



Bruxelas, 23.5.2013
SWD(2013) 182 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Que acompanha o documento

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**

{ COM(2013) 296 final }

{ SWD(2013) 181 final }

{ SWD(2013) 183 final }

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Que acompanha o documento

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

DG RESPONSÁVEL: DIREÇÃO-GERAL DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES

1. CONTEXTO GERAL

A Europa é uma das regiões do mundo com maior densidade portuária.

Sendo o principal bloco comercial do mundo, a União Europeia está muito dependente do transporte marítimo: 37 % das mercadorias transacionadas no mercado interno transitam pelos portos. No que respeita ao transporte de passageiros, os portos servem o tráfego regional e local para estabelecer ligações com as zonas periféricas e insulares. Os portos são essenciais para dinamizar a economia dado terem uma função logística crucial e gerarem muitos postos de trabalho.

Os 319 portos da rede transeuropeia de transportes (RTE-T), que representam 96 % das mercadorias e 93 % dos passageiros que transitam pelos portos da UE, desempenham um papel fundamental no sistema de transportes europeu.

2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

O problema principal reside nas disparidades estruturais observadas no desempenho de alguns portos marítimos da RTE-T. Este problema é agravado pela necessidade de adaptar os portos às novas necessidades logísticas e de transporte, em tempos de escassez do financiamento público. Esta situação gera riscos de congestionamento e compromete a existência de uma RTE-T eficiente, interligada e sustentável, e, logo, o bom funcionamento do mercado interno.

Num cenário de manutenção do *statu quo*, o crescimento previsto para o setor dos transportes, a evolução das necessidades logísticas e de transporte e as disparidades estruturais atualmente existentes no desempenho dos portos causarão problemas de capacidade e agravarão os atuais desequilíbrios na utilização da rede. Daqui advirão problemas de falta de capacidade em determinados portos e maior congestionamento nas zonas do interior sob a sua influência. O desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância será igualmente prejudicado. O fraco desempenho de alguns portos da RTE-T significa uma oportunidade perdida para o desenvolvimento económico das zonas que eles servem e, conseqüentemente, da União no seu conjunto. As infraestruturas portuárias decadentes e inadaptadas podem afetar a competitividade das indústrias europeias.

Se estes problemas não forem resolvidos, a consecução dos objetivos da RTE-T ficará em risco.

Por último, a concorrência desleal entre os portos, ligada às práticas de financiamento público, suscita grande preocupação. Os sindicatos dos trabalhadores portuários opõem-se a

disposições da União Europeia que afetem os regimes de trabalho portuário atualmente vigentes nos Estados-Membros.

3. CAUSAS PRINCIPAIS

A Comissão identificou três fontes de problemas. A primeira é a falta de ligações adequadas entre os portos e as redes ferroviária, fluvial e rodoviária, a qual, por ser abordada pela política relativa à RTE-T, não é aprofundada na presente avaliação de impacto. As outras fontes de problemas são descritas a seguir.

3.1. Primeira fonte de problemas: Serviços e operações portuárias de fraca qualidade em alguns portos marítimos RTE-T

Há três causas principais ligadas a esta questão:

- 1) muitos serviços portuários estão sujeitos a pouca pressão concorrencial, devido às restrições de acesso ao mercado;
- 2) os direitos exclusivos ou especiais, ainda que se justifiquem em várias situações, podem conduzir a abusos de mercado;
- 3) em alguns portos, os utentes confrontam-se com encargos administrativos excessivos, devido à falta de coordenação interna dos portos.

3.2. Segunda fonte de problemas: Os quadros de gestão portuária não são suficientemente atrativos para incentivar investimentos em todos os portos marítimos da RTE-T

Duas causas principais explicam o clima de investimento globalmente pouco atrativo existente em diversos portos:

- 4) as relações financeiras pouco claras entre os poderes públicos, as administrações portuárias e os prestadores de serviços portuários e
- 5) a pouca autonomia dos portos no que respeita à definição das taxas de utilização das infraestruturas e a ligação pouco transparente entre essas taxas e os custos.

4. ANÁLISE DA SUBSIDIARIEDADE

Os artigos 58.º, 90.º e 100.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) alargam aos portos os objetivos de um verdadeiro mercado interno no contexto da política comum de transportes.

