o dos portos de Hong Kong e do Sul da China, que combinam uma concorrência feroz por quota de mercado e uma cooperação ao nível das relações entre o governo e a indústria portuária, entre escritórios dos mesmos operadores de terminais em regiões distintas e entre governos. Este exemplo é detalhadamente explicado no anexo H.

4.4. Síntese comparativa

Com a descrição das três estratégias (concorrência, cooperação e *co-opetition*), entende-se que não seja possível afirmar que uma é certa ou errada. Aquela que, potencialmente, acarreta maiores vantagens depende de inúmeros fatores, desde a localização das regiões portuárias, à própria forma de implementação de algum tipo de acordo estratégico.

Nesta nota conclusiva, procede-se a uma síntese das principais vantagens e desvantagens de cada uma delas, bem como à fundamentação da opinião da autora quanto à estratégia que lhe parece sobressair.

A estratégia de concorrência, atualmente em vigor, tem a clara vantagem de estar ausente de qualquer sanção por lesão à concorrência. Tendo estagiado na AdC, a autora vê este ponto como fulcral, por não colocar em causa o bom funcionamento dos mercados e do

³⁴ Tradução livre de *Liner shipping industry*.

³⁵ União de duas ou mais empresas, juridicamente distintas, já existentes no mercado, com o objetivo de realizar uma atividade económica comum. Visa a partilha, entre outros, do lucro, dos riscos e dos prejuízos.

bem-estar social. Contudo, reuniões com personalidades profissionalmente ligadas ao contexto portuário nacional alertaram para o facto de a maioria dos portos não terem a capacidade de realizar o investimento necessário para a expansão e melhorias das suas infraestruturas.

Estes obstáculos seriam, potencialmente, ultrapassados com uma estratégia de cooperação, em que todos partilhariam custos e riscos, possibilitando uma maior capacidade de investimento e evitando uma duplicação de serviços e recursos. Tem, ainda, vantagens como a partilha de *know-how* e experiências de cada porto. O grau de sucesso depende, naturalmente, do tipo de acordo realizado e do efetivo cumprimento do mesmo por parte dos intervenientes.

Seguindo esta estratégia de cooperação, os portos poderiam especializar-se na prestação dos serviços em que tivessem maior vantagem, seja pelo volume de transações que opera, seja pelos menores custos que tem ao prestá-los. Deste modo, obteriam vantagens na redução de tempo e custo nos serviços em que não sejam tão fortes.

A estratégia de *co-opetition* partilha com a cooperação muitas das vantagens apontadas, com o benefício de esbater o problema inerente à cooperação: possibilidade de gerar ineficiências pela redução da concorrência entre os portos. Uma nota sobre este assunto prende-se com o balanço a realizar entre concorrência e cooperação, exatamente, para que não se estabeleça uma situação lesiva da concorrência, nomeadamente em questões regulatórias e de fixação de preços.

A opinião da autora é a de que os portos portugueses devem investigar a possibilidade de adoção de um modelo de *co-opetition*, segundo o qual poderiam continuar a concorrer em alguns segmentos, mas cooperando noutros. Sendo a maioria dos portos portugueses de pequena dimensão, poderiam vir a ganhar com a partilha de conhecimentos, investimentos e custos. Poderiam, igualmente, tornar-se mais “fortes” na concorrência conjunta com, essencialmente, os portos espanhóis.

5. O estágio na Autoridade da Concorrência

5.1. A Autoridade da Concorrência - missão e estrutura organizativa

A Autoridade da Concorrência, doravante designada de AdC, caracteriza-se por ser uma “pessoa coletiva de direito público, com a natureza de entidade administrativa

independente”, sendo dotada de “autonomia administrativa e financeira, de autonomia de gestão, de independência orgânica, funcional e técnica e de património próprio”, nos termos do DL n.º 125/2014 – art. 1.º, que aprova a revisão dos estatutos da AdC.

Criada, em 2003, pelo DL n.º 10/2003 de 18/01/2003, a Autoridade da Concorrência atravessa, no momento, um período de transição da sua estrutura orgânica, com a eleição do seu quarto Conselho de Administração, órgão máximo da entidade e “responsável pela definição da atuação da AdC, bem como pela direção dos respetivos serviços”, nos termos do art. 12.º do DL n.º 125/2014. A nomeação dos seus membros é proposta pelo Ministro da Economia, respeitando requisitos de reconhecidas competências e formação, assim como experiência profissional em domínios relevantes, como sublinhado no artigo 14.º do referido DL.

De acordo com a sua estrutura orgânica, os órgãos da AdC são, a par com o Conselho, o Fiscal Único³⁶, órgão responsável “pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da AdC e de consulta do conselho de administração nestes domínios” (DL n.º 125/2014 – art. 25.º), tal como está patente no organigrama atual da entidade (cf. Figura B1 constante do Anexo B).

As unidades orgânicas que compõem a estrutura organizacional da AdC podem ser nucleares ou de suporte. Nas primeiras, incluem-se o Gabinete do Presidente, que serve de apoio ao Conselho e coordena as relações internacionais através da Unidade de Relações Internacionais; a Unidade Especial de Avaliação de Políticas Públicas, que visa a promoção da concorrência no setor público; o Gabinete de Estudos e Acompanhamento de Mercados, que realiza estudos setoriais e acompanhamento de mercados; a Direção-Geral de Investigação, que engloba três departamentos centrais no âmbito da atividade da AdC: Departamento de Práticas Restritivas da Concorrência (Unidade Anti-Cartel e Unidade de Outras Práticas), Departamento de Controlo de Concentrações e Departamento Jurídico e Contencioso. As unidades de suporte englobam a Unidade de Recursos Financeiros e Património, a Unidade de Recursos Humanos e a Unidade de Tecnologias de Informação e Comunicação.³⁷

³⁶ Cargo atualmente desempenhado pela CFA – Cravo Fortes Antão & Associados, S.R.O.C. Lda.

