



Departamento de Transportes e Logística

**Parcerias Público – Privadas nos Portos
Terminais de Contentores Europeus**

Trabalho de projeto para obtenção do grau de mestre em Gestão
Portuária

Pedro Bettencourt do Espírito Santo Nunes

Orientador: Mestre Eduardo Silva Martins

Co-Orientador: Lic. Abílio Marques Afonso

Setembro / 2013



Departamento de Transportes e Logística

Parcerias Público – Privadas nos Portos Terminais de Contentores Europeus

Trabalho de projeto para obtenção do grau de mestre em Gestão
Portuária

Pedro Bettencourt do Espírito Santo Nunes

Orientador: Mestre Eduardo Silva Martins

Co-Orientador: Lic. Abílio Marques Afonso

Setembro / 2013

RESUMO

“Parceria Público - Privada” é a expressão que refere as formas de cooperação entre as autoridades públicas e as empresas privadas, com o objetivo de assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a manutenção e a gestão de uma infra-estrutura ou a prestação de um serviço. As principais razões para a sua realização poderão ser identificadas ao nível da redução dos encargos financeiros dos portos para o Estado, da melhoria da eficiência, da qualidade do serviço prestado, da estimulação do investimento privado, da reestruturação da mão-de-obra portuária e do aumento de competitividade.

As Parcerias Publico - Privadas caracterizam-se genericamente pela duração relativamente longa da relação, pelo financiamento assegurado em parte pelo setor privado, pela distribuição dos riscos entre o parceiro do setor público e o parceiro do setor privado. Os significativos desenvolvimentos nos portos têm-se verificado devido ao aumento do papel do setor privado na operação dos mesmos e na prestação de serviços portuários, com maior capacidade de respostas aos desafios gerados pelos utilizadores dos portos.

Com a entrada do setor privado, as Administrações Portuárias deverão passar a concentrar os seus esforços no eficiente desempenho das funções de monitorização da performance, de planeamento e desenvolvimento, regulamentação e controlo, marketing e desenvolvimento dos recursos humanos.

Neste trabalho apresenta-se e analisam-se os modelos de Parcerias Publico - Privadas nos três maiores terminais de contentores portugueses, comparativamente com modelos adotados em alguns dos maiores terminais de contentores da Europa, possibilitando a perceção das diferentes metodologias adotadas em cada porto e das respetivas semelhanças.

Concluiu-se que a realização de Parcerias Público - Privadas, constitui atualmente uma solução necessária, atendendo aos problemas financeiros e produtivos dos Estados, principalmente através do modelo de concessão do serviço publico. Devendo o período de concessão ser assumido em função dos investimentos a realizar, sendo exigível a colocação em prática de modelos de controlos e monitorização eficientes da execução dos contratos de concessão e implementada uma matriz de partilha de riscos associada a um plano de gestão.

Palavras-Chave: Concessão portuária; Financiamento; Gestão de portos; Modelos de portos; PPP

ABSTRACT

"Public - Private Partnership" is the expression that indicate forms of cooperation between public authorities and private companies, with the aim to ensure the funding, construction, renovation, maintenance and management of an infrastructure or the provision of a service. The main reasons for its realization may be identified in terms of reducing the financial burdens of the ports for the state, improving the efficiency, quality of service, stimulation of private investment, the restructuring of the port labor force and the increasing of competitiveness.

The Public - Private Partnerships are generally characterized by the long duration of the relation, by the funding provided, in part, by the private sector and by the distribution of risks between the public partner and the private partner.

The significant developments in ports have been due to the increased role of the private sector in the port operations, and in the provision of port services, with greater ability to respond to the challenges generated by port users.

With the entry of the private sector, the Port Authorities should focus its efforts in tasks of monitoring the performance, planning and development, regulation and control, marketing and human resource development.

This project presents and examines the models of Public - Private Partnerships in the three largest container terminals in Portugal, compared to the models used in some of the largest container terminals in Europe. Enabling the evaluation of the different methodologies used in each port.

It has been concluded that the adoption of Public - Private Partnerships, mainly through concession models, is a currently needed solution, due to financial and productivity problems of the public administration. The period of the concession should be assumed on the basis of investment required, with the application of efficient models of control and monitoring of the concession agreements, and the application of a scheme of risk sharing associated with an efficient management plan.

Key words: Port concession; Financing; Port management; Port models; PPP

AGRADECIMENTOS

Para que este trabalho fosse possível, contei com a colaboração, incentivo e compreensão de algumas pessoas às quais quero expressar os meus mais profundos agradecimentos.

Ao Mestre Eduardo Silva Martins pela disponibilidade, dedicação e apoio demonstrado e por todas as orientações pertinentes e colaboração prestada.

Ao Dr. Amadeu Rocha e ao Dr. Abílio Marques Afonso pela valiosa informação disponibilizada.

À minha mulher, Teresa Espírito Santo, pelo apoio incondicional e colaboração imprescindível durante todo este processo.

Ao meu pai, Dr. Hernâni Espírito Santo, pelo apoio e colaboração fundamental para a realização do curso e deste projeto.

Concluo, dedicando este trabalho à minha filha, Madalena Bettencourt Espírito Santo, à minha mãe, Maria Emília Bettencourt do Espírito Santo, e ao meu avô, Doutor Aníbal Jardim Bettencourt, pela motivação dada para a realização deste projeto e por serem a minha inspiração e força para ultrapassar os obstáculos na minha vida.

ÍNDICE GERAL

1. Introdução.....	1
1.1. Enquadramento e revisão bibliográfica.....	1
1.2. Objetivos do projeto	5
1.3. Aspetos metodológicos	7
1.4. Conteúdos dos Capítulos	9
2. As PPP como instrumento de gestão	10
2.1. Razões para as PPP	10
2.2. Tipos de PPP e privatizações	10
2.3. Aumento mundial dos operadores portuários	12
2.4. Experiências passadas e novas abordagens.....	14
2.5. Vantagens e desvantagens das PPP	15
2.6. O papel do Governo e das Autoridades Portuárias.....	17
3. Características das Parcerias Público - Privadas nos portos	19
3.1. Atividades	19
3.2. Investimento	21
3.3. Duração do contrato	23
3.4. Exclusividade.....	26
3.5. Desempenho.....	26
3.6. Mão-de-obra portuária.....	26
3.7. Tarifas	27
3.8. Taxas	28
3.9. Gestão Portuária na Europa.....	29
4. Parcerias Público - Privadas nos portos portugueses.....	31
4.1. Regime jurídico em Portugal.....	33

4.2. Porto de Leixões	36
4.3. Porto de Lisboa	39
4.4. Porto de Sines	42
5. Parcerias Público - Privadas e privatizações nos portos estrangeiros.....	46
5.1. Porto de Antuérpia	46
5.1.1. Modelos de exploração portuária.....	48
5.1.2. Concessões de terminais ou cais portuários	49
5.1.3. Pontos fortes e fracos do modelo	50
5.2. Porto de Hamburgo	51
5.3. Porto de Liverpool	53
5.3.1. Modelos de exploração portuária.....	54
5.3.2. Estrutura financeira da Autoridade Portuária.....	55
5.3.3. Financiamento de investimentos	55
5.3.4. Outras atividades marítimo – portuárias.....	56
5.3.5. Vantagens e desvantagens do modelo	56
5.3.6. Pontos fortes e fracos do modelo	57
6. Análise comparativa	58
6.1. Acessibilidades ao porto - Vias marítimas, rodoviárias e ferroviárias..	58
6.2. Serviços marítimos.....	59
6.3. Cais e terraplenos.....	60
6.4. Infraestruturas e Equipamentos	61
6.5. Exploração do terminal	62
6.6. Gestão do Porto	62
7. Conclusão	65
7.1. Principais aspetos conclusivos	65
7.2. Tendências para o futuro	70
7.3. Limitações do Estudo.....	71

7.4. Recomendações para pesquisa futura.....	72
Bibliografia	73

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Prazo das Concessões	24
---	-----------

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Relação entre o investimento privado e a duração da concessão	22
Tabela 2 – Relação entre a duração da concessão e o investimento	25
Tabela 3 – Responsabilidade e Financiamento das infra-estruturas e da Manutenção	58

1. Introdução

1.1. Enquadramento e revisão bibliográfica

A participação do setor privado nos portos e, particularmente, a adoção de contratos de concessão entre o setor público e o setor privado é utilizada há muito tempo, logo, não são críveis tão altas controvérsias e debates, pelo setor portuário, sobre a alegada “privatização dos portos”.

Os primeiros a adotar este modelo foram os governos do Reino Unido, em meados de 1980, com uma larga privatização das empresas públicas, incluindo as grandes empresas portuárias, com o intuito de ultrapassar os impedimentos de operação relativamente aos mercados. Subjacente à privatização do setor portuário, o objetivo foi de reduzir o papel intervencionista do setor público nos portos, crendo-se de que iria oferecer um melhor serviço aos utilizadores do porto.

Os segundos foram o governo da Malásia, com a decisão de privatizar toda a sua estrutura económica nacional, incluindo as infra-estruturas de transportes. Com o importante objetivo de largar as políticas passadas, e para adotar uma abordagem completamente nova para o desenvolvimento económico da Malásia. Os portos estavam na vanguarda do plano de ações do governo, com a privatização dos portos de Klang, Penang, Bintulu, Johor e Kuantan. A privatização do porto de Klang foi considerada para muitos, da indústria portuária, o marco decisivo para a “privatização” dos portos (De Moonie e Peeters, 2006).

Durante muitos anos o setor público era o principal responsável pelo planeamento, gestão e operação dos portos, apenas subcontratando a privados algumas áreas operacionais. Começando-se a verificar que esta situação era desadequada às alterações económicas, tecnológicas e conceptuais do transporte marítimo e a sua dificuldade de adaptação a estas alterações, adotou-se as Parcerias Público - Privadas (a seguir designadas por PPP) nos portos, e em alguns casos, a sua total privatização.

Estas alterações organizacionais e metodológicas, com as reformas portuárias, foram adotadas na sequência da crise de 1980 e na imposição de programas de ajuste estruturais apoiados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial. A implementação da reforma portuária concentrou-se principalmente na alteração da estrutura de propriedade dos portos, nas

práticas de empregabilidade da mão-de-obra portuária e no quadro institucional de prestação de serviços portuários.

Refletindo-se sobre as razões que levaram a uma fundamental participação do setor privado nos portos, verifica-se existir uma combinação de fatores que levaram a esta alteração institucional, e não um evento fundamental que provocasse esta alteração. Cada um destes fatores constitui uma significativa alteração da tradicional metodologia adotada. Começando com a globalização da produção e trocas comerciais, com a adoção de políticas de “*outsourcing*” e com a introdução de sistemas de logística avançada, baseados em princípios de gestão da cadeia de abastecimento.

Por outro lado, a intensificação das trocas comerciais por via marítima, acompanhada pelos efeitos das economias de escala, resultando na reestruturação das rotas marítimas e com a introdução do conceito “*hub-and-spoke*”, determinaram o enfraquecimento das rotas marítimas tradicionais e a criação de alianças entre armadores.

Assim os portos deparam-se com uma concentração do poder dos utilizadores dos portos e com a necessidade de melhoria da eficiência, da realização de melhorias tecnológicas, de rapidez de resposta aos cliente e da redução dos custos da movimentação das cargas no seu porto.

Em particular na União Europeia (UE), devido ao atual enquadramento dos estados no âmbito desta, a contratação pública tem vindo a tomar novas formas. O progressivo domínio do estado em determinadas áreas económicas tem revelado alguma dificuldade e, por vezes, ineficiência na resposta aos objetivos traçados. Para utilizar o dinamismo inerente a uma economia de mercado, o estado verificou a necessidade de criar mecanismos para a participação de privados em domínios que têm estado na esfera da gestão pública.

Os fundos financeiros disponibilizados pela União Europeia, têm como um dos objetivos a criação de fatores de competitividade no nosso país, tendo sido canalizados fundamentalmente para a construção de infraestruturas, as quais necessitam de ser convenientemente rentabilizadas de modo a que se transformem em fatores de desenvolvimento, e não em despesa pública.

Com a atual redução da disponibilização de fundos financeiros ao nível global e também na União Europeia e a pressão dos mercados, o estado vê-se na necessidade de criar mecanismos para financiar novas infraestruturas e de rentabilizar as entretanto já realizadas. Uma das

soluções que passou a ser utilizada foi o aumento do recurso às denominadas Parceria Público - Privadas.

As Parcerias Público - Privadas é uma expressão que se refere, em geral, a formas de cooperação entre as autoridades públicas e as empresas, tendo por objetivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a manutenção e a gestão de uma infra-estrutura ou a prestação de um serviço (Comissão das Comunidades Europeias, 2004).

De um modo geral, as PPP caracterizam-se pelos seguintes elementos:

- A duração relativamente longa da relação, que implica a cooperação entre o parceiro do setor público e o parceiro do setor privado sobre diferentes aspetos de um projeto a realizar.
- O modo de financiamento do projeto, assegurado em parte pelo setor privado, por vezes através de complexas montagens jurídico-financeiras envolvendo os diversos intervenientes. Aos financiamentos privados podem, todavia, acrescentar-se financiamentos públicos, por vezes de montantes assaz significativos.
- O papel importante do agente económico, que participa em diferentes fases do projeto (concepção, realização, aplicação, financiamento). O parceiro do setor público concentra-se essencialmente na definição dos objetivos a atingir em termos de interesse público, de qualidade dos serviços propostos, de política dos preços, e assegura o controlo do cumprimento destes objetivos.
- A distribuição dos riscos entre o parceiro do setor público e o parceiro do setor privado, para o qual são transferidos os riscos. Contudo, as PPP não implicam necessariamente que o parceiro do setor privado assuma todos os riscos, ou a parte mais importante dos riscos decorrentes da operação. A distribuição precisa dos riscos efetuar-se-á caso a caso, em função das capacidades respetivas das partes em causa para os avaliar, controlar e gerir.

No trabalho realizado teve-se como referências bibliográficas de vários autores de renome e com vastas publicações, na sua maioria, relacionadas com as Parcerias Público - Privadas nos Portos.

Autores como De Monie, Gustaaf e Peeters, Chris (2006) apresentam uma exposição das causas históricas, económicas e de gestão que deram origem à reforma portuária, e a essência desta reforma. Efetuam uma análise crítica aos modelos implementados em todo o mundo, considerando o alastrar das reformas, o aparecimento dos grandes operadores portuários e os papéis dos governos, das autoridades portuárias e dos operadores portuários nas Parcerias Público - Privadas. Concluem com as tendências para o futuro, em relação ao aumento do envolvimento do setor privado, num serviço anteriormente realizado pelo setor público, o risco do aumento de monopólios privados nas operações portuárias, o aumento da competitividade com a entrada de novos “*players*” no mercado e a chegada das empresas de transporte marítimo de contentores no negócios das operações portuárias.

Com matéria essencial para a realização do trabalho, Notteboom, Theo, Pallis, Athanasios e Langen, Peter (2008), apresentam informações sobre procedimentos e características das concessões portuárias nos maiores portos europeus. Possibilitando assim obter informações relevantes para avaliar alguns dos portos em análise no trabalho.

Através de Farrell, Sheila (2010), foi possível verificar as principais características dos modelos de PPP implementados em terminais de contentores por todo o mundo. Possibilitando a análise do investimento realizado nos terminais, os tipos de PPP implementados, a duração das concessões, o desempenho, as tarifas e taxas aplicadas e a mão-de-obra portuária.

As bases e conceitos das Parcerias Público - Privadas, indicados no trabalho, foram igualmente baseados nas aulas e documentação disponibilizada por Rocha, Amadeu (2010).

Foram tidos em consideração os relatórios de auditoria do Tribunal de Contas (TC) a algumas das concessões realizadas, bem como a legislação aplicável.

Para a possível verificação, identificação e análise de cada um dos modelos de Parcerias Público - Privadas nos três portos portugueses foi utilizada, na sua maioria, informação contratual, legislação, relatórios de auditoria do TC às Administrações Portuárias portuguesas, e através de Fonseca, Álvaro (2010), e de Cruz, Carlos e Marques, Rui (2010).

Relativamente aos outros três portos europeus analisados, foi necessário reunir informações de Notteboom, Theo, Pallis, Athanasios e Langen, Peter (2008), de Ubbels, Barry (2005), e tendo como base estudos de análise e pesquisas realizadas pelo Gabinete de Estudos e Planeamento da APDL (2001), para a possível análise dos modelos de PPP implementados.

Através de documentação da ESPO (European Sea Ports Organization) (2011), do World Bank (2007) e da Comissão Europeia (“*International Financial Reporting Interpretations Committee*”) (2005), foi possível identificar as análises, estudos e pareceres realizados por estas organizações às PPP existentes à escala europeia e mundial, tendências para o futuro e respetivas propostas de melhoria.

1.2. Objetivos do projeto

Pretendeu-se com este trabalho expor o que são as Parcerias Público - Privadas no serviço de movimentação de carga contentorizada, especificando as razões para a sua realização e os tipos de PPP e privatizações mais frequentes, as respetivas vantagens e desvantagens, as experiências passadas e as novas abordagens.

Atendendo à entrada das grandes empresas de transporte de carga contentorizada no negócio dos terminais de contentores, apresentou-se as suas consequências nos operadores portuários mundiais, com o aumento da intervenção do setor privado nas operações, expansão de operadores portuários específicos e a sua entrada em mercados fora da sua tradicional esfera de influência.