Apesar da sua natureza específica e da sua longa história e cultura ao nível local, o setor portuário possui uma forte dimensão internacional e europeia. Devido a esta última dimensão, bem como a razões relativas ao mercado interno e a efeitos de rede transnacionais, a iniciativa proposta para os portos da RTE-T observa o princípio da subsidiariedade.

5. OBJETIVOS

5.1 Objetivo geral

O objetivo geral é melhorar o desempenho dos portos marítimos da RTE-T, a fim de contribuir para um funcionamento mais eficiente, interligado e sustentável da RTE-T, em consonância com os objetivos do Livro Branco dos Transportes e da Estratégia Europa 2020 de crescimento assente na utilização eficiente dos recursos.

5.2. Objetivos específicos (OE)

OE1. Modernizar os serviços e operações portuárias em todos os portos marítimos da RTE-T

OE2. Otimizar os quadros de gestão portuária de modo a promover um clima de investimento mais atrativo.

5.3 Objetivos operacionais (OO)

5.3.1. Modernização dos serviços e operações portuárias

- a) OO1. Clarificar e facilitar o acesso ao mercado dos serviços portuários
- b) OO2. Prevenir os abusos de mercado por parte dos prestadores de serviços portuários designados
- c) OO3. Assegurar a consulta dos utentes dos portos sobre as principais decisões que afetam o funcionamento portuário em todos (100 %) os portos da RTE-T, até à data de execução da iniciativa

5.3.2. Criação de um enquadramento propício para atrair investimentos nos portos

- d) OO4. Assegurar a transparência das relações financeiras entre os poderes públicos, as administrações portuárias e os prestadores de serviços portuários em todos (100 %) os portos da RTE-T, até à data de execução da iniciativa
- e) OO5. Assegurar que todas (100 %) as administrações portuárias da RTE-T têm liberdade para fixar autonomamente as taxas de utilização das infraestruturas portuárias à data de execução da iniciativa, com a possibilidade de modulação ambiental das taxas

6. OPÇÕES DE AÇÃO

6.1. Medidas rejeitadas

A Comissão pôs de parte as seguintes medidas, após consulta das partes interessadas:

- 1) A reforma do mercado do trabalho portuário não é considerada nem proposta em nenhum dos pacotes de medidas devido aos progressos recentes no estabelecimento do diálogo social entre empregadores e trabalhadores: o comité do diálogo social para os portuários deverá ser constituído e entrar em funções em 2013.
- 2) A consulta parece indicar que a questão da «autoprestação» já não é um problema a considerar ao nível da UE.
- 3) Dado que o TFUE prevê um amplo poder de discricção para os Estados-Membros na organização dos serviços de interesse económico geral, nenhum dos pacotes de medidas interfere com essa margem de discricção.

6.2. Pacotes de medidas

6.2.1. PM1: Instrumentos horizontais e transparência

O PM1 combina a utilização de instrumentos horizontais, uma medida não-vinculativa em matéria de acesso ao mercado e disposições juridicamente vinculativas em matéria de transparência financeira, coordenação intraportuária e taxas de acesso às infraestruturas portuárias. A medida não-vinculativa é uma comunicação da Comissão que explica as regras do TFUE em matéria de não-discriminação e a futura diretiva relativa à adjudicação de contratos de concessão.

6.2.2. *PM2: Concorrência regulada*

O PM2 introduz a liberdade de prestação de serviços portuários. Esta liberdade pode ser limitada, se necessário por motivos objetivos e transparentes relacionados com a falta de espaço ou com o interesse público. Quando limitar essa liberdade, o poder público ou a administração portuária terá de celebrar um acordo contratual com um prestador de serviços portuários através de concurso público, salvo em casos devidamente justificados.

A transparência é imposta nos casos em que haja financiamento público, a fim de se poderem detetar eventuais auxílios estatais e subvenções cruzadas entre serviços portuários, suscetíveis de causar distorções da concorrência. Se o serviço for prestado por um operador interno ou por outro operador detentor de um direito exclusivo, uma obrigação de confinamento assegura a reciprocidade no primeiro caso e a supervisão regulamentar dos preços evita abusos em ambos os casos.

A tarifação da utilização das infraestruturas portuárias far-se-á de forma transparente e com base nos custos.