³⁷ Informação retirada do Plano de Atividades para o ano de 2017 da Autoridade da Concorrência.

O Departamento de Avaliação de Políticas Públicas (UEAP) está, na figura B1 constante do Anexo B, salientado face aos restantes, uma vez que nele fui acolhida e foi no âmbito do qual que desempenhei as minhas funções ao longo do período de estágio³⁸.

Como referido no artigo 1.º do DL n.º 125/2014, a AdC tem como missão:

Assegurar a aplicação das regras de promoção e defesa da concorrência nos setores privado, público, cooperativo e social, no respeito pelo princípio da economia de mercado e de livre concorrência, tendo em vista o funcionamento eficiente dos mercados, a afetação ótima dos recursos e os interesses dos consumidores.

Deste modo, a AdC cumpre uma incumbência prioritária do Estado, nos termos consagrados na al. f) do artigo 81.º da Constituição da República Portuguesa: “Assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral”.

A defesa da concorrência vista como um bem público, resultante dos seus benefícios sobre o desenvolvimento económico e social, justifica uma intervenção pública na sua promoção e defesa. Neste sentido, a AdC é a entidade pública responsável por zelar pelo respeito deste princípio constitucional da promoção da economia de mercado e da livre concorrência.

Particularizando, o DL n.º 125/2014 define como atribuições da AdC, a título de exemplo:

- a) Velar pelo cumprimento das leis, regulamentos e decisões de direito nacional e da União Europeia destinados a promover e a defender a concorrência;
- b) Fomentar a adoção de práticas que promovam a concorrência e a generalização de uma cultura de concorrência juntos dos agentes económicos e do público em geral;
- c) Acompanhar a atividade e estabelecer relações de cooperação com as instituições da União Europeia, as entidades e organismos nacionais, estrangeiros e internacionais com atribuições na área da concorrência.

5.2. A UEAP e o Projeto de Avaliação de Impacto Concorrencial

O departamento que me acolheu na realização deste estágio denomina-se Unidade Especial de Avaliação de Políticas Públicas, doravante designada por UEAP e nasceu, em outubro de 2013, da necessidade de instituição de uma cultura de avaliação de impacto sobre a concorrência das políticas públicas, de forma a assegurar o objetivo da preservação de um

³⁸ Este departamento será detalhadamente descrito na subsecção 5.2 do presente relatório.

interesse público como é a concorrência. A análise dos custos e benefícios das intervenções das entidades públicas tem como finalidade assegurar que as decisões políticas que se tomam são as mais eficientes, quer para os agentes económicos envolvidos, quer para os próprios mercados.

A tabela 13 resume aquelas que são as principais competências da UEAP.

Tabela 13. Sumário das principais competências da UEAP

Acompanhamento e avaliação do sistema normativo português e das políticas públicas que possam afetar a livre concorrência.
Promoção da avaliação de impacto das políticas públicas na concorrência.
Acompanhamento de iniciativas legislativas da Assembleia da República ou do Governo com impacto na concorrência.
Redação de recomendações ao Governo, autoridades reguladoras setoriais e outras entidades públicas sobre medidas públicas com impacto na concorrência.
Contribuição para a disseminação de uma cultura de contínua avaliação de impacto das políticas públicas na concorrência.

Fonte: Elaboração própria a partir de documentos internos da UEAP.

O envolvimento da UEAP pode ser requerido ou proposto por organismos e entidades públicas externos à entidade ou pode ter iniciativa na própria entidade, através da obtenção de informação provida da imprensa ou da própria legislação. Pode, por outro lado, ser realizado segundo uma perspectiva *ex-ante*, avaliando previamente as propostas legislativas ou regulamentares, ou *ex-post*, avaliando *a posteriori* as normas legais.

Desde a sua criação, a UEAP já esteve envolvida em mais de 40 investigações, no âmbito, a título de exemplo, de questões ambientais, energia ou profissões liberais.

O processo de avaliação de impacto concorrencial levado a cabo pela UEAP tem como base a metodologia da OCDE e começa com a identificação da política pública a avaliar, passando pela aplicação de uma *checklist* definida e elaborada pela OCDE (cf. Tabela 14) por forma a averiguar quais os efeitos e impactos potenciais dessa política e, se existir alguma restrição à concorrência, descrevem-se esses impactos restritivos, identificam-se medidas alternativas e apresenta-se o parecer para avaliação do órgão público de decisão.

O projeto atualmente em vigor entre a AdC e a OCDE tem por base a avaliação de impacto concorrencial, um processo dinâmico de análise dos potenciais efeitos económicos, sociais ou ambientais de intervenções das autoridades públicas. Concretamente, é uma

avaliação sobre se determinada medida³⁹ irá ter um efeito limitador no número de fornecedores no mercado, na capacidade concorrencial dos fornecedores ou nas escolhas dos consumidores.

A OCDE disponibiliza o seu *know-how* e a sua metodologia através dos três volumes do Guia para Avaliação de Concorrência (Princípios, Diretrizes e Guia Operacional). O primeiro sumariza os benefícios da concorrência, a *checklist* referida e algumas formas através das quais os órgãos políticos podem avaliar o efeito na concorrência das suas políticas. Quanto ao segundo volume, descreve as diretrizes técnicas a considerar ao realizar este estudo de avaliação concorrencial. O terceiro volume é mais prático, pois explicita o processo de avaliação de concorrência passo-a-passo.