Expôs-se os papéis dos governos, locais, regionais e nacionais, e das autoridades portuárias, com a adoção das Parcerias Público - Privadas nos portos, o que originou grandes alterações no “*modus operandi*” destes. Restrueturando-os para as tarefas de “*Landlord*”, funções políticas e de planeamento, estatutárias, de regulamentação e controlo, de marketing, e de recursos humanos e formação.

As principais características da Parcerias Público - Privadas são abordadas, sendo especificadas as atividades realizadas no porto, os investimentos, com a entrada de capital privado a originar benefícios visto não existir acesso ilimitado do dinheiro dos contribuintes, e a duração dos contratos, com a variação do investimento privado ao longo dos anos em relação ao prazo efetivo das concessões. São estudados os prazos de concessão maioritariamente aplicados nos terminais de contentores e a média dos investimentos realizados para cada prazo implementado.

Uma característica relevante é a mão-de-obra portuária, sendo esta uma questão sensível nas concessões portuárias, atendendo que muitos terminais ainda dispõem de mão-de-obra sobredimensionada e sujeitos a práticas restritivas de trabalho, pelo que com a implementação das Parcerias Publico - Privadas, em muito casos, adotou-se as modalidades de transferência dos trabalhadores do setor público para o operador privado. Noutros casos, a situação foi mais complicada, implicando mesmo a inviabilização da realização da própria reforma.

Relativamente à gestão portuária na Europa, abordou-se que esta gestão pode ter diferenças significativas de porto para porto, não só em termos da sua capacidade de lidar com os diferentes tipos de mercadorias ou da sua capacidade técnica, mas também no que diz respeito à sua organização e administração. Estes aspetos, mais institucionais, dependem de fatores históricos, geográficos e políticos e também dos diversos ambientes económicos e sociais dos portos, tendo a UE pedido aos governos uma abordagem mais harmonizada de financiamento e regulação dos portos.

Analisou-se os modelos de Parceria Publico - Privada nos três maiores terminais de contentores portugueses, o terminal de Alcântara do Porto de Lisboa, o terminal de contentores do Porto de Leixões, e o Terminal XXI do Porto de Sines. No âmbito de cada porto, analisaram-se as responsabilidades dos governos locais, regionais e nacionais, das autoridades portuárias e dos operadores portuários. Considerou-se o investimento em infraestruturas e equipamentos, acessibilidades do porto e terminal, serviços marítimos, a manutenção dos canais de acesso, da bacia de manobra do porto, das infraestruturas, incluindo as edificações, e dos equipamentos, e a exploração comercial dos terminais. Abordou-se inclusivamente o regime jurídico aplicável em cada porto e o das concessões portuárias em geral.

Com o objetivo de efetuar uma análise comparativa dos modelos adotados nos três portos portugueses com os modelos de concessão adotados em alguns dos maiores terminais de contentores da Europa, apresentaram-se os modelos de Parcerias Público - Privadas seguidos nos portos de Antuérpia, Hamburgo e Liverpool. O intuito na escolha destes três portos está relacionado com os diferentes modelos adotados por cada um e atendendo que dois deles pertencerem aos três portos com maior tráfego de contentores da Europa.

Nos portos estrangeiros analisados utilizou-se a mesma metodologia de análise empregue nos portos portugueses, tendo-se verificado que os dados disponíveis dos portos estrangeiros são reduzidos, atendendo a que os contratos de concessão não são disponibilizados e a documentação disponível não é totalmente esclarecedora em relação a todos os parâmetros a analisar.

Com a informação disponível efetuou-se uma matriz comparativa, estabelecendo a comparação entre os portos, possibilitando uma perceção das diferentes metodologias adotadas em cada porto e das respetivas semelhanças. Teve-se também como objetivo a verificação das analogias dos portos portugueses com os grandes portos europeus.

Apresentou-se os principais aspetos conclusivos do estudo realizado e as tendências para o futuro das PPP, que incidem, principalmente, na consolidação do modelo de gestão “*Landlord port*”, operacionalizado pelas concessões, e no seu melhoramento contínuo.

1.3. Aspetos metodológicos

A metodologia de investigação, aplicada no trabalho, foi essencialmente de natureza qualitativa. Baseou-se numa exposição da análise realizada às publicações existentes sobre as Parcerias Público - Privadas nos portos, identificadas na sua maioria no capítulo 1.1., tendo como referência o serviço de movimentação de carga contentorizada num terminal de contentores.

As bases e conceitos foram recolhidos de publicações de autores de renome nesta área. As informações dos modelos de PPP foram adquiridas e analisadas através de questionários às

organizações representativas dos terminais analisados, legislação aplicável, relatório de auditoria de entidades estatais, publicações com análises a estas PPP e análises de gabinetes de estudo.

Atendendo ao tema em análise, Parcerias Público - Privadas, e aos objetivos traçados para a obtenção dos resultados, considerou-se que esta metodologia era a mais indicada para esta investigação. Sendo efetuada a análise de documentação oficial, incluindo administrações portuárias, dos seus gabinetes de estudo, e “*Paper’s*” de especialistas da área, possibilitando obter informações mais fidedignas dos modelos de PPP implementados nos seis terminais de contentores analisados.

Esta foi também a metodologia implementada para a realização dos capítulos explicativos das bases, conceitos, tipos e características das Parcerias Público - Privadas. Tendo sido também utilizadas análises realizadas a um elevado número de modelos de PPP implementados em terminais de movimentação de contentores de todo o mundo.

Quanto à organização apresentada, tendo em conta os objetivos estabelecidos, os procedimentos para recolha de dados e a abordagem do problema, esta dividiu-se em três categorias:

- Exposição dos conceitos: realizada exposição dos motivos históricos para a implementação de PPP, tipos de PPP, vantagens e desvantagens, legislação portuguesa, características, e razões para a sua implementação;
- Exposição de modelos de PPP: efetuada a exposição dos modelos de PPP implementados em terminais de contentores de três portos portugueses e de três portos estrangeiros;
- Análise comparativa dos modelos: realizada a análise comparativa dos modelos de PPP adotados em seis terminais dos portos em análise, tendo em consideração as responsabilidades de financiamento e manutenção das infraestruturas, exploração do terminal e gestão do porto.

1.4. Conteúdos dos Capítulos

O Capítulo 2 tem como objetivo expor as Parcerias Público - Privadas no serviço de movimentação de carga contentorizada, especificando as razões para a sua realização e os tipos de PPP e privatizações mais frequentes, as respetivas vantagens de desvantagens, as experiências passadas e as novas abordagens, o papel dos governos locais, regionais e nacionais, e das Autoridades Portuárias. Por fim o aumento mundial dos operadores portuários com a entrada das grandes empresas de transporte de carga contentorizada no negócio dos terminais de contentores e consequente aumento da intervenção do setor privado nestas operações.

As principais características da Parcerias Público - Privadas são abordadas no Capítulo 3, com a especificação das atividades realizadas nos portos, os investimentos, a duração dos contratos, a mão-de-obra portuária, o desempenho e as tarifas e taxas aplicadas.

O Capítulo 4 cinge-se à apresentação dos modelos de Parceria Público - Privada em três terminais de contentores portugueses, o terminal de Alcântara do Porto de Lisboa, o terminal de contentores do Porto de Leixões, e o Terminal XXI do Porto de Sines e a respetiva legislação aplicável. São analisadas as responsabilidades dos governos, das autoridades portuárias e dos operadores portuários, relativamente ao investimento em infraestruturas e equipamentos, às acessibilidades do porto e terminal, aos serviços marítimos, a manutenção dos canais de acesso e à exploração comercial dos terminais.

No Capítulo 5 é efetuado o mesmo tipo de análise do capítulo anterior, mas em três terminais de contentores estrangeiros, nos portos de Antuérpia, Hamburgo e Liverpool.

Após exposição dos seis terminais de contentores, no Capítulo 6 efetua-se a análise comparativa dos modelos adotados nos três portos portugueses e nos três portos estrangeiros. Com a informação disponível, preparou-se uma matriz comparativa, estabelecendo a comparação entre os portos, possibilitando uma perceção das diferentes metodologias adotadas em cada porto e das respetivas semelhanças.

As tendências para o futuro e conclusões são apresentadas no Capítulo 7 com incidência nos principais aspetos conclusivos, tendências para o futuro e limitações do estudo.

2. As PPP como instrumento de gestão

2.1. Razões para as PPP

As razões consideradas para um aumento do papel do setor privado nos portos foram, resumidamente (De Moonie e Peeters, 2006):

- A redução dos encargos financeiros dos portos para o estado, melhor distribuição dos fundos públicos disponíveis e a redução do risco comercial para o setor público;
- A melhoria da eficiência, produtividade e qualidade do serviço prestado;
- A redução dos custos dos serviços prestados pelo porto;
- A libertação dos encargos dos serviços de manutenção do setor público, passando a ser realizados pelo setor privado numa perspetiva de competitividade, com a atração de investimento estrangeiro e respetiva redução da dimensão do setor público;
- O incentivo ao investimento privado no setor portuário e redução da estrutura administrativa pública;
- Permitir a melhoria tecnológica na movimentação de carga no porto e dos sistemas de informação;
- A reestruturação da mão-de-obra portuária com o aumento da qualidade do trabalho com a adoção de programas de formação adequados;
- A redução do risco de criação de desnecessárias ou desajustadas instalações portuárias;
- O aumento de competitividade.

2.2. Tipos de PPP e privatizações

As principais, e mais frequentes, formas de contratualização são as seguintes (Rocha, Amadeu, 2010):

- **Leases / Licenças com ou sem opção de compra**
- **Concessão (BOT/BOO/BOOT)**

- **Contratos de gestão**
 - **Venda de ativos**
 - **“Joint Ventures”**
 - **Venda no mercado de capitais**
- **Leases / Licenças com ou sem opção de compra (Arrendamento)**

É um acordo / contrato que confere o direito do uso de um bem (terra, equipamento ou ambos) por um período de tempo determinado em troca de uma remuneração paga pelo locador ao locatário.

– **Concessão (BOT/BOO/BOOT)**

Contrato através do qual uma entidade pública (a concedente) concede a uma privada (a concessionária) o direito de financiar, construir, explorar e possuir uma “*facility*” ou equipamento, em regime de serviço público, por um determinado período de tempo.

Modos Alternativos do Contrato de Concessão:

- ***BOT (“BUILD – OPERATE – TRANSFER”)***

Modo que assegura que o concessionário nunca será dono das “*facilities*” construídas e operadas por si;

- ***BOO (“BUILD – OWN – OPERATE”)***

Modo que assegura ao concessionário a posse das “*facilities*” que construiu e a operação das mesmas sem um período estabelecido para a sua transferência para a posse pública;

- ***BOOT (“BUILD – OWN – OPERATE – TRANSFER”)***

Modo idêntico ao BOO, mas com um prazo estabelecido para a transferência para a posse pública mediante uma indemnização residual dos ativos.

- **Contratos de gestão**

Contrato através do qual a organização pública contrata gestores profissionais e competentes para explorar o serviço mediante objetivos, remunerações e multas previamente fixadas.

- **Venda de ativos**

Consiste na transferência da posse das “*facilities*” do setor público para o setor privado.

- **“Joint Ventures”**

Consiste no acordo entre duas ou mais organizações, públicas e privadas, para conjuntamente formarem uma nova organização autónoma e independente que explorará as “*facilities*”.

- **Venda no mercado de capitais**

Venda de parte ou total das ações do agente público ao setor privado.

Atendendo à necessidade de elevados financiamentos nos grandes projetos de concessão, é estabelecida uma empresa/sociedade, “*Special Purpose Company*”, que atua como Concessionária e financia o projeto. Os fundos são emprestados apenas com base no fluxo de faturação do próprio projeto.

2.3. Aumento mundial dos operadores portuários

O aumento da intervenção do setor privado nas operações portuárias assumiu grandes proporções na década de 90 e no início da de 2000. Centenas de projetos foram lançados mundialmente, dando ao setor privado grande força na operação dos portos. Os primeiros projetos foram no extremo oriente e Europa, depois na América do sul e central, Índia e África.

Inicialmente, certos operadores apenas dispunham de oportunidades de negócio muito específicas (conhecidas por “nichos de mercado”), tais como *Hong Kong International Terminals*, *P&O Ports* e *Ports of Singapore*. Ao longo dos anos começaram a expandir o seu alcance, entrando em mercados fora da sua tradicional esfera de influência.

Estas expansões e a imperativa necessidade de concentração no lado da oferta do setor de movimentação de carga, obrigaram aos operadores de topo a realizarem fusões e aquisições de outras empresas. Onde em alguns casos não foram bem sucedidos (Hutchison Port Holdings - HPH com a aquisição da maioria dos ativos estrangeiros da International Container Terminal Services – ICTSI) e noutros com grande sucesso (Aquisição pela Port of Singapore Authority - PSA de 22 terminais da Hesse-Noord Natie; Dubai Ports Authority - DPA com a aquisição dos ativos da CSX World Terminals em 2004).

Num elevado número de projetos de desenvolvimento portuário, um dos principais componentes foi o aumento do nível de atividade do setor privado nos portos. Havendo vários casos de desenvolvimentos de referência, por todo o mundo, que marcaram o ritmo do novo relacionamento entre o setor público e o setor privado nos portos.

Na Europa os operadores privados estão a alargar a sua influência e os maiores terminais de contentores são operados pelas maiores operadoras de terminais do mundo, em Roterdão a HPH e na Antuérpia a PSA e a DP World. “*Joint Ventures*” entre operadores de terminais e empresas de transporte também são comuns na Europa, tais como, *Compagnie Maritime d’Affrètement - Compagnie Générale Maritime* (CMA-CGM) e a DP World em Marselha, Perrigault Group e a Maritime Shipping Company (MSC) no Havre (De Moonie e Peeters, 2006).

Em vários projetos mencionados acima, ou outros não mencionados, verificam-se significativos desenvolvimentos nos portos devido ao aumento do papel do setor privado na operação dos mesmos e na prestação de serviços portuários. Tais como, a maior capacidade de resposta à procura gerada pelos usuários dos principais portos, o forte crescimento, e muitas vezes imprevisível, do tráfego de contentores, e o decorrente aumento de contentores em porto, a diminuição das tarifas cobradas pela movimentação de carga, e, conseqüentemente, a redução considerável do preço pago pelos clientes.

2.4. Experiências passadas e novas abordagens

O grau de sucesso dos vários esforços de concessão ou privatização realizados nos portos mundiais e europeus, não foram, nem são uniformes. Os modos de privatização escolhidos pelos “tomadores de decisão” têm frequentemente provado serem inadequados.

Além disso, muito do que as autoridades estatais têm anunciado como movimentos ousados para a concessão ou privatização, apenas foram leves formas de descentralização de poder e incorporação de empresas privadas nos negócios do estado. Isto resulta na entrega de serviços portuários a empresas privadas, com contratos de curto prazo, com acordos de locação de reduzido financiamento privado.

Formas autênticas de reformas portuárias, com o objetivo do aumento do papel do setor privado nos portos, foram atingidas por uma das seguintes abordagens alternativas:

- A ampla delegação das atividades operacionais do porto para os operadores privados, em conformidade com o conceito de “*Landlord*” (senhorio), em que o dono da infraestrutura operacional do porto realiza concessões a termo com empresas privadas para operação das instalações ou serviços. Estes acordos geralmente estimulam a concessionária a investir na superestrutura do terminal, equipamento de movimentação de carga e sistemas de informação. Neste caso, o porto continua na responsabilidade das autoridades portuárias e os terminais são equipados pelos operadores privados.
- O conceito de total privatização, resulta na total e irreversível transferência de propriedade do setor público para o privado, com a venda definitiva do porto ou terminal (Ex: UK Trust Ports) ou garantindo aos privados o direito de comprar a propriedade, construindo e operando as instalações por um período finito (BOOT) ou infinito (BOO).
- O conceito de divisão de responsabilidades nas instalações portuárias, é baseado na criação de consórcios público-privados que conjuntamente gerem e operam o porto ou o terminal.

2.5. Vantagens e desvantagens das PPP

Vantagens

No seguimento do descrito no capítulo sobre as razões para as PPP, agora enuncia-se as vantagens das Parcerias Público – Privadas para as diversas partes (De Moonie e Peeters, 2006):

Governos nacionais e locais, receita de caixa imediato (a partir de resultados de vendas), a redução dos encargos financeiros e administrativos através da redução de investimento no(s) porto(s), a criação de receitas fiscais adicionais e no caso de uma eficaz gestão comercial do porto pelo privado, uma melhoria da economia nacional ou local.

Clientes dos portos, esperam melhorias da disponibilidade da adaptabilidade dos serviços ao cliente, mais rápida e eficaz resposta às suas necessidades e a redução dos preços dos serviços do porto, isto é, com níveis de eficiência altos e o aumento da competitividade leva a mais e continuada pressão nas taxas.

Autoridades portuárias, espera-se uma maior liberdade dos constrangimentos do setor público, com a possibilidade de definir com maior facilidade os seus objetivos corporativos, aumentar a capacidade de definir os objetivos financeiros, uma maior transparência dos custos, uma melhor distribuição das taxas portuárias, navios e carga, e menor responsabilidade de financiar parte dos investimentos futuros.

