



DIÁLOGOS

UE • Angola

Workshop sobre a Avaliação do Impacto Concorrencial de Políticas Públicas

Dra. Sónia Moura

Jurista Sénior do Gabinete de Estudos e Acompanhamento de Mercados da AdC

7 de outubro de 2025

Programa Dia 2

- ✓ 09:45|10:45 *Case Study* – Recomendações da AdC para a Reforma Legislativa e Regulatória das Profissões Liberais Autorreguladas
- ✓ 11:05|12:00 *Case Study* – Recomendações da AdC no Setor dos Transportes Marítimos e Portos

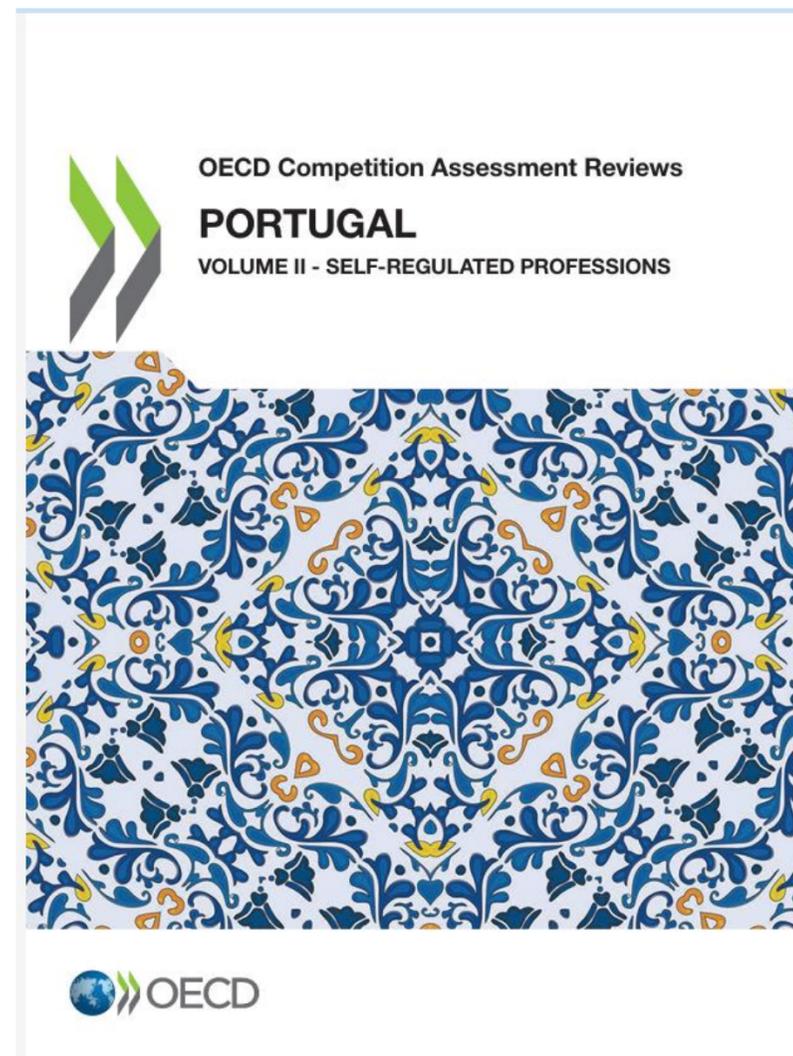


09:45|10:45 *Case Study* – Recomendações da AdC para a Reforma Legislativa e Regulatória das Profissões Liberais Autorreguladas

Reforma legislativa e regulatória das profissões liberais autorreguladas

Contributos prévios: Projeto AdC/OCDE (2016-2018) e o *Plano de Ação da AdC* (2018) para a sua implementação

Recomendações da OCDE (2018)



Plano de Ação da AdC para a implementação com Propostas-Chave (2018)



AVALIAÇÃO DE IMPACTO CONCORRENCIAL

Relatório da AdC - Plano de Ação da AdC para a Reforma Legislativa e Regulatória

De 13 Profissões Liberais Autorreguladas e para os Setores de Transporte Rodoviário, Ferroviário, Marítimo e Portuário

- Propostas de alteração do atual quadro legislativo e regulatório nacional, na sequência do "Relatório de Recomendações da OCDE"
- Mecanismos para a promoção e acompanhamento da sua implementação

Versão atualizada a novembro de 2018

Autoridade da Concorrência | FAIR PLAY | cofinanciado por: COMPETE 2020 | 2020

Contributos prévios: Comunicações da Comissão Europeia (CE), de 2017 e de 2021

- **“Indicador do carácter restritivo” da CE:** valorações sobre a restritividade do acesso e do exercício de um conjunto de 4 profissões autorreguladas - **advogados, contabilistas, arquitetos e engenheiros civis.**
 - **O indicador CE** toma em consideração: (i) existência de títulos profissionais e de reserva de atividades; (ii) qualificações académicas e profissionais; (iii) inscrição obrigatória nas associações públicas profissionais, restrições territoriais e limitações ao número de licenças concedidas; e (iv) limites à propriedade e à gestão de sociedades de profissionais e à multidisciplinaridade.
 - **O indicador da CE refere seguir uma metodologia semelhante aos indicadores de regulação dos mercados de produto da OCDE, ou seja, da edição de 2018 dos indicadores de PMR (“Product Market Regulation”) da OCDE.**
- **Recomendações** dirigidas aos vários Estados-Membros, incluindo Portugal.