Este projeto irá desenvolver-se em duas grandes fases ao longo de 24 meses, sendo que a primeira se centra na recolha exaustiva de legislação portuguesa sobre dois setores de atividade bem centrais na economia, os transportes e as profissões liberais. Tendo como base a *checklist* referida (cf. Tabela 14), basta a identificação, numa determinada medida, de um dos problemas nela enumerados para essa medida avançar para a fase seguinte, a de uma análise o mais quantitativa possível sobre os seus impactos económicos. Este trabalho resultará na redação de dois relatórios finais, um da autoria da OCDE, outro da autoria da AdC, nos quais serão incluídas recomendações e medidas alternativas que visem o mesmo propósito que as atualmente em vigor, mas com efeitos o mais benéfico possíveis para a concorrência.

Tabela 14. Checklist de avaliação de efeitos na concorrência de políticas ou medidas públicas

(A) Limitação do número ou variedade de empresas
A1. Concessão de direitos exclusivos a uma única empresa de bens ou serviços.
A2. Estabelecimento de um regime de licenciamento, permissão ou autorização como requisito de atividade.
A3. Limitação da capacidade de certos tipos de empresas prestarem um bem ou serviço.
A4. Aumento significativo dos custos de entrada ou de saída do mercado.
A5. Criação de uma barreira geográfica que impeça as empresas de oferecerem bens ou serviços.
(B) Limitação da capacidade concorrencial das empresas
B1. Limitação da capacidade de definição dos preços dos bens ou serviços por parte das empresas.
B2. Limitação da liberdade das empresas na realização de publicidade/ <i>marketing</i> de bens ou serviços.

³⁹ Concretamente, este projeto analisará medidas constantes na legislação portuguesa acerca dos setores dos transportes e das profissões autorreguladas.

<p>B3. Fixação de padrões de qualidade que beneficiem apenas algumas empresas ou que excedam o nível que seria escolhido por consumidores bem informados.</p> <p>B4. Aumento significativo do custo de produção de algumas empresas, particularmente, dando um tratamento diferente a empresas incumbentes em relação às entrantes.</p>
<p>(C) Diminuição do incentivo das empresas a concorrerem</p> <p>C1. Estabelecimento de um regime de autorregulação ou co-regulação.</p> <p>C2. Exigência ou encorajamento à publicação de informação sobre preço, quantidades de produção, vendas ou custos.</p> <p>C3. Isenção da aplicação da lei da concorrência a um setor específico ou a um conjunto de empresas.</p>
<p>(D) Limitação da escolha do consumidor e da informação disponível</p> <p>D1. Limitação da escolha do consumidor quanto à empresa à qual desejam adquirir um bem ou serviço.</p> <p>D2. Redução da mobilidade dos consumidores entre empresas, por via dos <i>switching costs</i>.</p> <p>D3. Alteração substancial da informação necessária para que os consumidores possam adquirir bens ou serviços de forma eficaz.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir do Volume Princípios do Guia para avaliação de concorrência (OCDE, 2016: 9-24).

5.3. Atividades desenvolvidas no âmbito do estágio

Numa fase preliminar do estágio, desenvolvi o conhecimento necessário acerca da entidade acolhedora, do departamento UEAP e do projeto referido. Neste sentido, inteirei-me sobre os manuais da OCDE para o projeto, a relembrar: Princípios, Diretrizes e Manual Operacional do Guia para Avaliação de Concorrência; e sobre os relatórios semelhantes sobre Avaliação de Impacto Concorrencial já desenvolvidos na Grécia e na Roménia.

Por forma a familiarizar-me com as atividades já levadas a cabo pela UEAP, inteirei-me acerca de pareceres já concluídos ou em fase de desenvolvimento, no âmbito das temáticas da acupuntura (diferenças no regime fiscal do IVA entre profissionais médicos e profissionais técnicos não convencionais), do preço do livro (por ser delimitado por lei), dos táxis (cobrança de uma tarifa fixa a partir do Aeroporto de Lisboa), dos veterinários (regime fiscal das Associações de Proteção dos Animais de mera utilidade pública e de prestação, cumulativa, de atividades económicas) e do bingo (as modalidades de bingo eletrónico e de vídeo-bingo podem ser exploradas em simultâneo em várias salas de jogo do bingo, cuja exploração esteja concessionada à mesma entidade).

Uma vez que a minha entrada na entidade coincidiu com o início do projeto em colaboração com a OCDE supra explicado, as tarefas que desempenhei situam-se no âmbito do mesmo. A reunião com a líder do projeto e com a equipa, nas instalações da AdC,

assinalou o início do projeto. Na sequência desta, realizei o índice para o primeiro capítulo do relatório final respeitante ao setor dos transportes.

O passo seguinte foi a recolha de toda a informação estatística sobre transporte marítimo e fluvial em Portugal relevante para a redação deste *overview* introdutório. Exemplos destes dados são o PIB e VAB associados ao transporte marítimo e fluvial, o investimento realizado nestes setores, o emprego e o número de empresas desses mesmos setores, repartidos por transporte de passageiros e de mercadorias. Particularmente sobre o transporte de passageiros, pesquisei dados sobre o volume anual e comparei com dados de outros países, comunitários e terceiros. Relativamente ao transporte de mercadorias, este trabalho de pesquisa foi mais aprofundado, na medida em que foram necessários dados sobre o movimento anual de mercadorias nos diversos portos portugueses e a sua divisão entre produtos carregados e descarregados em cada porto e por tipologia de bens e serviços. Envolveu, também, dados sobre o número de embarcações entradas e saídas de cada porto e a sua evolução anual, bem como o número de contentores transportados em cada porto e a sua evolução de ano para ano.

Com todos os dados recolhidos, o passo seguinte foi a sua compilação, organização, tratamento e resumo em gráficos e tabelas. Culminou na escrita do *overview* respeitante aos setores do transporte marítimo de passageiros e de mercadorias e do transporte fluvial de passageiros e de mercadorias, que seria enviada para avaliação da líder do projeto. Após os ajustamentos e correções necessários, o *overview* deu-se por finalizado.