Operador do terminal, espera-se melhorias na gestão e estrutura operacional, com mais oportunidades de diversificação das atividades, maior liberdade de subcontratação, possibilidade de aumento do “*know-how*”, trazido de experiência adquirida na operação de outros portos, completa responsabilidade no que respeita a alcançar objetivos operacionais e financeiros e uma maior transparência dos custos.

Economia mundial e nacional, é considerada por muitos o maior vencedor, na resposta dos portos às mudanças na estrutura do mercado e da procura é substancialmente ampliada. Os portos adaptam-se mais rapidamente às mudanças da tecnologia do transporte marítimo e do transporte intermodal. A última das vantagens deverá ser a ajuda, a médio prazo, para gerar mais atividade económica, o que deve resultar em mais rápido crescimento das movimentações do porto.

As vantagens apresentadas, só podem ser consideradas dependentemente dos tipos de contratos de PPP realizados, dos níveis de controlo/fiscalização realizados pelo estado a estas PPP e, por fim, como as recentes experiencias têm mostrado, da intervenção puramente política para propósitos eleitorais.

Desvantagens

Os esquemas das Parcerias Público - Privadas não só oferecem potenciais vantagens, como podem acarretar sérias fraquezas e ameaças, tais como:

- Aumento do risco que as funções do serviço público estatutário sejam negligenciadas;
- Que com a anterior existência, com limitada competição, de um “monopólio público”, haja uma mudança para um “monopólio privado”.
- Que a divisão de responsabilidades entre o setor público e o privado possa diminuir a coordenação (e ordenação) dos investimentos de desenvolvimentos em partes complementares da cadeia de transportes, tais como, ferroviários, rodoviários e fluviais.
- O operador privado poderá favorecer os seus próprios negócios em detrimento dos outros clientes e levando à discriminação de tratamento destes, particularmente quando não têm outras alternativas de escolha.

2.6. O papel do Governo e das Autoridades Portuárias

As principais, e mais apropriadas, tarefas do governo nos portos deverá incluir o fornecimento adequado de infra-estruturas do porto, independentemente do financiamento ser privado ou estatal, a correta coordenação dos investimentos no porto com o planeamento nacional de transportes, a garantia da qualidade dos serviços, a garantia de igual e indiscriminado acesso às instalações do porto por todos os utilizados e a monitorização dos preços em linha com as realidade económica e comercial.

No que concerne às **Autoridade Portuária**, estas deverão concentrar os seus esforços no eficiente desempenho das funções fundamentais da organização, que compreendem:

- **O “Landlord” e a função da monitorização da performance**

A execução eficiente das funções do senhorio pressupõe a manutenção de canais de acesso, molhes de proteção, sinalização marítima, docas, cais, superestrutura, estradas de acesso ao porto, e qualquer infraestrutura portuária similar.

A Autoridade Portuária é operacionalmente e financeiramente responsável, para a manutenção adequada dos bens do porto, embora a operação real do porto pode ser subcontratada a outra empresa pública ou privada.

- **Funções de planeamento e desenvolvimento**

Deverão ser realizadas pelas Autoridades Portuárias as tarefas de desenvolvimento de planos a longo e médio prazo dos portos, obtendo fundos para projetos de desenvolvimento de infraestruturas básicas e respetiva supervisão da sua implementação.

- **Funções estatutárias, regulamentação e controlo**

Um “landlord” para gerir um porto é-lhe exigível uma adequada vigilância e regulamentação do porto, bem como de todas as atividades que aí tenham lugar.

É também da sua responsabilidade o Controlo do tráfego marítimo (VTS), sinalização marítima, regulamentação e acompanhamento de cargas perigosas, “Port State Control”, aplicação do código ISPS (“*International Ship and Port Facility Security Code*”),

proteção ambiental, controlo de poluição e o cumprimento das leis laborais nacionais e internacionais.

– **Funções de marketing e de promoção**

A Autoridade Portuária deve, promover atividade de investigação e estudos de mercado e, em cooperação com o operador privado, desenvolver um quadro a longo prazo de promoção do porto.

Não se deve substituir na orientação de marketing, dirigida as clientes do porto, realizada pelo operador privado.

– **Funções de desenvolvimento de recursos humanos**

Promover e cooperar na formação dos trabalhadores, tanto os da responsabilidade da Autoridade Portuária como os do operador portuário.

A solução poderá ser a criação de um bem estruturada Instituto de Formação Portuária, conjuntamente gerido e financiado pelas entidades públicas e privadas do porto.

Atendendo que a maioria da formação dada pelos privados foca apenas na formação do trabalhador para a função específico que se encontra no momento, ficando o trabalhador incapacitado, para o caso do serviço assim o exigir, de realizar outras funções. Será assim necessária uma formação estruturada e contínua para a garantia de um futuro melhor para o porto e para os seus trabalhadores.

3. Características das Parcerias Público - Privadas nos portos

As principais características dos modelos de Parcerias Público – Privadas, no setor portuário, podem ser definidas por: Atividades, Investimento, Duração do contrato, Exclusividade, Desempenho, Mão-de-obra, Tarifas e Taxas. Estas são apresentadas neste capítulo, e concentrando-se apenas nos terminais de contentores (Farrell, 2010).

3.1. Atividades

A maioria das PPP portuárias impõe limites rígidos sobre o que os operadores privados estão autorizados a executar, geralmente em termos dos tipos de carga que estão autorizados a movimentar. O objetivo é de incentivar a eficiência através da especialização, incluído também a proteção dos interesses dos outros operadores privados, e maximizar o valor que a autoridade portuária pode extrair através da criação de monopólios locais.

Outras duas limitações comuns nas atividades das PPP são a separação da movimentação de carga dos serviços marítimos e a criação de projetos de PPP apenas para cada terminal, em vez de um único projeto de PPP para o porto inteiro.

As atividades de movimentação de carga têm sido tradicionalmente separadas dos serviços marítimos, como pilotagem e reboque. Este último desfruta de economias de escala significativas, atendendo que num porto este poderá assistir os vários operadores dos terminais, sendo estes normalmente incapazes de suportar mais do que um fornecedor de serviços marítimos de cada tipo.

As questões de “*Safety & Security*” levaram que, na maioria dos casos, os serviços marítimos se mantivessem no setor público. Nos casos em que passaram para o setor privado, normalmente é contratado apenas um único operador com boa reputação neste serviço. Existe também uma certa apreensão em permitir aos operadores dos terminais de disporem dos seus próprios rebocadores e

pilotos, levando à agregação de serviços portuários o que poderá encorajar comportamentos anti-concorrenciais.

A introdução de fornecedores de serviços marítimos adicionais, em portos como o de Hamburgo, de Roterdão e de Le Havre, começou a definir os limites dessas economias de escala com mais clareza, e levando a alguns esquemas de PPP que permitem que as empresas de movimentação de carga disponham dos seus próprios serviços marítimos. Embora ainda estejam muito limitados, a sua importância poderá aumentar com o aumento dos portos e dos respetivos terminais.

O nível de especialização encontrado nos portos não é replicado em outros modos de transporte. Sendo esta uma das razões pelas quais os portos adotaram as PPP por terminal, em vez de um projeto de PPP para a totalidade do porto. Apesar de alguns portos terem sido privatizados na sua totalidade, tendo como base um esquema de PPP, estes são, na maioria dos casos, portos de menores dimensões.

As principais razões para as PPP serem implementados por terminal, em vez de em todo o porto, são:

- As variações de rentabilidade dos diferentes tipos de atividades portuária. A maioria das PPP são nos terminais de contentores ou terminais de graneis afetos a usuários cativos, integrados em cadeias de abastecimento específicas. Existe uma grande quantidade de operadores privados especializados nestas duas áreas, mas poucas são as companhias dispostas a assumir a totalidade de um porto com multiatividades.
- A relutância dos governos na cedência dos portos a privados, verifica-se principalmente atendendo a estes, muitas vezes, serem vistos como ativos estratégicos e/ou fontes grandes receitas. A estrutura “*landlord port*” permite a eficiência e o investimento do setor privado combinado com o controlo do setor público e com um fluxo contínuo e regular de rendas.

3.2. Investimento

Uma das maiores vantagens reconhecidas pelo setor público nas PPP ou privatizações, é a redução da quantia de fundos estatais necessários para o desenvolvimento do porto, ou em certos casos, para a sua construção.

A entrada de capital privado dá origem a benefícios, visto não existir acesso ilimitado do dinheiro dos contribuintes, conforme se constata quando tratamos de gestão pública. Pelo que, no setor privado, os investidores são intransigentes ao fracasso financeiro e são suscetíveis de impor as condições que lhes dão o direito de recuperar os seus investimentos sem influência do contribuinte, e um retorno dos investimento dentro de um período relativamente curto.

Tendo em consideração o verificado na União Europeia, e em particular em Portugal, com a atual redução de disponibilização de fundos financeiros da União e a pressão do mercado, o estado vê-se na necessidade de criar mecanismos destes para financiar novas infraestruturas e rentabilizar as entretanto já realizadas.

Atendendo à necessidade de elevados financiamentos nos grandes projetos de concessão, é estabelecida uma empresa/sociedade, “*Special Purpose Company*”, que atua como Concessionária e financia o projeto. Os fundos são emprestados apenas com base no fluxo de faturação do próprio projeto.

Na realização de um contrato de uma Parceria Público - Privada, poderá haver vários tipos de metodologias para a adoção do investimento privado no terminal, ou mesmo no porto. Este investimento poderá ser obrigatório, sendo devidamente especificado o investimento a realizar e respetivo planeamento. Poderá ainda ser dependente que um evento específico, como um requisito para aumentar a capacidade, quando o terminal atingir um determinado nível de tráfego. Há ainda a possibilidade de ser indicativo, com uma programação ampla do investimento a realizar, mas sujeito aos progressos verificados durante o desenrolar da PPP. Outra das possibilidades é ser arbitrário, ser deixado ao operador privado o entendimento de que o investimento será realizado quando necessário. Normalmente é efetuada uma estimativa do investimento a realizar durante o tempo do contrato para fins de “*benchmarking*”.

Ao longo dos anos tem-se verificado que os programas de investimento obrigatórios, com duração de mais de cinco anos, são rapidamente ultrapassadas pelas mudanças tecnológicas e de mercado. Pelo que, ou estes são renegociados ou levarão à realização de investimentos que não são realmente os necessários, e a custos mais elevados do que os esperados. Por conseguinte, este modelo foi, em grande parte, substituído por programas de investimento indicativos, que podem ser modificados por acordo mútuo. Criando assim um ambiente de menor confronto entre os parceiros, incentivando a inovação, e garantindo que a maioria dos investimentos sejam os comercialmente justificados.

Com o tempo, nas concessões implementadas, tem havido um aumento do valor médio de investimento privado, conforme é observável na **Tabela 1**, principalmente através do aumento do período da concessão, em vez do aumento das tarifas cobradas aos utilizadores do porto ou com a redução nas taxas de concessão pagas à Administração Portuária.

Tabela 1 – Relação entre o investimento privado e a duração da concessão (Terminal de contentores)

Data da Adjudicação da Concessão	1990-1995	1996 -2000	2001-2005	2006-2010
Investimento privado [milhões €]	182	126	184	306
Duração média da concessão [ano]	27	25	30	32
Concessões na amostra [un]	28	48	47	45

Fonte: Valores publicados referentes a 168 concessões (Farrel, 2010)

O aumento do investimento privado nos terminais de contentores pode ser atribuído a vários fatores, incluindo:

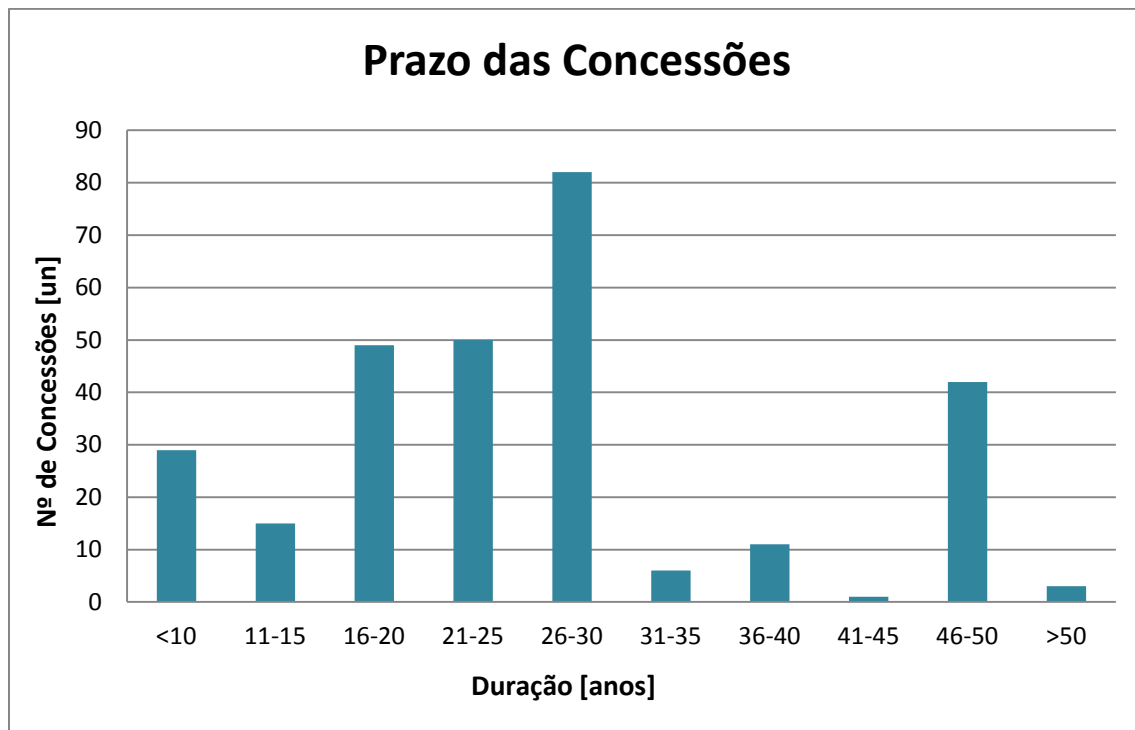
- A mudança para concessões em que são realizadas investimentos em infraestruturas de raiz, sendo estas de maior intensidade de capital. Ao contrário das concessões anteriores, onde a maior parte dos investimentos já tinha sido realizado pelo setor público;
- O aumento de tráfego de contentores em cada ano;

- As mudanças tecnológicas e a concentração industrial, tendo estas aumentado as possibilidades de economias de escala nas operações dos terminais, resultando em novos terminais significativamente maiores que os antigos;
- A confiança dos investidores após um longo período de elevado crescimento do tráfego de contentores, que tinha, até o início da recessão, a possibilidade de obter um financiamento, relativamente fácil, para grandes projetos.

3.3. Duração do contrato

A duração inicial das concessões, em dois terços dos terminais de contentores analisados, antes da possibilidade de realização de extensões através opções de renovação ou renegociações, é de 20-30 anos, como se pode constatar no **Gráfico 1**. Mesmo assim verificam-se muitas concessões com 16-20 anos, 21-25 anos e 46-50 anos. Estes últimos (46-50 anos) são principalmente causados pelo número elevado de “*Joint Ventures*” de 50 anos realizadas na China (Farrel, 2010).

Gráfico 1 – Prazo das Concessões



Fonte: Farrell, 2010.

Se tivermos em consideração as renovações e renegociações de extensão do prazo das concessões, haverá um aumento médio de 10% do número de concessões de 26-30 anos.

Há uma clara relação entre a duração da concessão e o investimento exigido. Isto pode ser visto comparando a média de investimento associado aos diferentes prazos das concessões de terminais de contentores (**Tabela 2**). No entanto, há uma variação considerável no investimento exigido em concessões de duração semelhante, de modo que a correlação entre o investimento e a duração do contrato é baixa ($r^2 = 0,37$) quando baseada em terminais individuais em vez de bandas de tamanho.

Tabela 2 – Relação entre a duração da concessão e o investimento

Duração da Concessão [Ano]	<10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-40	>40	Média
Investimento [milhões €]	49	52	98	151	257	287	398	212
Número de Concessões [un]	8	10	36	34	45	11	26	-

Fonte: Farrel, 2010

Lógica económica sugere que a duração da concessão deve ser relacionada não só aos custos do investimento, mas também para o período de equilíbrio necessário para a recuperação destes custos e a taxa de retorno exigida pelos operadores privados. Isto foi analisado utilizando modelos financeiros de terminais de contentores, por Theys, C. e Notteboom, T. (2009). Constatando-se não ser possível fazer uma comparação precisa entre os resultados teóricos e os resultados empíricos, atendendo que a informação disponível sobre as tarifas e os custos de operação dos terminais é insuficiente. No entanto, a impressão geral, pelo modelo de Theys e Notteboom, é que o período real de concessão são mais longos do que seria de prever, e menos regularmente distribuído.

Constata-se assim algumas das razões para o aumento do prazo da concessão:

- As administrações portuárias tendem a ter receio de possíveis omissões e/ou anomalias que possam acontecer durante a concessão. Adotando assim, prazos mais extensos para o caso de não haver qualquer concorrente/interessado na concessão, e/ou a concessionária solicite uma grande reestruturação durante a concessão;
- As concessões de curta duração criam incertezas para os trabalhadores, pelo que as concessões mais longas incentivam os operadores a investir nos trabalhadores, bem como oferecer uma maior continuidade de emprego;
- As concessões de curta duração aumentam as possibilidades de interferência do governo, através de mudanças nos termos e condições da concessão cada vez que são renovados, ou devido a pressões sobre o operador de adaptação a mudanças políticas, a fim de melhorar a hipótese de renovação do contrato. Esta tem sido uma das causas principais do declínio da utilização de contratos de gestão com prazos de 10 anos.
- Recuperação do investimento na formação, marketing, tecnologias de informação, etc.