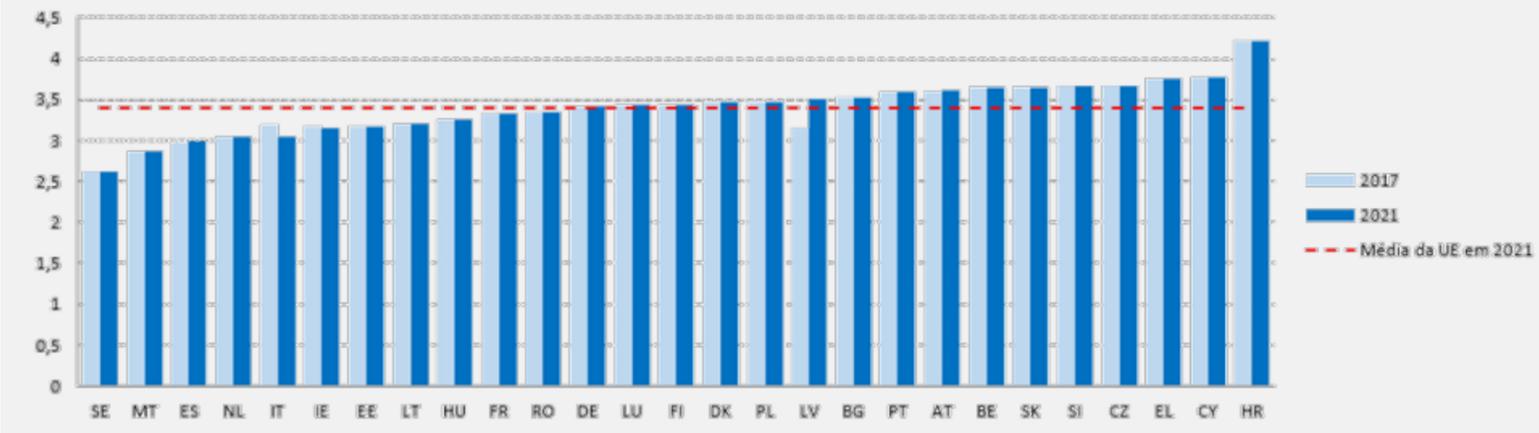
Reforma legislativa e regulatória das profissões liberais autorreguladas

Contributos prévios: Comunicações da Comissão Europeia (CE), de 2017 e de 2021

Advogados

Conforme este indicador, Portugal surge como o 9.º país da UE com mais restrições no âmbito do acesso à, e do exercício da, profissão de advogado, acima da média da UE.

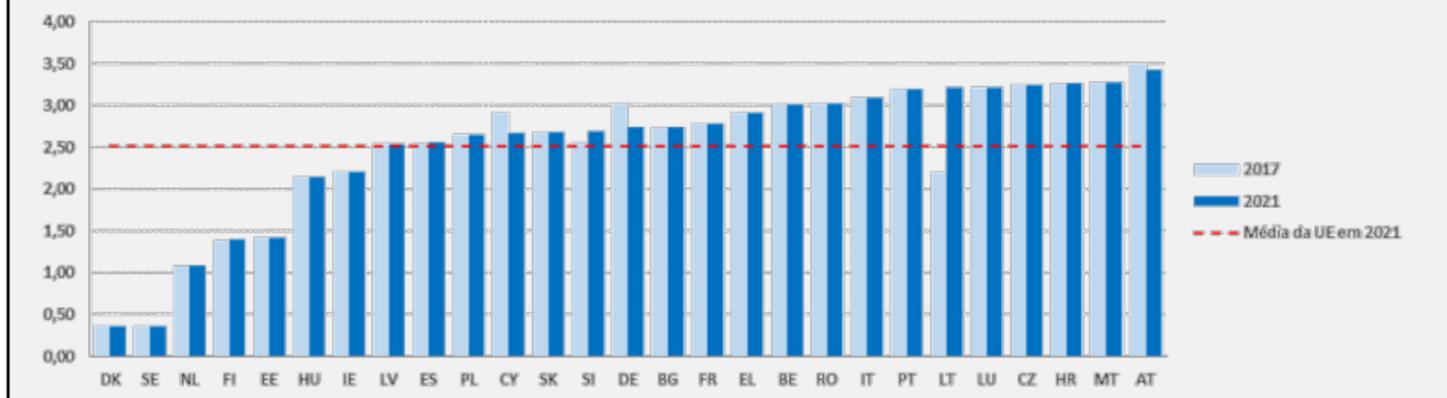
Figura 1: "Indicador do carácter restritivo" da Comissão Europeia (2021): advogados



Arquitetos

Conforme este indicador, Portugal surge como o 7.º país da UE com mais restrições no âmbito do acesso à, e do exercício da profissão de arquiteto, acima da média da UE.

Figura 2: "Indicador do carácter restritivo" da Comissão Europeia (2021): arquitetos

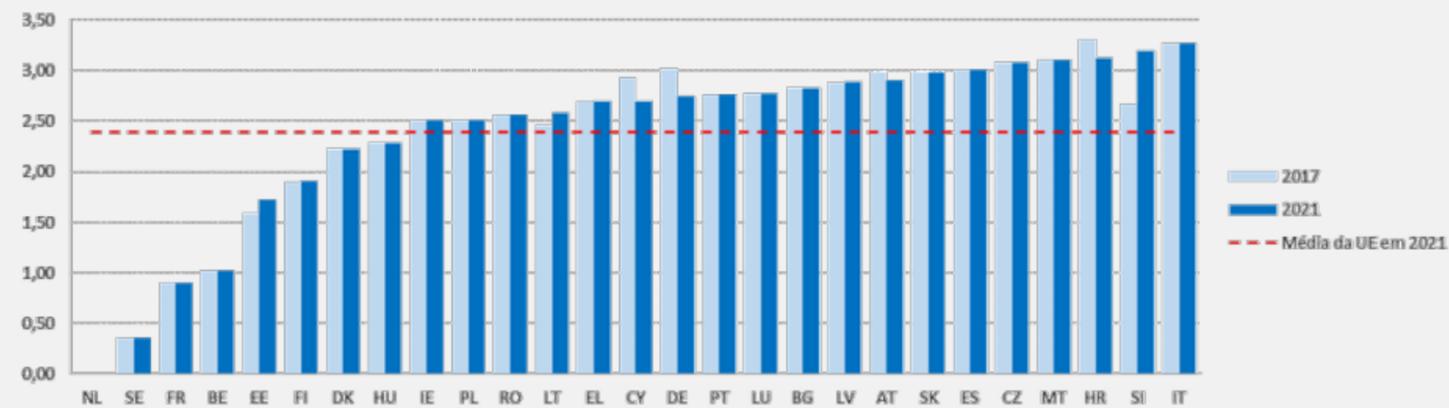


Contributos prévios: Comunicações da Comissão Europeia (CE), de 2017 e de 2021

Engenheiros civis

Conforme este indicador, Portugal surge como o 12.º país da UE com mais restrições no âmbito do acesso à e do exercício da profissão de engenheiro civil, acima da média da UE.