Um comité de utentes ajudará a orientar as atividades portuárias de uma forma mais próxima dos utentes e clientes do porto.

6.2.3. *PM2-A: Concorrência regulada e autonomia dos portos*

O PM2-A é idêntico ao PM2, com as seguintes variações:

- A obrigação de recorrer a concurso público em caso de condicionalismos de espaço ou obrigações de serviço público é aplicável não só aos novos contratos, mas também aos contratos existentes que sejam substancialmente alterados.
- A supervisão regulamentar dos prestadores de serviços com direitos exclusivos é aplicável apenas aos contratos que não tenham sido adjudicados por concurso público (se não houver concurso público, o contrato não pode ser contestado).
- É conferida a cada porto autonomia para estabelecer, ele próprio, a estrutura e o nível das taxas de utilização das infraestruturas portuárias, conquanto a política tarifária seja transparente. A iniciativa também encoraja a diferenciação das taxas em função do desempenho ambiental dos navios ou dos combustíveis.

6.2.4. *PM3: Plena concorrência e autonomia dos portos*

O PM3 baseia-se no PM2-A, mas prevê, adicionalmente, pelo menos dois operadores concorrentes e independentes para cada serviço portuário, sempre que o número de operadores esteja limitado devido a condicionalismos de espaço. Prevê também a separação funcional/jurídica. Para assegurar o bom funcionamento do porto, é reforçado o papel de coordenação central das administrações portuárias.

7. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS

7.1. Impactos económicos

Estimaram-se os impactos dos pacotes de medidas em termos de **custos do transporte**. As potenciais economias nos custos portuários totais são apresentadas no quadro 1.

Quadro 1: Efeitos dos pacotes de medidas sobre as economias nos custos portuários totais (PwC, 2013)

	Variação (%) dos custos portuários totais	Economias anuais (milhões €)
PM1	-2,0%	318,15
PM2	-3,0%	481,47
PM2-A	-6,8%	1 071,37
PM3	-7,9%	1 245,21

Para aferir se os pacotes de medidas **atraem mais investimento**, procedeu-se à sua avaliação com base em quatro critérios. Os resultados são apresentados no quadro 2.

A **transparência financeira** incentivará uma afetação mais eficiente dos recursos públicos e reduzirá o risco de concessão de auxílios estatais causadores de distorções. Os investidores privados verão menos riscos de concorrência desleal resultante de auxílios estatais potencialmente ilícitos.

Quadro 2: Impacto dos pacotes de medidas no clima de investimento

	PM1	PM2	PM2-A	PM3
Afetação eficiente de recursos públicos	+	++	++	+++
Riscos menores de concessão de auxílios estatais causadores de distorções aos portos	+	++	++	+++
Clima mais propício ao investimento privado	+	++	+++	++
Racionalidade económica das taxas portuárias	+	+++	++	+

(«+» refere-se à intensidade de uma correlação positiva: por exemplo, no caso de «riscos menores de concessão de auxílios estatais causadores de distorções aos portos», um «+» significa menos risco de auxílios estatais causadores de distorções)

Os **custos administrativos** globais dos pacotes de medidas são calculados e apresentados no quadro 3.

Quadro 3: Custos administrativos adicionais por pacote de medidas em comparação com o cenário de base (PwC, 2013)

	Recorrentes (milhões € ano)		Pontuais (milhões €)	
	Setor público	Empresas	Setor público	Empresas
PM1	9,0	16,2	9,9	15,7
PM2	7,7	14,0	32,4	15,7
PM2-A	2,3	2,2	24,4	0,8
PM3	33,0	3,9	121,8	0,8

No caso das **PME e microempresas**, o efeito total é difícil de apreciar. Em geral, um melhor ambiente empresarial contribuirá para a criação de novas PME no setor portuário, gerando novas oportunidades de investimento e criação de emprego.

Estimaram-se igualmente os impactos em termos de **multimodalidade, transporte marítimo de curta distância e transferência de tráfego dos modos terrestres para o modo marítimo**. Os impactos regionais são diferenciados, dada a distribuição desigual (e variável) dos fluxos de carga. É por isso que algumas regiões beneficiarão mais do transporte marítimo de curta distância do que a média europeia (quadro 4).