Este investimento raramente é abordado nos debates das PPP, apesar de ser um ponto usualmente considerado nos balanços dos operadores portuários privados.

3.4. Exclusividade

A cedência, por parte do setor público, a um privado dos direitos sobre um serviço portuário por um período fixo, ou dependentemente de atingir um determinado nível do tráfego, é uma característica comum nas PPP iniciais.

Com o aumento da competitividade e da procura dos investidores pelos processos de PPP, estas cedências, que em muitos casos são consideradas como oportunidades de implementação de monopólios privados, tornaram-se menos importante.

3.5. Desempenho

As autoridades portuárias geralmente adotam por contratos de concessão com metas de desempenho obrigatórias. Embora estas sejam, frequentemente, de difícil definição, para que garantam objetivos que satisfaçam as exigências dos clientes. O que é considerado essencial por um cliente pode ser visto de modo diferente por outro.

Dois requisitos de desempenho com crescente importância são os mínimos de tráfego garantidos e as metas ambientais.

3.6. Mão-de-obra portuária

A mão-de-obra é uma questão sensível nas concessões portuárias, muitos terminais ainda dispõem de mão-de-obra sobredimensionada e sujeitos a práticas restritivas de trabalho. Os

sindicatos são fortes, o que muitas das vezes resultam em salários bem acima daqueles pagos em outros setores.

Modalidades de transferência dos trabalhadores do setor público para o operador privado têm sido particularmente importantes no modelo de gestão adotado, assumindo assim a mão-de-obra dos seus antecessores do setor público.

Na maioria dos casos, a principal razão da realização da reforma portuária pelos governos foi a necessidade de uma alteração profunda da organização laboral. Atendendo a problemas laborais relacionados com o elevado número de trabalhadores, a organização laboral, a idade dos trabalhadores, a força sindical dos estivadores, o nível de educação, a estrutura salarial, os sistemas de pagamento, as horas de trabalho, o trabalho restritivo e as relações laborais.

Em certos países houve projetos de reforma e parcerias públicas - privadas iniciadas com este pressuposto, que devido a estes problemas colocaram em causa a realização da respetiva reforma.

Tendo em consideração o mencionado por De Moonie e Peeters (2006), para a possível realização dos projetos de reforma e parcerias público - privadas, deverão ser realizadas reformas laborais profundas antes mesmo do esquema de privatização ser anunciado. Concorde-se com esta afirmação, mas também se acha que a possibilidade de integração dos trabalhadores no privado, possibilita que os encargos desta reforma não fiquem apenas a cargo do estado, mas também a cargo do privado.

3.7. Tarifas

Nas concessões as tarifas a aplicar poderão ter diferenças fundamentais de um porto para outro. Uma são livres para estabelecer suas próprias tarifas, outras têm as tarifas reguladas, seja através de uma fórmula predefinida no contrato de concessão, seja através do definido pela autoridade portuária ou por um regulador.

Normalmente as concessões sem tarifas reguladas são em áreas onde existe muita concorrência no próprio porto ou mesmo entre portos. As zonas onde se verificam mais tarifas reguladas são em terminais especializados com monopólios naturais, consequentes da sua localização geográfica.

A regulamentação das tarifas nos portos geralmente toma a forma de tetos tarifários que não devem ser ultrapassados. Em portos com concorrência as tarifas praticadas pelos operadores portuários são normalmente muito inferiores aos tetos definidos, mas noutros as tarifas aplicadas permanecem muito perto do máximo regulamentado.

Em certos casos poderá ser considerada discriminação a aplicação de tarifas inferior para uns clientes e superior para outros, ou seja, a oferta de descontos a clientes que têm a opção de ir para outros terminais ou portos.

Embora a maioria dos contratos de concessão, no setor portuário, contenham cláusulas que proíbem o tratamento discriminatório dos clientes, todos os clientes têm exigências diferentes, tornando-se assim mais fácil diferenciá-los e justificar tarifas diferentes por motivos económicos.

3.8. Taxas

A estrutura de pagamentos feita pelo direito de operar um terminal portuário, através de uma concessão, poderá utilizar uma grande variedade de mecanismos. Podendo variar de montantes fixos, através de rendas anuais, ou de taxas dependentes de “royalties” relacionadas com os rendimentos/tráfego da operação com acordos de partilha de receitas. Em alguns contratos de concessão estes elementos são combinados em estruturas de pagamento mais complexas, destinadas à partilha dos riscos de forma mais equitativa.

De 85 terminais de contentores (Farrell, 2010) com dados publicados sobre as taxas de concessão aplicadas, 60% têm uma estrutura de taxas simples (um único mecanismo) e 20% têm dois mecanismos de pagamento combinados, geralmente *Renda* + “*Royalty*”. Os restantes 20% têm uma estrutura de taxas mais complexa ou apenas publicam o nível esperado de taxas, normalmente através do Valor Presente Líquido (VPL).

3.9. Gestão Portuária na Europa

O Portos europeus diferem significativamente, não só em termos da sua capacidade de lidar com os diferentes tipos de mercadorias ou da sua capacidade técnica, mas também no que diz respeito à sua organização e administração. Estes, mais institucionais, dependem de fatores históricos, geográficos e políticos e também dos diversos ambientes económicos e sociais dos portos.

Na maioria dos casos, os portos são geridos por órgãos administrativos (autoridades portuárias), que geralmente ocupam uma posição relativamente independente entre o Estado e o mercado, e cujas estruturas administrativas podem variar substancialmente. Estas têm relações com o governo central e local e com empresas privadas que operam na zona portuária. Os modelos organizacionais verificados em portos europeus podem ser classificados em três tipos diferentes. Portos do noroeste Europeu, caracterizam-se por administrações portuárias municipais, conhecido por “*Hanseatic model*”. Portos do sul da Europa, como a França, Itália, Espanha e Portugal, dispõem de administrações portuárias estatais, conhecido por “*Latin model*”. Por fim, os britânicos, caracterizados por organizações mais independentes e à base de privatizações, “*Anglo-Saxon model*” (Ubbels, 2005).

Nos últimos anos o setor privado tem-se, cada vez mais, envolvido em diversas atividades nos portos. A indústria portuária passou de um modelo em que os fundos eram predominantemente públicos para um onde o capital privado e público é utilizado para fornecer um serviço portuário mais avançado e eficaz.

Os portos têm contribuído para consideráveis progressos no desenvolvimento de Parcerias Público-Privadas. A implementação de PPP tem acelerado, desde meados da década de 1980, em resposta às reestruturações organizacionais e às reformas laborais, atuando como fundamentação para a criação uma série de concessões, até agora, bem estabelecidas na maioria dos países europeus.

Apesar do papel crescente dos privados no desenvolvimento dos portos, a intervenção pública continua elevada. Estima-se que 90% do comércio marítimo na União Europeia é movimentado em portos onde os investimentos, as decisões políticas e de gestão são, em grau variável, dependentes, ou pelo menos influenciadas, de órgãos públicos. E dada a recente atenção e

importância da segurança, é de se esperar que o papel dos governos continue em grande escala nos portos.

Um dos principais objetivos da política europeia de transportes é aumentar a eficiência do sistema de transportes, garantindo o princípio da livre e justa competitividade. A indústria portuária sempre foi considerada como uma indústria onde a intervenção do governo se justificava. Mas essa situação mudou, hoje a indústria portuária é um mercado altamente competitivo, onde, de acordo com a Comissão Europeia, a distorção (dos governos) deve ser evitada. A Comissão Europeia reconhece que o financiamento dos portos e infra-estruturas marítimas na Europa e políticas de cobrança aos usuários, variam consideravelmente entre os Estados-Membros. Embora reconheçam que deve ser deixado aos Estados-Membros a decisão sobre a propriedade e a organização, uma questão-chave para a Comissão são os fluxos financeiros entre as autoridades públicas, o operador portuário e os usuários de instalações portuárias e serviços.

A Comissão Europeia pede aos governos uma abordagem mais harmonizada de financiamento e regulação dos portos, isto é, a criação de "condições de igualdade". Diferentes formas de financiamento dos investimentos do porto, manutenção do acesso às instalações, custos sociais e fiscais relevantes para os trabalhadores portuários e instalações portuárias, serão os principais fatores de distorção nos portos europeus.

4. Parcerias Público - Privadas nos portos portugueses

Apresenta-se neste capítulo os modelos de Parceria Público - Privadas aplicados nos três maiores terminais de contentores portugueses, o terminal de Alcântara do Porto de Lisboa, o terminal de contentores do Porto de Leixões e o Terminal XXI do Porto de Sines, e a legislação aplicável às suas concessões.

O Porto de Lisboa é um grande porto europeu de orientação atlântica, cuja centralidade geoestratégica lhe confere um estatuto de relevo nas cadeias logísticas do comércio internacional.

O porto movimentou, no ano de 2011, 12,4 milhões de toneladas de mercadorias e é líder nacional no movimento de navios (em número e em GT -Tonelagem Bruta), ocupando em 2011 o 1º lugar no ranking nacional de movimentação de carga contentorizada, representando 34% da carga contentorizada do mercado nacional, com um total de 542 mil TEU. O terminal de contentores de Alcântara movimentou nesse ano um total de 244 mil TEU. A infraestrutura dos cais tem 630 metros de comprimento e fundos de serviço de -13 metros ZH (Zero Hidrográfico). A área de terraplenos é de, aproximadamente, 12 ha, correspondendo a uma capacidade de armazenagem de 8.592 TEU (www.portodelisboa.pt; consultada em 03.02.2013).

Como maior infraestrutura portuária do Norte apresenta-se o Porto de Leixões. Disposto de 5 Km de cais, 60 ha de terraplenos e 120 ha de área molhada.

Beneficiando de uma localização estratégica, de um “*hinterland*” rico em Indústria e Comércio, o Porto de Leixões tem uma posição privilegiada no contexto do sistema portuário europeu.

Representando 25% do comércio externo português por via marítima e movimentando 16,4 milhões de toneladas de mercadorias por ano. O porto de Leixões é um dos portos mais competitivos e polivalentes ao nível nacional, e representando em 2011 uma quota de 31% da carga contentorizada do Mercado Nacional, com um total de 514 mil TEU.

Em 2012 verificou-se um aumento da movimentação de carga contentorizada, atingindo um novo máximo histórico com um total de 633 mil TEU movimentados (mais 23% do que em 2011) (www.apdl.pt; consultada em 03.02.2013)

Como líder nacional na quantidade de mercadorias movimentadas (25,5 milhões de toneladas), apresenta-se o Porto de Sines. Dotado de terminais especializados, pode movimentar os diferentes tipos de mercadorias, está aberto ao mar e conta com excelentes acessibilidades marítimas sem constrangimentos.

É o principal porto na fachada ibero-atlântica, cujas características geofísicas têm contribuído para a sua consolidação como ativo estratégico nacional, sendo, por um lado, a principal porta de abastecimento energético do país (petróleo e derivados, carvão e gás natural) e, por outro, posiciona-se já como um importante porto de carga geral/contentorizada com elevado potencial de crescimento.

Com uma construção recente (1978), dispõe de um ordenamento de referência, livre de pressões urbanas, assegurando capacidade de expansão a longo prazo. Dispõe de uma zona Industrial e logística com mais de 2.000 ha.

O Terminal de Contentores (Terminal XXI) movimentou em 2011 quase 448 mil TEU, mantendo a trajetória de crescimento desde o início das suas operações em 2005. Este crescimento é resultante da continuação do desenvolvimento faseado do Terminal de Contentores, que em 2011 finalizou a expansão do cais para 730 metros, contando com 3 dos 4 novos pórticos “*super-post panamax*”, totalizando assim cinco pórticos em funcionamento no final do ano em questão.

Este terminal, em 2012, teve um aumento de 24% na movimentação de contentores, em relação a 2011, registando um total de 553 mil TEU (www.portodesines.pt; consultada em 03.02.2013).

4.1. Regime jurídico em Portugal

Na sequência da aprovação do regime jurídico da operação portuária, operada pelo Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de Agosto, tornou-se necessário estabelecer as bases gerais das concessões do serviço público de movimentação de cargas nos cais e terminais portuários.

Com efeito, a participação de agentes privados na gestão comercial de cais, terminais, instalações e equipamentos portuários contribuiu, significativamente, para melhorar a eficiência, a qualidade dos serviços prestados e a redução dos custos, importando por isso promover a sua dinamização.

Do mesmo passo, com o Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de Dezembro (Concessão do serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias), criam-se as condições para que as administrações portuárias e as juntas autónomas dos portos se liberarem, tanto quanto possível, do envolvimento em atividades operacionais e de gestão comercial, concentrando a sua ação, fundamentalmente, no exercício das funções de autoridade portuária, que melhor correspondem à sua natureza de institutos públicos e à sua vocação prioritária. As bases gerais das concessões do serviço público de movimentação de cargas dos terminais portuários portugueses regem-se por este Decreto-Lei, tendo o terminal de contentores de Alcântara (Porto de Lisboa) e o Terminal XXI (Porto de Sines) legislação específica relativa às suas concessões:

- Terminal de Contentores de Alcântara (TCA) – Decreto-Lei n.º 287/84, de 23 de Agosto; Decreto-Lei n.º 188/2008, de 23 de Setembro.
- Terminal XXI – Decreto-Lei n.º 384-A/99, de 24 de Setembro.

Concessão do serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias em Portugal

As bases gerais das concessões do serviço público de movimentação de cargas dos terminais portuários, e definidas no Decreto-Lei n.º 324/94 de 30 de Dezembro de 1994, são:

- Concessão
- Estabelecimento e obras

- Exploração
- Vigência, modificação ou extinção do contrato
- Obrigações especiais da concessionária
- Fiscalização, sanções e garantias
- Transmissão de direitos e responsabilidades da concessionária
- Contencioso do contrato

Concessão

As concessões são atribuídas pela administração portuária ou pela junta autónoma com jurisdição na área da concessão mediante concurso, aplicando-se o regime do concurso das empreitadas de obras públicas.

A concessão tem por objeto o direito de exploração comercial, em regime de serviço público, da atividade de movimentação de cargas, implicando o exclusivo da exploração comercial concessionada, sem prejuízo, da possibilidade de realização de operações de movimentação de cargas por parte de entidades estranhas à empresa concessionada, nas áreas afetas à concessão.

Da proposta apresentada a concurso deve constar um plano de detalhe dos elementos da concessão, um plano de exploração e operação e outro de financiamento.

Estabelecimento e obras

A concessionária tem como competências todas as obras de conservação, renovação e reparação de equipamentos e estruturas (excetuando obras especiais, como dragagens, que serão reguladas no âmbito de cada contrato).

Define-se o princípio da melhor tecnologia, devendo o apetrechamento da concessão ser feito com os equipamentos mais adequados dos existentes no mercado.

Exploração

A Exploração é realizada em regime de serviço público, não podendo as instalações ser usadas para fins distintos do concessionado. Devendo ser definido um conjunto de regras de exploração da concessão, que terá de ser aprovado pelo concedente.

As taxas a praticar (cobradas aos utilizadores) carecem de aprovação do concedente e devem ter em conta os interesses gerais do porto.

A concessionária tem obrigação de celebração de contratos individuais de trabalho com cada trabalhador, de acordo com o regime jurídico do trabalho portuário, e de constituir seguros contra os riscos de incêndio, explosão e danos devidos a catástrofes naturais.

Vigência, modificação ou extinção do contrato

A duração do contrato de concessão não pode exceder 30 anos, sendo determinado em função dos investimentos do concessionário. Terminada a concessão reverterem para o concedente todos os equipamentos que integram o serviço concessionário, não tendo a concessionária direito a qualquer indemnização fruto da transferência de propriedade, excetuando-se os equipamentos adquiridos nos últimos 10 anos da concessão, relativamente aos quais a concessionária tem direito a ser indemnizado.

Apenas em situações de incumprimento contratual grave justifica-se a rescisão do contrato. Em caso de falência da concessionária é determinada a caducidade do contrato.

O resgate da concessão é permitido após decorrido metade do prazo da concessão, tendo a concessionária direito a uma indemnização igual ao valor contabilístico atualizado líquido de amortizações, referido às obras e bens por ela incorporados no estabelecimento.

Obrigações especiais da concessionária

Sem a autorização da concedente a concessionária não pode alienar, hipotecar ou alterar as instalações, os equipamentos, o objeto ou os fins da concessão.

A concessionária deverá pagar taxas referentes à utilização de bens do domínio público afetos à concessão.

Fiscalização, sanções e garantias

O estabelecimento da concessão e as atividades exercidas estão sujeitos à fiscalização da concedente.

Nos casos em que se conclua a existência de irregularidades imputáveis à concessionária, constituem encargo desta todas as despesas resultantes de vistorias extraordinárias, nomeadamente as devidas a reclamações de terceiros. Sendo que no caso de incumprimento das obrigações da concessão a concessionária será punida com multas cujos limites deverão constar no contrato de concessão.

Transmissão de direitos e responsabilidades da concessionária

A concessionária não pode, sem prévio consentimento da concedente, onerar, transmitir, subconceder ou por qualquer forma fazer-se substituir, no todo ou em parte, na titularidade ou exercício dos direitos e bens da concessão.