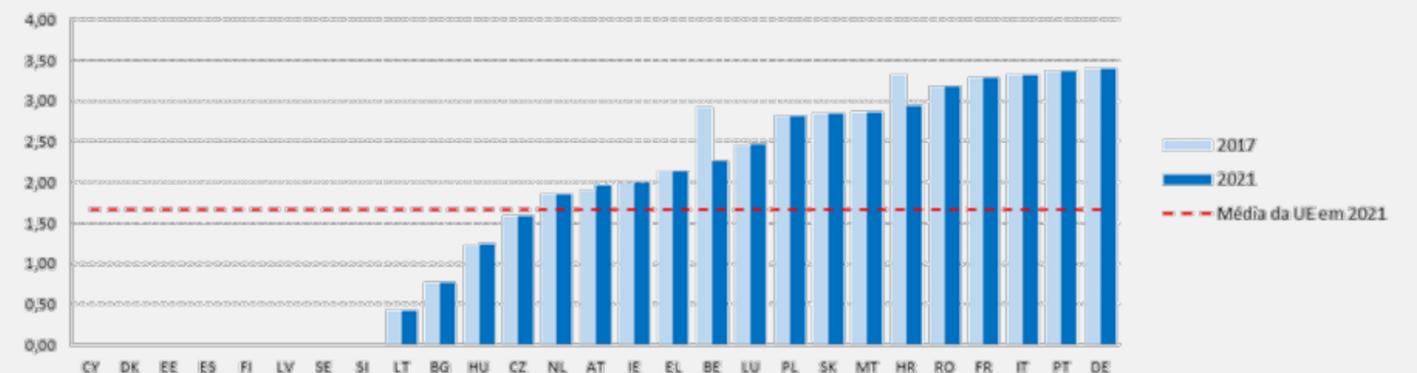
Figura 3: "Indicador do carácter restritivo" da Comissão Europeia (2021): engenheiros civis



Contabilistas

Conforme este indicador, Portugal surge como o 2.º país da UE com mais restrições no âmbito do acesso à e do exercício da profissão de contabilista/consultor fiscal, acima da média da UE.

Figura 4: "Indicador do carácter restritivo" da Comissão Europeia (2021): contabilistas e consultores fiscais



Iniciativas legislativas (Governo) aprovadas na Assembleia da República (dez/23-jan/24) e os vários contributos da AdC (2018-2023)

Alterações legislativas:

- Lei Quadro das Ordens Profissionais ([Lei n.º 2/2013](#)) (criação, organização e funcionamento)
- [Lei n.º 53/2015](#) (constituição e funcionamento das sociedades de profissionais sujeitas a Ordens Profissionais)
- [Lei n.º 2/2021](#) (avaliação da **proporcionalidade prévia** à adoção de disposições legislativas que limitem o acesso ou o exercício a profissão autorregulada ou regulamentada)
- Estatutos de todas as Ordens Profissionais
- Legislação e regulamentação relevante, *E.g.*, matérias reservadas

Contributos da AdC, *e.g.*:

- [Parecer relativo às atividades reservadas de profissões liberais autorreguladas](#) (2023)
- [Comentários à reforma do regime jurídico das sociedades multidisciplinares](#) – Lei n.º 53/2015 (2023)
- [Comentários à alteração dos Estatutos das Ordens Profissionais](#) (2023)
- [“Competition and Regulation in Professional Services – Note by Portugal”](#) (OCDE)(2024) (*Nota: o que foi implementado e o que permanece por implementar*)

Reforma legislativa e regulatória das profissões liberais autorreguladas

**21 profissões
liberais
autorreguladas**

**(20 Ordens
Profissionais)**



As propostas-chave a implementar nas profissões liberais autorreguladas

Jurídicas

- Advogados
- Agentes de execução
- Notários
- Solicitadores

Técnico-científicas

- Arquitetos
- Engenheiros
- Engenheiros técnicos

Económico-financeiras

- Economistas
- Contabilistas certificados
- Revisores oficiais de contas (ROC)

- Despachantes oficiais

Saúde

- Farmacêuticos
- Nutricionistas
- Médico
- Médico dentista
- Médico veterinário
- Enfermeiro
- Psicólogo
- Biólogo
- Fisioterapeuta

Serviço Social

- Assistente social

“Plano de Ação da AdC”

9 Propostas-chave para as profissões liberais autorreguladas



- 1. Todas as Profissões - Separar as funções de autorregulação e representativa em todas as Ordens Profissionais**
 - Criação de um órgão independente – interno ou externo à Ordem Profissional – que assumiria a regulamentação de matérias de acesso e exercício da profissão;
 - Composto por representantes dos profissionais; outros representantes, e.g. consumidores, académicos.
- 2. Todas as Profissões - Reavaliar as atividades reservadas** a profissionais inscritos numa Ordem Profissional, em respeito por critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade. Eliminar/reduzir os atos reservados. Abolir quando estas forem desproporcionais ou obsoletas.
- 3. Todas as Profissões - Identificar vias alternativas para a obtenção das qualificações académicas** necessárias para o acesso da profissão autorregulada, para efeitos de inscrição na Ordem Profissional: desenho de cursos de conversão; cursos de 3.º ciclo.
- 4. Todas as Profissões - Reavaliar a proporcionalidade dos critérios do estágio profissional** necessário à inscrição numa Ordem Profissional: duração; objetivo; modelo de avaliação; custos/taxas de formação.
- 5. Todas as Profissões – Eliminar as restrições à detenção da propriedade do capital social e dos direitos de voto em sociedade de profissionais.** Abertura à detenção da totalidade/maioria a não profissionais/investidores.
- 6. Todas as Profissões - Eliminar as restrições à gestão e administração em sociedades de profissionais.** Gestão profissionalizada.
- 7. Todas as Profissões – Eliminar as restrições à multidisciplinariedade** nas sociedades de profissionais. Reavaliação das incompatibilidades e dos impedimentos.
- 8. Notários - Eliminar as quotas e restrições geográficas para os notários** (reavaliar necessidade de serviço público).
- 9. ROC - Eliminar a obrigação de prestação de informações estratégicas pelos revisores oficiais de contas** à Ordem Profissional sobre contratos relativos ao exercício de funções de interesse público.