A minha tarefa seguinte contribuiu para o bom funcionamento do projeto, pois fiquei responsável pela organização e coordenação de todas as reuniões realizadas entre as equipas da AdC/OCDE e os *stakeholders* fundamentais para o fornecimento de todo o conhecimento e compreensão do funcionamento dos setores na prática. Apesar de não aplicar conhecimentos económicos diretos, foi muito positivo em termos de aplicação de competências como a coordenação dos interesses das partes e a gestão de uma agenda bastante restritiva e preenchida.

6. Conclusão

Esta conclusão constitui uma súmula dos principais aspetos a destacar, estando redigido numa lógica de complemento às subsecções 4.4 e 5.3.

A realização deste relatório contribuiu, para além do propósito de conclusão do Mestrado em Economia Industrial, para o conhecimento do mercado marítimo-portuário nacional, um sistema crucial e central na economia portuguesa, uma vez que transporta muita da produção nacional que se destina ao resto do mundo. Por outras palavras, sem o transporte marítimo-portuário, o comércio externo não existiria com tanta solidez e, conseqüentemente, o país não apresentaria o mesmo grau de desenvolvimento.

A aprendizagem sobre estratégias alternativas à de total concorrência entre os portos, permite apresentar aos agentes intervenientes neste mercado as vantagens e as limitações de cada uma delas. Sempre que estas questões se levantam, interesses díspares e, muitas vezes, contraditórios, surgem e impossibilitam potenciais acordos. Neste sentido, a discussão sobre exemplos concretos com portos internacionais pode ser um ponto de partida importante para os mais céticos.

Como vimos, o presente estudo não tem como finalidade apresentar a melhor estratégia, uma vez que considero não existir tal resposta. É um trabalho que visa, isso sim, colocar frente-a-frente várias hipóteses e refletir sobre as mesmas. Considero que as entidades responsáveis e interessadas podem ganhar com a análise destas opções que, podem, a longo prazo, estimular o desenvolvimento de alguns portos portugueses menos centrais, potenciando as suas capacidades, muitas vezes desperdiçadas.

Nesta nota final, realço o contributo que a minha equipa de trabalho na AdC teve para a realização de um estágio tão enriquecedor e na culminação no presente relatório.

Referências Bibliográficas

Almeida, J., *Portos e transportes marítimos*, 2006.

Autoridade da Concorrência, *Balanço Social 2015*.

Autoridade da Concorrência, *Estudo sobre Concorrência do Setor Portuário (Consulta Pública)*, julho de 2015.

Autoridade da Concorrência, *Relatório de Atividades, Gestão e Contas 2015*.

Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), *Acompanhamento do Mercado Portuário*, Relatórios mensais de 2015 e 2016.

Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), *Mercado Portuário - Tráfego Marítimo De Mercadorias (Portos Do Continente 2015)*, junho de 2016.

Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), *Tráfego Marítimo de Mercadorias - Portos do Continente 2014*, setembro de 2015.

Besanko, D., Dranove, d., Shanley, M., Schaefer, S., *Economics of Strategy*, Wiley, 3rd edition, maio de 2003.

- Brandenburger, A., Nalebuff, B., *Co-opetition*, A Currency Book (New York), 1996.
- Brooks, M., Mccalla, R., Pallis, A., Lugt, L., *Coordination and Cooperation in Strategic Port Management: The Case of Atlantic Canada's Ports*, Atlantic Gateway Research Initiative, 2011.
- Cabral, L., *Economia Industrial*, McGraw-Hill, 1994.
- Cargo Edições, Lda., “*Porto de Setúbal: Terminal ro-ro ajudou a exportar modelos SEAT Alhambra para a China*”, fevereiro de 2013.
- Church, J., Ware, R., *Industrial Organization: A Strategic Approach*, Selected Works of Jeffrey Church, janeiro de 2000.
- Comissão Europeia, *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro normativo para o acesso ao Mercado dos serviços portuários e a transparência financeira dos portos*, maio de 2013.
- Cruz, Carlos O., Marques, Rui C., *Risk-Sharing in Seaport Terminal Concessions*, Transport Reviews, Taylor & Francis Group, março de 2012.
- Cruz, João P. B., *Sistema Portuário Português: Contributo para a Competitividade das Cadeias Logísticas Multimodais*, 2013.
- Dahl, J., *Conceptualizing coopetition as a process: An outline of change in cooperative and competitive interactions*, Industrial Marketing Management, 2013.
- DL n.º 46/2002, Diário da República, 1.ª série - N.º 52 - 2 de março de 2002, que estabelece as responsabilidades das Autoridades Portuárias.
- DL n.º 10/2003, Diário da República, de 18 de janeiro, que cria a Autoridade da Concorrência.
- DL n.º 11/2014, Diário da República, de 22 de janeiro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Economia.
- DL n.º 78/2014, Diário da República, 1.ª série - N.º 92 - 14 de maio de 2014, que estabelece os estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes.
- DL n.º 125/2014, Diário da República, 1.ª série - N.º 157 - 18 de agosto de 2014, que estabelece os estatutos da Autoridade da Concorrência.
- Donselaar, Pauline W., Kolkman, J., *Societal costs and benefits of cooperation between port authorities*, Maritime Policy & Management, maio de 2010.
- Eurostat, *GDP and main components (output, expenditure and income)*, 2016.
- Eurostat, *Investment and maintenance expenditure, by nature of expenditure*, 2015.
- Gonçalves, F., *O Mercado do Transporte Marítimo de Carga Contentorizada*, maio de 2015.
- Goulielmos, A., Pardali, A., *Container Ports in Mediterranean Sea: A Supply and Demand Analysis in the Age of Globalization*, International Journal of Transport Economics, fevereiro de 2002.
- Governo de Portugal, *Plano de Redução de Custos Portuários 5+1*, agosto de 2012.
- INE, *Despesas de consumo médias anuais (€) dos agregados domésticos privados por Composição do agregado doméstico privado e Tipo de produto consumido (Divisão); Quinquenal*, Inquérito aos Orçamentos Familiares, 2012.
- INE, *Despesas de consumo médias anuais (€) dos agregados domésticos privados por Local de residência (NUTS - 2002) e Tipo de produto consumido (Divisão); Quinquenal*, IDEF - Inquérito às Despesas das Famílias, 2007.
- INE, *Empresas (N.º) por Atividade económica (Subclasse - CAE Rev. 3) e Escalão de pessoal ao serviço; Anual*, Sistema de Contas Integradas das Empresas, 2016.