A exploração, devidamente autorizada, dos serviços de concessão por terceiros, fica subordinada ao regime estabelecido pelo contrato de concessão, sendo a concessionária solidariamente responsável pelas faltas ocorridas na prestação desses serviços.

Contencioso do contrato

Sobre as questões de interpretação e de aplicação do contrato de concessão, podem a concedente e a concessionária acordar a respetiva resolução por tribunal arbitral a constituir nos termos gerais de direito, o qual julgará segundo as normas legais aplicáveis, ou segundo a equidade ou quando o contrato o preveja expressamente.

4.2. Porto de Leixões

O Porto de Leixões desencadeou processos de concessão que vieram a traduzir-se na transferência da quase totalidade das funções de movimentação das cargas para o setor privado.

Neste âmbito, o Porto de Leixões encontra-se praticamente todo concessionado. Neste trabalho será apenas abordada a concessão do terminal de contentores.

A atividade de movimentação de cargas contentorizadas é desenvolvida pela empresa Terminal de Contentores de Leixões, S.A. (TCL), desde Maio de 2000, por um período de 25 anos, eventualmente prorrogável por mais 5 anos, em regime de serviço público, e compreende os seguintes serviços (TCL, 1999):

- a) A movimentação de contentores de e para os navios atracados nos cais do terminal;
- b) As operações de tráfego, estacionamento, receção e expedição de contentores;
- c) As operações respeitantes a mercadorias transportadas em contentores, nomeadamente, armazenagem, conferência, assistência a contentores frigoríficos, bem como as diligências necessárias ao seu desembarço junto das entidades competentes;
- d) As operações respeitantes a carga não contentorizada que constitua complemento da carga dos navios acostados no terminal.

Na data da celebração do Contrato de Concessão, a TCL recebeu da concedente o equipamento de movimentação afeto ao terminal de contentores pelo qual pagou o respetivo valor.

No período do contrato de concessão a TCL tem que realizar obras novas, nos terminais e infraestruturas utilizadas, efetuar investimentos em novos equipamentos de movimentação e sistemas de informação, assim como em grandes reparações/modernização do equipamento adquirido ao concedente.

Foi previsto no contrato de concessão a totalidade de investimento de 51,5 milhões de euros, nos quais 19 milhões de euros incluem dois pórticos de cais, um pórtico de parque, “*upgrade*” de dois pórticos de cais e sete de parque mais outros equipamentos de movimentação (Figueiredo, Carlos).

O plano anual de novos investimentos a realizar no quadro do Contrato de Concessão situa-se no período 2000-2019.

Dada a necessidade de adequar o investimento às necessidades da TCL e do mercado, esta pode alterar a calendarização dos investimentos e realizar outros investimentos não previstos no plano referido anteriormente, desde que previamente autorizados pelo concedente.

No caso de resgate antecipado da concessão (pode verificar-se quando motivos de interesse público o justifiquem, desde que decorrido metade do prazo da concessão) a concessionária tem direito a receber da concedente uma indemnização equivalente ao valor contabilístico líquido das amortizações às taxas máximas permitidas por lei das obras e bens incorporados na concessão.

No final do prazo da duração da concessão, a concedente entra de imediato na posse do estabelecimento da concessão, o qual reverte para ela gratuitamente, com exceção dos investimentos em equipamentos de substituição ou de atualização tecnológica feitos pela concessionária, nos últimos 10 anos de vigência do contrato e não previstos na proposta, relativamente aos quais tem direito a receber uma indemnização calculada nos mesmos termos do resgate antecipado desde que tais investimentos tenham sido previamente autorizados pela concedente.

No que concerne à manutenção dos equipamentos, estes deverão ser mantidos em permanente estado de bom funcionamento, conservação e segurança até ao termo da concessão.

A APDL (Administração do Porto do Douro e Leixões) – Concedente - é responsável por assegurar a existência de serviços de pilotagem e de rebocador. E enquanto se mantiver em funcionamento a ponte móvel, a APDL assegurará a sua operacionalidade de forma a permitir o funcionamento do setor sul do porto em horários predefinidos.

Para além das responsabilidades acima descritas, diretamente ligadas ao contrato de concessão do terminal de contentores, a APDL também é responsável por ajudas à navegação, gestão de postos de acostagem, controle de tráfego marítimo, prestação de serviços de amarração, guindagem, armazenagem, aguada, recolha de resíduos e energia elétrica, manutenção dos canais de acesso, dragagens, realização de obras marítimas, prevenção e combate à poluição no mar, aplicação de sistemas de segurança, construção e manutenção de acessibilidades terrestres ao porto, manutenção de equipamentos, cais e terraplenos e limpeza da área portuária.

Relativamente às suas áreas de atuação, tem como atividades, fomentar e promover a atividade portuária, atribuir licenças ou concessões nas áreas sob a sua jurisdição, licenciar o exercício da atividade portuária e a concessão de serviços públicos portuários, regulamentar taxas a cobrar, supervisionar e fiscalizar o uso público dos serviços inerentes à atividade portuária e expropriar,

por utilidade pública, ocupação de terrenos, implantação de traçados e exercício de servidões administrativas necessárias à expansão ou desenvolvimento portuários (APDL, 2012).

4.3. Porto de Lisboa

Com a aceleração da evolução do tráfego internacional de carga marítima contentorizada, aspeto este expressado no Porto de Lisboa, com uma subida da taxa de contentorização da carga geral, fez aumentar o movimento de contentores de aproximadamente 72 mil TEU em 1979, para 120 mil TEU em 1983 neste porto. O acentuar do transporte de contentores em navios de grande porte cujo calado não lhes permitia acostar no terminal de contentores de Santa Apolónia, obrigou que estes passassem a ser atendidos em Alcântara onde não existia um terminal especializado, operando apenas com os seus meios próprios e recorrendo a equipamento portuário convencional.

Por isso concebeu-se um segundo terminal com a vocação de permitir a operação, em condições técnicas adequadas, dos grandes navios porta-contentores e de completar os investimentos realizados (avanço do cais e ampliação dos terraplenos), de modo a constituir uma oferta de instalações e serviços competitivos, para a realização de trânsito internacional.

Tendo como objetivo a exploração terminal de contentores de Alcântara nos moldes de grande flexibilidade e dinamismo, quer na organização e gestão dos serviços e dos meios, quer na agressividade comercial optou-se a realização de uma concessão para a exploração deste terminal, atribuída a uma entidade privada, precedida de concurso público.

O Decreto-Lei nº 287/84 de 23 de Agosto, veio determinar as bases da concessão da exploração do terminal de contentores de Alcântara a uma empresa privada, iniciando-se assim o processo de privatização da gestão deste terminal.

Com este diploma é passada para a Liscont, concessionária vencedora do concurso público, o direito de explorar em regime de serviço público o terminal portuário de contentores durante 20 anos, com possibilidade de extensão por um ou mais períodos de 5 anos. O contrato de concessão com a Liscont foi assinado em 5 de Maio de 1985, compreendendo nomeadamente:

- a) A acostagem de navios transportando contentores que, pelo seu calado, não possam acostar ao cais do terminal de Santa Apolónia e de todos aqueles que transportem contentores em trânsito (“*transshipment*”) internacional;
- b) A movimentação de contentores de e para os navios;
- c) A operação de tráfego, estacionamento e expedição de contentores;
- d) As operações respeitantes a mercadorias transportadas nos contentores, bem como as diligências necessárias ao seu desembaraço;
- e) As operações respeitantes a mercadorias não contentorizadas transportadas nos navios referidos na alínea a)
- f) A movimentação de contentores de e para navios que embora pudessem acostar ao cais do terminal de Santa Apolónia, a APL considere, por razões de interesse portuário, deverem ali acostar;
- g) A prestação de serviços complementares das operações indicadas nas alíneas anteriores.

Para além da exploração do terminal, indicada no parágrafo anterior, a concessionária também é responsável pela instalação de obras e instalações, como vedações em toda a área do terminal, adaptação de armazéns e edifícios em conformidade com as necessidades do terminal e demolição de um antigo edifício. Devendo também dotar o terminal com equipamentos adequados e necessários à carga e descarga de navios e de contentores e à movimentação destes (gruas, pórticos, empilhadores, tratores, plataformas, guindastes auto móveis e outros equipamentos que considere necessários).

Posteriormente, o contrato de concessão foi objeto de um aditamento, em 18 de Dezembro de 1997, que determinou a renovação do contrato, por mais dois períodos de 5 anos, até 5 de Maio de 2015.

Com este aditamento, a Liscont assumiu compromissos de modernização e de apetrechamento do terminal de Alcântara, mediante a realização de novas obras e investimentos, de aproximadamente 25 milhões de euros, segundo um plano de investimento pré-definido, tendo assim sido reformulada a área objeto da concessão, em conformidade com as obras previstas. Nessa sequência, e face às modificações introduzidas, acordaram as partes “que, no termo do atual período de vigência, o contrato se renove por dois novos períodos de 5 anos”.

Mais de duas décadas volvidas, sobre a elaboração do plano geral do terminal, nos termos da base III, aprovada pelo Decreto-lei n.º 287/84, procedeu-se à sua revisão e de outras bases, através do Decreto-Lei n.º 188/2008 de 23 de Setembro. Este Decreto-Lei visou introduzir alterações com o intuito da implementação de soluções destinadas ao desenvolvimento e renovação do terminal de contentores de Alcântara, em virtude das novas circunstâncias verificadas no mercado dos serviços portuários e em conformidade com um novo plano de investimentos previsto. Destacou-se a necessidade de aperfeiçoamento e de renovação das condições existentes no terminal de Alcântara, em face dos avanços tecnológicos, em particular no que toca à dimensão e configuração dos navios porta contentores. Com este diploma o prazo da concessão é estendido por mais 27 anos, colocando a concessão a vigorar até 31 de Dezembro de 2042.

Este diploma foi sucedido de várias resistências, tanto do Tribunal de Contas, através do Relatório de 14 de Julho de 2009, n.º 26/2009 - 2ª Secção, bem como de apreciações parlamentares. Principalmente relativamente ao aumento do prazo desta concessão (passando para 57 anos) ultrapassar o prazo máximo de 30 anos definido na Base XIII do Decreto-Lei n.º 324/94 (“o contrato é outorgado por prazo determinado, não superior a 30 anos”), não possibilitando a realização de concurso público para um novo contrato de concessão deste terminal.

Com este diploma, passa a ser da responsabilidade da concessionária, Liscont, cumprir e executar um novo plano de investimentos (Base III do DL n.º 188/2008), que contempla a realização de obras e infra-estruturas, como a demolição de vários edifícios, a repavimentação da zonas portuárias e parque do cais, o prolongamento do cais do terminal, a construção de uma plataforma de manobra e a construção de novos edifícios para a instalação dos serviços técnicos e administrativo da Liscont. Também está incluída a implementação de todas as infra-estruturas essenciais ao funcionamento das obras construídas (eletricidade, águas e esgotos, telecomunicações, etc.). A concessionária deve adquirir e instalar os equipamentos de movimentação, gestão, estacionamento e transporte das cargas recebidas, contemplados no novo plano de investimentos.

Realça-se que a concessionária fica isenta de taxas de utilização de instalações portuárias, relativas às áreas que acrescem à concessão e em que a concessão realizará investimentos por força da implementação do novo plano de investimentos previsto (Base XI do DL n.º 188/2008).

A APL (Administração do Porto de Lisboa) – Concedente – é responsável por assegurar a existência de serviços de pilotagem e de rebocador.

Para além das responsabilidades acima descritas, é da responsabilidade da APL assegurar o regular funcionamento do porto de Lisboa nos seus múltiplos aspetos de ordem económica, financeira e patrimonial, de gestão de efetivos e de exploração portuária, a atribuição de usos privativos e definição do respetivo interesse público para efeitos de concessão, relativamente aos bens do domínio público que lhe está afeto, bem como à prática de todos os atos respeitantes à execução, modificação e extinção da licença ou concessão, licenciamento de atividades portuárias de exercício condicionado e concessão de serviços públicos portuários, expropriações por utilidade pública, fixação das taxas a cobrar pela utilização dos portos, dos serviços neles prestados, uso público dos serviços inerentes à atividade portuária e sua fiscalização e assunção da responsabilidade em matéria de segurança marítima e portuária na sua área de jurisdição (APL, 2012).

4.4. Porto de Sines

A construção em Sines de um terminal de contentores de grandes dimensões vocacionado principalmente para o tráfego de baldeação, inseriu-se no objetivo de explorar a localização natural de Portugal na fachada atlântica do continente europeu, e as potencialidades que daí advêm como zona portuária de entrada para o tráfego intercontinental proveniente do Extremo Oriente e da América e ponto terminal dos grandes eixos de comunicações que atravessam a Europa. Acrescendo o objetivo de redução do investimento público, através da obrigação da concessionária de construir o terminal e de participar no custo das infra-estruturas de proteção.

O estado, na sequência do acordo de princípio assinado, em 24 de Junho de 1999, pela APS (Administração do Porto de Sines, S. A.), e pela PSA Corporation Limited, decidiu autorizar a

APS, sem realização de concurso público, a celebrar com a PSA (Port of Singapore Authority) um contrato de concessão de exploração, em regime de serviço público, do terminal específico para a movimentação de contentores no porto de Sines, incluindo a construção de infra-estruturas portuárias e terrestres, instalações e equipamentos.

No contrato celebrado ficou definido como responsabilidades da concessionária (PSA) a construção, exploração, manutenção e conservação do terminal de contentores. Ficando definido construir (DL n.º 384-A/99):

- Na 1ª fase a concessionária construirá em primeiro lugar o troço do cais acostável, indicado como fase 1A, com a extensão de 320 m, instalará os equipamentos definidos contratualmente e preparará os terraplenos contíguos a esse troço do cais;
- Após a conclusão da fase 1A, a concessionária construirá o troço indicado como fase 1B, com a extensão de 230 m, instalará os respetivos equipamentos, conforme definido no contrato, e preparará os terraplenos contíguos a esse troço do cais;
- Na 2ª fase, após conclusão das obras da 1ª fase, a concessionário iniciará em primeiro lugar pelo troço do cais acostável, indicado como fase 2A, com a extensão de 200 m, instalando os respetivos equipamentos definidos no contrato e preparará os terraplenos contíguos a esse troço do cais;
- Após a conclusão do troço do cais referido na alínea anterior, a concessionária construirá o troço, indicado como fase 2B, com a extensão de 100 m, instalará os respetivos equipamentos, definidos no contrato, e preparará os terraplenos contíguos a esse troço de cais.

A construção do quebra-mar de proteção do terminal, será encargo da concedente (APS), devendo a concessionária suportar uma parte dos respetivos custos, nos termos fixados no contrato de concessão. A construção do quebra-mar será feita de acordo com o faseamento previsto, tendo em consideração o faseamento da construção do terminal.

O contrato prevê para cada fase que, em determinadas datas a partir do início da concessão, as partes poderão “ realizar conjuntamente um Estudo de avaliação de mercado de forma a determinar se a procura relativa às instalações do Terminal XXI justifica um aumento da sua capacidade, mediante a construção de parte ou da totalidade (...) (de cada uma das fases previstas) ”. Caso seja decidido pelas partes, com base no estudo, que o aumento de capacidade do terminal não se justifica, a concessionária não será obrigado a proceder à construção da respetiva fase e a concedente a disponibilizar a área de quebra-mar associada.

É também da responsabilidade da concedente a manutenção e conservação do quebra-mar, das estradas e dos caminhos-de-ferro e de realizar estudos hidrográficos e dragagens. É da sua responsabilidade a segurança e, em situações de acidente, reparar os danos ao meio ambiente, o serviço de reboque, a amarração e a pilotagem.

O prazo desta concessão é de 30 anos, podendo ser renovado por igual período, desde que nisso acordem a concedente e a concessionária, até 1 ano antes do termo da concessão (D.L. n.º 384-A/99).

Do contrato de concessão o Tribunal de Contas, através do Relatório n.º 38/06 – 2ª Secção, Auditoria à APS, realçou as seguintes situações:

- Não foi fixada uma data para o início da operação.

O contrato de concessão, embora mencione um calendário previsível para a concretização dos investimentos, não definiu nenhuma data para o início da operação;

- A Concessionária não tem de pagar taxas fixas pela utilização das infraestruturas.

Durante a execução deste contrato, ou seja os 30 anos, a concedente não terá direito ao recebimento de qualquer taxa pela utilização das infra-estruturas, já que as mesmas serão construídas e custeadas pela concessionária;

- A APS não cobra qualquer taxa pela transação dos primeiros 100 mil contentores.

A APS receberá uma anuidade, revista de 4 em 4 anos, em função do número de contentores movimentados no terminal, porém não haverá lugar a qualquer pagamento no que respeita aos primeiros 100 mil contentores transacionados.

Em anexo ao Decreto-Lei n.º 384-A/99, de 24 de Setembro, são aprovadas as bases desta concessão. Este diploma, comparativamente com os diplomas DL n.º 324/94 (Bases gerais das concessões do serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias) e DL n.º 287/84 (Bases da concessão do terminal de contentores de Alcântara), genericamente, tem grandes semelhanças, com exceção da não realização de concurso público para a atribuição da concessão, situação exigível em ambos os outros diplomas.