Proposta-chave 1

Separação das funções de autorregulação e representativa das Ordens Profissionais



Criação de um **órgão independente com funções de regulação da profissão**

- **Externo ou interno** à Ordem Profissional mas **efetivamente separado dos restantes órgãos**
- Composto por:
 - Representantes da profissão
 - Indivíduos de outros órgãos reguladores
 - Representantes de organizações de consumidores
 - Académicos

Alterações legislativas

- Lei-Quadro das Ordens Profissionais (**Lei n.º 2/2013**) – *Implementado: órgão independente interno*
- Estatutos das Ordens Profissionais

Benefícios da implementação

- **Atenuação do conflito de interesses** inerente no sistema de autorregulação, **melhor regulamentação da profissão, protegendo o interesse público**
- Mais incentivos para **innovar**

Proposta-chave 2

Reavaliação das atividades reservadas a profissionais inscritos numa Ordem Profissional



Dirigida ao legislador, em conjunto com as Ordens Profissionais

Reduzir os atos exclusivos, garantindo critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade face aos objetivos de política pública

Alterações legislativas

- Estatutos das Ordens Profissionais e outra legislação e regulamentação técnica que definam atividades reservadas – *Várias alterações efetuadas – subsistem outras não implementadas*
 - *E.g. Redução dos atos exclusivos dos advogados a 1: mandato judicial*
 - *E.g. Redução dos atos exclusivos dos contabilistas certificados a 1: assinatura das demonstrações financeiras e das declarações fiscais que tenham por base informação contabilística, das entidades, públicas ou privadas, que possuam ou que devam possuir contabilidade organizada*
 - *E.g. Eliminados qq ato exclusivo dos despachantes oficiais*

Benefícios da implementação

- Mais concorrência na disponibilização de serviços
- Mais inovação e diversidade e preços mais competitivos, em benefício dos consumidores

Proposta-chave 3

Reanálise dos critérios para as qualificações académicas necessárias à inscrição numa Ordem Profissional



Defende-se que se estabeleça um processo transparente, proporcional e não discriminatório de identificação de vias alternativas para a aquisição das qualificações

Criar cursos de conversão de um determinado grau académico em outro grau académico

Alterações legislativas

- Estatutos das Ordens Profissionais e outra legislação/regulamentação relevante:
 - *E.g.* Abolir a exigência de um diploma universitário para acesso à profissão de despachante oficial (antes de 2015, 12.º era suficiente e adequado) – *Não implementado*

Benefícios da implementação

- Mais concorrência na disponibilização de serviços
- Mais inovação e diversidade; serviços com uma maior componente multidisciplinar; preços mais competitivos

Proposta-chave 4

Reanálise dos critérios do estágio para efeitos de inscrição numa Ordem Profissional



Critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade

Alteração legislativas dos Estatutos das ordens profissionais e outra legislação e regulamentação relevante – *Alterações implementadas:*

- *E.g.*, Diminuição dos tempos de estágio – limitados ao necessário
 - *E.g.* Diminuída a duração máxima do estágio para acesso à profissão de advogado de 18 para 12 meses
 - *E.g.* Abolida a exigência de realizar dois estágios com vertente prática para acesso à profissão de nutricionista (agora só 1 curricular)

Benefícios da implementação

- Mais concorrência na disponibilização de serviços
- Reduzir custos de oportunidade para os (futuros) profissionais
- Mais independência e transparência do processo de avaliação dos (futuros) profissionais
- Preços mais competitivos para os consumidores

Proposta-chave 5

Abolir as normas que restringem a propriedade de sociedades de profissionais



Permitindo que a totalidade ou a maioria do capital social e direitos de voto possa ser detida por não profissionais e/ou não registados na Ordem Profissional

Alterações legislativas

- Lei Quadro das Ordens Profissionais (Lei n.º 2/2013), que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento
- Lei n.º 53/2015, regime jurídico de constituição e funcionamento das sociedades de profissionais sujeitas a ordens profissionais
- Estatutos das Ordens Profissionais
 - *E.g., Abolir a exigência da totalidade de capital social e votos, e.g. das sociedades de advogados, de notários, de solicitadores e de agentes de execução de terem de ser totalmente detidos pelos respetivos profissionais – Parcialmente implementada: continuam a ter de ter sócios profissionais, ainda que sejam permitidos sócios não profissionais*
 - *E.g., especificidades para as SROCs (EU)*

Benefícios da implementação

- Acesso a mais fontes de capital
- Aumento do n.º de sociedades de profissionais
- Menos custos operacionais
- Menores preços, para benefício dos consumidores

Proposta-chave 6

Abolir as normas que restringem a gestão e a administração de sociedades de profissionais



Permitindo que sejam realizadas, total ou parcialmente, por indivíduos não inscritos na Ordem Profissional

Alterações legislativas

- Lei Quadro das Ordens Profissionais (Lei n.º 2/2013), que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento
- Lei n.º 53/2015, regime jurídico de constituição e funcionamento das sociedades de profissionais sujeitas a Ordens Profissionais
- Estatutos das Ordens Profissionais
 - *E.g.* Abolir a exigência de órgão executivo, *e.g.*, das sociedades de advogados, solicitadores, agentes de execução totalmente constituído pelos respetivos profissionais – *Parcialmente implementada: continua a ter de ter gerente profissional a par de não-profissionais*

Benefícios da implementação

- Maior conhecimento que os gestores podem ter dos consumidores e das respetivas necessidades, bem como das inovações que podem ser adotadas, para benefício dos consumidores

Proposta-chave 7

Abolir a proibição da prática multidisciplinar em sociedades profissionais



Reavaliar proporcionalidade das incompatibilidades e impedimentos que possam inviabilizar a oferta de atividades multidisciplinares por sociedades de profissionais