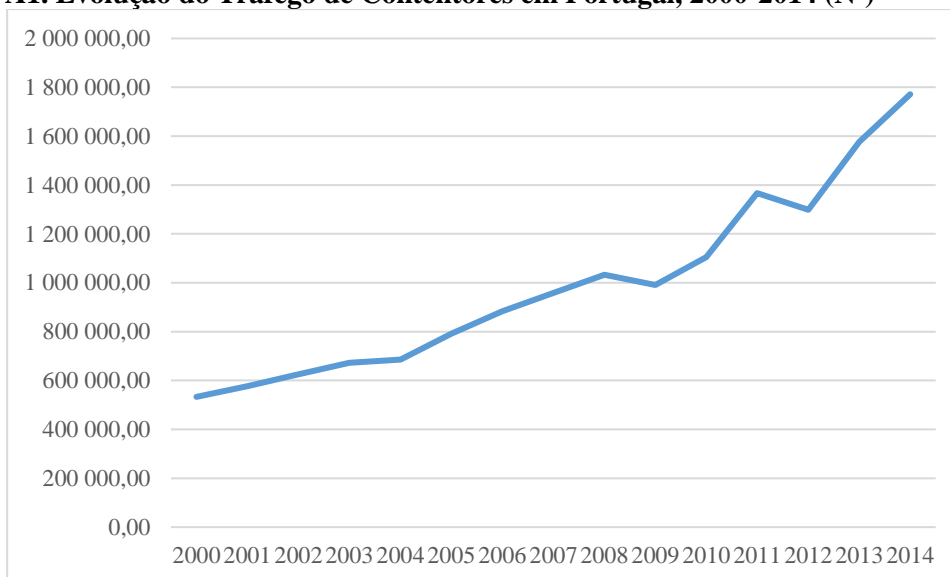
- INE, *Mercadorias carregadas (t) por Porto declarante e Grupo de mercadorias (NST 2007); Anual*, Inquérito ao Transporte Marítimo de Passageiros e Mercadorias, 2015.
- INE, *Mercadorias descarregadas (t) por Porto declarante e Grupo de mercadorias (NST 2007); Anual*, Inquérito ao Transporte Marítimo de Passageiros e Mercadorias, 2016.
- INE, *Pessoal ao serviço (N.º) das Empresas por Atividade económica (Subclasse - CAE Rev. 3) e Escalão de pessoal ao serviço; Anual*, Sistema de Contas Integradas das Empresas, 2016.
- INE, *Tara e TEU dos contentores, por portos nacionais*, Estatísticas dos Transportes e Comunicações, 2000-2014.
- Jorde, T.M., Teece, D.J., *Competition and co-operation: striking the right balance*, California Management Review, 1989.
- Marques, Rui C., Fonseca, A., *Market Structure, Privatisation and Regulation of Portuguese Seaports*, Taylor & Francis Group, março de 2010.
- Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, *Orientações Estratégicas para o Setor Marítimo Portuário*, dezembro de 2006.
- Noorda, R., *Co-opetition*, Electronic Business Buyer, 1993.
- OCDE, *Competition in ports and port services*, 2011.
- OCDE, *Gross domestic product*, OECD Stat.
- OCDE, *The Competitiveness of Global Port-Cities: Synthesis Report*, 2013.
- OCDE, *Transport infrastructure investment and maintenance spending*, OECD Stat.
- OCDE, *Value added and its components by activity, ISIC rev4*, OECD Stat.
- Pedras, Miguel R., “*Porto de Setúbal lidera na carga fracionada*”, Transportes em revista, fevereiro de 2015.
- Prata, B., *Avaliação de Desempenho Operacional de Terminais Portuários de Carga Unitizada: Uma Aplicação das Redes de Petri Coloridas*, Universidade Federal do Ceará, janeiro de 2006.
- Silberston, A., *Economies of Scale in Theory and Practice*, The Economic Journal, março de 1972.
- Silva, J., Cardadeiro, E., D’Alte, T., *Revisão do Modelo Contratual e Mecanismos de Regulação do Setor Portuário – Relatório final*, Universidade Autónoma de Lisboa, agosto de 2013.
- Song, Dong-Wook, *Port co-opetition in concept and practice*, Maritime Policy & Management, Dezembro 2003.
- Stopford, M., *Maritime Economics*, Taylor & Francis e-Library, 2003.
- Trujillo, L., Nombela, G., *Multiservice Infrastructure: Privatizing Port Services*, The World Bank Group, outubro de 2000.
- Trujillo, L., Nombela, G., *Privatization and Regulation of the Seaport Industry*, Las Palmas de Gran Canária, Espanha, setembro de 1999.
- Wang, G., Knox, K., Lee, P., *A Study of Relative Efficiency between Privatised and Publicly Operated US Ports*, Taylor & Francis Group, 2013.
- Wong, P.H., *Port Co-opetition between Hong Kong and Shenzhen*, The Chinese University of Hong Kong, março de 2011.

Apêndice e Anexos

Apêndices

Apêndice A.

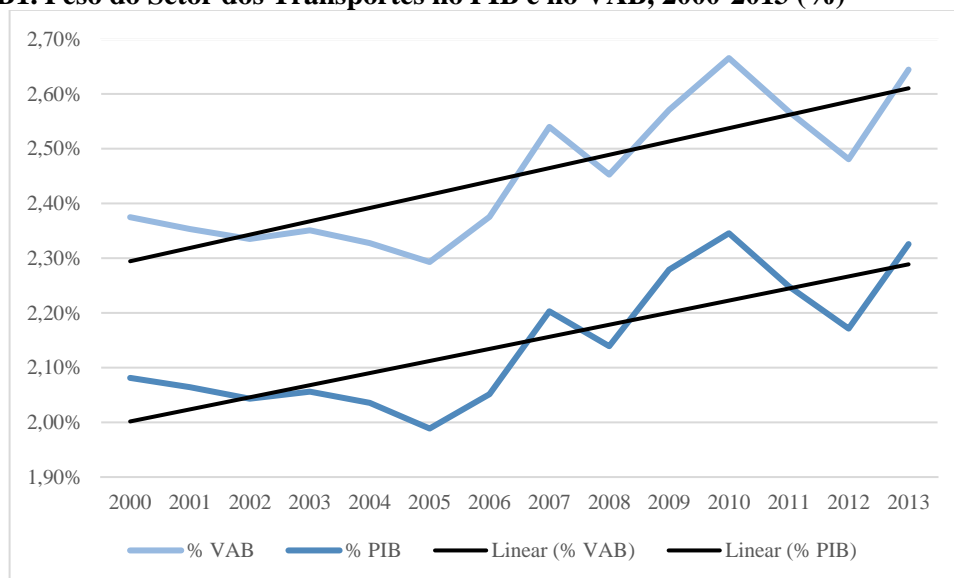
Figura A1. Evolução do Tráfego de Contentores em Portugal, 2000-2014 (N°)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INE – extraídos em setembro de 2016.

Apêndice B.

Figura B1. Peso do Setor dos Transportes no PIB e no VAB, 2000-2013 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da OCDE e do Eurostat – extraídos em setembro de 2016

Apêndice C.

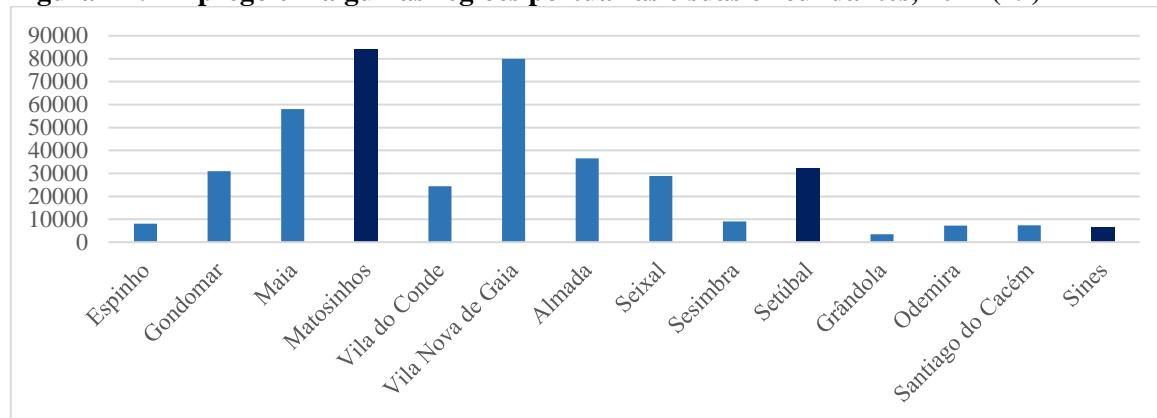
Quadro C1. Investimento em Transporte Marítimo, 2013 (€ e % PIB)

Itália	1.126.000.000,00	0,07%
Espanha	830.000.000,00	0,08%
Alemanha	780.000.000,00	0,03%
França	446.000.000,00	0,02%
Bélgica	197.000.000,00	0,05%
Dinamarca	163.853.095,00	0,06%
Portugal	34.000.000,00	0,02%
Grécia	33.389.472,00	0,02%
Noruega	28.693.302,00	0,01%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da OCDE e do Eurostat – extraídos em setembro de 2016.

Apêndice D.

Figura D1. Emprego em algumas regiões portuárias e suas circundantes, 2012 (Nº)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do INE – extraídos em setembro de 2016.

Apêndice E.

Tabela E1: Principais características de 4 tipos de estruturas de mercado

Concor. Perfeita	Concor. Monopolística	Oligopólio	Monopólio
Muitos vendedores	Muitos vendedores	Poucos vendedores	Um vendedor
Homogeneidade de Produtos	Heterogeneidade/Diferenciação de Produtos		
Curva da procura horizontal			Curva da procura negativamente inclinada
Concorrência de preços feroz	Concorrência de preços depende da diferenciação do produto	Concorrência de preços depende da rivalidade entre empresas	Concorrência de preços fraca
$P=C_{mg}$	$P>C_{mg}$		$R_{mg}=C_{mg}$
<i>Price taker</i>			<i>Price maker</i>

Fonte: Elaboração própria, com adaptação de Besanko *et al.* (2003: 207-228).

Apêndice F.

Tabela F1. Exemplos de cooperação a nível mundial

Tipo de acordo	Objetivos da cooperação	Benefícios da cooperação	Custos da cooperação
Canadá			
Formal	Marketing cooperativo. Oportunidades para promover <i>Atlantic Canada</i> como um destino turístico. Desenvolvimento dos portos de pequenas dimensões.	Estabelecimento de alianças estratégicas. Programas educacionais, marketing/atividades de web marketing e uma abordagem integrada comuns e partilhados. Segundo ACCA (2008), a aposta em pequenos portos revelou-se bem-sucedido em termos de aumento do volume de tráfego regional.	Custos para os agentes envolvidos na cooperação. Complexidade de organização e gestão.
Canadá e Índia			
Informal	Promoção do comércio entre a Índia e o Canadá via a <i>Atlantic Gateway</i> . Promoção da <i>Atlantic Gateway</i> como um corredor comercial importante.	Primeiro passo para estabelecer uma relação comercial com as empresas e o governo indianos. Segundo Oxner (2009), as partes interessadas “ficaram muito satisfeitas com os resultados da missão e a investigação sobre portos-alvo indianos está encaminhada”.	
Holanda			
Formal	Atividades de promoção conjuntas. Desenvolvimento de tecnologias da informação e questões de sustentabilidade.	Crescimento dos volumes de transporte de mercadorias. Possível e potencial solução para problemas de acessibilidades, sustentabilidade e espaço disponível.	Possibilidade de gerar ineficiência em termos de produtos comercialmente menos atrativos, aumento da burocracia ou negligência de nichos de mercado competitivos.

Fonte: Elaboração própria, com adaptação de Donselaar e Kolkman (2010) e Brooks *et al.* (2011).

Apêndice G.

O exemplo dos portos de Hong Kong e Shenzhen

O porto de Hong Kong, localizado no sul da China, é um dos maiores portos de contentores do mundo. Contudo, tal como Song (2003: 35-37) aponta, de 1990 a 1998, apesar de ser o porto chinês com mais tráfego de contentores (o número de transporte direto neste porto é superior a qualquer outro porto chinês), tem vindo a tornar-se relativamente menos significativa.

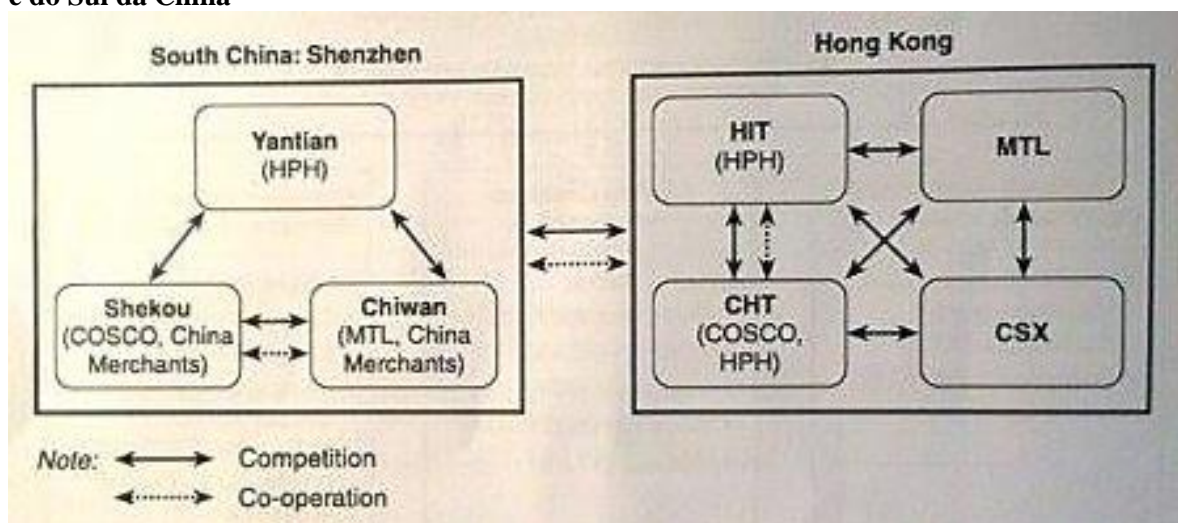
Os portos Shenzhen e Hong Kong concorrem diretamente entre si por quota de mercado, embora, simultaneamente, estejam a trabalhar cooperativamente para benefícios mútuos. A figura seguinte mostra as relações de concorrência inter-portos, intra-porto e a cooperação.

Tal como Song (2003: 37-39) explica, HIT, MTL, COSCO-HI e CSX são os terminais do porto de Hong Kong, que concorrem entre si por operações de transporte contentorizado dentro do território de Hong Kong e para atrair mais companhias marítimas para os seus terminais. Como COSCO-HIT e HIT têm o mesmo proprietário, as relações de *co-opetition* são facilitadas para “combater os outros dois jogadores deste mercado”.

Em Shenzhen, há concorrência entre os três portos de Yantian, Shekou e Chiwan, sendo que existe, ao mesmo tempo, *co-opetition* entre os dois últimos, por terem o mesmo proprietário.

Os operadores do porto de Hong Kong têm algum grau de controlo nas operações destes portos importantes do sul da China através de medidas cooperativas, como as *joint ventures*. Existe cooperação entre Hong Kong e Yantian através do Grupo HPH, entre Hong Kong e Shekou através da COSCO e entre Hong Kong e Chiwan através da MTL, o que permite que “dois portos localizados em diferentes cidades [partilhem] os mesmos recursos, como plano de desenvolvimento tecnológico ou recursos humanos” (Wong, 2011: 78).

Figura G1. Cooperação e concorrência inter- e intra-portuária entre os portos de Hong Kong e do Sul da China



Fonte: Song (2003: 39).

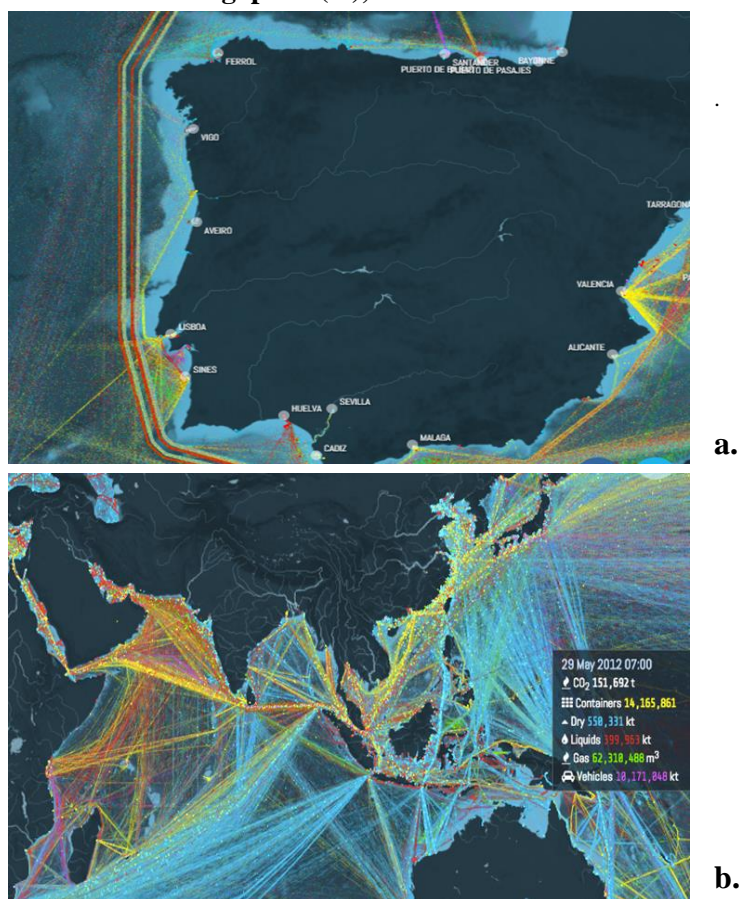
Por outro lado, por partilharem o mesmo *hinterland*, uma relação de *co-opetition* tem vantagens ao nível governamental⁴⁰ e ao nível de cada empresa (sistema eletrónico que permita a circulação e partilha de informação entre os portos de Hong Kong e Shenzhen para facilitar as operações nos terminais).

Uma estratégia de aliança cooperativa entre os dois maiores portos do mercado chinês oferece-lhes uma competitividade e um poder de mercado que lhes fortifica as suas posições na indústria.

Anexos

Anexo A.

Figura A1. Comparação das rotas comerciais marítimas que passam em Portugal (a.) e na Malásia e em Singapura (b.), maio de 2012

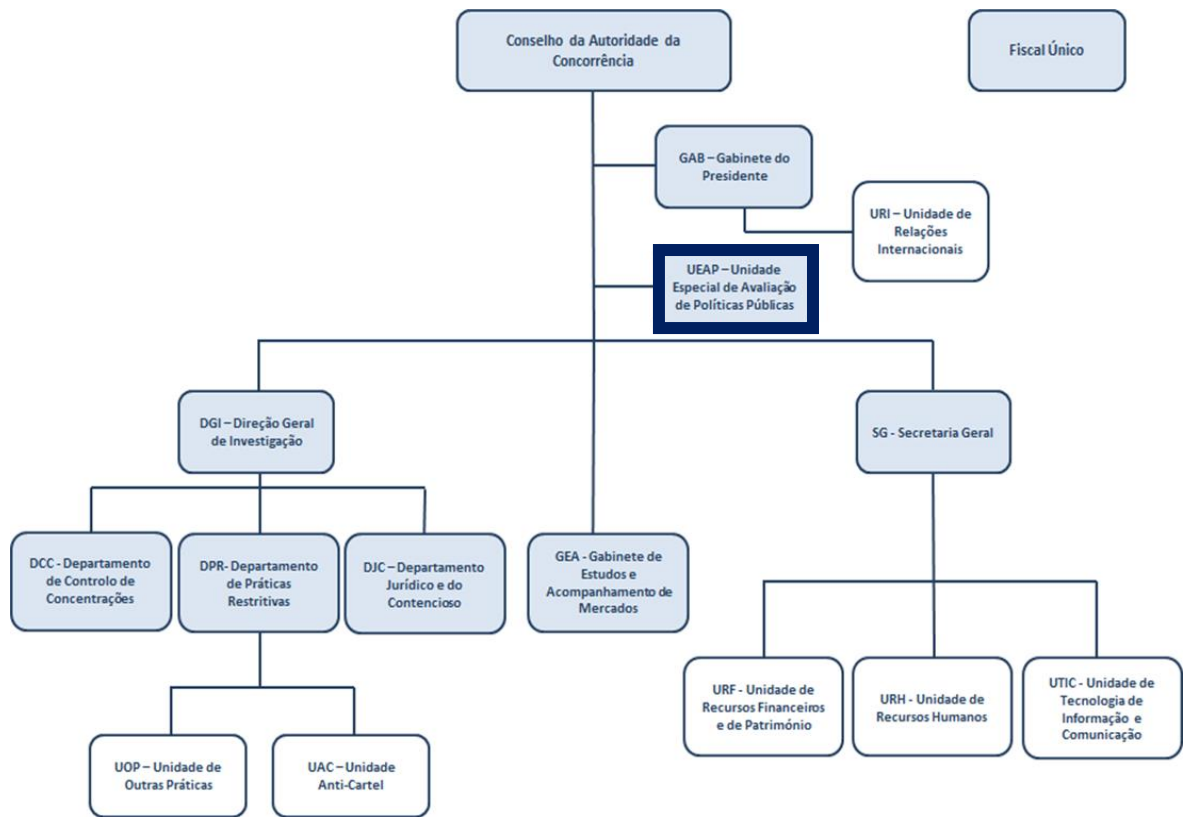


Fonte: Artigo de Brad Plumer na VOX - “This is an incredible visualization of the world’s shipping routes”, agosto de 2016.

⁴⁰ “For example, the Shenzhen and Hong Kong Governments cooperated to deal with the cross-border transportation problem such as co-location of immigration and customs facilities.” (Wong, 2011: 78).

Anexo B.

Figura B1. Organograma Atual da Autoridade da Concorrência



Fonte: Plano de Atividades da AdC para 2017 (AdC 2016: 8).