À semelhança da alteração, em 2008, ao DL n.º 287/84 através do DL n.º 188/2008, no DL n.º 384-A/99 o prazo da concessão pode ser renovado, neste caso por mais 30 anos. Podendo assim perfazer um total de 60 anos de concessão, ultrapassando assim o prazo máximo de 30 anos definido na Base XIII do Decreto-Lei n.º 324/94.

5. Parcerias Público - Privadas e privatizações nos portos estrangeiros

Para a possível comparação entre os tipos de PPP, e privatizações, adotados nos portos portugueses e nos portos estrangeiros, serão apresentadas as metodologias implementadas no Porto de Antuérpia, no Porto de Hamburgo e no Porto de Liverpool.

5.1. Porto de Antuérpia

Na Bélgica a gestão dos portos é considerada uma preocupação municipal. O município não precisa de autorização legal específica ou para construir ou para operar um porto. A gestão do porto sempre foi considerada como uma questão local, os portos eram importantes para a economia local e não tanto para a nação como um todo. A competição entre portos nacionais sempre foi considerada altamente produtiva, evitando assim a necessidade de uma política portuária regional ou nacional. O governo belga apenas foi atuante no financiamento da infraestrutura e deixando quase todas as funções públicas nas mãos dos governos municipais. Como resultado das reformas no sistema político belga, o porto de Antuérpia está, desde 1988, sob a tutela da Região de Flandres. A Antuérpia tem representação na Comissão Flamenga de Portos (assim como outros portos da Flandres e representantes de organizações de empregadores), que assessoria o governo flamengo em projetos de grandes investimentos, e sobre questões relativas à gestão portuária. Esta comissão tem apenas um papel consultivo, não tendo poderes de decisão.

As operações diárias e tarifas são geridas pela Autoridade Portuária de Antuérpia (APA).

A APA é uma empresa privada, cujo capital é detido a 100% pelo Município, com o objetivo de flexibilizar a gestão, autonomizar a definição das políticas portuárias e racionalizar o processo de tomada de decisão. Esta apela à Região para uma contribuição financeira ou diplomática nas atividades de planeamento portuário. A região da Flandres sempre teve um orçamento (pequeno) fixo para investimento em portos, o que resultou numa concorrência feroz aos fundos entre a Antuérpia e Zeebrugge. Isso fez os portos cada vez mais dependentes de seus recursos próprios e financiamento privado.

O envolvimento de governos locais e regionais foram grandes ao longo de anos na gestão do porto de Antuérpia. No entanto, mais recentemente (desde 1996), a APA mudou para uma maior autonomia. O porto de Antuérpia tornou-se, em 1997, uma sociedade de responsabilidade limitada, embora ainda seja de propriedade da cidade de Antuérpia e a maioria dos membros do conselho de administração são vereadores. O objetivo é tornar o porto mais orientado para os lucros, e permitindo efetuar participações em empresas privadas. A APA tornou-se um monopólio privado (empresa autónomo do governo), cujas atividades diárias não são sob controlo político direto. Mas a propriedade e controlo final ainda está com o conselho municipal de Antuérpia. Deste modo, a APA pode ser classificada como um monopólio do governo.

Uma decisão política mais recente (o chamado “*Havendecreet*”, desde 1999) resultou numa mudança nas responsabilidades de financiamento entre o governo e as autoridades portuárias. O aumento das responsabilidades financeiras das autoridades portuárias para infra-estrutura portuária locais, enquanto que o acesso marítimo (custos de dragagem, por exemplo) permanece em mãos nacionais. Na zona mais antiga do porto o envolvimento privado ainda é limitado (contratos de curto prazo), em comparação com a zona mais nova, em que os Cais/terminais são concessionados a entidades privadas, situação mais equiparado com o porto de Roterdão. Os privados têm controlo sobre seus próprios recursos (equipamentos e navios de movimentação de carga) e infraestruturas (tais como pavimentos, áreas de parque, etc.), mas não estando tão envolvido em outros tipos de infra-estrutura. As empresas privadas no porto de Antuérpia têm amplos direitos sobre a sua propriedade, mas a escala de propriedade que detêm é limitada (Barry Ubbels, 2005).

Como os modelos indicados nos capítulos anteriores, o sistema de gestão do Porto de Antuérpia é denominado de “*Landlord Port*”, reunindo as seguintes características (APDL, 2001):

- As infra-estruturas pertencem à cidade e são geridas, desenvolvidas e mantidas pela Autoridade Portuária;
- As áreas terrestres são alugadas, numa base de contrato de longo prazo (“*lease contract*”), a companhias privadas ou indústrias;
- A renda a pagar pelas áreas ocupadas é, usualmente um valor fixo anual, e, em regra geral, atualizado ano a ano;

- As empresas privadas providenciam a sua própria infra-estrutura que engloba os edifícios (escritórios, arrecadações, armazéns, parque de contentores, oficinas, etc.), equipamentos portuários (guindastes, pórticos de cais, pórticos de parque, empilhadores, etc.) e acessibilidades terrestres dentro dos cais;
- Os trabalhadores portuários pertencem às companhias privadas e, em parte, podem ser requisitados a uma Bolsa de Trabalho existente em cada porto;
- A organização da Bolsa de Trabalho (“*pool*”) é da responsabilidade do Ministério do Trabalho.

5.1.1. Modelos de exploração portuária

Distinguem-se no Porto de Antuérpia dois tipos/modelos de exploração portuária:

- Cais/terminais concessionados a entidades privadas: é o modelo predominante no porto, no qual a Autoridade Portuária cria, desenvolve e mantém as infra-estruturas e as entidades privadas encarregam-se de todas as super-estruturas e gestão comercial das operações portuárias;
- Cais equipados pela Autoridade Portuária e que são utilizados pelas companhias privadas: modelo existente na parte mais antiga dos porto, no qual a Autoridade Portuária aluga o equipamento aos privados, através de um contrato/licença que pode ir desde os 6 meses a 1 ano. Esta figura tem vindo a diminuir, ao longo do tempo, o seu peso dentro do porto, e tem servido para satisfazer as companhias privadas mais pequenas que não têm capacidade financeira para concorrer à concessão de uma dada área portuária.

5.1.2. Concessões de terminais ou cais portuários

O investimento base em infra-estruturas é realizado pela Autoridade Portuária e engloba a construção dos molhes, muro-cais, dragagens e nivelamento do terrapleno. O financiamento deste investimento é, em regra, suportado em 80% pela Autoridade Portuária e os restantes 20% pela Região Flamenga (Estado).

O Governo faz as dragagens no rio Schelde e a Autoridade Portuária faz as dragagens nas bacias/docas internas ao rio.

As redes de eletricidade, de água e os acessos terrestres são garantidos pela Autoridade Portuária até às zonas/áreas concessionadas. No interior do terminal, são da responsabilidade da concessionária.

A Renda paga pela concessionária trata-se de uma renda fixa por metro quadrado de área concessionada e que, por regra, é atualizada todos os anos. Esta renda varia em função da localização da área concessionada, isto é, se trata de uma área adjacente ao rio ou não, e da atividade que nela se desenvolverá.

Relativamente ao prazo da concessão, este é em função do investimento a realizar pela concessionária, mas em regra situa-se entre os 20 e os 30 anos.

No término do contrato de concessão todas as instalações fixas reverterem a favor da Autoridade Portuária e os equipamentos reverterem a favor da concessionária.

Relativamente a Concurso/Convite público, a concessão está sujeita a “convite público” emitido pela Autoridade Portuária, tendo como fator de seleção preponderante a competência técnica e capacidade financeira dos concorrentes. Em condições de igualdade em termos de competência e capacidade financeira é selecionado o candidato que mais tráfego oferecer, já que isso traduz maior desenvolvimento para o porto.

As Tarifas praticadas pela concessionária não são objeto de aprovação/aceitação por parte da Autoridade Portuária, o mercado é o regulador dos preços a aplicar.

As Condições de funcionamento, gestão e exploração do terminal (equipamentos e pessoal), são da exclusiva competência da concessionária.

A fiscalização exercida pela Autoridade Portuária tem como referência os regulamentos gerais (condições gerais para todas as concessões e regulamentos de utilização dos cais e terrenos dentro da área portuária) que têm de ser cumpridos, mas a fiscalização como atividade em si própria é diminuta nas áreas concessionadas, já que quando se atribui uma concessão a uma dada entidade é porque esta lhes merece toda a confiança. No entanto, nos cais não concessionados (cais licenciados) existe um controlo efetivo, realizado pela Autoridade Portuária, que impõe à empresa licenciada normas mínimas para a manutenção dos equipamentos (APDL, 2001).

5.1.3. Pontos fortes e fracos do modelo

De acordo com a APA os pontos fortes e fracos do modelo implementado são:

Pontos fortes

- Uma única entidade (o setor privado) executa as operações de movimentação de cargas e possui e opera os equipamentos portuários;
- O operador do terminal torna-se leal ao porto e está mais propenso a fazer os investimentos necessários, em consequência do contrato de longo prazo que celebrou com a Autoridade Portuária;
- As companhias privadas que operam os terminais, em regra, têm uma vocação orientada pela satisfação das necessidades do mercado.

Pontos fracos

- Risco de sobre capacidade da oferta como consequência da pressão dos agentes económicos privados;
- Risco de julgar erradamente o “*timing*” adequado para aumentar a capacidade da oferta.

5.2. Porto de Hamburgo

O porto de Hamburgo tem o estatuto de “*Bundesland*” ou cidade-estado, o que significa que a cidade é responsável pela política administrativa e económica do porto (assim como noutros portos alemães). O porto não é administrado por uma autoridade portuária independente, ou quase autónoma, como é o caso de Roterdão e de Antuérpia. A administração do porto é realizada por diversos departamentos da cidade-estado de Hamburgo. O departamento de Assuntos Económicos é responsável pelo desenvolvimento portuário, construção e manutenção das infra-estruturas de acesso exteriores ao porto, regulamentação ambiental e taxas portuárias. As Infra-estruturas do porto são mantidas pela cidade de Hamburgo. A cidade-estado investe anualmente cerca de 94 milhões no desenvolvimento do porto (Ubbels, 2005).

Os espaços do porto são alugados a empresas portuárias, por um período limitado. São celebrados contratos de “*leasing*” entre a administração do porto e os operadores portuários, estes muito semelhantes ao que se entende como um contrato de arrendamento de um terreno industrial. Todos os contratos celebrados apresentam as mesmas condições gerais, sendo o operador portuário responsável pelas obras necessárias para o cumprimento do definido no contrato e a Autoridade Municipal assume os custos de construção do cais de acostagem e de cada terminal.

Os valores das rendas são definidos em função do valor médio para lotes industriais, determinado pela Autoridade Imobiliária de Hamburgo. Devendo os valores das rendas, de cinco em cinco anos, serem reavaliados em função do índice dos preços para instalações comerciais em Hamburgo.

A manutenção e segurança das instalações, incluindo paredões, cais e equipamentos, são da responsabilidade do operador portuário, estando definido contratualmente as responsabilidades da administração do porto na conservação dos acessos marítimos.

Uma das imposições dos contratos de “*leasing*” são as de, após conclusão do contrato, o operador deverá retirar toda a infra-estrutura construída, devendo apenas deixar o terreno limpo e nas cotas inicialmente existentes. Evidentemente que a remoção destas infraestruturas seria demasiado prejudicial para o porto, pelo que, na realização destes contratos perspectiva-se, à

partida, que o prazo deste será longo. Os operadores dos terminais chegam a prever a realização de investimentos em equipamentos em que o período de amortização é superior à data final do contrato. Estes contratos chegam a ter um prazo de 30 anos, e renováveis por períodos semelhantes, sem a realização de concurso público. A renovação é efetuada por negociação entre o operador portuário e as autoridades da cidade.

Os concursos públicos são apenas efetuados para o desenvolvimento em áreas novas, não pondo em causa os terminais existentes. Este modelo permite aos principais operadores portuários deste porto, efetuarem profundos investimentos de expansão e modernização dos seus terminais, em parceria com o Município de Hamburgo.

Outro importante interveniente institucional é o governo federal, que é responsável pelas ligações de transporte de e para o porto (rodoviário, ferroviário e marítima). O governo federal é responsável pela gestão náutica e planeamento fora da área do porto. Isto significa que o governo cobre os custos de investimento e manutenção dos canais de aproximação, estradas e ferrovia.

Uma questão institucional interessante, no porto de Hamburgo, é o envolvimento público na movimentação de cargas. Onde na maioria dos outros portos a movimentação da carga é entregue ao setor privado, em Hamburgo a maior empresa de movimentação de carga (Hamburger Hafen und Lagerhaus-Aktiengesellschaft) é detida 100% pela cidade. A divisão de responsabilidades entre o setor público e o setor privado é regulamentado pelo Porto “*By-law*”. As atividades portuárias, como armazenamento, processamento e distribuição de mercadoria, são realizadas por empresas privadas organizadas na Associação de Operadores do Porto de Hamburgo, que também efetuam a manutenção da infraestrutura e dos equipamentos (edifícios, gruas e pórticos).

No porto de Hamburgo verifica-se um envolvimento público extenso, os privados têm pouca responsabilidade pela infra-estrutura, mas, mesmo assim, constata-se a envolvimento de investimento privado nas infraestruturas, possivelmente relacionado com os modelos contratuais adotados que justificam e propiciam o maior desenvolvimento daquele porto (Fonseca, 2010).

5.3. Porto de Liverpool

Os portos ingleses estão representados por duas grandes organizações, UK Major Ports Groups (Grupo dos principais portos ingleses) e British Ports Association. Estas organizações atuam como “*lobbies*” em defesa do setor, procurando antecipar-se aos processos legislativos e procurar influenciá-los por forma a proteger os interesses gerais dos seus associados.

A estrutura do sistema portuário Inglês caracteriza-se pela existência de três categorias de portos que se classificam em:

- “*Trust ports*”, portos com um estatuto próprio de gestão outorgado pelo Parlamento (figura jurídica semelhante a uma Fundação);
- Portos municipais, portos de titularidade e gestão municipal (em regra, são portos de pequena dimensão);
- Portos privados, portos de titularidade privada, independentes dos governos locais ou nacionais.

O Porto de Liverpool é um porto privado, cujo sistema de organização e gestão se caracteriza:

- As infra-estruturas pertencem entidade proprietária do porto, Mersey Docks and Harbour Company, empresa privada proprietária do porto de Liverpool e com funções de Autoridade Portuária que lhe foram conferidas pelo “*Act of Parliament*” de 1972, aquando da sua constituição, que gere o porto no seu todo de forma direta ou indireta;
- A Mersey Docks explora diretamente alguns cais e atribui a gestão de outros a terceiras entidades mediante contratos de concessão. Como é o caso da Interport Logistics, Ltd (IPL) que dispõe de uma concessão para explorar o cais de carga geral de produtos florestais;
- Nos casos de gestão indireta, as áreas terrestres são concessionadas, numa base de contrato de longo prazo (“*lease contract*”), a companhias privadas ou indústrias;

- O regime laboral do trabalho portuário rege-se pela legislação geral do trabalho que vigora para os demais setores de atividade.

A Mersey Docks and Harbour Company é uma empresa privada que tem a posse das infra e super-estruturas portuárias. Na sua função de Autoridade Portuária exerce poderes públicos que lhe são conferidos pela legislação (“*Act of Parliament*”).

A Mersey Docks tem integrada uma estrutura para o desempenho da função de “*Harbour Master*” (Função responsável por fazer cumprir a regulamentação do porto, a fim de garantir a segurança da navegação, a segurança do porto e do correto funcionamento das instalações portuárias).

O acesso de um navio ao porto pode ser negado pelo proprietário do porto, Mersey Docks, salvo se a visita é requisitada por razões de segurança. O conceito de serviço público para os ingleses está na gestão lucrativa das infra-estruturas portuárias e não no igual e livre acesso ao porto.

Os órgãos de gestão são designados pelos acionistas e podem incluir representantes das linhas de navegação ou dos carregadores (APDL, 2001).

5.3.1. Modelos de exploração portuária

A exploração dos cais e terminais portuários pode fazer-se por gestão direta do proprietário do porto, sendo a Mersey Docks a explorar diretamente os cais ou terminais portuários.

A exploração poderá também ser através gestão indireta. Em que a Mersey Docks, mediante de concessões ou licenças, dá a exploração dos cais ou dos terminais a terceiras entidades. A Mersey Docks participa no capital de algumas sociedades concessionárias de cais ou de terminais portuários.

5.3.2. Estrutura financeira da Autoridade Portuária

Tarifas / Receitas: a estrutura e o nível de tarifas são fixados pela Autoridade Portuária (Mersey Docks) e provêm a utilização das infra-estruturas, instalações ou serviços. Não existem critérios de aplicação geral a todos os portos, embora se possam identificar como principais tarifas as seguintes:

- Tarifas sobre os navios: “*conservancy dues*” e “*berth dues*”, tarifas pela utilização das infra-estruturas marítimas em geral (canais de acesso, balizagem, fundeadouros e regulação do tráfego marítimo);
- Tarifas sobre a carga e passageiros: tarifas pela utilização das infra-estruturas terrestres em geral (parques e armazéns de trânsito, estação de passageiros e vias de circulação internas ao porto);
- Tarifas de serviços: pilotagem, reboque, utilização de gruas, armazenagem de depósito e estiva de cargas.

Em termos de contabilidade a Mersey Docks tem contabilidade individualizada, cujos critérios e normas contabilísticas obedecem ao regime de qualquer outra empresa privada.

Capacidade de endividamento: a Mersey Docks tem a liberdade para atuar no mercado de capitais como qualquer outra empresa privada.

Impostos: a Mersey Docks está sujeita à tributação nacional e local que se aplica a qualquer outra empresa comercial.

5.3.3. Financiamento de investimentos

Acessos marítimos e infra-estruturas portuárias: são totalmente financiados pela Mersey Docks e as decisões de investimento assentam na base de objetivos de gestão e de expectativas de viabilidade financeira.

Super-estrutura e equipamento: são financiados pela Mersey Docks ou pelas concessionárias dos cais, sendo, neste último caso, as decisões de investimento tomadas com aprovação da Mersey Docks.

Infra-estrutura de transporte terrestre e fluvial: as exteriores ao porto são da responsabilidade das autoridades nacionais e regionais do Estado, as interiores ao porto são da responsabilidade da Mersey Docks (APDL, 2001).

5.3.4. Outras atividades marítimo – portuárias

Os serviços de pilotagem e a amarração são serviços integrados na estrutura da Mersey Docks. Já o serviço de reboque é prestado por entidades privadas licenciadas pela Mersey Docks.

Todos estes serviços podem ser concessionados pela Autoridade Portuária a terceiras entidades.

5.3.5. Vantagens e desvantagens do modelo

Segundo a Mersey Docks as vantagens e desvantagens do modelo aplicado no Porto de Liverpool:

Vantagens

- Gestão orientada pelo lucro;
- Racionalização das decisões de investimento;
- Responsabilização das pessoas;
- Rapidez do processo de tomada de decisão.

Desvantagens

- Dificuldades em melhorar a produtividade portuária;

- As decisões de investimento são tomadas, essencialmente, em função do movimento portuário;
- Dificuldades na gestão das relações exteriores com as várias entidades públicas.

5.3.6. Pontos fortes e fracos do modelo

Os pontos fortes e os pontos fracos do modelo aplicado no porto de Liverpool:

Pontos fortes

- Máxima flexibilidade no que respeita aos investimentos e às operações portuárias;
- Não há interferência direta do Governo;
- A posse das infra-estruturas portuárias possibilita políticas de desenvolvimento e de tarifas orientadas pelo mercado;
- O proprietário do porto pode realizar elevadas receitas pela venda dos terrenos portuários.

Pontos fracos

- O Governo necessita de criar a “*Port Regulator*” para controlar os comportamentos de monopólio;
- O Governo (nacional, regional ou local) perde a sua capacidade para executar políticas de desenvolvimento económico a longo prazo diretamente relacionadas com as atividades portuárias;
- O Governo terá de pagar elevados montantes para “re-comprar” os terrenos portuários;
- Existe um sério risco de especulação por parte dos proprietários dos terrenos portuários.

6. Análise comparativa

Neste capítulo será realizada uma análise comparativa entre os modelos de PPP, e privatizações, aplicados nos portos portugueses e estrangeiros apresentados nos capítulos anteriores. Serão tidos em consideração os vários pontos essenciais para um eficiente e eficaz funcionamento de um porto e da economia local e nacional.

Tabela 3 - Responsabilidade e financiamento das infra-estruturas e da manutenção

E = Governo central e/ou Municipal/Autoridade Portuária

P = Empresa Privada

Terminal de contentores dos Portos

		Sines	Lisboa	Leixões	Antuérpia	Hamburgo	Liverpool
Vias marítimas		E	E	E	E	E	E/P (3)
Rodovias		E	E	E	E	E	E
Ferrovias		E	E	E	E	E	E
Bacia do porto		E	E	E	E	E	P
Serviços marítimos		E	E	E	E	E	P
Cais/amarrações e terraplenos	Construção	E/P (1)	P	E	E	E	P
	Manutenção	E/P (1)	P	P	E	P	P
Infra-estruturas (Edifícios, armazéns, etc.)	Construção	P	P	P	P	P	P
	Manutenção	P	P	P	P	E/P (2)	P
Equipamentos (gruas, pórticos, carris dos terminais, etc.)	Fornecimento	P	P	P	P	E/P (2)	P
	Manutenção	P	P	P	P	E/P (2)	P
Exploração do Terminal		P	P	P	P	E/P (2)	P

(1) - Cais/amarrações e terraplenos são da responsabilidade da Concessionária; A construção do Quebra-mar é da responsabilidade da Autoridade Portuária, devendo a Concessionária suportar parte dos custos da construção.

(2) - Existem operadores portuários privados e operadores detidos a 100% pela cidade.

(3) - As exteriores ao porto são da responsabilidade das autoridades nacionais e regionais do Estado, as interiores são da responsabilidade do proprietário (privado) do porto.

Fonte: Autor, com base em: Ubbels, Barry (2005); Pallis, A.A., Notteboom, T. E. e De Laugen, P.W. (2008); Fonseca, Álvaro (2010); Cruz, Marques (2010); APDL (2001); D.L. n.º 384-A/99; D.L. n.º 287/84; D.L. n.º 188/2008.

6.1. Acessibilidades ao porto - Vias marítimas, rodoviárias e ferroviárias

Nos cinco primeiros casos (Sines, Lisboa, Leixões, Antuérpia e Hamburgo), em que os contratos realizados com os privados são concessões ou licenças, as acessibilidades ao porto são da

responsabilidade das entidades públicas. No caso dos portos portugueses os canais de acesso, dragagens, obras marítimas, acessibilidades terrestres ao porto, são da responsabilidade das Autoridades Portuárias, devendo ser estas a obter o financiamento para a sua construção. Este financiamento poderá ser através de fundos da própria administração, ou do governo central ou, quando aplicável, através de fundos da Comunidade Europeia. No caso do porto de Antuérpia as infraestruturas de acesso são da responsabilidade do governo (regional e nacional), não diretamente pela Autoridade Portuária. No porto de Hamburgo o governo federal é o total responsável por todas as ligações de transporte, de e para o porto.

Verificando-se que as acessibilidades ao porto são da responsabilidade do setor público, nalguns casos existem contratos de concessão onde está definido que a concessionário poderá ser indemnizada caso haja indisponibilidade das infraestruturas de acesso ao respetivo terminal.

No caso do Porto de Liverpool todos os acessos interiores ao porto são da responsabilidade do proprietário do porto, neste caso uma empresa privada. Os acessos, transporte terrestre e fluvial, exteriores ao porto são da responsabilidade das autoridades nacionais e regionais do Estado.

Conforme nas acessibilidades, nos cinco primeiros casos (Sines, Lisboa, Leixões, Antuérpia e Hamburgo) a execução das dragagens é da responsabilidade das entidades públicas. Nos casos de Sines, Lisboa, Leixões e Antuérpia é da responsabilidade das Autoridades Portuárias, e no caso do Porto de Hamburgo, é da responsabilidade da cidade de Hamburgo. No Porto de Liverpool, as dragagens são da responsabilidade do proprietário, sendo as decisões de investimento assentes em objetivos de gestão e de expectativas de viabilidade financeira.

6.2. Serviços marítimos

Os serviços marítimos, como pilotagem e reboque, estiveram sempre relacionados com a segurança marítima dos acessos e do respetivo porto, pelo que não é muito habitual o setor público passar esta responsabilidade para os privados. Normalmente apenas a entregam a empresas privadas com vasta experiência na área e devidamente credenciadas.

No Porto de Liverpool os serviços marítimos são também da responsabilidade do proprietário, sendo a pilotagem e a amarração serviços integrantes da sua estrutura. O serviço de reboque é um serviço prestado por entidades privadas licenciadas pelo proprietário.

6.3. Cais e terraplenos

Nos casos dos cais e dos terraplenos, a metodologia é diferente de porto para porto, principalmente devido à responsabilidade na construção e/ou manutenção.

Relativamente ao investimento na construção do muro cais, são aplicadas diferentes metodologias em cada porto analisado. Verificam-se casos em que a totalidade do investimento é da responsabilidade do setor público, nos casos dos portos de Leixões e Antuérpia são da responsabilidade da Administração Portuária e no caso do porto de Hamburgo a responsabilidade é da Administração do governo local.

No caso do Porto de Lisboa (Terminal de Alcântara), o investimento nesta infraestrutura é realizado pelo operador, mas a Autoridade Portuária concede-lhe isenção de algumas das taxas, para facilitar na amortização do investimento a efetuar pelo privado.

Relativamente ao Porto de Sines (Terminal XXI), o operador privado é responsável pela construção dos cais e terraplenos do terminal, e a Autoridade Portuária pela construção quebra-mar, sendo os custos da construção suportados em parte pela concessionária. Durante a execução deste contrato a concedente não terá direito ao receber de qualquer taxa pela utilização das infraestruturas, já que as mesmas serão construídas e custeadas pela concessionária.

Por fim, o Porto de Liverpool, em que a totalidade do investimento é realizada pelo proprietário do porto, neste caso privado.

Ao longo dos anos, e principalmente com a implementação das concessões, os governos têm tentado reduzir os investimentos na construção destas infraestruturas (Porto de Lisboa e Sines), através da passagem destes encargos para o privado. No setor portuário tem-se constatado que este conceito é eficaz, constatando-se uma redução dos encargos financeiros dos portos para o

estado, com uma melhor distribuição dos fundos públicos disponíveis e a redução dos riscos para o setor público. Situação que em outros setores na área dos transportes (rodoviário e ferroviário), no caso de Portugal, não tem tido o mesmo sucesso.

Relativamente à manutenção destas infraestruturas, com exceção do porto de Antuérpia, em que esta manutenção é efetuada pela Autoridade Portuária, é da responsabilidade dos privados, que operam o terminal, a manutenção dos cais e terraplenos.

6.4. Infraestruturas e Equipamentos

As infraestruturas apresentadas neste capítulo são edifícios, armazéns, etc. Nestas Infraestruturas, tanto a sua construção como a sua manutenção, estão a cargo do operador portuário. O operador portuário deverá realizar as obras de construção necessárias para a operacionalidade do terminal, obras estas, normalmente definidas no contrato de concessão.

O fornecimento e a instalação de equipamentos para o terminal também são efetuados pelo operador. Normalmente, as condições para a sua implementação, estão previamente definidas no contrato de concessão.

No caso da manutenção das infraestruturas e equipamentos, o operador portuário é que realiza estas operações. No caso em que o modelo implementado é a concessão, no final do prazo da desta, o operador deverá entregar as instalações em bom estado de conservação ao concedente.

Atendendo que no porto de Hamburgo a maior empresa de movimentação de carga é detida 100% pela cidade, consequentemente, os encargos de manutenção da infraestrutura e de fornecimento e manutenção dos equipamentos estão a cargo do setor público.

Relativamente ao Porto de Liverpool, o proprietário é responsável pelas infraestruturas e equipamentos. Nos casos em que este adota uma gestão direta, isto é, o proprietário explora diretamente os cais ou terminais, este mantém a responsabilidade por estes. Ao contrário, nos casos em que o proprietário concessionaria os terminais a outras empresas privadas, estas empresas

são responsáveis tanto pelo investimento como pela manutenção, sendo que, neste caso, as decisões de investimento terão de ser sempre aprovadas pelo proprietário do porto.

6.5. Exploração do terminal

Nos seis casos analisados, a exploração comercial dos terminais é da total responsabilidade dos operadores portuários.

No caso dos terminais de contentores, genericamente, é da competência dos operadores do terminal as tarefas de movimentação dos contentores, de e para os navios atracados nos cais, as operações de tráfego, o estacionamento, a receção e expedição de contentores, as operações respeitantes a mercadorias transportadas em contentores, nomeadamente, armazenagem, conferência, assistência a contentores frigoríficos, bem como as diligências necessárias ao seu desembarço.

De igual modo, como indicado no capítulo anterior, no porto de Hamburgo, no caso da empresa de movimentação de carga detida pela cidade, a exploração também fica a cargo do setor público.

No Porto de Liverpool o proprietário adota dois métodos, num deles é adotada a gestão direta, isto é, explora diretamente os cais ou terminais, no outro concessionaria a exploração dos terminais a outras empresas privadas.

6.6. Gestão do Porto

Nas questões de segurança (*“Safety & Security”*), de ambiente e económicas (emprego), na maioria dos casos, os governos nacionais e locais são os que estão mais envolvidos.

Relativamente à gestão do porto, esta também é claramente uma tarefa do governo (local), nalguns casos por uma Administração portuária independente, como os três portos portugueses e na Antuérpia, noutros casos por departamentos da cidade-estado, como no caso de Hamburgo. Mesmo neste caso, tem-se começado a verificar um crescente envolvimento do setor privado.

O caso do porto de Hamburgo é muito interessante, atendendo que são efetuados contratos de exploração do terminal que chegam a ter prazos de 30 anos, e renováveis por períodos semelhantes, sem a realização de concurso público. Inclusivamente, existe uma empresa de movimentação de carga totalmente detida pela cidade. Consta-se assim, que este porto, e generalizando, os portos alemães, continuam a ter um envolvimento do setor público muita acima de outros portos europeus. Atendendo a este facto, coloca-se para reflexão as recomendações da Comissão Europeia e as alterações à legislação, para que se aumente o envolvimento privado nos portos, que as concessões aos privados sejam realizadas através de concursos públicos e que a duração dos contratos de concessão não exceda os 30 anos.

Um caso completamente diferente dos anteriores é o do Porto de Liverpool, em que a gestão é totalmente privada, sendo realizada pelo proprietário do porto, atendendo que o porto é uma propriedade privada.

Dadas estas diferenças na organização, gestão e financiamento das infra-estruturas portuárias, pode-se esperar que o montante do apoio financeiro de diversos órgãos públicos é diferente de país para país. Pesquisas realizadas para quantificação dos subsídios disponibilizados pelos estados, não demonstraram uma visão clara dos fluxos financeiros. Um inventário da União Europeia concluiu que os atuais níveis de transparência no setor portuário são inadequados para garantir uma informação sintetizada sobre o fluxo dos dinheiros públicos para os portos. Sendo difícil comparar o desempenho financeiro dos diferentes portos.

Muitos portos europeus não publicam os respetivos relatórios e contas, situação que não acontece nos portos portugueses. Neste caso as administrações portuárias apresentam anualmente os relatórios e contas, disponibilizando-os ao público. Há também portos europeus que não registam/formalizam nas suas contas parte das transações realizadas.

Atendendo a situações como estas, expõem-se abaixo algumas das recomendações apresentadas pela European Sea Port Organization (ESPO) para os portos, em Maio 2011:

- As Autoridades Portuárias deverão ter o poder discricionário para definir critérios de seleção que reflitam a estratégia comercial e política de desenvolvimento dos seus portos;
- Deverão ser adotadas obrigações de transparência nos casos em que há uma suficiente ligação com o funcionamento do mercado interno;
- Tendo em conta a diversidade de regimes judiciais aplicáveis, as durações das concessões têm de ser limitadas e proporcionais aos investimentos a realizar, permitindo um retorno razoável sobre o investimento, mas mantendo um risco inerente à exploração;
- As autoridades portuárias devem incluir cláusulas que garantam que os termos dos acordos para os terminais portuários sejam respeitados e para proteger os interesses legítimos dos portos e das comunidades locais, nomeadamente em relação à qualidade geral e ao desempenho do serviço portuário. A ESPO acredita que tais cláusulas devem ter em consideração casos em que um prestador de serviços é adquirido por outra empresa, influenciando a situação competitiva num porto.

7. Conclusão

7.1. Principais aspetos conclusivos

“Parceria Público- Privada” é a expressão que refere a formas de cooperação entre as autoridades públicas e as empresas privadas, com o objetivo de assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a manutenção e a gestão de uma infra-estrutura ou a prestação de um serviço.

Este trabalho teve como base esta noção, no âmbito da concessão dos serviços de movimentação de carga contentorizada, devendo esta ser utilizada como o conceito primordial para a realização de um contrato ou acordo de concessão num porto.

Identificam-se como principais razões para a sua realização a redução dos encargos financeiros dos portos para o estado, melhoria da eficiência, produtividade e qualidade do serviço prestado, estimulação do investimento privado, reestruturação da mão-de-obra portuária e aumento da competitividade.

As Parcerias Público - Privadas caracterizam-se genericamente pela duração relativamente longa da relação, financiamento assegurado em parte pelo setor privado e a distribuição dos riscos entre o parceiro do setor público e o parceiro do setor privado.

Os variados tipos de Parcerias Público - Privadas e privatizações, mais frequentemente utilizadas, são facilmente adaptáveis ao tipo de PPP ou privatização desejada. A definição do tipo de contrato a ser implementado deverá ser, inicialmente, escrupulosamente analisado para ser o mais adaptável ao tipo de prestação de serviço a realizar.

Verificou-se que a forma de PPP mais desejada e adotada nos casos analisados foram as concessões, mas a utilização de contratos de “*leasing*”, principalmente nos portos alemães, é um modelo ainda francamente utilizado. A total privatização (porto privado) trata-se de um modelo que, na Europa, é apenas utilizado no Reino Unido, não se perspetivando a sua adoção como modelo a implementar noutros portos da Europa.

Em termos mundiais ainda há um modelo que está a começar a ganhar relevância. Trata-se das “*Joint Ventures*” realizadas na China, parcerias que, devido ao seu elevado número, começam a ganhar expressão no contexto das Parcerias Público - Privadas.

Em vários portos europeus verificam-se significativos desenvolvimentos em resultado do maior envolvimento do sector privado na prestação de serviços portuários. Registando-se o considerável aumento da dimensão dos operadores portuários, com maior capacidade de resposta às exigências geradas pelos utilizadores e ao forte crescimento do tráfego de contentores, com a diminuição das tarifas cobradas pela movimentação de carga e a redução considerável do preço pago pelos clientes.

Assim com o aumento deste tipo de projetos para os portos e devido à concentração no lado da procura, apenas um pequeno número de empresas apareceram ganhando uma grande quota de mercado no negócio de movimentação de contentores, pelo que a produção dos cinco maiores operadores portuários, em 2005, foi estimada em quase metade do total mundial da produtividade portuária.

Relativamente às vantagens e desvantagens, verifica-se que uma das maiores vantagens nas PPP, ou privatizações, é a redução dos fundos estatais necessários para o desenvolvimento do porto, ou em certos casos, para a sua construção. A entrada do capital privado dá origem a benefícios, pelo que os investidores são intransigentes ao fracasso financeiro e são suscetíveis de impor as condições que lhes dão o direito de recuperar seus investimentos sem influência do contribuinte.

Em Portugal, com a atual redução da disponibilização de fundos financeiros da União Europeia e a pressão do mercado, o estado tem a necessidade de adotar estes mecanismos para financiar novas infraestruturas ou para rentabilizar as já realizadas.

Conforme indicado acima, as vantagens para **Governos** estão na redução dos encargos financeiros e administrativos, e ainda a criação de receitas fiscais adicionais, permitindo uma melhoria da economia nacional ou local.

As vantagens para os **Clientes dos portos**, são a melhor disponibilidade da adaptabilidade dos serviços ao cliente, mais rápida e eficaz resposta às suas necessidades e a redução dos preços dos serviços do porto. Para as **Autoridades Portuárias** a possibilidade de definir com maior

facilidade os seus objetivos corporativos e financeiros, transparência dos custos, uma melhor distribuição das taxas portuárias, navios e carga, e menor responsabilidade de financiar parte dos investimentos futuros. Para o **operador do terminal** a melhoria na gestão e estrutura operacional e responsabilização no que respeita a alcançar objetivos operacionais e financeiros e uma maior transparência dos custos. Por fim a **economia mundial e nacional**, considerada por muitos o maior vencedor, atendendo que os portos adaptam-se mais rapidamente às mudanças da tecnologia do transporte marítimo e do transporte intermodal e possibilita gerar mais atividade económica, o que resultar em mais rápido crescimento das movimentações do porto.

As **desvantagens** estão relacionadas com o aumento do risco das funções do serviço público estatutário poderem ser negligenciadas, a possível criação de monopólios privados, a divisão de responsabilidades entre o setor público e o privado possa diminuir a coordenação (e ordenação) dos investimentos de desenvolvimentos da cadeia de transporte e, também, a tentativa do operador privado poder beneficiar certos clientes em detrimento de outros.

Sobre o papel e tarefas do governo e das autoridades portuárias nos portos, destaca-se, no caso do **Governo**, o fornecimento adequado de infraestruturas do porto, a correta coordenação dos investimentos no porto com o planeamento nacional de transportes, a garantia da qualidade dos serviços e de igual e indiscriminado acesso e a aplicação de mecanismos adequados de regulação e de monitorização.

No caso das **Administrações Portuárias**, estas deverão concentrar os seus esforços no eficiente desempenho das funções fundamentais da organização, como a monitorização da performance, o planeamento e desenvolvimento, a regulamentação e controlo, o marketing e a promoção e o desenvolvimento de recursos humanos.

Sobre o desenvolvimento de recursos humanos, a solução deverá passar pela criação de um estruturado Instituto de Formação Portuária, conjuntamente gerido e financiado pelas entidades públicas e privadas do porto. Realizando uma formação contínua e estruturada para a garantia de um futuro melhor para o porto e para os seus trabalhadores.

No caso português, as Autoridades Portuárias deverão ser o mais autónomas possível, devendo evitar influências de decisão por parte do governo local e/ou central, possibilitando uma melhor definição dos objetivos específicos do porto, das tarefas de planeamento a longo e médio prazo,

da obtenção de fundos para projetos de desenvolvimento de infraestruturas básicas e da supervisão da implementação destes projetos (De Moonie e Peeters, 2006).

Sobre as principais características dos modelos de Parcerias Público - Privadas no setor portuário, aplicadas aos terminais de contentores, podem ser destacadas as respeitantes às atividades de movimentação de carga, ao investimento, à duração do contrato, à exclusividade, ao desempenho, à mão-de-obra e às tarifas e taxas.

Da reflexão realizada, tendo como base a experiência ao nível mundial, pode verificar-se uma tendência geral para o aumento do investimento privado nos portos, aparentemente ligado ao aumento da duração média das concessões outorgadas, mas também relacionado o aumento do tráfego de contentores nos últimos anos. Essa tendência está igualmente relacionada com as mudanças tecnológicas e a concentração da atividade económica, aumentando as possibilidades de economias de escala nas operações dos terminais. Passando também pelo aumento da confiança dos investidores após um longo período de elevado crescimento do tráfego de contentores, que tinha, até o início da recessão, a possibilidade de obter um financiamento, relativamente fácil, para grandes projetos.

Nas características das PPP realça-se também a duração dos contratos, verificando-se que a maioria dos contratos de concessão está entre os 26 e os 30 anos. Contata-se também uma elevada percentagem de contratos com 50 anos, estes através das “*Joint Ventures*” realizadas na China.

Há uma clara relação entre a duração da concessão e o investimento exigido. Isto pode ser visto comparando a média de investimento associado com as diferentes prazos das concessões de terminais de contentores. No entanto, realça-se que a média de investimento para prazos de 21-25 anos é de 151 milhões de euros e para 26-30 anos é de 257 milhões. O que representa um aumento do investimento em 70% com um aumento do prazo relativamente baixo (apenas 1 a 9 anos) (Farrell, 2010).

Relativamente à mão-de-obra portuária, devem ser realizadas reformas laborais profundas antes do esquema de PPP, ou privatização, ser anunciado. Mas também deverá, se possível, proceder à integração dos trabalhadores no setor privado, possibilitando que os encargos desta reforma não fiquem apenas a cargo do estado.

Sobre o regime jurídico português, através do Decreto-lei n.º 324/94, de 30 de Dezembro, que aprova as bases gerais das concessões do serviço público de movimentação das cargas em áreas portuárias, realça-se que, por via deste diploma, foi possível estipular uma estrutura regulativa integrada para o processo das concessões portuárias, o qual permitiu consolidar uma estrutura contratual que já havia sido seguida no Decreto-lei n.º 287/84 (Bases para a concessão do terminal de Alcântara), não desvirtuando a linha estabelecida para aquela concessão.

No Decreto-lei n.º 324/94, realça-se também o definido na Base XIII, “o contrato é outorgado por prazo determinado, não superior a 30 anos e deve ser estabelecido em função dos investimentos em equipamentos fixos ou em obras portuárias”.

Com a apresentação dos modelos de Parceria Público - Privadas nos três maiores terminais de contentores portugueses, o terminal de Alcântara do Porto de Lisboa, o terminal de contentores do Porto de Leixões, e o Terminal XXI do Porto de Sines, analisou-se as responsabilidades dos governos locais, regionais e nacionais, das autoridades portuárias e dos operadores portuários.

Efetuada a análise comparativa dos modelos adotados nos três portos portugueses com os modelos de Parcerias Público – Privadas, e privatizações, nos portos de Antuérpia, Hamburgo e Liverpool.

Com os dados disponíveis efetuou-se a matriz comparativa, salientando-se que os modelos adotados nos portos portugueses são muito parecidos com os adotados em alguns dos maiores portos europeus (Portos de Antuérpia e Roterdão). Verificando-se uma participação do setor privado (operador portuário) e administrações portuárias muito ativas e com as responsabilidades adequadamente definidas.

Na distribuição de responsabilidades nos portos analisados, salienta-se o porto de Hamburgo, atendendo à realização de contratos de exploração do terminal que chegam a ter cerca de 30 anos, e renováveis por períodos semelhantes, sem a realização de concurso público. Inclusivamente a existência de uma empresa de movimentação de carga totalmente detida pela cidade. Mas, realça-se também que são realizados contratos de “*leasing*” em que está definido que, após conclusão do contrato, o operador deverá retirar toda a infra-estrutura construída, devendo apenas deixar o terreno limpo e nas cotas inicialmente existentes. Evidentemente que esta situação seria demasiado prejudicial para o porto, pelo que, na realização destes contratos

perspetiva-se, à partida, que o prazo deste será longo. Pelo que, certos operadores, como é o caso da Eurogate, chegam a prever a realização de investimentos em equipamentos em que o período de amortização é superior a data final do contrato.

Um caso completamente diferente dos anteriores é o do Porto de Liverpool, em que a gestão é totalmente privada, sendo realizada pelo proprietário do porto, atendendo que o porto é uma propriedade privada. Neste caso o proprietário adota dois tipos de gestão. A gestão direta, em que este explora diretamente os cais ou terminais, e a gestão indireta, mediante concessões ou licenças, dá à exploração cais ou terminais a outras empresas privadas.

7.2. Tendências para o futuro

Com o aumento dos projetos para os portos, esperava-se um aumento do número de empresas de operação portuária a participar no mercado. Mas apenas um pequeno número apareceu ganhando uma grande quota de mercado. Pode-se depreender que este é o resultado da concentração, do lado da procura, do negócio de movimentação de contentores com o emergir do top dez das transportadoras de contentores, dispondo de 60% da capacidade dos navios porta contentores existentes.

A produção dos cinco maiores operadores portuários em 2005 foi estimada em 45% do total mundial da produtividade portuária. A distribuição geográfica destes operadores globais é muito desigual, pois em certas regiões têm muita força, e noutras regiões estão completamente ausentes, consequência de uma lógica de exigências de mercado.

Atendendo a isto, até à data nenhuma das grandes empresas de operação portuárias conseguiu estabelecer uma coesa rede mundial de terminais.

Atendendo a estes factos, em regiões não aproveitadas pelos operadores globais existem terminais de pequena e média dimensão, de carga não contentorizada, com instalações multi-cargas, que permitem às empresas locais terem oportunidades de negócio, tendo estes portos

esquemas de desenvolvimento menos ambiciosos. Estes negócios também são conhecidos na gíria por “nichos de mercado”.

No caso específico de Portugal, as perspetivas futuras rumam no sentido da consolidação do modelo de gestão “*Landlord port*” operacionalizado pelas concessões, atualmente poucos são os portos que ainda não optaram por este tipo de gestão.

Relativamente apenas à questão da privatização dos portos nacionais, é do conhecimento que a Constituição da República Portuguesa não permite a privatização dos portos, apenas permite a utilização privativa do domínio público por contrato de licença ou de concessão.

Conclui-se que a realização de Parcerias Público Privadas, atualmente, é uma necessária solução, atendendo aos problemas financeiros e produtivos dos estados, principalmente através do modelo de concessão do serviço público. A realização da concessão possibilita o aumento da produtividade, devendo esta concessão ser realizada numa metodologia de equilíbrio financeiro, isto é, deverá ser garantido o equilíbrio financeiro tanto para o estado como para o privado, possibilitando que o contribuinte não fique com o ónus destas concessões. Os prazos das concessões deverão ser em função dos investimentos realizados em infraestruturas, equipamentos fixos e/ou em obras portuárias. Deverá ser colocado em prática um modelo de controlo e monitorização eficiente da execução dos contratos de concessão, com uma matriz de partilha de riscos associada a um plano de gestão.

7.3. Limitações do Estudo

A investigação realizada para a execução deste trabalho demonstrou como principais dificuldades a obtenção de documentação contratual. No caso dos terminais estrangeiros não foi possível o acesso a essa documentação, mas no caso dos terminais portugueses foi possível, na sua maioria, aceder aos respetivos contratos de concessão. Pelo que, para os terminais estrangeiros, foi apenas possível avaliá-los através de estudos e publicações anteriormente realizadas.

Verificou-se que alguns portos europeus não publicam os respetivos relatórios e contas, situação que não acontece nos portos portugueses. Neste caso, as administrações portuárias apresentam anualmente os relatórios e contas, disponibilizando-os ao público. Há também portos europeus que não registam/formalizam nas suas contas parte das transações realizadas.

7.4. Recomendações para pesquisa futura

As recomendações incidem maioritariamente na adoção de uma maior transparência nos portos europeus, com a disponibilização de acessos aos contratos, relatórios e contas das concessões implementadas nos terminais de contentores europeus, para possibilitar a realização de análises pormenorizadas dos modelos implementados, possibilitando assim, efetuar verificações periódicas dos resultados operacionais e económicos de cada modelo implementado em cada terminal. Com o acesso aos dados e metodologias implementadas, será possível efetuar análises comparativas dos modelos, verificar a sua eficiência, partilha de riscos, equilíbrio financeiro e o contributo para a região e/ou país.

Conforme se pode confirmar em recomendações apresentadas pela ESPO, esta indica que as autoridades portuárias deverão ter o poder discricionário para definir critérios de seleção que reflitam a estratégia comercial e política de desenvolvimento dos seus portos, devendo igualmente serem adotadas obrigações de transparência, nos casos em que há uma suficiente ligação com o funcionamento do mercado interno (ESPO, 2011).

Contatando-se que a realização de Parcerias Público - Privadas, atualmente, é uma necessária solução, a realização de estudos sobre esta matéria é cada vez mais importante. Pelo que, a sua realização deverá ser cada vez mais minuciosa, e concretizada por terminal e por porto, com periodicidade definida e métodos balizados, para a verificação da sua correta implementação e garantia de benefícios para o Estado, para o privado e para seus clientes.

Bibliografia

- Administração dos Portos do Douro e Leixões (APDL) - Gabinete de Estudos e Planeamento (2001), *Benchmarking dos portos estrangeiros*;
- Administração do Porto de Lisboa (2012), *Relatório e Contas 2011*;
- Administração dos Portos do Douro e Leixões (2012), *Relatório e Contas 2011*;
- Administração do Porto de Sines (2012), *Relatório e Contas 2011*.
- Comissão das Comunidades Europeias (2004). *Livro verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões*, Bruxelas;
- Cruz, Carlos e Marques, Rui (2010). *An Overview of Seaport Concessions: An empirical analysis of Contract Arrangements*;
- De Moonie, Gustaaf e Peeters, Chris (2006). *A Critical Analysis of Public Private Partnerships in World*, Ports are more than piers, De Lloyd;
- ESPO (2011). *Application of EU Law Principles on Port Terminal Agreements*, Bruxelas;
- European Commission, International Financial Reporting Interpretations Committee (2008), *Questionnaire, Effect Study of IFRIC 12 Service Concession Arrangements*;
- Farrell, Sheila (2010). *Observations on PPP Models in the Ports Setor*, COST Symposium Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory - Research Roadmap, Lisbon;
- Figueiredo, Carlos (sem data), *On Course for the Future*, TERTIR, Grupo MotaEngil;
- Fonseca, Álvaro (2010), *Contribuição para o estudo das parcerias público-privadas no setor portuário em Portugal*, Instituto Superior Técnico, Lisboa
- Pallis, A.A., Notteboom, T. E. e De Laugen, P.W. (2008), *Concession Agreements, Capabilities and Market Entry*, IAEM, 2008 Conference, Dalian, China;
- Rocha, Amadeu (2010). *Concessões Portuárias e as Modernas funções da Autoridade Portuária*, Apresentação na Escola Náutica Infante D. Henrique;

- TCL-Terminal de Contentores de Leixões, S.A. (1999), *Regulamento de Exploração do Terminal de Contentores de Leixões*;
- The World Bank (2007). *Port Reform Toolkit, Second edition*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank;
- Theys, C. e Notteboom, T.E. (2009), *The economics behind terminal concession durations in seaports*, IAME Conference, Copenhagen 2009;
- Tribunal de Contas (2007). *Auditoria às Administrações Portuárias*, Relatório n. 23/2007, 2.ª Secção;
- Tribunal de Contas (2009). *Concessão do Terminal de Contentores de Alcântara (Adenda 2008) – Porto de Lisboa*, Relatório n. 26/2009, 2.ª Secção;
- Tribunal de Contas (2010). *Auditoria à Concessão do terminal XXI – Porto de Sines*, Relatório n. 26/2010, 2.ª Secção;
- Ubbels, Barry (2005). *Institutional Barriers to Efficient Policy Intervention in the European Port Sector*, IATSS RESEARCH Vol. 29 No.2, 41-49.

Referências legislativas:

- Diário da República (1984), *Decreto-Lei n.º 287/84 de 23 de Agosto*;
- Diário da República (1994), *Decreto-Lei n.º 324/94 de 30 de Dezembro*;
- Diário da República (1998), *Decreto-Lei n.º 336/98 de 3 de Novembro*;
- Diário da República (1999), *Decreto-Lei n.º 384-A/99 de 24 de Setembro*;
- Diário da República (2008), *Decreto-Lei n.º 188/2008 de 23 de Setembro*;
- Diário da República (2008), *Apreciação Parlamentar n.º 94 /X/4, Decreto-Lei n.º 188/2008 “Concessão do terminal portuário de Alcântara”*;
- Diário da República (2008), *Apreciação Parlamentar n.º 97/X/4ª, Decreto-Lei n.º 188/2008, de 23 de Setembro - Altera as bases da concessão do terminal portuário de Alcântara*;
- Diário da República (2010), *Resolução do Conselho de Ministros n.º 101-A/2010*.