Alterações legislativas

- Estatutos das Ordens Profissionais - *Várias alterações efetuadas - subsistem outras não implementadas*
 - Abolir a exigência de objeto social único (advogados, notários, solicitadores, agentes de execução e contabilistas certificados) - *Implementadas:*
 - *E.g. Solicitadores e Agentes de Execução*
 - *E.g. Solicitadores e Advogados*
 - Abolir as incompatibilidades e impedimentos desproporcionais
 - Considerar experiências internacionais para a construção da multidisciplinariedade (*e.g.* Espanha, França, Alemanha, Bélgica, Itália, Áustria, Inglaterra)
- Lei n.º 2/2013 e Lei n.º 53/2015: referiam já que, em regra, a multidisciplinariedade não era proibida, todavia...os Estatutos das Ordens Profissionais impediam/limitavam
- Benefícios da implementação
 - Economias de gama e de escala
 - Redução dos custos operacionais
 - Maior customização, qualidade, inovação e diversidade
 - Preços mais competitivos

Proposta-chave 8

Abolir restrições
ao livre
estabelecimento
de notários



Alternativamente: reavaliação da atual organização dos serviços notariais (adequação, necessidade e proporcionalidade) para identificar zonas de baixa procura e fraca densidade populacional que possam justificar a manutenção do *status quo*

Alterações legislativas – *Não implementadas*

Abolir quotas e limites territoriais no estabelecimento de notários nas áreas geográficas de alta densidade populacional e de procura intensiva de serviços notariais

- Estatuto da Ordem dos Notários
- Regime jurídico de processo de inventário (Lei n.º 23/2013)
- Estatuto do Notariado

Benefícios da implementação

- Mais concorrência sem comprometer acesso universal
- Reforço da mobilidade profissional
- Maior liberdade de escolha dos consumidores
- Preços mais competitivos

Proposta-chave 9

Abolir exigência de comunicação à Ordem dos ROC de informação estratégica



Eliminar normas que exigem comunicação à Ordem de informação estratégica (*e.g.* clientes, duração, valores) constante de contratos de prestação de serviços no exercício de funções de interesse público

Alterações legislativas – *Não implementadas*

- Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas
 - Abolir a exigência de envio regular de informações operacionais e confidenciais pelos ROC à sobre a sua atividade e clientela à Ordem
 - Criar órgão independente e imparcial com funções de monitorização do cumprimento das obrigações legais pelos ROC composto exclusivamente por não membros

Benefícios da implementação

- Redução do risco de colusão
- Preços mais competitivos

Mecanismos de promoção da implementação

(desde 2018 a dez/23-jan/24)



- **Plano de Implementação** - Dependem de vontade política (Governo e AR), outras, dependem das Ordens Profissionais, atentos os seus poderes de autorregulação
- A AdC promoveu junto dos *stakeholders* relevantes, com poderes legislativos e de tomada de decisão, a necessidade das propostas-chave de alteração legislativa e regulamentar serem implementadas
- Novas leis, decretos-leis, regulamentos, entre outros instrumentos legais e regulamentares, careciam de ser adotados
- Envio de Ofícios e Reuniões bilaterais com as partes interessadas relevantes:
 - Comissões Parlamentares da Assembleia da República relevantes
 - Ministérios do Governo relevantes com funções de supervisão
 - Ordens Profissionais
- Envio de pareceres e relatórios (Governo) e contributos para o processo legislativo (Assembleia da República)
- Destaque para os benefícios esperados, enfatizando que estes serviços têm um **efeito multiplicador na economia**

Perguntas e respostas





**11:05|12:00 *Case Study* – Recomendações da AdC
no Setor dos Transportes Marítimos e Portos**

Reforma legislativa e regulatória do setor do transporte marítimo e dos portos

Contributos prévios: Projeto AdC/OCDE (2016-2018) e o *Plano de Ação da AdC* (Jul/2018) para a sua implementação; e o Estudo dos Portos da AdC (Dez/2018)

Recomendações da OCDE (2018)



"Plano de Ação da AdC" – Projeto AdC/OCDE (2018)



Estudo da AdC sobre a Concorrência no Setor Portuário (2018)

Estudo sobre a Concorrência no Setor Portuário

Versão Final

Versão não confidencial



Dezembro 2018

AUTORIDADE DA
CONCORRÊNCIA

*“Plano de Ação
da AdC”
(Jul/2018)*

**6 Propostas-chave
para o setor dos
transportes
marítimos e
portos**



Setor Marítimo

10. **Implementar um modelo alternativo de regulamentação das obrigações de serviço público de cabotagem nas ilhas portuguesas**, com base em princípios gerais que promovem a eficiência dos serviços públicos, a transparência e minimizem distorções da concorrência. Num período intermédio ou se o regime atual for mantido, introdução de uma regulamentação de preço máximo.

Setor dos Portos

11. **Alterar o regime legal das tarifas portuárias fixadas pela prestação de serviços portuários, prestados diretamente pela autoridade portuária.** Estabelecer uma fórmula comum, tendo em conta os princípios da transparência e orientação para os custos, em conformidade com o regime previsto no Regulamento (EU) 2017/352.
12. **Alterar os regimes legais que regem a prestação de serviços de pilotagem, de reboque portuário e de operações portuárias de movimentação de carga**, com o objetivo de **fomentar o papel do setor privado** nessas atividades, permitindo apenas que as autoridades portuárias prestem os serviços diretamente quando não houver interesse do mercado por operadores privados.
13. **Redesenhar o modelo jurídico das concessões para operações de reboque portuário e operações portuárias de movimentação de carga, visando promover o investimento dos concessionários e tarifas mais baixas para os usuários do porto.**
- **Duração das concessões:** relacionada com o investimento do concessionário
 - **Critério de adjudicação:** deve privilegiar a oferta com a tarifa mais baixa para os usuários
 - **Estrutura das receitas da concessão:** eliminação da componente variável da renda, sendo cobrada renda fixa aos operadores privados
14. **Abrir o mercado de fornecimento de mão-de-obra portuária a agências de trabalho temporário e eliminar o regime específico de licenciamento de empresas portuárias**, aumentando a concorrência no fornecimento de mão-de-obra portuária a empresas de movimentação de carga.
15. **Reduzir o custo e a carga administrativa para a obtenção e renovação de Certificado de Isenção de Piloto (CIP)**, a fim de melhorar a competitividade dos serviços de pilotagem nos portos.