Do ponto de vista da **competitividade internacional**, os portos europeus (Mediterrâneo e Báltico) que estão a perder o negócio do transbordo para portos de países terceiros ficarão reforçados por disporem de uma base de investimento sólida. Embora se devam ter em conta as posições dominantes que podem resultar da integração vertical, a abertura do acesso ao mercado irá facilitar os investimentos internacionais e poderá ser acompanhar-se da concessão de acesso recíproco aos mercados de países terceiros para os operadores portuários e de terminais europeus.

Quadro 4: Crescimento potencial (%) do tráfego marítimo de curta distância entre regiões (PwC, 2013)

Evolução potencial do tráfego marítimo de curta distância entre diversas regiões costeiras						
	Med. Oriental	Med. Central	Med. Ocid./ Atlântico	UK/IRL	Zona Norte	Escand./ Báltico
Med. Oriental	1,51	6,50	1,98	0,68	0,64	0,24
Med. Central	8,39	6,12	6,43	0,25	2,68	1,19
Med. Ocid./ Atlântico	1,25	4,79	6,56	2,67	2,35	0,83
UK/IRL	0,16	0,07	3,90	3,23	1,10	1,36
Zona Norte	0,51	4,54	1,80	1,54	4,34	2,59
Escand./ Báltico	0,37	0,84	3,09	5,04	5,35	2,49

Categorias: Med. Oriental (Grécia, Mar Negro UE, Eslovénia); Med. Central (Itália, Malta, Med. francês) Med. Ocid. /Atlântico (Espanha, Portugal, Atlântico francês); UK/IRL; Zona norte (Hamburgo-Le Havre); Escandinávia/ Báltico

7.2. Impactos ambientais

Todos os pacotes de medidas ajudam a atenuar o impacto ambiental global do transporte. O resultado global é apresentado no quadro 5.

Quadro 5: Efeitos dos pacotes de medidas nas economias anuais de custos externos (PwC, 2013)

Economias de custos externos (milhões €/ano)	
PM1	23
PM2	34
PM2-A	69
PM3	76

7.3. Impactos sociais

Todos os pacotes de medidas criam um melhor ambiente empresarial, que conduzirá a um crescimento da atividade e gerará postos de trabalho. Como as medidas que afetavam os regimes de trabalho foram postas de parte, não são de esperar impactos específicos em termos de salários, relações laborais e condições de trabalho.

Quadro 6: Síntese dos impactos económicos, ambientais e sociais agregados

Impacto comparado com a situação inicial	PM1	PM2	PM2-A	PM3
Eficiência	+	++	+++	+++
Investimentos	+	+	++	++
Encargos administrativos	+	++	+++	+
PME	++	++	++	++
Transporte	+	+	++	++
Ambiente	+	+	++	++
Vertente social	+	++	++	++

«+» refere-se a uma correlação positiva: por exemplo, no caso dos encargos administrativos, quanto maior é o número de sinais «+», menores são os encargos; no caso dos impactos ambientais, quanto maior é o número de sinais mais «+», maior é a atenção dada aos aspetos ambientais

8. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES

8.1. Eficácia

Todos os pacotes de medidas seriam eficazes, apesar de cada um deles apresentar resultados numa escala temporal diferente e com diferentes graus de fiabilidade.

8.2 Eficiência

No que respeita aos ganhos de eficiência líquidos anuais, o PM3 é o que apresenta melhores resultados, seguido de muito perto pelo PM2-A, cujo custo administrativo é bastante inferior ao do PM3 e quase nulo para as empresas. O PM1 e o PM2 têm resultados muito piores do que o PM2-A e o PM3.

8.3. Coerência

Todos os pacotes de medidas estão conformes com a realização do mercado interno dos transportes e são coerentes com os objetivos políticos da UE refletidos no Ato do Mercado Único, no Livro Branco dos Transportes e na estratégia Europa 2020 em matéria de crescimento. O PM2, o PM2-A e, em maior grau, o PM3, apresentam um importante compromisso entre os impactos económicos e sociais.