**Proposta-chave
10**

Reavaliar modelo de regulação do mercado de serviço público de cabotagem marítima (carga) entre o continente e as regiões autónomas



Alterações legislativas

[DL nº 7/2006](#) (Cabotagem marítima) – *Não houve implementação*

Adoção de novo modelo de regulação do mercado de serviço público de cabotagem marítima, tendo em consideração os seguintes fatores:

- avaliação das rotas classificadas como rotas de serviço público
 - avaliação da frequência de prestação dos serviços (atualmente, semanal entre o Continente e as RAs; e quinzenal em cada Ilha)
 - avaliação (diminuição) do período de tempo mínimo durante o qual deve ser assegurada a continuidade do serviço (atualmente, de 2 anos)
 - alteração do regime aplicável aos preços
- Alternativa: Manter regime atual (cobrado o mesmo preço para o frete da mesma mercadoria independentemente do porto ou da ilha da Região Autónoma a que a mercadoria se destina), complementado com regime de preços máximos (enquanto o decisor público efetua estudo/avaliação).

Benefícios da implementação

- Poupança para o Estado com diminuição de custos com o serviço público
- Benefício estimado de cerca de €3,3 milhões anuais para o consumidor

Proposta-chave

11

Alterar regime de tarifas da prestação de serviços pela autoridade portuária



Alterações legislativas

[DL 273/2000](#) (Sistema Tarifário dos Portos do Continente / Tarifas aplicáveis à prestação de serviços portuários pela autoridade portuária) – *Não houve implementação*

- Regulamento (EU) que estabelece o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos (2017/352/UE) aplicável a partir de março de 2019
- Introduzir fórmula-comum usada para definir tarifas baseada na transparência e orientação para custos aplicáveis aos serviços (e.g. pilotagem), assegurando que essas tarifas são estreitamente relacionadas com os custos de prestação do serviço
- Reavaliar critérios de descontos de fidelização aplicáveis ao serviço de pilotagem, eliminando o seu efeito restritivo na mobilidade dos operadores

Benefícios da implementação

- Maior transparência
- Potencial redução das tarifas

Proposta-chave 12

Alterar regulação da prestação de serviços de pilotagem, reboque portuário e operações portuárias de movimentação de carga



Alterações legislativas

Regime jurídico do serviço público de pilotagem ([DL 48/2002](#)) – *Não houve implementação*

Atividade de reboque portuário ([DL 75/2001](#)) – *Não houve implementação*

Regime de movimentação de carga ([DL 298/93](#)) – *Alterações legislativas*

- Introduzir procedimento e critério segundo o qual as autoridades portuárias apenas podem prestar diretamente estes serviços quando não houver interesse do setor privado devido a falta de viabilidade económica
- Introduzir possibilidade de licenciamento de serviços de pilotagem como regime alternativo ao da concessão
- Revogar a possibilidade de recorrer ao licenciamento de serviços de movimentação de carga apenas quando seja conhecido por resolução do Conselho de Ministros a existência de interesse estratégico para a economia nacional

Benefícios da implementação

- Maior número de operadores
- Maior competitividade de preços

Proposta-chave
13

Redesenhar o modelo jurídico das concessões para a prestação de serviços de reboque e de movimentação de carga



Alterações legislativas

Serviços de reboque ([DL 75/2001](#)) – *Não houve implementação*

Movimentação de carga ([DL 298/93](#)) – *Alterações legislativas*

Redesenhar o modelo das concessões para promover o investimento e tarifas mais baixas para os utilizadores do porto

- Duração das concessões – serviços de reboque (10 anos) e movimentação de carga (30 anos: recomenda-se que a duração das concessões não exceda o prazo necessário para a concessionária recuperar os investimentos realizados, a par da remuneração do capital investido
- Critério de atribuição da concessão: recomenda-se privilegiar critérios das propostas com tarifas mais baixas para os utilizadores dos portos, em detrimento do critério de adjudicação para o licitante que oferecer a maior receita para a autoridade portuária
- Estrutura das receitas da concessão: recomenda-se a eliminação da componente variável da renda, permitindo que as autoridades portuárias apenas possam cobrar uma renda fixa aos operadores privados

Benefícios da implementação

- Promoção do investimento dos concessionários
- Cobrança de tarifas mais baixas para os usuários do porto
- Maior número de operadores

Proposta-chave
14

Liberalizar regime de acesso ao mercado da prestação de serviços de trabalho portuário, por empresas de trabalho temporário



Alterações legislativas

Trabalho Portuário (DL n.º 280/93) – *Não houve implementação*

Regulamenta o exercício da atividade portuária (Decreto-Regulamentar n.º 2/94) – *Não houve implementação*

Redesenhar o regime de acesso ao mercado da prestação de serviços de trabalho portuário, liberalizando o acesso ao mercado também por empresas de trabalho temporário

- Eliminar requisitos legais que exijam que as empresas de trabalho portuário tenham como objeto social exclusivo o de fornecer mão-de-obra aos operadores de movimentação de cargas
- Especificar na lei que a prestação de trabalho portuário possa ser realizada por empresas de trabalho temporário, desde que estejam sujeitas às mesmas regras de licenciamento que as empresas de trabalho portuário
- Considerar revogar o regime de licenciamento específico das empresas de trabalho portuário, aplicando, em vez disso, o regime geral de licenciamento das empresas de trabalho temporário.

Benefícios da implementação

Concorrência no fornecimento de mão-de-obra portuária às empresas prestadoras de serviços de operações de movimentação de carga

Proposta-chave
15

Alteração do regime para a obtenção e renovação de um Certificado de Isenção de Piloto (CIP)



Alterações legislativas

[DL n.º 48/2002](#) - *Não houve implementação*

Implementar cumulativamente quatro medidas:

- Entidade independente para a emissão e renovação de CIPs: entidade distinta das autoridades portuárias
- Custos e encargos com a emissão e renovação de CIPs: definir taxas com base nos custos; reavaliar a possibilidade de eliminar os custos com as renovações; conceder renovações automaticamente se determinadas condições forem verificadas, como uma frequência mínima de manobras na área do porto no ano anterior
- Prazo de duração inicial de CIPs: reavaliar o regime, estendendo-o para cinco anos
- Reconhecer o inglês como uma língua alternativa ao português para obtenção de CIP

Benefícios da implementação

- Diminuição dos custos dos operadores (com a pilotagem), o que se pode refletir nos preços finais aos consumidores
- Benefício estimado de cerca de €4,7 milhões anuais

“Estudo sobre a Concorrência no Setor Portuário” (2018)

Estudo da AdC (Dez/2018)

- Iniciado em 2015 com Consulta Pública

- Articula com os resultados do Projeto AdC/OCDE (Plano de Ação da AdC, Jul/2018)

Estudo sobre a Concorrência no Setor Portuário

Versão Final

Versão não confidencial



Dezembro 2018

 AUTORIDADE DA
CONCORRÊNCIA

- A AdC analisou uma **parte dos contratos de concessão de terminais portuários em vigor** e verificou que esses contratos nem sempre foram atribuídos mediante procedimento competitivo, o que **limitou a concorrência pelo mercado**.
- A AdC concluiu que o **atual modelo de governação dos portos apresenta algumas fragilidades** passíveis de limitar a concorrência *no* mercado e *pelo* mercado.
- A AdC concluiu que existe margem para **aumentar a participação de operadores de reboque portuário e de pilotagem**, através de um alargamento da utilização do **regime de licenciamento**.
- A AdC propôs recomendações com vista a promover as condições de concorrência no setor portuário, em particular:
 - (i) **a redefinição do modelo de governação dos portos;**
 - (ii) **a promoção das condições de concorrência pelo mercado nas concessões de terminais portuários; e**
 - (iii) **a liberalização do acesso aos mercados de serviços de reboque portuário e de pilotagem.**
- A AdC **reiterou, ainda, as propostas de alteração do quadro legislativo e regulatório nacional** relativas a outros serviços portuários constantes do **Plano de Ação da AdC (2018)**, na sequência do Projeto AdC/OCDE.

Principais conclusões

Concessões de Terminais Portuários

- **Nem todos os contratos de concessão foram adjudicados através de concurso público**, o que limitou a concorrência *pele* mercado.
- Uma parte substancial dos contratos de concessão de terminais portuários foi adjudicada por um **período de 30 anos**.
- As autoridades portuárias concentram-se na maximização das receitas, elaborando **contratos com rendas variáveis elevadas** que limitam a capacidade do porto para atrair mais tráfego e carga.
- **Identificada uma janela de oportunidade**: vários contratos de concessão chegarão ao fim nos próximos 5 a 10 anos.

Principais recomendações

- **Promoção da concorrência *pele* mercado nas Concessões de Terminais Portuários**
 - Critérios de adjudicação objetivos, não discriminatórios e proporcionados.
 - As durações das concessões > 5 anos devem ser limitadas ao período necessário para recuperar o investimento, juntamente com um retorno sobre o investimento em condições normais de funcionamento (em conformidade com a Diretiva 2014/23/UE).
 - As cláusulas de prorrogação dos contratos existentes não devem ser exercidas, a fim de promover novos concursos públicos competitivos.
 - Incluir cláusulas específicas nos termos das quais **alterações substanciais a uma concessão em curso podem exigir a rescisão antecipada da concessão** e um novo procedimento de adjudicação da concessão.
 - Monitorização eficiente dos contratos com um **sistema de incentivos**.
 - **A abertura de novos concursos públicos deve ter prioridade sobre a renegociação** dos contratos de concessão existentes, dados os riscos de não se alcançar uma situação mutuamente benéfica.

Principais conclusões

▪ Governação dos portos

- O atual modelo de governação atribui funções regulatórias, de gestão e de prestação de serviços às autoridades portuárias, o que dá origem a **conflitos de interesses** que podem afetar a concorrência.
- A concorrência no setor portuário seria reforçada pela **separação das funções** das autoridades portuárias e pela liberalização dos serviços portuários.

▪ Serviços portuários de reboque e pilotagem

- Espaço para aumentar a participação dos prestadores de serviços, **alargando a utilização do licenciamento**, nomeadamente nos serviços de reboque e pilotagem.

Principais recomendações

▪ Redefinição do modelo de governação dos portos

- **Separação clara entre as atividades i) regulatórias, ii) de gestão portuária e iii) de prestação de serviços e operação de terminais.**
- A intervenção das autoridades portuárias deve promover a utilização eficiente das infraestruturas, a prestação de bons serviços portuários e a criação de valor para os utilizadores dos portos, tendo em conta a concorrência.
- Publicação pelas autoridades portuárias de **indicadores de eficiência e produtividade portuária.**

Liberalização do acesso aos mercados de serviços portuários de reboque e pilotagem

- Aplicação do acesso aberto (através de **licenciamento**) aos mercados de serviços portuários de reboque e pilotagem.
- O acesso ao mercado de serviços portuários de reboque e pilotagem só pode ser limitado nas condições estabelecidas no Regulamento (UE) 2017/352. **Se for limitada a quantidade de prestadores, estes devem ser selecionados através de um concurso público competitivo.**

**Estudo da AdC
(Dez/2018)**

**Redefinição do
modelo de
governança dos
portos**

“Estudo sobre a Concorrência no Setor Portuário” (2018)

Descrição completa das recomendações

Redefinição do modelo de governança dos portos

1. Separação clara das atividades de i) regulação; ii) administração portuária e iii) prestação de serviços e exploração de terminais portuários.
2. As administrações portuárias devem ter, como linha orientadora de atuação, a promoção da utilização eficiente das infraestruturas, do bom desempenho dos serviços portuários e do valor gerado para os utilizadores dos portos, tomando em consideração a promoção da concorrência.
3. As receitas das administrações portuárias não devem ultrapassar o estritamente necessário para garantir a sua sustentabilidade económico-financeira e a sua capacidade para financiar os investimentos da sua responsabilidade. As administrações portuárias deverão estabelecer uma política de distribuição de dividendos que leve em consideração o plano de investimento dos portos.
4. As administrações portuárias devem estar obrigadas a publicar um conjunto alargado de indicadores de eficiência e de produtividade dos portos.