8.4. Resumo da comparação dos pacotes de medidas

Quadro 7: Eficácia, eficiência e coerência dos pacotes de medidas

	PM1	PM2	PM2-A	PM3
Eficácia	+	++	+++	+++
001 Clarificar e facilitar o acesso ao mercado dos serviços portuários	+	++	+++	+++
002 Prevenir os abusos de mercado por parte dos prestadores de serviços portuários com direitos exclusivos ou especiais	+	++	++	++
003 Melhorar os mecanismos de coordenação nos portos	++	+	+	++
004 Assegurar um quadro mais transparente para as relações financeiras entre os poderes públicos, as administrações portuárias e os prestadores de serviços portuários	+	++	++	+++
005 Assegurar que as taxas de utilização das infraestruturas portuárias são fixadas autonomamente, permitindo a internalização dos custos externos	+	++	+++	++
Eficiência	+	+	+++	+++
Coerência	Compromisso menor	Compromisso limitado, exceto no caso da movimentação de carga (compromisso importante)	Compromisso limitado, exceto no caso da movimentação de carga (compromisso importante)	(Compromisso importante)

«+» refere-se à intensidade de uma correlação positiva; não foram identificadas correlações negativas ou neutras

9. OPÇÃO PREFERIDA

Com base na análise apresentada na avaliação de impacto, o PM2-A é a opção preferida. Segundo as estimativas, o PM2-A possibilitará economias de custos portuários de cerca de 1000 milhões de euros por ano. Além disso, induzirá um crescimento do tráfego marítimo de curta distância de aproximadamente 13,3 milhões de toneladas-quilómetro (crescimento que poderá chegar a 6,5 % em várias rotas). Em consequência, a atividade portuária crescerá também, criando postos de trabalho direta e indiretamente relacionados com os portos.

Contudo, a presente avaliação de impacto recomenda prudência no que diz respeito ao acesso ao mercado da movimentação de carga, devido a três aspetos:

- Nas questões sociais, a solução de compromisso é importante.
- Os serviços de movimentação de carga já estão expostos a pressão concorrencial em alguns portos.
- Os serviços de movimentação de carga são, na sua maioria, concessionados e ficarão, por isso, abrangidos pela futura diretiva relativa à adjudicação de contratos de concessão.

Consequentemente, no que diz respeito à clarificação e à facilitação do acesso ao mercado dos serviços de movimentação de carga, a abordagem do PM1 poderá ser igualmente adequada.

Se esta variante do PM2-A¹ for escolhida, os impactos inicialmente estimados para o PM2-A diminuem ligeiramente de intensidade, mas em termos gerais permanecem tendencialmente semelhantes; as economias de custos portuários poderão chegar, mesmo assim, a 10 000 milhões de euros até 2030. Os dados dos impactos quantificados são apresentados no quadro 8.

**Quadro 8: Comparação entre o PM2-A e a variante do PM2-A
(excluindo as medidas de acesso ao mercado de movimentação de carga) (PwC, 2013)**

	PM2-A	Variante do PM2-A
Variação (%) dos custos portuários totais	-6,8	-4
Economias anuais nos custos portuários totais (milhões €)	1071,37	635
Crescimento do transporte marítimo de curta distância (%)	1,63	0,97
Toneladas-quilómetro induzidas (milhares de milhões) nos portos da UE	13,311	7,205
Custos administrativos (recorrentes – públicos) (milhões €)	2,3	2,1
Custos administrativos (recorrentes – empresas) (milhões €)	2,2	1,7
Economias anuais em custos externos (milhões €)	69	46

O mesmo raciocínio se pode aplicar aos serviços de passageiros, podendo prever-se, por conseguinte, uma abordagem semelhante. No entanto, a indisponibilidade de dados impediu o cálculo separado do impacto.

10. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

A Comissão monitorizará a execução e a eficácia desta iniciativa através de um conjunto de indicadores principais. Os dados serão recolhidos segundo método desenvolvido pelo projeto PPRISM² e pelo projeto do 7.º PQ de IDT que a Comissão está a lançar com vista ao fornecimento contínuo de dados.

No tocante à avaliação, prevê-se que, três anos após a entrada em vigor da legislação proposta, a Comissão avalie se os objetivos da iniciativa foram atingidos. Esta avaliação basear-se-á parcialmente nos principais indicadores de progresso acima mencionados.

¹ Variante do PM2-A = PM2-A com uma diferença: publicação de uma comunicação da Comissão para explicar de que modo as regras vigentes se aplicam aos serviços de movimentação de carga, em vez de propostas de novas disposições jurídicas na matéria.

² <http://pprism.espo.be>.