“Estudo sobre a Concorrência no Setor Portuário” (2018)

**Estudo da AdC
(Dez/2018)**

*Descrição completa
das recomendações*

**Promoção das
condições de
concorrência *pele*
mercado nas
concessões de
terminais
portuários**

Promoção das condições de concorrência pelo mercado nas concessões de terminais portuários

5. Os critérios de adjudicação dos contratos devem ser objetivos, não discriminatórios, proporcionais e coerentes com o objetivo da concessão. Adicionalmente, deve disponibilizar-se aos participantes informação que permita a elaboração de propostas com estimativas de custos e valor mais precisas, reduzindo a assimetria entre o incumbente e restantes participantes.
6. Para concessões com uma duração superior a cinco anos, o prazo deve ser limitado ao período razoavelmente previsto para que o concessionário possa recuperar o investimento efetuado e obter uma remuneração do capital investido em condições de exploração normais, tendo em conta objetivos contratuais específicos estabelecidos, em linha com a Diretiva 2014/23/UE.
7. Recomenda-se que as cláusulas de prorrogação/extensão temporal de alguns dos atuais contratos de concessão não sejam exercidas, para promover novo procedimento competitivo.
8. Os contratos devem incluir cláusulas específicas que permitam à entidade concedente, perante modificações substanciais à concessão, em linha com a Diretiva 2014/23/UE, proceder a uma rescisão antecipada da concessão e a novo procedimento concursal.
9. Os contratos devem resultar numa efetiva transferência de risco para o concessionário.
10. Deve prosseguir-se uma redução das rendas variáveis dos contratos de concessão, em benefício dos utilizadores dos terminais.
11. No caso de os contratos preverem indicadores de desempenho, de natureza operacional e económica, deve prever-se um sistema de incentivos, com bonificações e penalizações em função do grau de cumprimento contratual de forma a assegurar uma monitorização eficaz dos contratos.
12. Deve privilegiar-se a abertura de novo procedimento concursal, em detrimento de uma renegociação, face aos riscos de não se atingir uma *situação de vantagem mútua*.
13. Sem prejuízo da recomendação anterior, caso se esteja num processo de renegociação, recomenda-se que nessa oportunidade se proceda à redução das rendas variáveis cobradas ao concessionário (que traria preços mais competitivos para os utilizadores dos serviços dos concessionários) e, como contrapartida, se reduza o prazo restante da concessão ou a duração da eventual extensão de prazo.

“Estudo sobre a Concorrência no Setor Portuário” (2018)

**Estudo da AdC
(Dez/2018)**

**Liberalização do
acesso aos
mercados de
serviços de
reboque
portuário e de
pilotagem**

Descrição completa das recomendações

Liberalização do acesso aos mercados dos serviços de reboque portuário e pilotagem

14. Deve ser adotado o princípio geral de liberdade total de acesso à prestação de serviços de reboque portuário e pilotagem em todos os portos nacionais, através do regime de licenciamento, bem como as disposições relativas ao regime dessa prestação e as regras relativas à transparência financeira constantes do Regulamento (UE) 2017/352.
15. O acesso ao mercado para a prestação dos serviços de reboque portuário e de pilotagem poderá ser limitado ou ser objeto de obrigações de serviço público, mas apenas mediante as condições previstas no Regulamento (UE) 2017/352.
16. No caso de ser necessário limitar o número de prestadores de um determinado serviço portuário, os prestador(es) deve(m) ser selecionado(s) mediante procedimento competitivo, não discriminatório, transparente e aberto, aplicando-se, com as necessárias e devidas alterações, as recomendações relativas aos procedimentos de atribuição de concessões de terminais portuários.

Estudo da AdC (Dez/2018)

*Descrição completa das
recomendações*

- Articula com os resultados do Projeto AdC/OCDE (Plano de Ação da AdC, Jul/2018)

Recomendações da OCDE e constantes do Plano de Ação da AdC

- A. No âmbito das barreiras legais e regulatórias relativas aos serviços de reboque portuário**
- O requerente de uma licença para a prestação de serviços de reboque portuário deve poder escolher entre caução e seguro de responsabilidade civil para cobrir a responsabilidade civil necessária para exercer a sua atividade.
 - Não deve ser exigido ao requerente de uma licença para a prestação de serviços de reboque portuário que disponha de um responsável técnico com experiência adequada.
- B. No âmbito das barreiras legais e regulatórias relativas aos serviços de pilotagem**
- A responsabilidade pela emissão de certificados de isenção de pilotagem deve ser atribuída a uma entidade que não as administrações portuárias.
 - Deve ser permitido às administrações portuárias estabelecer o valor das taxas por emissão e renovação de certificados de isenção do serviço de pilotagem com base nos respetivos custos.
 - O período de tempo de validade de certificados de isenção de pilotagem deve ser prolongado.
 - A língua inglesa deve ser reconhecida como alternativa à língua portuguesa para efeitos de obtenção de certificados de isenção de pilotagem por cidadãos estrangeiros e de admissão à carreira de piloto.
 - Não deve ser exigido aos pilotos que sejam oficiais náuticos da marinha mercante e, em particular, que tenham categoria mínima de piloto de 1ª classe da marinha mercante ou equivalente.
 - O tipo de indivíduos que podem ministrar a formação dos candidatos a pilotos deve ser alargado, nomeadamente a ex-pilotos e a comandantes de embarcações que não exerçam a profissão de piloto.
 - A avaliação de um candidato a piloto deve ser realizada por uma autoridade independente ou, pelo menos, por indivíduos que não tenham ministrado formação a esse candidato.
- C. No âmbito das barreiras legais e regulatórias relativas à cedência de mão-de-obra portuária**
- O mercado de cedência de mão-de-obra portuária deve ser aberto às empresas de trabalho temporário, através da adoção de normas que estabeleçam que a atividade em causa pode ser exercida por qualquer empresa que cumpra as regras definidas para tal.
 - O regime jurídico específico para o trabalho portuário deve ser revogado, passando a cedência de trabalho portuário a ser regida pelo regime jurídico aplicável ao trabalho temporário.
- D. No âmbito das barreiras legais e regulatórias relativas aos agentes de navegação**
- Os agentes de navegação devem poder escolher entre garantia financeira e seguro de responsabilidade civil para cobrir a responsabilidade civil necessária para exercer a sua atividade.
 - As normas que estabelecem deveres dos agentes de navegação relativos a meios humanos e a meios materiais devem ser revogadas.

Perguntas e respostas



Muito obrigado!



Esta apresentação foi produzida com o apoio financeiro da União Europeia. O seu conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos autores e não reflete necessariamente a posição da União Europeia.

Implementado por:

