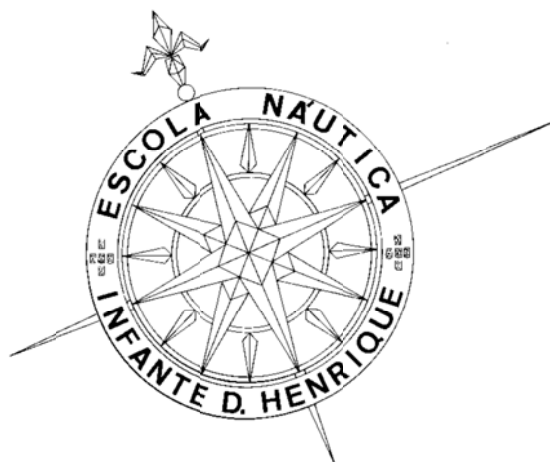


Departamento de Transportes e Logística



Financiamento dos investimentos portuários: balanço sobre opções no passado recente e perspectivas face ao atual contexto económico e financeiro.

Trabalho de Projeto para obtenção do Grau de Mestre em Gestão Portuária

Ana Filipa Pena da Silva Tello de Oliveira

Orientador: Dr. André Henriques

Junho de 2013

(Esta página foi propositadamente deixada em branco)

Resumo

O sector portuário, e a movimentação de carga contentorizada em particular, têm sofrido uma grande evolução nas últimas três décadas. Para acompanhar a evolução do sector portuário, tem sido necessário que os portos se modernizem e ofereçam melhores serviços e ligações, para tal serão necessários investimentos, nomeadamente em infraestruturas. A realização destes investimentos, implica para as Administrações Portuárias a necessidade de fontes de financiamento.

Acresce que, nos portos portugueses houve nas duas últimas décadas uma grande transformação ao nível do modelo de gestão, passou-se do *tool port* para o *landlord port* pela via da concessão das atividades portuárias ao sector privado. Esta mudança veio a traduzir-se numa significativa alteração do papel e funções ao nível das administrações portuárias e num maior envolvimento do sector privado na gestão operacional e comercial e também nos investimentos nos portos.

No passado as verbas obtidas através de Fundos Comunitários, a fundo perdido, constituíram uma importante fonte de financiamento dos investimentos em infraestruturas portuárias, no entanto na última década verificou-se uma diminuição das verbas obtidas através desta fonte.

Face ao atual contexto económico e financeiro e de crise que Portugal está a atravessar e à continuação do decréscimo dos montantes das transferências do Orçamento de Estado para as Administrações Portuárias, verifica-se um défice de financiamento nos investimentos em infraestruturas portuárias.

Com este trabalho pretende-se analisar os modelos de financiamento utilizados pelas Administrações Portuárias em três momentos temporais: passado; presente e identificar cenários de modelos de financiamento a utilizar pelas Administrações Portuárias no futuro.

Palavras-chave: Modelos Financiamento; Investimentos portuários; Administrações Portuárias; Perspetivas futuras; Fontes de financiamento

Abstract

The port sector, and in particular the movement of containerized cargo, have suffered a great development in the last three decades. To follow the development of the port sector, it has been necessary to modernize the ports and provide better services and connections, for which investments are needed, particularly in infrastructures. The realization of these investments implies for the Port Authorities the need for funding sources.

Furthermore, in the last two decades there has been a major transformation in terms of the management model for the Portuguese ports, changing from the tool port to the landlord port model, through the granting of port activities to the private sector. This transformation resulted in a significant change in the role and functions of the Port Authorities and a greater involvement of the private sector in the operational and commercial management and also on the investments on the ports.

In the past the amounts obtained through EU funds, non repayable, constituted an important source of funding for investment in port infrastructure, however in the last decade there has been a decrease of funds obtained through this source.

Given the current economic and financial crisis that Portugal is going through as well as the decreasing amounts, transferred from the state budget to the Port Authorities, there is a financing gap in investment, in terms of port infrastructures.

This work's objectives is to analyze the funding models used by the Port Authorities in the past and present, as well as to identify scenarios for funding models to be used by the Port Authorities in the future.

Keywords: Financing Models, Port Investments, Port Authorities; Future Perspectives; Funding Sources

Agradecimentos

Embora um trabalho de projeto seja, pela sua finalidade académica, um trabalho individual, há contributos de natureza diversa que não podem e nem devem deixar de ser realçados. Por essa razão, desejo expressar os meus sinceros agradecimentos:

Ao Alfredo Manuel Nobre Marques (as minhas desculpas pela ausência de título académico), que apesar de já não estar junto de nós, sempre me incentivou a entrar para o Mestrado de Gestão Portuária e sempre me deu força para concluir esta fase. Um obrigada muito especial!

A todo o corpo docente da 3.^a edição do Mestrado de Gestão Portuária da Escola Náutica Infante D. Henrique.

Aos Professores André Henriques e Eduardo Martins, pela orientação desta dissertação, mas, acima de tudo, pela sua disponibilidade e palavras de incentivo ao longo de todo o percurso.

À Administração do Porto de Sines que contribuiu com dados para a atualização dos valores do Relatório da Auditoria do Tribunal de Contas à situação económico-financeira das administrações portuárias portuguesas e em especial ao Dr. João Franco pela disponibilidade constante.

À Administração do Porto de Lisboa que contribuiu com dados para a atualização dos valores do Relatório da Auditoria do Tribunal de Contas à situação económico-financeira das administrações portuárias portuguesas.

A todos os meus amigos e colegas, que estiveram sempre presentes e mostraram uma grande amizade deste o primeiro ao último dia deste curso. Obrigada pela vossa amizade, companheirismo e ajuda, fatores muito importantes na realização deste trabalho de projeto e que me permitiram que cada dia fosse encarado com particular motivação.

Uma referência especial à Sofia, pela enorme amizade que criámos. Agradeço-lhe a partilha de bons momentos, a ajuda e os estímulos nas alturas de desânimo.

À minha família, em especial aos Meus Pais, um enorme obrigada por acreditarem sempre em mim e naquilo que faço e por todos os ensinamentos de vida.

Obrigada a todos!!

Dedicatória

Aos meus pais,

Mário Oliveira e Lurdes Oliveira que acreditaram em mim.

Índice

Resumo.....	iii
Abstract	iv
Agradecimentos.....	v
Dedicatória	vi
Índice	vii
Índice de quadros	ix
Índice de figuras	x
Índice de gráficos	xi
1. Introdução	1
1.1. Conteúdo dos capítulos.....	3
1.2. Metodologia seguida e Revisão de literatura.....	4
2. Os principais modelos de gestão portuária	6
2.1 Porto de Serviços (<i>Service Port</i> ou <i>Operating Port</i>).....	7
2.2 Porto Fornecedor dos Equipamentos (<i>Tool Port</i>).....	9
2.3 Porto Senhorio (<i>Landlord Port</i>)	10
2.4 Porto Privado (<i>Private Port</i>).....	12
3. Alteração do modelo de gestão dos portos para <i>landlord port</i>	14
4. A evolução do Estatuto Orgânico da Administração de um Porto	18
5. O modelo de gestão dos portos portugueses	28
6. As concessões portuárias	34
7. Fontes de Financiamento	39
7.1 O orçamento de Estado.....	41
7.2 Os Fundos Comunitários	42
7.3 Os Auxílios Estatais.....	52
7.4 O autofinanciamento.....	54
7.5 Os empréstimos bancários	57
8. Modelos de Financiamento	59
8.1 Passado (até 2001).....	59
8.2 Presente (2002 a 2013)	62

8.3 Perspetivas Futuras	78
9. Conclusão.....	97
Bibliografia.....	100
Referências Legais	103
Anexos.....	105
Anexo I – Fontes de Financiamento do Investimento das 5 Principais Administrações Portuárias – 2002 a 2005	
Anexo II – Fontes de Financiamento do Investimento da APDL, APL e APS - 2002 a 2011	
Anexo III – Vendas e prestação de serviços da APDL, APL e APS - 2006 a 2011	
Anexo IV – Peso das rendas nas Vendas e prestação de serviços da APDL, APL e APS - 2006 a 2011	
Anexo V – Peso das receitas provenientes do Regulamento das Tarifas nas Vendas e prestação de serviços da APDL, APL e APS - 2006 a 2011	
Anexo VI – Transferências do Orçamento de Estado para as Administrações Portuárias – 2006 a 2013	

Índice de quadros

Quadro 1: Modelos básicos de gestão portuária.....	7
Quadro 2: A evolução do Estatuto Orgânico da Administração do Porto de Lisboa.....	24
Quadro 3: Fontes de Financiamento do Investimento das 5 principais Administrações Portuárias 2002/2005.....	68
Quadro 4: Fontes de Financiamento da APDL - 2002/2011.....	70
Quadro 5: Fontes de Financiamento da APL - 2002/2011.....	71
Quadro 6: Fontes de Financiamento da APL - 2006/2011.....	72
Quadro 7: Fontes de Financiamento da APS - 2002/2011.....	73
Quadro 8: Fontes de Financiamento Cenário da realização das infraestruturas pelas AP, com recurso a capitais próprios e alheios (sem a inclusão de capitais privados).....	93
Quadro 9: Fontes de Financiamento Cenário do recurso a capitais privados, através da concessão de obras públicas, no regime, de BOT – Build, Operate and Transfer	94
Quadro 10: Fontes de Financiamento Cenário da realização conjunta das infraestruturas pelas AP e por privados.....	95

Índice de figuras

Ilustração 1: Responsabilidades e Investimentos no modelo Porto de Serviços.....	8
Ilustração 2: Responsabilidades e Investimentos no modelo Porto de Fornecedor de Equipamentos.....	9
Ilustração 3: Responsabilidades e Investimentos no modelo Porto Senhorio.....	11
Ilustração 4: Responsabilidades e Investimentos no modelo Porto Privado.....	12
Ilustração 5: Plataforma Portuária: interface logístico com várias fronteiras	16
Ilustração 6: Área de jurisdição do Porto de Lisboa	26
Ilustração 7: Lista dos Portos de Portugal.....	31
Ilustração 8: Organização institucional dos portos portugueses	33
Ilustração 10: Principais tipos de concessão usados nos portos.....	36
Ilustração 10: Fontes de financiamento.....	41
Ilustração 11: 5 fases de transferências da UE.....	44

Índice de gráficos

Gráfico 1: Fontes de financiamento da APSS – 2002/2005	63
Gráfico 2: Fontes de financiamento da APS – 2002/2005	64
Gráfico 3: Fontes de financiamento da APA – 2002/2005	65
Gráfico 4: Fontes de financiamento da APDL – 2002/2005	66
Gráfico 5: Fontes de financiamento da APL – 2002/2005	67
Gráfico 6: Peso das rendas nas Vendas e prestação de serviços	74
Gráfico 7: Peso das receitas provenientes do Regulamento das Tarifas nas Vendas e prestação de serviços	75
Gráfico 8: Transferências do Orçamento de Estado- 2006/2013	76
Gráfico 9: Crédito concedido às sociedades não financeiras (contributos para a taxa de variação anual)	77

(Esta página foi propositadamente deixada em branco)

1. Introdução

*“As armas e os barões assinalados,
Que da ocidental praia Lusitana,
Por mares nunca de antes navegados,
Passaram ainda além da Taprobana,
Em perigos e guerras esforçados,
Mais do que prometia a força humana,
E entre gente remota edificaram
Novo Reino, que tanto sublimaram;”* (Os Lusíadas, Canto I, Estrofe 1)

Qualquer cidadão europeu se lembrará dos relatos das grandes viagens marítimas dos descobrimentos, que revelaram aos nossos antepassados a vastidão, a diversidade de culturas e a riqueza de recursos do nosso planeta. O êxito desta expansão Marítima, exigia, quase sempre, espírito de abertura a ideias novas e um planeamento meticuloso, além de coragem e determinação. Graças a elas, não só foram sendo desvendadas ao longo do tempo regiões do mundo anteriormente desconhecidas, como também apareceram novas tecnologias a nível marítimo.

Historicamente, também os portos se têm desenvolvido de diferentes modos, essencialmente devido às suas características geográficas, mercados que servem, dimensão, tipo de tráfego que movimentam, a estrutura socioeconómica do país onde se inserem e dos acontecimentos históricos. Para além destas características, os portos têm sido organizados e geridos de formas diversas, neste sentido importa analisar os principais modelos de gestão portuária.

Em altura de crise o mar e os portos são reconhecidos como potenciais catalisadores da economia nacional, reconhecimento que dá a oportunidade ao sector marítimo-portuário nacional para se dinamizar.

A alteração das características materiais e técnicas das embarcações exige a adequação das infra e das superestruturas portuárias, sendo necessário produzir vias de acesso marítimo adequadas ao porte dos navios, berços de atracação que permitam o rápido início das operações de movimentação das mercadorias. A adequação do porto às características do transporte e às necessidades dos transportadores constitui um fator de eleição quanto ao país, ao porto e ao terminal portuário a ser utilizado.

Assim, para que os portos se modernizem e ofereçam melhores ligações serão necessários investimentos, nomeadamente em infraestruturas, e a realização destes investimentos, implica para as Administrações Portuárias a necessidade de fontes de financiamento.

Face ao atual contexto económico e financeiro e de crise que Portugal está a atravessar, será previsível a continuação do decréscimo dos montantes das transferências do Orçamento de Estado para as Administrações Portuárias, o que irá originar um défice de financiamento nos investimentos em infraestruturas portuárias.

Surge assim a questão de como poderão as Administrações Portuárias cobrir este défice de financiamento.

Este trabalho tem dois objetivos principais. O primeiro é identificar o modelo de gestão dos portos portugueses, as fontes de financiamento, tais como o Orçamento do Estado, os Fundos Comunitários, o autofinanciamento e os Empréstimos bancários, e os modelos de financiamento utilizados até ao presente pela Administrações Portuárias no financiamento das suas infraestruturas portuárias.

O segundo objetivo passa por tentar identificar as perspetivas futuras em termos do modelo de financiamento a ser adotado pelas Administrações Portuárias para a realização das suas infraestruturas portuárias, no contexto de crise financeira nacional.

1.1. Conteúdo dos capítulos

O capítulo 2, consubstancia-se na análise dos fatores que influenciam o modo como os portos se organizam e as principais características de cada modelo de gestão.

Para tal é feita uma caracterização, enumeração e descrição dos principais modelos de gestão portuária, do Porto de Serviços (*Service Port* ou *Operating Port*), do Porto Fornecedor dos Equipamentos (*Tool Port*), do Porto Senhorio (*Landlord Port*) e do Porto Privado (*Private Port*).

No capítulo 3 são abordadas as alterações ocorridas no modelo de gestão dos portos portugueses, nas duas últimas décadas e a alteração do papel e funções ao nível das administrações portuárias e num maior envolvimento do sector privado na gestão operacional e comercial dos portos.

No capítulo 4 é abordada a evolução dos estatutos orgânicos da Administração de um Porto, através da análise da evolução dos estatutos orgânicos do Porto de Lisboa. A escolha deste porto assenta no facto de ser o porto mais antigo, que tem liderado as mudanças no sector.

No capítulo 5 é analisado o modelo de gestão dos portos portugueses, o qual assenta no modelo de *Landlord Port*, os respetivos intervenientes, administrações portuárias, organismo regulador e o papel Estado.

Com a alteração do modelo de gestão para de *Landlord Port*¹, importa analisar a figura das concessões portuárias e a atribuição a uma entidade privada de um direito que tipicamente se encontrava reservado à administração pública. Esta visão é vertida no capítulo 6, bem como os três principais tipos de concessão usados nos portos:

- ✓ Concessão de obras públicas;

¹ **Landlord Port:** Modelo de negócio em que a autoridade portuária constrói os cais, que depois arrenda a um operador de terminal. O operador por sua vez investe em equipamentos de movimentação de carga, contrata trabalhadores portuários para operar máquinas de elevação e negocia contratos com armadores.

- ✓ Concessão/licença de uso privativo do domínio público;
- ✓ Concessão da prestação de serviços públicos.

O capítulo 6 aborda ainda a questão da reversão dos bens para a concedente no final do período da concessão.

Iniciando as questões mais financeiras, no capítulo 7, apresenta-se a definição e caracterização de um conjunto de fontes de financiamento, o Orçamento de Estado, os Fundos Comunitários, os Auxílios Estatais, o Autofinanciamento e por fim os Empréstimos Bancários.

No capítulo 8 são analisados os modelos de financiamento utilizados pelas Administrações Portuárias em três momentos temporais: passado; presente e futuro.

Para a caracterização do “passado” foi utilizado o período de referência de 1986 até ao fim da década de 90. Os restantes anos até ao ano económico de 2011 foram os analisados para a caracterização do “presente”.

Por último são esboçadas as “perspetivas futuras” em termos dos modelos de financiamento a utilizar pelas Administrações Portuárias.

1.2. Metodologia seguida e Revisão de literatura

A metodologia de investigação a empregar terá diversas vertentes:

- ✓ Identificação documental/bibliográfica, visando sobretudo obter na literatura existente um amplo conhecimento do tema;
- ✓ Uma abordagem histórica sobre a evolução do Estatuto Orgânico da Administração de um Porto, através da descrição da evolução e alterações verificadas no Porto de Lisboa;

- ✓ Identificação dos modelos de gestão dos portos e do modelo de gestão atual do dos portos portugueses;
- ✓ Identificação e caracterização de um conjunto de fontes de financiamento, tais como o Orçamento de Estado, os Fundos Comunitários, os Auxílios Estatais, o Autofinanciamento e por fim os Empréstimos;
- ✓ O estudo do cenário atual (2002 a 2011) em termos de fontes de financiamento utilizadas pelas Administrações Portuárias para a realização das suas infraestruturas portuárias;
- ✓ A apresentação de conclusões que sintetizarão os resultados obtidos em todas as análises efetuadas ao longo dos capítulos e que serão expostas sob a forma de um sub-capítulo autónomo.

Em termos de revisão de literatura, a pesquisa foi apoiada em textos científicos que abordam a temática e na análise de documentos de instituições internacionais e de entidades/indivíduos nacionais, relativos ao financiamento das infraestruturas portuárias.

2. Os principais modelos de gestão portuária

Os portos têm uma importância vital e estratégica no desenvolvimento da economia de um país. Ao longo dos tempos os portos, têm sido controlados diretamente pelos poderes públicos, mas por outro lado o grande volume de investimentos requerido para a ampliação e modernização dos portos tem sido uma das razões para um maior envolvimento dos agentes económicos privados na gestão dos portos.

Em altura de crise o mar e os portos são reconhecidos como potenciais catalisadores da economia nacional, reconhecimento que dá a oportunidade ao sector marítimo-portuário nacional para se dinamizar.

Quanto aos portos, existem um conjunto de fatores que influenciam o modo como estes se organizam e são geridos, tais como estrutura socioeconómica de um país, acontecimentos históricos, a localização do porto e o tipo de cargas movimentadas.

Segundo o Banco Mundial podem-se fixar quatro modelos de gestão, os quais representam a pluralidade dos formatos de gestão existentes nos diferentes portos. Os modelos em apreço diferem no que concerne às responsabilidades como a prestação de serviços, a propriedade da infraestrutura² (incluindo os terrenos do porto) e a propriedade da superestrutura³ e equipamento. Os modelos de administração portuária propostos são o *service port*, o *tool port*, o *landlord port* e o *private port* (World Bank, 2007).

² **Infraestruturas portuárias marítimas:** “Segundo o documento de trabalho do Parlamento Europeu — «Política europeia para os portos marítimos», de julho de 1993, as infraestruturas são obras de construção civil numa zona portuária que permitem a prestação de serviços aos navios e respetiva carga, tais como ancoradouros, canais, terminais de mercadorias e redes rodoviárias ou ferroviárias de apoio aos portos. Na maior parte dos países, estas infraestruturas são, normalmente, financiadas por investimentos públicos.” (Tribunal de Contas Europeu, 2012)

Infraestrutura portuária: Conjunto de instalações fixas básicas, tais como cais, molhes, ancoradouros, geralmente sob administração direta da Autoridade Portuária.

³ **Superestrutura portuária:** Conjunto de instalações fixas ou móveis (carros-grua, gruas, pórticos, armazéns, etc), geralmente concessionados a operadores privados ou por estes instalados.

O quadro abaixo identifica/caracteriza os modelos básicos de gestão portuária:

Quadro 1: Modelos básicos de gestão portuária

TIPO	Infraestrutura	Superestrutura	Trabalho Portuário	Outras Funções
Public Service Port	Pública	Pública	Pública	Maioria Pública
Tool Port	Pública	Pública	Privada	Público Privado /
Landlord Port	Pública	Privada	Privada	Público Privado /
Private Service Port	Privada	Privada	Privada	Maioria Pública

Fonte: World Bank Port Reform Toolkit 2007

Estes modelos são distinguidos pelas seguintes características (World Bank, 2007):

- ✓ Provisão pública, privada ou mista dos serviços.
- ✓ Orientação local, regional ou nacional.
- ✓ Controlo/Posse das infraestruturas (incluindo os terrenos do porto).
- ✓ Controlo/Posse das superestruturas e equipamentos (em particular do equipamento de movimentação vertical navio-cais e armazéns).
- ✓ Estatuto e gestão da mão-de-obra portuária (estivadores).

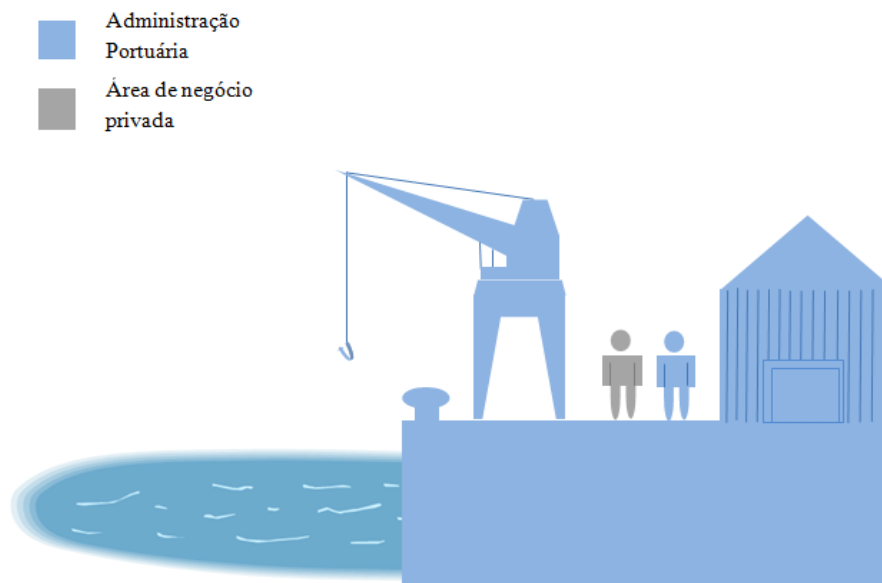
Até à data a União Europeia não impôs nenhuma mudança de gestão de portos no sentido da sua harmonização, se bem que tenha definido princípios e diretrizes de política portuária comum que permitem um desenvolvimento da atividade portuária de forma coerente com a função económica que os portos devem desempenhar dentro da União.

2.1 Porto de Serviços (*Service Port* ou *Operating Port*)

No modelo designado de Porto de Serviços (*Service Port* ou *Operating Port*) a gestão é predominante pública, isto é, é a autoridade portuária a proprietária de todos os bens e

todas as funções portuárias de prestação, regulação e promoção, bem como é o empregador de algum do trabalho portuário (grueiros), sendo o restante trabalho da responsabilidade de outras entidades.

Ilustração 1: Responsabilidades e Investimentos no modelo Porto de Serviços



Fonte: Autor

O Banco Mundial refere que *“the port authority offers the complete range of services required for the functioning of the seaport system. The port owns, maintains, and operates every available asset (fixed and mobile), and cargo handling activities are executed by labour employed directly by the port authority”* (World Bank, 2007), embora nos países desenvolvidos as atividades de estiva sejam desenvolvidas por trabalhadores que não pertencem às Administrações Portuárias.

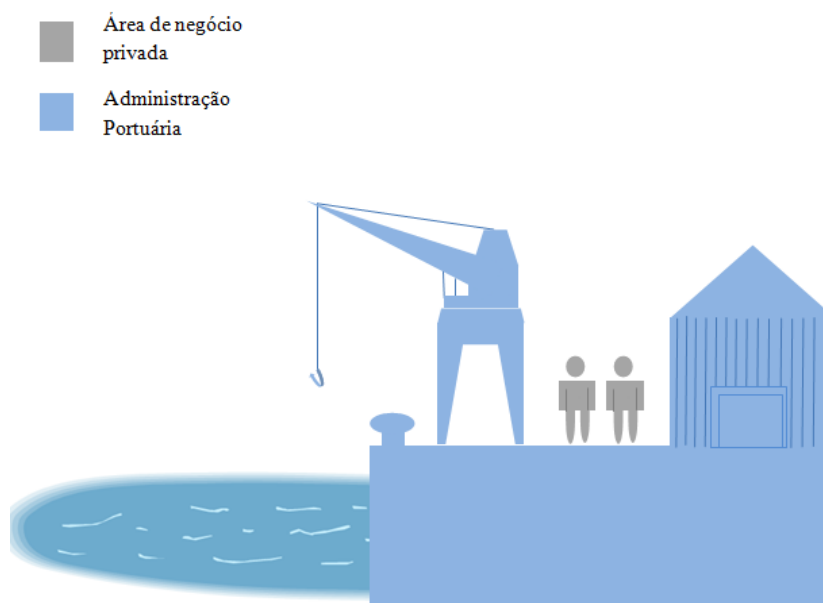
A maior das vantagens deste modelo é a unicidade de comando dos fatores produtivos que estão todos concentrados numa só entidade, o agente público que explora o porto, sendo uma das principais desvantagens o fraco ou inexistente envolvimento do sector privado nas operações portuárias.

Este modelo de gestão portuária é típico de países em vias de desenvolvimento, tais como Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau, onde as organizações privadas ainda não estão suficientemente estruturadas para enveredar por este tipo de projetos.

2.2 Porto Fornecedor dos Equipamentos (*Tool Port*)

O modelo Porto Fornecedor dos Equipamentos (*Tool Port*) é caracterizado por uma divisão de responsabilidades operacionais, existindo uma maior participação do sector privado na gestão, principalmente ao nível da gestão do trabalho portuário (estivadores) e equipamentos leves de movimentação horizontal (empilhadores e camiões), sendo as infraestruturas e supraestruturas, incluindo os equipamentos de movimentação vertical (guindastes e pórticos), da posse e controlo do agente público responsável pela exploração do porto.

Ilustração 2: Responsabilidades e Investimentos no modelo Porto de Fornecedor de Equipamentos



Fonte: Autor

A principal vantagem deste modelo é a concentração do investimento em infraestruturas e equipamentos no agente público, ao passo que em termos de desvantagem pode-se apontar a gestão bipartida das operações portuárias entre o agente público e o sector privado, não existindo o controlo unificado dos fatores produtivos e podendo levar a situações de conflito.

Pode encontrar-se este modelo de gestão nos portos de Santos, no Brasil e Le Havre em França.

2.3 Porto Senhorio (*Landlord Port*)

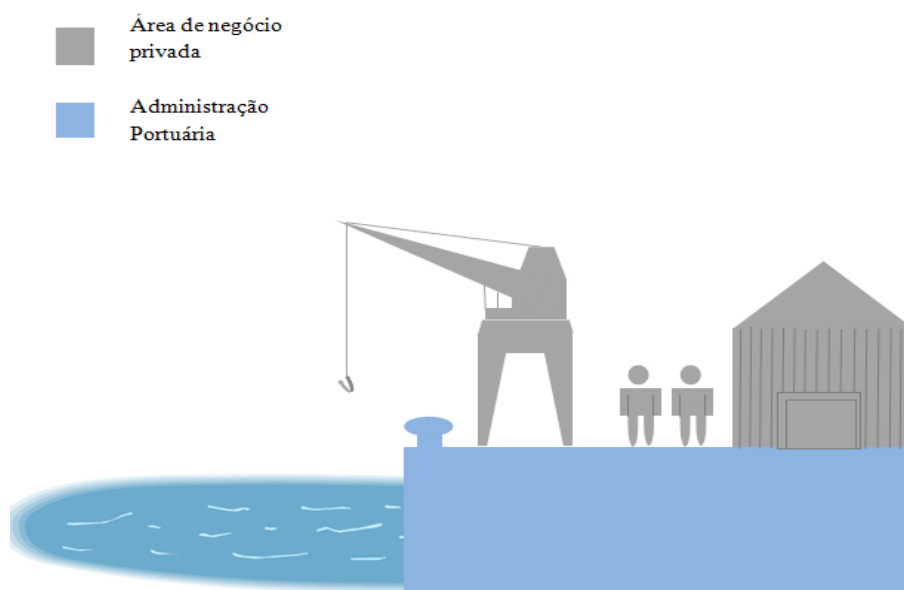
Ao modelo Porto Senhorio (*Landlord Port*) corresponde uma mistura entre competências públicas (autoridade portuária) e privadas (indústria portuária). Neste modelo, apenas as infraestruturas portuárias são de posse e controlo do agente público e as supraestruturas, incluindo os equipamentos e o trabalho portuário, são do controlo e gestão do sector privado.

O agente público, através da concessão de serviço público das infraestruturas, coloca a exploração dos terminais portuários na esfera dos privados por um determinado período de tempo e atua ainda como organismo regulador local.

Neste modelo são responsabilidade da autoridade portuária, o desenvolvimento a longo prazo do porto e a manutenção de todas as infraestruturas básicas, como canais de acesso, bacias de rotação e molhes.

Cabe assim às empresas privadas a exploração da área que lhe foi concedida e dos equipamentos aí instalados, bem como a sua substituição, em função do plano de investimentos fixados no contrato.

Ilustração 3: Responsabilidades e Investimentos no modelo Porto Senhorio



Fonte: Autor

A vantagem principal é o facto de uma única entidade exercer o comando dos fatores produtivos (cais, terraplenos, equipamentos e trabalhadores portuários), por contrapartida a principal desvantagem é o risco de criar um excesso de capacidade, em resultado da pressão dos privados para o acesso à atividade de exploração de um terminal.

Pode-se encontrar este modelo de gestão portuária, nos países do Norte da Europa em Roterdão, Antuérpia e Hamburgo, em Nova Iorque nos EUA, em Barcelona, Valência, Algeciras, Bilbao e Vigo em Espanha, em Leixões, Lisboa, Sines e Setúbal em Portugal. Para países em vias de desenvolvimento, este modelo apresenta-se como uma tendência futura.

2.4 Porto Privado (*Private Port*)

Por último, no modelo do Porto Privado (*Private Port*), o governo não tem qualquer influência na atividade portuária, por contrapartida o envolvimento do sector privado na construção e gestão do porto é total.

O terreno do porto, as infraestruturas, as supraestruturas e o trabalho portuário são propriedade privada, sendo todas as atividade de operação e regulação executadas por empresas privadas.

Ilustração 4: Responsabilidades e Investimentos no modelo Porto Privado



Fonte: Autor

Os portos totalmente privatizados procuram focar-se nos interesses dos acionistas (World Bank, 2007).

Também neste modelo a vantagem primordial é o facto de uma única entidade exercer direção dos fatores produtivos, associada ao facto da política de desenvolvimento e tarifária ter tendência a ser orientada pelo mercado e a desvantagem é a necessidade de um agente regulador, especialmente nas situações de monopólio.

São poucos os casos de *Private Port*, no entanto, o Reino Unido e a Nova Zelândia optaram por este modelo de gestão para os seus portos (World Bank, 2007).

3. Alteração do modelo de gestão dos portos para *landlord port*

Nos portos portugueses houve nas duas últimas décadas uma grande transformação ao nível do modelo gestão, passou-se do *tool port* para o *landlord port* pela via da concessão das atividades portuárias ao sector privado. Esta mudança veio a traduzir-se numa significativa alteração do papel e funções ao nível das administrações portuárias e num maior envolvimento do sector privado na gestão operacional e comercial dos portos.

Antes das concessões, as administrações portuárias eram o grande operador portuário na medida em que, para além da posse das infraestruturas, detinham os equipamentos e parte do pessoal usado nas operações de carga e descarga dos navios (grueiros e guincheiros).

Os agentes privados (empresas de estiva) já intervinham nas operações portuárias mas com uma função de intermediários licenciados, na medida em que estes apenas se limitavam a alugar equipamentos com o respetivo manobrador à administração portuária e a requisitar pessoal estivador a uma bolsa de trabalhadores.

Às funções supra mencionadas das administrações portuárias acresciam as de regulamentação e fiscalização de todas as atividades exercidas no porto. Pelo que estas entidades tinham um papel tripartido, detentoras das infraestruturas e equipamentos, operadoras duma parte das atividades de movimentação de cargas e reguladoras nas atividades.

O facto de as administrações portuárias assumirem um papel tripartido criava situações de conflito, nomeadamente na função de organismo regulador em que poderia ser acusada de ser juiz em causa própria.

A abertura à iniciativa privada surgiu como uma forma de redução dos encargos públicos associados à gestão das infraestruturas portuárias num cenário de cada vez

maior restrição dos orçamentos públicos. Contudo, a natureza dos serviços portuários, nomeadamente as características de serviço público gerador de externalidades positivas, bem como a natureza do investimento no sector portuário, caracterizado por longos períodos de amortização, elevados custos de capital e significativa exposição a riscos sistémicos impediu uma retirada total do sector público, conduzindo à criação de parcerias entre as entidades públicas e o sector privado numa partilha do esforço de investimento necessário. Este facto é bem acentuado no Livro Verde da Comissão Europeia acerca das Parcerias Público-Privadas. Nas palavras da Comissão Europeia *“O recurso acrescido às operações de PPP explica-se por diferentes factores. Dadas as restrições orçamentais com que se confrontam os Estados-Membros, ele corresponde a uma necessidade de financiamentos privados no sector público. Explica-se igualmente pela vontade de beneficiar da experiência e dos modos de funcionamento do sector privado no âmbito da vida pública. O desenvolvimento das PPP insere-se ainda na evolução geral do papel do Estado na esfera económica, passando do papel de operador directo para o de organizador, de regulador e de fiscalizador.”* (COM(2004) 327 final).

A participação privada no sector portuário, através da realização de parcerias público-privadas, veiculadas por contratos de concessão, tem-se revelado uma fórmula extremamente popular e eficaz de potenciar o desenvolvimento portuário, introduzindo novas disponibilidades financeiras e uma maior orientação para o mercado, em consonância com a filosofia de um Estado mais regulador e menos prestador (operador).

Contudo, a adequação e flexibilidade destas parcerias têm sido postas à prova devido às referidas alterações no sector portuário, onde o surgimento de necessidades extra de investimento impõe respostas por parte das diferentes concessionárias.

No modelo de gestão *landlord port* coloca-se um novo desafio à administração portuária, no papel de concedente, o de acompanhamento e controlo das concessões.

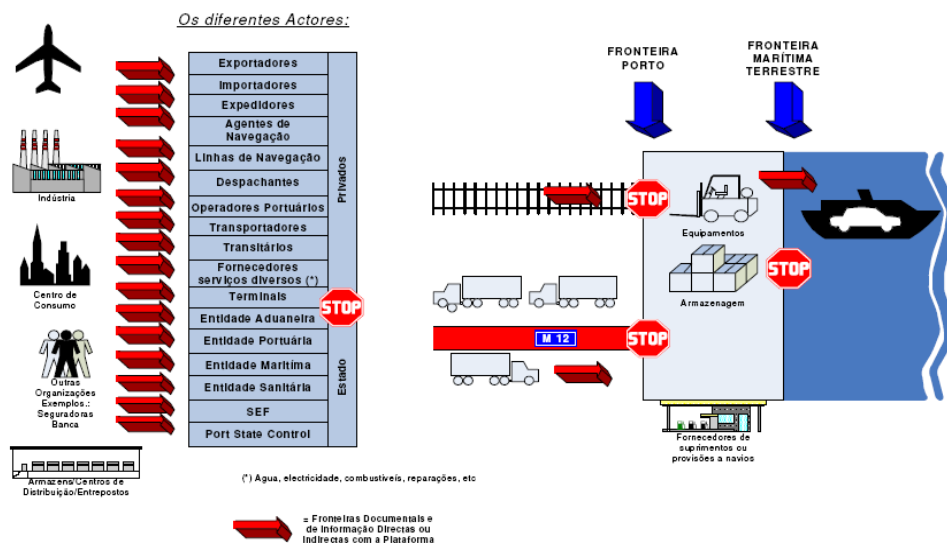
O contrato de concessão estabelece as regras da concessão, não podendo prever e regular tudo, assim aquando do surgimento de situações novas, cabe ao concedente (administração portuária) tomar decisões que mantenham a estabilidade entre os

interesses das partes signatárias. Para tal as administrações portuárias tiveram de criar um método de acompanhamento e controlo da concessão que permitisse gerir o contrato, conhecer a dinâmica e o valor do negócio.

Os portos, tradicionalmente geridos por entidades públicas, estão a transformar-se em indústrias normais, perseguindo a crença de que *“an enterprise based economy would allow for greater flexibility and efficiency in the market and a better response to consumer demands”* (Notteboom & Winkelmanns, 2001).

Independentemente do modelo de gestão e da eventual monitorização das concessões, as Administrações Portuárias têm outro grande desafio, o de desenvolver e manter uma info-estrutura, ou seja, plataformas informáticas que permitam um maior grau de internacionalização do porto e de interoperabilidade dos intervenientes na cadeia logística.

Ilustração 5: Plataforma Portuária: interface logístico com várias fronteiras



Fonte: “Integração logística marítimo-portuária através de um *Enterprise Application Integration (EAI)*”

- Fernanda Maria Duarte Macedo

Um porto é um elo da cadeia logística de transporte e atua em sistema de rede com todos os atores que ligam um *hinterland*⁴ a um *foreland*⁵. É um sistema com processos

⁴ **Hinterland:** Descreve a zona de influência de um porto, ou seja, a área de mercado do porto em terra, da qual recebe e envia cargas.

complexos, onde se desenvolve um vasto leque de atividades e se cruzam relações de negócio e administrativas entre um alargado conjunto de intervenientes.

Assim, para dar resposta às necessidades de informação que sustentam estas relações, as administrações portuárias, tem criado plataformas informáticas específicas, tais como:

- ✓ Controlo do tráfego marítimo – SafeSeaNet;
- ✓ Sistema da declaração sumária das mercadorias – e-Customs SDS;
- ✓ JUP – Janela Única Portuária, e-Port Community System.

As administrações portuárias, mantêm no entanto as funções de planeamento do porto a longo prazo, coordenação de atividades, gestão de contratos de concessão, controlo e segurança do tráfego marítimo, e regulamentação e fiscalização das normas.

As atividades operacionais e comerciais passaram para o sector privado com os concessionários a responsabilizarem-se pelas operações portuárias, investimento em equipamentos (nalguns casos até mesmo em infraestruturas), pessoal portuário e assumindo o risco associado ao negócio de exploração de um cais ou terminal portuário.

⁵ **Foreland:** Espaço marítimo no qual um porto desempenha relações comerciais.

4. A evolução do Estatuto Orgânico da Administração de um Porto

No presente capítulo pretende-se abordar a evolução dos estatutos orgânicos da Administração de um Porto. A escolha do Porto de Lisboa para este assunto assenta no facto de ser o porto mais antigo, que tem liderado as mudanças no sector, sendo assim um caso de estudo interessante, que tem assumido ao longo das últimas décadas diversas formas jurídicas, numa lógica de modernização e em nome serviço público.

O Porto de Lisboa desde a sua criação apresentou modelos de gestão tais como “concessão”, organismo autónomo, instituto público e mais recentemente sociedade anónima.

A evolução do Estatuto Orgânico da Administração do Porto de Lisboa

Por Carta de Lei de 16 de Julho de 1885, foi o Governo autorizado a adjudicar a construção das obras do porto de Lisboa, tendo o rei D. Luís inaugurado, em 31 de Outubro de 1887, o início das primeiras obras entre a Torre de Belém e Santa Apolónia. Até 1907 a exploração do porto esteve confiada ao empreiteiro das obras H. Hersent. Este modelo de gestão pode-se considerar uma antevisão do atual modelo de concessões.

A Carta de Lei, de 11 de Março de 1907 entregou a exploração do porto ao Governo, assim, foi criada a EPL, Exploração do Porto de Lisboa, pelo que a administração do porto passa a ser feita por um conselho de administração autónomo.

O primeiro grande avanço na organização institucional do sector portuário data da década de 40, concebida e implementada no âmbito da política de desenvolvimento portuário, definida, através da chamada “lei dos portos” (Decreto com força de lei n.º 12757, de 2 de Dezembro de 1926) e do Decreto-Lei n.º 33922, de 5 de Setembro de

1944, que aprovou a segunda fase do Plano Portuário Nacional, quer da Lei n.º 2035, de 30 de Julho de 1949, denominada “lei da exploração portuária”, que definiu as bases gerais do Estatuto das juntas Autónomas dos Portos.

Esta última lei manteve a exploração do porto de Lisboa confiada às respetivas administrações autónomas sob tutela direta do Governo.

Os estatutos orgânicos da Administração-Geral do Porto de Lisboa (AGPL), foram aprovados através do Decreto-Lei n.º 36976, de 20 de Julho de 1948.

Com o passar das décadas, esta política portuária sofreu um desajustamento focado não só na mutação e evolução verificadas, quer no sistema portuário nacional e respetivos tráfegos, quer nos próprios conceitos e métodos de gestão dos portos, mas também de uma cada vez menor adaptabilidade às regras correntes do sector público administrativo, dada a natureza empresarial de que se revestem as atividades portuárias, tais regras, ao limitarem o poder e a flexibilidade de gestão dos respetivos organismos, não se coadunam com o exercício das suas funções de acordo com a filosofia de gestão do tipo empresarial por que se deve pautar a exploração das atividades portuárias.

Assim, o Decreto-lei n.º 348/86, de 16 de Outubro, vem estabelecer que as administrações dos portos são institutos públicos dotados de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Nesta sequência em 1987 dá-se uma nova reestruturação do porto de Lisboa, através do Decreto-Lei n.º 309/87, de 7 de Agosto, passando a Administração-Geral do Porto de Lisboa (AGPL) passa a designar-se Administração do Porto de Lisboa, instituto público (APL, IP).

Em 1998 o modelo orgânico das administrações portuárias, assente na figura do instituto público, revelou-se limitativo e frequentemente incompatível com a gestão de natureza empresarial baseada em pressupostos de eficácia, racionalidade e competitividade que se pretendia ver prosseguida nos portos portugueses.

Assim o Decreto-Lei n.º 336/98, de 3 de Novembro transforma a Administração do Porto de Lisboa, instituto público em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a denominar-se APL — Administração do Porto de Lisboa, S. A..

A transformação em sociedade anónima dota a Administração do Porto de Lisboa de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, gozando de personalidade jurídica e com órgãos sociais que lhes permitam a prática de uma gestão segundo critérios empresariais, com os necessários instrumentos, de contabilidade e de informação de gestão e uma dinâmica comercial própria.

O estatuto Orgânico da Administração-Geral do Porto de Lisboa

A Lei Orgânica da Administração-Geral do Porto de Lisboa foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 36976, de 20 de Julho de 1948, determinando que a AGPL é um organismo autónomo com personalidade jurídica, dependente do Ministério das Comunicações (art.º 1º).

A AGPL é administrada e dirigida por um conselho de administração, uma comissão técnica, uma junta consultiva e por um diretor geral (art.º 14.º), sendo que parte das suas receitas são provenientes das verbas postas à disposição pelo Governo (art.º 28.º).

A AGPL, de acordo com o art.º 4.º, superintende, dentro da área da sua jurisdição, em todos os serviços relativos à exploração económica do porto e no pessoal que neles intervenha e procede à cobrança das correspondentes receitas, promovendo a execução de todas as obras e aquisição de todos os materiais e utensílios necessários ao desenvolvimento do porto e à cobrança das correspondentes receitas, promovendo a execução de todas as obras e aquisição de todos os materiais e utensílios necessários ao desenvolvimento do porto e à eficiência dos seus serviços.

O estatuto Orgânico da Administração do Porto de Lisboa, IP

A reestruturação preconizada do Decreto-Lei n.º 309/87, de 7 de Agosto, transformou a Administração-Geral do Porto de Lisboa (AGPL), enquanto organismo autónomo em Administração do Porto de Lisboa, tornando-se assim num instituto público dotado de personalidade jurídica de direito público e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial (art.º 1.º), sendo que a tutela sobre a APL compete ao ministro responsável pelo sector portuário (art.º 2.º).

A APL, IP é administrada e dirigida por um conselho de administração, uma comissão de fiscalização e um conselho consultivo (art.º 10.º), sendo que parte das suas receitas são provenientes das comparticipações, subsídios e donativos do Estado, de corpos administrativos ou de outras entidades públicas ou privadas (art.º 33º).

Importa ainda referir que à APL, IP tem por atribuições: (art.º 5.º):

- ✓ Explorar economicamente, conservar e desenvolver o porto de Lisboa;
- ✓ Elaborar os estudos e planos de obras marítimas e terrestres e do equipamento do porto a submeter à aprovação do Governo;
- ✓ Construir, adquirir, conservar e fiscalizar as obras marítimas e terrestres, o equipamento flutuante e terrestre do porto, bem como conservar os seus fundos e acessos;
- ✓ Assegurar a coordenação, fiscalizar e regulamentar as atividades exercidas dentro da sua área de jurisdição, sem prejuízo das atribuições conferidas por lei e outras entidades;
- ✓ Prestar, dentro e fora da sua área de jurisdição, os serviços para que se encontra legalmente habilitada;
- ✓ Administrar a área do domínio público na sua jurisdição;
- ✓ Realizar ações de promoção de serviços prestados no porto de Lisboa.

O estatuto Orgânico da Administração do Porto de Lisboa, SA

A última alteração orgânica, até à data, foi realizada pelo Decreto-Lei n.º 336/98, de 3 de Novembro, que materializa a reestruturação do enquadramento institucional e legislativo do sector marítimo-portuário e a evolução do modelo de gestão portuária num sentido empresarial fortemente estratégico, e transforma a APL, IP em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos (art.º 1.º), possibilitando-lhe uma gestão mais dinâmica e flexibilizada com um maior nível de autonomia e conjugando-se atividades de prestação de serviços de natureza empresarial com o seu estatuto de autoridade portuária.

Surge pela primeira vez na APL o conceito de capital social, ou seja, a soma representativa das contribuições dos sócios, podendo este ser constituído de dinheiro e/ou de bens. A este respeito o Decreto-Lei n.º 336/98 define que o capital social da APL, S.A. será de 3.000.000.000\$ (aproximadamente 15 milhões de euros), e será integralmente subscrito e realizado pelo Estado (art.º 9.º).

A APL, S. A., tem por objeto a administração do porto de Lisboa, visando a sua exploração económica, conservação e desenvolvimento e abrangendo o exercício das competências e prerrogativas de autoridade portuária que lhe estejam ou venham a estar cometidas e compete-lhe (art.º 3.º):

- ✓ Assegurar o exercício das competências necessárias ao regular funcionamento do porto de Lisboa nos seus múltiplos aspetos de ordem económica, financeira e patrimonial, de gestão de efetivos e de exploração portuária e ainda as atividades que lhe sejam complementares, subsidiárias ou acessórias, no mesmo âmbito e nos mesmos termos que vinham a ser observados pela Administração do Porto de Lisboa.
- ✓ 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;

- ✓ O licenciamento de atividades portuárias de exercício condicionado e concessão de serviços públicos portuários, podendo praticar todos os atos necessários à atribuição, execução, modificação e extinção da licença ou concessão, nos termos da legislação aplicável;
- ✓ A expropriação por utilidade pública, ocupação de terrenos, implantação de traçados e exercício de servidões administrativas necessárias à expansão ou desenvolvimento portuários, nos termos legais;
- ✓ A fixação das taxas a cobrar pela utilização dos portos, dos serviços neles prestados e pela ocupação de espaços dominiais ou destinados a atividades comerciais ou industriais;
- ✓ A proteção das suas instalações e do seu pessoal;
- ✓ O uso público dos serviços inerentes à atividade portuária e sua fiscalização.

Quanto aos seus órgãos sociais (art.º 12.º), estes são a assembleia-geral, o conselho de administração e o fiscal único, e como órgão consultivo do conselho de administração, tem uma comissão de coordenação portuária.

O conselho de administração e o fiscal único da APL, SA têm de prestar informação aos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

O novo Estatuto introduz duas novas figuras jurídicas, a dissolução e a liquidação, prevendo assim a possibilidade de dissolução e liquidação da APL, SA. (art.º 18.º).

Dado que a Administração do Porto de Lisboa assume a figura de sociedade anónima, a figura das receitas provenientes de participações, subsídios e donativos do Estado esvanece-se, passando esta entidade a efetuar a sua gestão sem recurso a fundos públicos.

Quadro 2: A evolução do Estatuto Orgânico da Administração do Porto de Lisboa

	AGPL (Decreto-Lei n.º 36976, de 20 de Julho de 1948)	APL, IP (Decreto-Lei n.º 309/87, de 7 de Agosto)	APL, SA (Decreto-Lei n.º 336/98, de 3 de Novembro)
Natureza jurídica	Art. 1º “A Administração Geral do Porto de Lisboa, (...) constitui um organismo autónomo, com personalidade jurídica, (...)”	Art. 1º “1 -A Administração do Porto de Lisboa, (...) é um instituto público dotado de personalidade jurídica de direito público e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.”	Art. 1º “1 — A Administração do Porto de Lisboa, (...) sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos (...) 2 – (...) pelas normas aplicáveis às sociedades anónimas (...) 3 – (...) no uso dos poderes de autoridade referidos no presente diploma, rege-se por normas de direito público. “
Tutela	Art. 1º “A Administração Geral do Porto de Lisboa, (...) dependente do Ministério das Comunicações (...)”	Art. 2º “2- A Tutela sobre a APL compete ao ministro responsável pelo sector portuário.”	
Órgãos Dirigentes	Art. 14º “São órgãos de administração e de direcção do Porto de Lisboa: a) O conselho de administração; b) A comissão técnica; c) A junta consultiva; d) O director geral.”	Art. 2º “A APL dispõe dos seguintes órgãos: a) O conselho de administração (CA); b) A comissão de fiscalização (CF); c) O conselho consultivo (CC).”	Art. 12º “1 — A APL, S. A., tem como órgãos sociais a assembleia geral, o conselho de administração e o fiscal único, com as competências fixadas na lei e nos Estatutos.”
Receitas	Art. 28º “As receitas da Administração Geral do Porto de Lisboa são classificadas em ordinárias e extraordinárias: (...) § 2.ºConstituem receitas extraordinárias: 1.º As verbas que pelo Governo forem postas à disposição da Administração Geral do Porto de Lisboa; (...)”	Art. 33º “Constituem receitas da APL: (...) e) As comparticipações, subsídios e donativos do Estado, de corpos administrativos ou de outras entidades públicas ou privadas; (...)”	
Competências	Art. 4º “A Administração Geral do Porto de Lisboa superintende, dentro da área da sua jurisdição, em todos os serviços relativos à exploração económica do porto e no pessoal que neles intervenha e procede à cobrança das correspondentes receitas, promovendo a execução de todas as obras	Art. 5º “A APL tem por atribuições: a) Explorar economicamente, conservar e desenvolver o porto de Lisboa; b) Elaborar os estudos e planos de obras marítimas e terrestres e do equipamento do porto a submeter à aprovação do Governo;	Art. 3º “2 — No âmbito das atribuições a que se refere o número anterior, são conferidas à APL, S. A., competências para: a) Atribuição de usos privativos e definição do respectivo interesse público para efeitos de concessão, relativamente aos bens do domínio público que lhe está afecto, bem como à prática de todos os actos respeitantes à execução, modificação e extinção da licença ou concessão;

	AGPL (Decreto-Lei n.º 36976, de 20 de Julho de 1948)	APL, IP (Decreto-Lei n.º 309/87, de 7 de Agosto)	APL, SA (Decreto-Lei n.º 336/98, de 3 de Novembro)
	e aquisição de todos os materiais e utensílios necessários ao desenvolvimento do porto e à cobrança das correspondentes receitas, promovendo a execução de todas as obras e aquisição de todos os materiais e utensílios necessários ao desenvolvimento do porto e à eficiência dos seus serviços.”	c) Construir, adquirir, conservar e fiscalizar as obras marítimas e terrestres, o equipamento flutuante e terrestre do porto, bem como conservar os seus fundos e acessos; d) Assegurar a coordenação, fiscalizar e regulamentar as actividades exercidas dentro da sua área de jurisdição, sem prejuízo das atribuições conferidas por lei e outras entidades; e) Prestar, dentro e fora da sua área de jurisdição, os serviços para que se encontra legalmente habilitada; f) Administrar a área do domínio público na sua jurisdição; g) Realizar acções de promoção de serviços prestados no porto de Lisboa.”	b) Licenciamento de actividades portuárias de exercício condicionado e concessão de serviços públicos portuários, podendo praticar todos os actos necessários à atribuição, execução, modificação e extinção da licença ou concessão, nos termos da legislação aplicável; c) Expropriação por utilidade pública, ocupação de terrenos, implantação de traçados e exercício de servidões administrativas necessárias à expansão ou desenvolvimento portuários, nos termos legais; d) Fixação das taxas a cobrar pela utilização dos portos, dos serviços neles prestados e pela ocupação de espaços dominiais ou destinados a actividades comerciais ou industriais; e) Protecção das suas instalações e do seu pessoal; f) Uso público dos serviços inerentes à actividade portuária e sua fiscalização.”
Outros			Art. 9º “1 — A APL, S. A., terá inicialmente um capital social de 3 000 000 000\$, integralmente subscrito e realizado pelo Estado à data da entrada em vigor do presente diploma.” Art. 18º dos ESTATUTOS DA APL “1 — A sociedade dissolve-se nos casos e termos legais. 2 — A liquidação da sociedade rege-se-á pelas disposições da lei e pelas deliberações da assembleia geral.”

Fonte: Autor

A Jurisdição do Porto de Lisboa

A área de jurisdição do Porto de Lisboa é definida pelo art.º 7º do Decreto-Lei n.º336/98, de 3 de Novembro, que estabelece que:

“1 — A APL, S. A., prosseguirá o seu objecto e atribuições, no âmbito da área de jurisdição da Administração do Porto de Lisboa, até à sua redefinição, cuja caracterização geográfica se identifica nos números seguintes.”

De uma forma simplificada, a sua área de jurisdição na vertente terrestre abrange 11 concelhos: Oeiras, Lisboa, Loures, Vila Franca de Xira, Benavente, Alcochete, Montijo, Moita, Barreiro, Seixal e Almada, estendendo-se por 110 km ribeirinhos, sendo que na vertente flúvio-marítima abrange uma superfície de 32.500 ha, tendo como limites, a jusante, o alinhamento das Torres de São Julião e Bugio e a montante, Vila Franca de Xira.

Ilustração 6: Área de jurisdição do Porto de Lisboa



Fonte: Porto de Lisboa

À APL, Administração do Porto de Lisboa, SA., entidade que gere o porto de Lisboa, estão cometidos dois tipos de atribuições e competências, nomeadamente as que decorrem da sua função de Autoridade Portuária, isto é, a promoção do desenvolvimento da atividade portuária no estuário, e as que estão relacionadas com a gestão do domínio público marítimo que lhe está afetado, no âmbito das quais se insere a conservação do património histórico eventualmente existentes, em acções concertadas com os diferentes municípios.

A gestão do domínio público marítimo engloba situações muito distintas ao longo do estuário, nomeadamente porque:

- ✓ Abrange concelhos com realidades geográficas muito distintas;
- ✓ Em extensões muito significativas a jurisdição é “restrita”, isto é, incide apenas sobre o leito do rio e sobre aterros que nele sejam feitos, como por exemplo as zonas de ocupação militar e a zona de Expo 98.

A diversidade de atribuição, competências, de tipo jurisdição (plena ou restrita, quando abrange margem e rio ou só este último), associados à existência ou não de propriedade pública, e à extensão e complexidade do estuário, são fatores que tornam complexa a relação institucional do porto.

5. O modelo de gestão dos portos portugueses

Os portos portugueses integram o domínio público marítimo, conforme estabelecido no Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de Outubro e como tal são pertença do Estado, estando a sua gestão entregue a organismos públicos, denominados de Administrações Portuárias.

Com o objetivo de proceder a uma reestruturação do enquadramento institucional e legislativo do sector marítimo-portuário e de perspetivar a evolução do modelo de gestão portuária num sentido empresarial estratégico, em 1998 diversas administrações portuárias, então com o formato de instituto público, foram transformadas em sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos:

- ✓ Pelo Decreto-Lei n.º 336/98, de 3 de Novembro, a Administração do Porto de Lisboa, instituto público, foi transformada em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a denominar-se APL — Administração do Porto de Lisboa, S.A.;
- ✓ O Decreto-Lei n.º 335/98, de 3 de Novembro, transformou a Administração do Porto de Douro e Leixões, instituto público, em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a denominar-se APDL — Administração do Porto de Douro e Leixões, S.A.;
- ✓ O Decreto-Lei n.º 337/98, de 3 de Novembro, transformou a Administração do Porto de Sines, instituto público, em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a denominar-se APS — Administração do Porto de Sines, S.A.;
- ✓ O Decreto-Lei n.º 339/98, de 3 de Novembro, transformou a Junta Autónoma do Porto de Aveiro, em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a denominar-se APA — Administração do Porto de Aveiro, S.A.;
- ✓ E o Decreto-Lei n.º 338/98, de 3 de Novembro, transformou a Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, instituto público, em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a denominar-se APSS — Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S. A.

Os diplomas referidos foram objeto de alteração pelo Decreto-Lei nº 334/2001, de 24 de Dezembro, de forma a uniformizar a composição dos conselhos de administração das sociedades anónimas supracitadas, passando estes a ser constituídos por três elementos, um presidente e dois vogais.

As Administrações Portuárias são detentoras de personalidade jurídica própria, regidas pelas regras do direito privado exceto quando exercem funções de poder público, revestem-se da figura de sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos nas suas atividades de gestão e exploração do porto ao abrigo do direito comercial privado, no entanto estão ao abrigo do direito público administrativo quando exercem poderes públicos.

Recentemente, com o objetivo de afastar o IPTM – Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos das responsabilidades de gestão direta, em relação aos portos de âmbito mais regional (usualmente designados como portos secundários) e de criar condições para uma maior competitividade para os portos, foi autonomizada a gestão de alguns portos secundários:

- ✓ O Decreto-Lei nº 211/2008, de 3 de Novembro, criou a Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A., sob a forma de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, cujo capital social foi inteiramente subscrito e realizado pela Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.;
- ✓ E pelo Decreto-Lei nº 210/2008, de 3 de Novembro, foi criada a Administração do Porto da Figueira da Foz, S. A., sob a forma de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, cujo capital social foi inteiramente subscrito e realizado pela Administração do Porto de Aveiro, S.A.

Estas entidades, para além da sujeição a alguns dos poderes do IPTM, estão também diretamente sujeitas ao Estado, através do Conselho de Ministros, do Ministério das Finanças e do Ministério das Obras Públicas, nos termos do Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto, e do artigo 9º do Decreto-Lei nº 210/2006, de 27 de Outubro, que aprova a orgânica do Ministério das Obras Públicas e Comunicações (MOPTC). De acordo com o artigo 11º daquele diploma, são emitidas orientações estratégicas destinadas à globalidade do sector empresarial do Estado, através de resolução do Conselho de Ministros, podendo, com a

mesma finalidade, ser emitidas outras orientações: sejam orientações gerais, definidas através de despacho conjunto do Ministro das Finanças e do ministro responsável pelo sector e destinadas a um conjunto de empresas públicas no mesmo sector de atividade; sejam orientações específicas, destinadas individualmente a uma empresa pública, sendo definidas através de despacho do ministro responsável pelo sector ou de deliberação acionista.

Independentemente da natureza das orientações, elas devem refletir-se nas deliberações a tomar em assembleia-geral pelos representantes públicos, bem como nos contratos de gestão a celebrar com os gestores públicos, nos termos da lei. Para além disso, as orientações gerais e específicas podem envolver metas quantificadas e contemplar a celebração de contratos entre o Estado e as empresas públicas, bem como fixar parâmetros ou linhas de orientação para a determinação da remuneração dos gestores públicos.

As Administrações Portuárias dispõem de extensos poderes de administração, gestão e regulamentação quer sobre o domínio público da sua jurisdição, quer no âmbito das atividades desenvolvidas. Mas na prática não se afigura fácil a tarefa de conjugar o exercício de tais competências com os poderes estatutariamente atribuídos ao IPTM, sendo desejável introduzir alguma flexibilidade de ajustamento por parte das Administrações Portuárias.

O território continental dispõe de nove portos comerciais, dos quais cinco constituem o sistema principal (Douro e Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sesimbra, Sines), os quais são administrados por Administrações Portuárias, e quatro portos secundários (Viana do Castelo, Figueira da Foz, Faro e Portimão), dois administrados por Administrações Portuárias (a sociedade anónima do Porto de Viana do Castelo é detida pelo Porto do Douro e Leixões e a da Figueira da Foz pelo Porto de Aveiro) e os restantes dois (Faro e Portimão) administrados pelo IPTM.

Ilustração 7: Lista dos Portos de Portugal



Fonte: Wikipedia (adaptado)

O modelo de gestão *Landlord Port*, de acordo com as *Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo – Portuário – 2007*, incentiva a atribuição da sua exploração comercial à iniciativa privada, em regime de serviço público ou de uso privativo, podendo o financiamento e a execução das infraestruturas ser da responsabilidade pública ou de privados.

Nestes portos as administrações portuárias encontram-se já retiradas da prestação direta da maioria dos serviços comerciais, reservando para si competências de supervisão, coordenação, controlo e promoção geral do porto, construção e manutenção das infraestruturas gerais. Esta linha de ação deverá ser mantida no futuro, sendo clara a intenção do Estado de “*acelerar o programa de concessões e licenciamento de serviços portuários, retirando as AP’s e o IPTM da exploração directa dos terminais e da prestação dos restantes serviços que não configurem funções de Estado, sempre que as condições de mercado possibilitem que a prestação pela iniciativa privada possa ser mais eficiente e com menor custo para os utilizadores do porto*” (MOPTC, 2007).

Segundo o Decreto-Lei n.º 146/2007, de 27 de Abril, são competências do IPTM – Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, fiscalizar e exercer funções de coordenação e planeamento do sector marítimo-portuário e supervisionar e regulamentar as atividades desenvolvidas neste sector.

Ao IPTM estão reservadas “*funções de planeamento estratégico e de supervisão do sector marítimo – portuário*” (MOPTC, 2007), nomeadamente através da emissão de pareceres vinculativos acerca da atribuição de concessões no domínio da operação portuária, da elaboração de instrumentos de planeamento estratégico e de regulação sectorial e da monitorização e consolidação da informação ao nível nacional dos resultados da gestão portuária. Adicionalmente e como já foi referido, o IPTM acumula também funções ao nível da administração dos portos secundários, situação que é manifestamente inconciliável, com o papel de regulador do sector. Nesse sentido está prevista uma maior autonomização destes portos, incluindo a transferência da sua jurisdição para as autoridades portuárias dos portos principais, através da constituição de unidades empresariais com autonomia de gestão, articuladas com os portos principais.

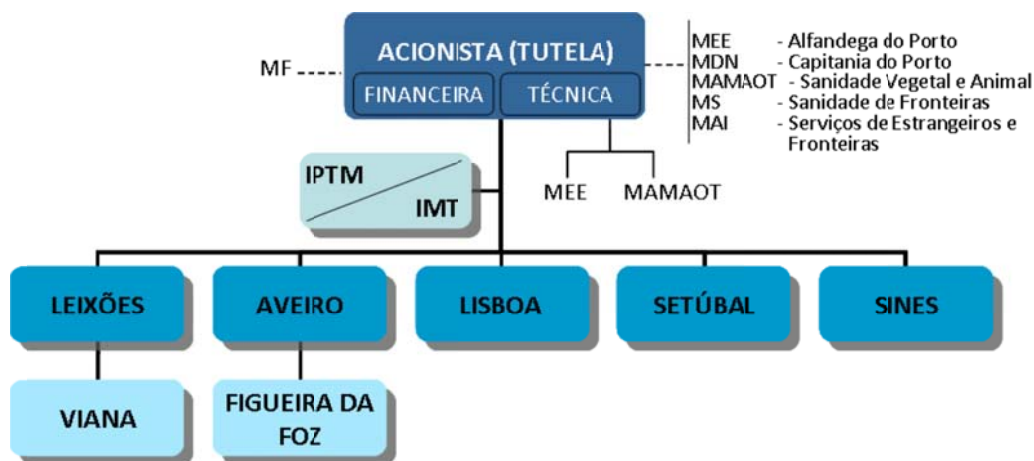
Deste breve rastreio das funções atribuídas ao IPTM, pode concluir-se que a declarada qualificação legislativa deste Instituto como entidade reguladora do sector marítimo portuário fica, pelo seu regime, aquém do que terá sido desejado pelo legislador. Trata-se, de uma entidade que agrega uma multiplicidade de funções, sendo a de regulação apenas uma delas, muito embora se preconize, em coerência com o modelo de organização visado para o sector marítimo portuário, a necessidade de criar as condições para afastar o IPTM, I. P. das responsabilidades de gestão direta, em relação aos portos de âmbito mais regional, usualmente designados como portos secundários. Esta transformação é necessária e incontornável, atendendo designadamente ao contexto e à evolução da política comunitária para o sector, sendo que a proposta de lei dos portos já a acolhe.

O IPTM, atualmente encontra-se em fase de reestruturação face à sua integração no instituto que supervisiona e regula todos os modos de transportes, o IMT - Instituto de Mobilidade e Transportes.

O papel do Estado, enquanto único acionista das Administrações Portuárias, reparte-se por duas áreas distintas, cada uma delas exercida por ministérios diferentes: a financeira, exercida pelo Ministério das Finanças e a técnica, exercida pelo MAMAOT – Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território e pelo MEE - Ministério das Economia e Emprego.

Para além destas tutelas, financeira e técnica, há outros ministérios que tutelam um conjunto de agentes públicos que intervêm nos portos, tais como: alfândega, capitania, sanidade vegetal e animal, sanidade de fronteiras e serviço de estrangeiros e fronteiras.

Ilustração 8: Organização institucional dos portos portugueses



Fonte: A gestão e a concessão das áreas portuárias (Rocha, 2012)

O envolvimento de uma diversidade de ministérios e agentes e públicos dificulta o processo administrativo, podendo gerar conflitos de competências, que só serão minimizados com melhorias de articulação e coordenação entre essas entidades.

Um novo modelo de governação das administrações portuárias tem sido uma matéria alvo de debate político. Este novo modelo assenta na criação de uma única administração portuária para o país ou na criação de uma holding que integrará o conjunto das administrações portuárias existentes, numa lógica de assimilação das atuais estruturas e com suporte numa aparente perspetiva de redução de custos associados à gestão dos portos.

6. As concessões portuárias

O Instituto Nacional Estatística define Concessões Portuárias como “*Atividades em que a autoridade portuária se faz substituir por uma terceira entidade na exploração de cais, docas, armazéns, bombas de combustível, etc.*” (INE).

O conceito de concessão prende-se com a atribuição a uma entidade privada de um direito que tipicamente se encontra reservado à administração pública.

A Comissão Europeia define concessão, num contexto alargado, como “*os actos imputáveis ao Estado, pelos quais uma autoridade pública confie a um terceiro - quer através de um acto contratual quer através de um acto unilateral que tenha obtido o consentimento deste terceiro - a gestão total ou parcial de serviços que decorram normalmente das suas competências e em relação aos quais este terceiro assumira os riscos de exploração.*” (COM (2000) 121/02). Assim, uma concessão é um contrato que transfere um direito do estado (por exemplo o direito de exploração de uma área portuária) para uma entidade privada, sujeita aos termos definidos no contrato e durante um período de tempo bem definido. Este contrato pode incluir a reabilitação ou construção de infraestruturas pelo concessionário.

Fica claro que no entender da Comissão Europeia o princípio básico para atribuição de uma concessão é que o risco seja assumido pela parte terceira, ou seja pelo concessionário.

Em Portugal nas últimas décadas o recurso às concessões tem sido uma técnica recorrente para a promoção e gestão de obras e serviços públicos, sendo exemplos disso as concessões rodoviárias de autoestradas ou do fornecimento e abastecimento de água potável.

No caso do sector portuário, o Decreto-Lei n.º 324/94 refere que “*a participação de agentes privados na gestão comercial de cais, terminais, instalações e equipamentos portuários contribui, significativamente, para melhorar a eficiência, a qualidade dos serviços prestados e a redução dos custos, importando por isso promover a sua dinamização*”.

Importa no entanto distinguir a figura de concessão de duas outras figuras, a de privatização e a de parcerias público-privadas (PPP). A concessão é um privilégio ou direito que alguém possui e o concede a outrem mediante certas condições. A privatização refere-se à transferência de posse de ativos do sector público para o sector privado.

As parcerias público-privadas (PPPs), segundo o Decreto-Lei n.º 86/2003 definem-se como *“o contrato ou união de contratos por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, em que o investimento e a responsabilidade pelo investimento e exploração incumbem, no todo ou em parte, no parceiro privado”*.

O Decreto-Lei nº 324/94 de 30 de Dezembro de 1994, que aprova as bases gerais das concessões do serviço público de movimentação das cargas em áreas portuárias, no n.º1 do artigo 2.º define que *“As concessões são atribuídas pela administração portuária ou pela junta autónoma com jurisdição na área da concessão, mediante contrato administrativo precedido de concurso cujos programa e caderno de encargos carecem de prévia aprovação pelos Ministros do Comércio e Turismo e do Mar”*

Os principais tipos de concessão usados nos portos são três:

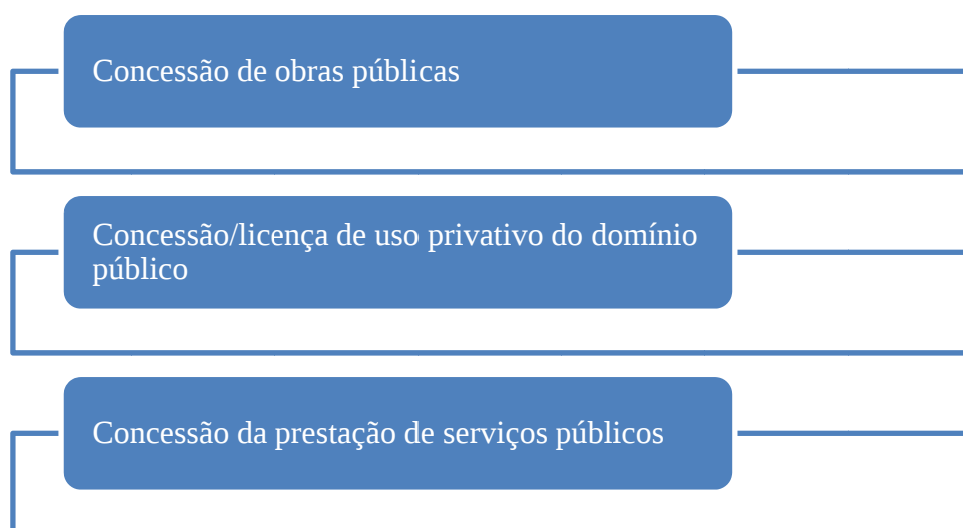
- ✓ Concessão de obras públicas: trata-se de delegar no concessionário (agente económico privado do direito) a responsabilidade de construir uma obra pública e de a explorar durante um determinado período de tempo, recebendo as receitas resultantes da exploração da obra construída. Findo o prazo da concessão os bens reverterem a favor da concedente livre de qualquer ónus e encargos.

Este regime, na linguagem internacional, é classificado como BOT – *Build, Operate and Transfer*⁶, no qual se assegura que o concessionário nunca será dono das instalações nem dos equipamentos construídos e operados por si, uma vez que no final do prazo este devolve a “obra” à administração pública.

⁶ **BOT – Build, Operate and Transfer**): Este regime corresponde a uma modalidade específica de parceria entre o sector público e um agente privado em que este tem a responsabilidade pela construção e operação de uma determinada infraestrutura pública durante um período previamente delimitado, findo o qual esta retorna para a posse do Estado.

- ✓ Concessão/licença de uso privativo do domínio público: o objeto desta concessão é a atribuição de um direito para uso privativo de bens do domínio público, limitando ou excluindo a sua utilização por terceiros, desde que o próprio interesse do privado coincida com o interesse público. Neste regime no fim da concessão todos os bens reverterem a favor da concedente livre de qualquer ónus e encargos.
- ✓ Concessão da prestação de serviços públicos: tem por objeto a transferência para um agente económico privado do direito de prestar um serviço ou exercer uma atividade de interesse público durante um determinado período de tempo findo o qual todos os bens reverterem para a concedente livre de qualquer ónus e encargos.

Ilustração 9: Principais tipos de concessão usados nos portos



Fonte: Autor

Os dois principais atores num processo de concessão portuária são o concedente e o concessionário, (Rocha, 2012) define cada um dos intervenientes da seguinte forma:

“- Concedente: é a administração portuária que detém o direito de exploração dos cais e terminais portuários e que, através de concurso público, o vai conceder a um agente económico privado. As normas e regras desta cedência hão-de estar plasmadas no contrato de concessão, documento que reúne as questões técnicas, económicas e jurídicas para o funcionamento da concessão e a salvaguarda das obrigações de serviços público. As tarifas praticadas pelo concessionário aos utilizadores dos cais e terminais são reguladas e aprovadas

pela concedente nos termos fixados no contrato. Interessa à administração portuária que as obrigações do contrato de concessão sejam respeitadas, mormente aquelas que dizem respeito ao investimento do privado na concessão, sendo esta a maneira de garantir o desenvolvimento dos serviços prestados e a continuidade dos mesmos.

- Concessionário: é o agente privado que no concurso público apresentou o melhor modelo de negócio para o desenvolvimento do cais ou terminal concessionado e que vai deter o direito de prestar os serviços aos seus utilizadores, mediante a cobrança de uma tarifa aprovada pela concedente, durante o prazo da concessão. O concessionário paga à concedente taxas pelo uso das infra-estruturas e equipamentos, vulgo rendas da concessão, que poderão ser fixadas com uma componente fixa e outra variável.

Interessa-lhe gerar negócio para garantir o retorno do capital investido no cais ou terminal o que só será alcançável com uma boa performance do serviço prestado, em termos preço, qualidade e fiabilidade, de forma a captar um maior volume de tráfego.” (Rocha, 2012)

A razão pela qual no final do período da concessão, os bens reverterem a favor do concedente, livres de qualquer ónus e encargos (salvo nos investimentos realizados nos últimos 10 anos em que o concessionário tem direito a ser ressarcido pelo valor dos bens ainda não totalmente amortizados no período da concessão), está ligado ao facto de estarmos perante a prestação de serviços públicos ou do exercício de atividades de interesse público, os quais exigem uma continuidade ao longo do tempo, a qual necessita das infraestruturas e equipamentos afetos à concessão.

A este propósito, (Gonçalves, 1999) refere que a transferência (ou reversão) “*é, em princípio, gratuita quando a concessão se extinga pelo decurso do prazo, e, também em princípio, onerosa quando a concessão se extinga prematuramente*”. Esta argumentação baseia-se na hipótese de “*o prazo de concessão ser fixado tendo em consideração que o tempo de exploração acordado é o necessário e suficiente para que o concessionário se possa pagar do investimento realizado na implantação do serviço*” (Gonçalves, 1999).

O Decreto-Lei n.º 324/94, refere que *“Decorrido o prazo da concessão, a concedente entra de imediato na posse dos bens que integram o estabelecimento, os quais para ela reverterem gratuitamente, livres de ónus ou encargos, em bom estado de conservação, funcionamento e segurança, não podendo a concessionária reclamar por esse facto indemnização nem invocar, a qualquer título, direito de retenção”*. Como exceção, é facultado o direito de indemnização a todos *“os investimentos em equipamentos de substituição ou de actualização tecnológica realizados pela concessionária durante os últimos 10 anos de vigência do contrato mediante aprovação expressa da concedente, no caso em que esta tenha assumido o compromisso de indemnizar aquela, no termo do prazo de concessão, pelo respectivo valor contabilístico actualizado líquido de amortizações.”*.

Sendo que *“O contrato de concessão prevê obrigatoriamente os termos e modos pelos quais se procederá à reversão e entrega dos bens, à transferência para a concedente da titularidade de eventuais direitos detidos pela concessionária sobre terceiros e que se revelem necessários para a continuidade da prestação dos serviços concedidos e, em geral, à tomada de quaisquer outras medidas tendentes a evitar a interrupção da prestação do serviço público.”*.

7. Fontes de Financiamento

Quando a União Europeia avançou para a criação de políticas portuárias, surgiu a necessidade de *“avaliar se deveriam ser desenvolvidas regras específicas para o sector portuário no que respeita à transparência das relações financeiras entre os portos e os Estados-Membros ou outros organismos públicos, aos auxílios estatais e à tarifação da utilização das infra-estruturas.”* (Comissão das Comunidades Europeias, 2001). Neste sentido a Comissão propôs a recolha de informações, sob a forma de um inventário das práticas de financiamento público, a tarifação nos portos comunitários e a questão do acesso aos serviços portuários.

O inquérito em apreço foi remetido em Outubro de 1998 aos Estados Membros, por forma a possibilitar a recolha de informação, tendo como resultado o *“Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão Sobre o Financiamento Público e as Práticas Tarifárias dos Portos Marítimos Comunitários (com base em informações fornecidas pelos Estados-Membros)”* (Comissão das Comunidades Europeias, 2001).

De entre as conclusões do inquérito salientam-se as seguintes:

“O financiamento público desempenha um papel importante nos portos marítimos comunitários.

Considerando que cerca de 10% da totalidade dos investimentos comunitários em infra-estruturas de transporte são verbas públicas despendidas em portos, e que os portos geralmente concorrem entre si, será necessário analisar as questões relacionadas com os auxílios estatais e a política de concorrência, que se inscrevem no âmbito das competências da União Europeia. A participação dos Estados-Membros no financiamento dos portos obedece a diferentes interesses nacionais, que não se confinam às políticas portuárias, exercendo um impacto considerável no desenvolvimento dos portos, seu funcionamento e sua integração na rede de transportes europeia e na posição concorrencial de cada porto no mercado dos serviços de transporte.” (Comissão das Comunidades Europeias, 2001)

“A transparência dos fluxos financeiros públicos nos portos comunitários é um instrumento essencial para garantir, no contexto da política comum dos transportes, condições de igualdade de concorrência nos portos e entre eles. O nível de transparência é insuficiente.” (Comissão das Comunidades Europeias, 2001)

Com o objetivo obter informações por um lado sobre os fluxos financeiros do setor público para o setor portuário e, por outro lado sobre os fluxos financeiros de volta a partir do setor portuário para o estado em termos de custos, a Direcção-Geral da Energia e dos Transportes (DG TREN) da Comissão Europeia encomendou um estudo internacional, o qual foi conduzido pelo Instituto de Economia de Transporte e Logística (Bremen, Alemanha) e concluído em 2006 (ISL, 2006).

A justificação para realização deste estudo foi a de que o desenvolvimento do setor portuário na União Europeia continua a depender da intervenção do sector público, em termos de fluxos financeiros e de práticas de tarifas. O tema do financiamento e tarifação relacionado com as infraestruturas do terminal e superestruturas dos portos marítimos europeus tem sido considerado como altamente sensível, desde que as autoridades e operadores portuários consideram as duas categorias como instrumentos de política de concorrência (Haralambides, 2002) .

No entanto, os inquéritos existentes e as informações disponíveis sobre os fluxos financeiros do Estado para o porto têm revelado que a transparência em relação à identificação e medição dos fluxos financeiros, bem como, de monitorização desses fluxos foi insuficiente.

A literatura sobre o financiamento público portuário é escassa. Muitas das questões relevantes nesta área são abordadas no "Livro Verde relativo aos portos e infra-estruturas marítimas" da UE (COM (1997) 678 final), tendo o estudo da Comissão vindo assim preencher a lacuna de informação no que diz respeito ao financiamento público e tarifário.

As AP para poderem desenvolver e construir as infraestruturas portuárias necessitam de meios financeiros para fazer face a tais investimentos, tais como:

- ✓ Orçamento de Estado;

- ✓ Fundos Comunitários;
- ✓ Auxílios Estatais;
- ✓ Autofinanciamento;
- ✓ Empréstimos bancários.

Ilustração 10: Fontes de financiamento



Fonte: Autor

Apresenta-se de seguida uma definição e apresentação de cada uma das supra mencionadas fontes de financiamento.

7.1 O orçamento de Estado

Segundo o Professor Sousa Franco, o Orçamento é:

“ (...) uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar as receitas e realizar despesas e, limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual” (Franco, 1992).

O Orçamento do Estado é um quadro, geral e básico, de toda a atividade financeira, já que por seu intermédio se procura fixar a utilização a dar aos dinheiros públicos, é simultaneamente uma previsão económica ou plano financeiro das receitas e despesas do Estado para o período de um ano; a autorização política deste plano visando garantir quer direitos fundamentais dos cidadãos, quer o equilíbrio e a separação de poderes e ainda a limitação dos poderes financeiros da Administração para o período orçamental.

O Orçamento do Estado (lei de valor reforçado) é uma previsão autorizada, em regra anual, da realização quantitativa das despesas e qualitativa das receitas públicas estaduais, tendo em vista a satisfação das necessidades coletivas.

Tradicionalmente, o Estado tinha um instrumento de alocação de recursos para investimento, o capítulo 50 do Orçamento do Estado e a sigla PIDDAC, ou seja, o plano de investimentos e despesas de desenvolvimento da administração central.

O PIDDAC é um instrumento que permite medir e avaliar de forma rigorosa – projeto a projeto – o que o Governo pretende fazer com o dinheiro dos contribuintes, as suas opções sectoriais e regionais, quer sejam financiados pelo Capítulo 50 do OE, pelos Fundos Comunitários e/ou pelo Financiamento Nacional de outras fontes (GPRI).

7.2 Os Fundos Comunitários

O Tratado da União Europeia (TUE), conhecido também como Tratado de Maastricht (assinado a 7 de Fevereiro de 1992, pelos então 12 Estados-Membros da Comunidade Europeia, em Maastricht), constitui um marco no processo de integração europeia, pois, ao modificar e completar o Tratado de Paris de 1951 que criou a CEECA, os Tratados de Roma de 1957 que constituem a CEE e o EURATOM, e ainda a Acta Única Europeia de 1986, vai mais além do objetivo económico inicial da Comunidade, o de constituir um mercado comum, dando-lhe uma vocação de unidade política.

O Tratado de Maastricht consagra oficialmente o nome de “União Europeia” que a partir daí substituiria o de “Comunidade Europeia”.

O termo “União Europeia” começou então a ser usado para representar o articulado no art.º 2 do Tratado da União Europeia:

“O presente Tratado constitui uma nova etapa no processo criador de uma União cada vez mais estreita entre os povos da Europa...”

O Tratado vai ter uma estrutura baseada em “três pilares”, sendo de salientar o denominado “ pilar comunitário”, onde estão representados o mercado único, a união europeia, a união Económica e Monetária, a PAC, os fundos estruturais e de coesão.

Os Fundos estruturais e o Fundo de coesão inscrevem-se no objetivo da política estrutural da Comunidade que pretende reduzir a divergência entre os níveis de desenvolvimento das diferentes regiões ou dos Estados membros da União Europeia promovendo, desse modo, a coesão económica e social.

No que respeita às regiões, a União Europeia dispõe de quatro instrumentos financeiros, conhecidos como Fundos estruturais:

- ✓ O Fundo Social Europeu (FSE), cuja criação foi prevista no Tratado de Roma;
- ✓ O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), secção Orientação, criada em 1962 (a divisão entre as secções de Garantia e Orientação data de 1964);
- ✓ O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), criado em 1975;
- ✓ O Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP), criado em 1993.

Com o Tratado de Maastricht, criou-se o chamado Fundo de Coesão. A sua principal função é contribuir, com fundos financeiros, para projetos relacionados com o meio ambiente e com infraestruturas de transporte e o seu alvo são os países cujo *PNB per capita* é inferior a 90% da média comunitária, quer dizer, a Grécia, a Espanha e Portugal. Para receber esses fundos, estes países devem apresentar “programas de convergência” que evitem que se produzam défices públicos excessivos.

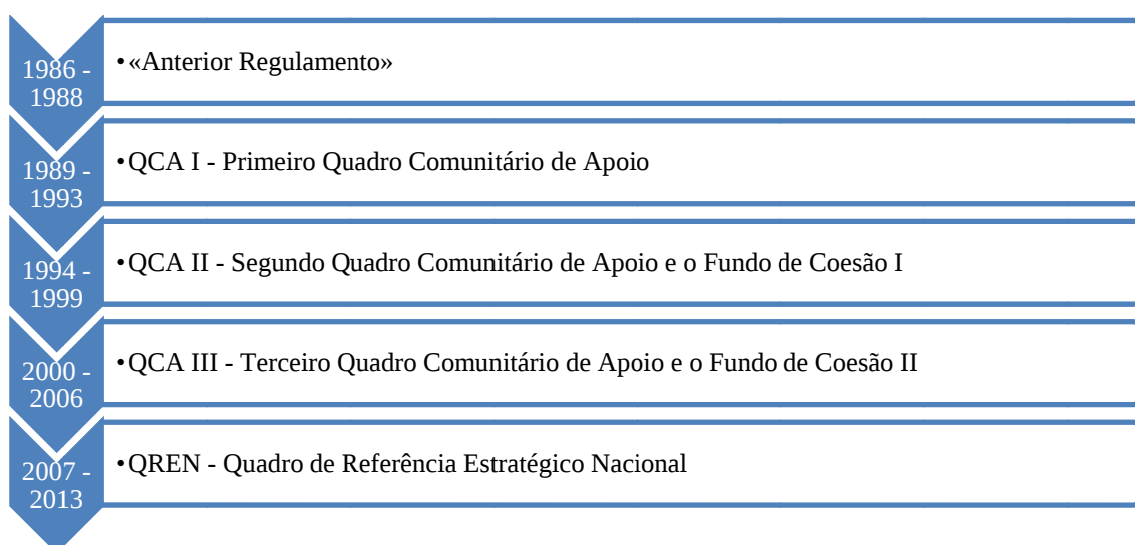
Com a adesão de Portugal em Janeiro de 1986 às comunidades europeias, Portugal têm-se candidatado à atribuição de fundos estruturais e de coesão, cuja importância se mede

pelos impactes diretos e indiretos que tiveram e vão continuar a ter no desenvolvimento da economia e na modernização da sociedade.

Desde a adesão, 1986 forma negociadas 5 fases de transferências da UE:

- ✓ No período de 1986 a 1988, período normalmente designado por «Anterior Regulamento»;
- ✓ De 1989 a 1993 o QCA I - Primeiro Quadro Comunitário de Apoio;
- ✓ De 1994 a 1999 o QCA II - Segundo Quadro Comunitário de Apoio e o Fundo de Coesão I;
- ✓ De 2000 a 2006 o QCA III - Terceiro Quadro Comunitário de Apoio e o Fundo de Coesão II;
- ✓ De 2007 a 2013, atualmente a decorrer, o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN).

Ilustração 11: 5 fases de transferências da UE



Fonte: Autor

Atualmente, estão a decorrer as negociações para uma nova fase de 2014 a 2020, Quadro Financeiro Plurianual (QFP), tendo já sido adotado um projeto de pacote legislativo que enquadrará a Política de Coesão para este período.

À semelhança dos outros países membros, Portugal, tem-se candidatado, a estes cofinanciamentos que, associados a investimento nacional público e privado, constituiu um apoio determinante na realização de numerosas ações de desenvolvimento.

Importa assim fazer a distinção/ definição do conceito de fundos estruturais e de fundo de coesão.

O organismo de gestão dos fundos estruturais e de coesão em Portugal, IFDR – Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP (ex DGDR – Direcção Geral de Desenvolvimento Regional), define cada um dos fundos da seguinte forma:

Fundos estruturais - *“Mecanismos financeiros utilizados pela Comunidade Europeia para reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas menos favorecidas, incluindo as zonas rurais, com o objectivo de reforçar a sua coesão económica e social.”* (QCA)

Fundo de coesão – *“Instrumento financeiro destinado a reforçar a coesão económica e social da Comunidade Europeia, podendo apoiar a realização de projectos nos domínios do ambiente e das redes transeuropeias em matéria de infra-estruturas de transportes.”* (QCA)

O Tribunal de Contas Europeu, no seu Relatório Especial sobre *“A utilização dos fundos estruturais e do fundo de coesão para cofinanciar infraestruturas de transportes nos portos marítimos constitui um investimento eficaz?”*, define cada um dos fundos da seguinte forma:

“o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) que visa o investimento em infraestruturas, a criação ou manutenção de postos de trabalho e o apoio a iniciativas de desenvolvimento local e às atividades das pequenas e médias empresas;” (Tribunal de Contas Europeu, 2012)

“o Fundo de Coesão (FC) que visa o reforço da coesão económica e social através do financiamento de projetos, nos domínios do ambiente e dos transportes, em Estados-Membros cujo PNB per capita é inferior a 90% da média da EU.” (Tribunal de Contas Europeu, 2012)

Recentemente a Fundação Francisco Manuel dos Santos lançou um estudo intitulado “*A economia, a sociedade e os fundos estruturais - 25 anos de Portugal Europeu*” o qual integra uma análise da evolução do financiamento estrutural da UE a Portugal e apresenta o seguinte enquadramento dos 4 fundos estruturais anteriormente mencionados:

Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional - FEDER - “*Instituído em 1975, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional adquiriu uma posição significativa no conjunto dos fundos estruturais da União Europeia, em resultado das dotações financeiras que lhe são consagradas.*”

Os elevados níveis de recursos do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional decorrem da abrangência e relevância dos seus domínios de intervenção, que compreendem as infraestruturas e os equipamentos públicos, o apoio às empresas (designadamente PME) e ao investimento empresarial, o financiamento dos investimentos no domínio do ambiente e do desenvolvimento sustentável, os instrumentos de engenharia financeira e, ainda, as ações e intervenções dirigidas ao aproveitamento do potencial endógeno e à promoção do desenvolvimento territorial e urbano.” (Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013)

Fundo Social Europeu - FSE – “*O Fundo Social Europeu foi criado pelo Tratado de Roma, em 1957.*”

O Fundo Social Europeu distingue-se por ser, cronologicamente, o primeiro dos fundos estruturais da União Europeia e, sobretudo, por se dirigir às pessoas, no quadro dos desígnios e objetivos da coesão económica, social e territorial, em particular, à qualificação e à formação profissional, à promoção do emprego e ao combate à exclusão.” (Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013)

Fundos para desenvolvimento rural - FEOGA-O e FEADER – “*O apoio ao desenvolvimento rural constitui o cerne das intervenções da secção Orientação do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA-O) no período 1989-2006. Na vigência do Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007-*

2013), foi substituído pelo *Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)*.

O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola foi instituído em 1962, no âmbito da política agrícola comum, tendo a secção Orientação surgido em 1964, exclusivamente para financiamento à política de desenvolvimento rural da União Europeia. Este fundo está vocacionado para intervenções que poderão designar-se envoltentes da atividade agrícola diretamente produtiva e orientada para o mercado, nomeadamente ações e investimentos dirigidos ao ajustamento estrutural das explorações agrícolas, incluindo os apoios às comunidades agrícolas, à instalação de jovens agricultores, à transformação e comercialização de produtos agrícolas e florestais e ao associativismo.” (Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013)

Fundos para as pescas - IFOP e FEP – “*O Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP) foi criado em 1993 para apoiar a concretização dos objetivos da política estrutural da pesca: a adaptação da capacidade da frota às possibilidades de pesca, a fim de evitar a sobreexploração dos recursos, através da modernização da frota e do aumento da sua competitividade, bem como promover o desenvolvimento integral das zonas costeiras dependentes da pesca.*” (Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013)

Relativamente ao Fundo de Coesão o estudo em apreço refere que:

“As especificidades do Fundo de Coesão conduzem a que não seja rigorosamente considerado um fundo estrutural da União, sendo antes um fundo de carácter estrutural.

Instituído em 1992, no contexto das negociações comunitárias relativas à adoção do Pacote Delors II, num processo associado frequentemente à satisfação das exigências financeiras de alguns Estados-membros, o Fundo de Coesão é caracterizado pelos dois domínios de financiamento onde intervém – ambiente e desenvolvimento sustentável e infraestruturas de transportes no âmbito das redes transeuropeias – e pela abrangência nacional, não regionalizada, das suas intervenções.

Distingue-se também pela especificidade das dotações financeiras que lhe são atribuídas de modo autónomo face aos restantes fundos estruturais: apenas se dirige aos Estados-membros cujo rendimento nacional bruto seja inferior a 90% da média comunitária e é repartido entre estes Estados-membros beneficiários de acordo com critérios próprios (população, produto e área). Nos termos estabelecidos no Tratado de Lisboa, o Fundo de Coesão “contribuirá financeiramente para a realização de projetos nos domínios do ambiente e das redes transeuropeias em matéria de infraestruturas de transportes.”” (Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013)

Assim, o Fundo de Coesão apoia projetos com impacto significativo na área do ambiente e dos transportes - Redes Transeuropeias, com taxas de comparticipação que podem atingir 85% do investimento elegível e é gerido pela DG REGIO da Comissão Europeia, que promove a aprovação dos projetos candidatados pelos Estados-membros beneficiários.

O primeiro período de aplicação do Fundo de Coesão decorreu entre 1993 e 1999 e o segundo período incidiu nos anos 2000 a 2006 (FCII - Fundo de Coesão II), coincidindo neste caso com a vigência do QCA III.

A coincidência do período do Fundo de Coesão II com a vigência do QCA III e a revisão dos regulamentos nacionais e comunitários permitiram uma articulação mais efetiva entre as intervenções apoiadas pelo FEDER no QCA III e pelo Fundo de Coesão neste novo período.

Segundo a informação disponível no Portal de Informação Europeia em língua Portuguesa, Quadro Comunitário de Apoio é um *”Documento aprovado pela Comissão de comum acordo com o Estado-membro em causa, após apreciação do plano apresentado pelo Estado-membro, que contém a estratégia e as prioridades da acção dos fundos e do Estado-membro, os seus objectivos específicos, a participação dos fundos e os outros recursos financeiros. O documento será dividido em eixos prioritários e executado mediante um ou vários programas operacionais.”* (Eurocid)

QCA I - Primeiro Quadro Comunitário de Apoio

No âmbito do QCA I a formação profissional foi, de longe, a área de atividade que mais fundos absorveu, seguida da indústria e serviços, dos transportes e da agricultura e pescas.

Neste período os montantes atribuídos a Portugal foram afetados prioritariamente ao apoio da atividade produtiva e da valorização dos recursos humanos, com maior peso do financiamento público nacional nas infraestruturas de base. Ao nível das infraestruturas de base, na área portuária pode-se destacar o Molhe oeste do Porto de Sines.

QCA II - Segundo Quadro Comunitário de Apoio

O QCA II teve por objetivos a aproximação à União Europeia e a redução das assimetrias regionais internas.

A estratégia definida assentou nas seguintes premissas:

- ✓ o desenvolvimento de Portugal deveria passar pelas três grandes prioridades seguintes: a valorização dos recursos humanos, a modernização do tecido produtivo e o melhoramento das infraestruturas;
- ✓ as intervenções nos três domínios referidos conduziram à redução das disparidades regionais com os consequentes efeitos positivos na coesão social;
- ✓ as intervenções para a modernização do tecido produtivo e das infraestruturas contribuiriam para melhorar a qualidade do ambiente e a qualidade de vida.

No âmbito dos fundos estruturais, o financiamento ao sector portuário estava incluído na Intervenção Operacional dos Transportes do Programa Infraestruturas de Apoio ao Desenvolvimento do eixo 2 - Reforçar os Factores de Competividade da Economia.

O eixo 2 tinha por objetivos Modernizar e expandir as infraestruturas fundamentais de transportes, telecomunicações e energia.

Neste Quadro Comunitário de Apoio, no domínio dos transportes foram apoiados obras de beneficiação em oito portos, como o prolongamento do cais do terminal norte do porto de Aveiro, a construção do terminal *roll on/roll off*⁷ Ford/VW no porto de Setúbal e a remodelação do acesso ferroviário ao porto de Lisboa.

QCA III - Terceiro Quadro Comunitário de Apoio

No período de 2000 a 2006, o QCAIII assume 3 domínios prioritários de intervenção, o potencial humano, a atividade produtiva e a estruturação do território.

No âmbito da estruturação do território, a consideração do território, como elemento de coesão do todo nacional e de integração de Portugal na economia global e europeia, determinou, por sua vez, as grandes orientações quanto à construção de infraestruturas compatíveis com a preservação do ambiente e quanto ao apoio ao desenvolvimento das regiões portuguesas, na perspetiva da correção dos principais desequilíbrios e assimetrias regionais.

QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional

O Quadro de Referência Estratégico Nacional - QREN constitui o enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013, no qual se incluem os fundos FEDER, FSE e Fundo de Coesão.

Este quadro tem como *“grande desígnio estratégico a qualificação dos portugueses e das portuguesas, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sociocultural e de qualificação territorial, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas.”* (QREN).

⁷ Terminal *roll on/roll off* – terminal dedicado a navios ro-ro (roll in-roll out), ou seja, a navios em que a carga entra e sai dos porões na horizontal ou quase horizontal e geralmente sobre rodas (como os automóveis, autocarros e camiões), ou sobre outros veículos.

A concretização desta estratégia é assegurada pela concretização de três grandes Agendas Operacionais Temáticas:

- ✓ Agenda Operacional para o Potencial Humano;
- ✓ Agenda Operacional para os Fatores de Competitividade;
- ✓ Agenda Operacional para a Valorização do Território.

Os projetos na área portuária enquadram-se na Agenda Operacional para a Valorização do Território, a qual visa dotar Portugal de melhores condições de atratividade para o investimento produtivo e de condições de vida para as populações. Abrange intervenções de natureza infraestrutural e de dotação de equipamentos essenciais à qualificação dos territórios e ao reforço da coesão económica, social e territorial.

A componente das infraestruturas portuárias está integrada na área de intervenção das Redes de Infraestruturas e Equipamentos para a Coesão Territorial e Social.

QFP - Quadro Financeiro Plurianual 2014 -2020

Por último, e ainda em fase de negociações entre a Comissão e Portugal temos o Quadro Financeiro Plurianual 2014 -2020 – QFP.

O Quadro Financeiro Plurianual 2014 -2020, nas propostas apresentadas, pretende reforçar a dimensão estratégica da política e garantir que o investimento comunitário é canalizado para o cumprimento dos objetivos europeus de longo prazo de crescimento e emprego (desenhados na estratégia "Europa 2020").

Este pacote apresenta ainda uma proposta de harmonização das regras dos diferentes fundos, incluindo o do desenvolvimento rural e o marítimo e das pescas.

O Fundo de Coesão irá apoiar sobretudo grandes projetos de infraestruturas que fazem parte de programas nacionais de desenvolvimento nos domínios dos transportes e do ambiente.

Uma das mudanças é que pela primeira vez, parte da dotação do Fundo destina-se ao mecanismo "Interligar a Europa", cujo objetivo é criar um sistema de transportes europeu competitivo e sustentável.

Aquando da elaboração das suas propostas para o futuro orçamento da União Europeia, a Comissão confrontou-se com a necessidade de financiar um número crescente de domínios de intervenção em que, na atual conjuntura nacional de austeridade e de consolidação orçamental, é mais eficaz atuar a nível da União. Isto resultou numa proposta de orçamento com uma forte lógica pan-europeia, concebida para impulsionar a estratégia de crescimento Europa 2020.

No âmbito deste trabalho dever-se-á entender Fundos Comunitários como uma designação genérica para o conjunto dos fundos estruturais com o Fundo de Coesão.

7.3 Os Auxílios Estatais

A União Europeia define auxílio estatal como uma *“intervenção de uma autoridade pública (a nível nacional, regional ou local) por meio de recursos públicos, com vista a apoiar certas empresas ou tipos de produção.”* (União Europeia)

Este tipo de auxílio coloca as empresas que os recebem numa posição favorecida em relação aos restantes concorrentes. Devido à eventual perturbação do mercado de trocas, torna-se necessária a existência de um controlo deste tipo de “ajudas”, por forma a manter uma concorrência livre e leal na União Europeia.

O artigo 87º do Tratado da União Europeia (atual artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - TFUE) estabelece que são incompatíveis com o Mercado Comum os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, que confirmam uma vantagem económica aos beneficiários, a qual deve ser concedida seletivamente, e a medida de auxílio deve ameaçar falsear a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

No entanto os auxílios estatais podem ser autorizados quando justificados por objetivos de interesse geral, tais como, auxílios destinados ao desenvolvimento das regiões desfavorecidas, aos serviços de interesse económico geral, à promoção das pequenas e médias empresas, à investigação e ao desenvolvimento, à proteção do ambiente, à formação, ao emprego e à cultura.

Os auxílios podem assumir diversas formas, sendo as mais comuns:

- ✓ Subvenções;
- ✓ Empréstimos a taxas inferiores às de mercado e bonificações de juros;
- ✓ Concessão de garantias em condições vantajosas;
- ✓ Regimes de amortização acelerada;
- ✓ Injeções de capital;
- ✓ Vantagens fiscais e reduções de contribuições para a Segurança Social;
- ✓ Transações de bens e serviços em condições vantajosas.

Compete à Comissão Europeia controlar as medidas relativas aos auxílios estatais adotadas pelos Estados Membros, seja em fase de projeto ou já em vigor, de modo a garantir que não falseiam a concorrência.

Atualmente, não existem orientações comuns da UE relativamente à concessão de auxílios estatais aos portos marítimos.

O estudo do Parlamento Europeu, de 2011, intitulado “Auxílios Estatais aos Portos Marítimos da EU” refere que *“Ao longo dos últimos vinte anos, a Comissão procurou, em vão, introduzir legislação secundária para a aplicação das regras do Mercado Interno ao setor portuário, através dos designados Pacotes Portuários I (2001) e II (2004). Os pacotes propostos tinham por objetivo minimizar a distorção da concorrência entre portos marítimos da UE e dotar os investimentos de maior transparência. Ambos os Pacotes Portuários foram rejeitados nas sessões plenárias do Parlamento Europeu. Apesar dos compromissos assumidos pela Comissão em 2007 e em 2009 no sentido de apresentar uma proposta de orientações para a concessão de auxílios estatais aos portos marítimos, poucos progressos foram feitos.”*

“Na prática, muitas vezes o financiamento público dos portos marítimos não é classificado como auxílio estatal” (Parlamento Europeu, 2011)

O financiamento público das infraestruturas dos portos marítimos tem sido uma prática bastante comum na UE nos últimos dez anos.

Mantem-se assim a questão de saber se os Estados-Membros podem ou devem financiar as infraestruturas portuárias, sendo claro que o financiamento das infraestruturas portuárias difere consideravelmente entre países., ou seja, depende inteiramente das suas políticas de transporte e económicas e da organização dos seus portos marítimos.

O estudo do Parlamento Europeu, recomenda que *“em especial, que o Parlamento Europeu defina orientações comuns para o financiamento público nos Estados-Membros da União Europeia de: infraestruturas básicas e de acesso aos portos; infraestruturas de terminal; superestruturas e equipamentos de movimentação de cargas.* “ (Parlamento Europeu, 2011)

A definição destas orientações é particularmente importante uma vez que o financiamento público das infraestruturas de terminais e as receitas das rendas pagas pelo operador do terminal podem dar azo a distorções da concorrência.

Portugal, face à sua localização, é um dos países que sofre igualmente da distorção da concorrência, face aos portos não pertencentes à EU.

7.4 O autofinanciamento

O estudo *Public Financing and Charging Practices of Seaports in the EU* (Comissão Europeia, 2006), com base nos Decretos-Lei que criam as Administrações Portuárias, define o seguinte conjunto recursos económicos dos portos:

- ✓ as taxas portuárias cobradas às cargas, navios e passageiros, devido ao uso do domínio público e instalações para fins privados, a conhecida tarifa de uso do porto;

- ✓ as taxas cobradas respeitante aos serviços prestados à carga, denominadas de tarifa de uso do porto à carga (TUP Carga), aplicadas a cada unidade de carga movimentada e de acordo com a respetiva categoria ou tipo da mesma;
- ✓ as taxas relacionadas com os serviços prestados aos navios, denominadas de tarifa de uso do porto do navio (TUP Navio), a qual respeita à disponibilidade e uso dos sistemas, os quais garantem a entrada no porto em segurança, as operações portuárias de navios e segurança da navegabilidade, bem como a proteção ambiental;
- ✓ as taxas cobradas pelo tráfego de passageiros, relativa ao uso dos terminais, à utilização dos acessos, embarque e desembarque de passageiros e respetivas bagagens;
- ✓ as rendas das concessões e licenças pela utilização do terminal portuário e pela operação;
- ✓ as taxas cobradas pelo uso do domínio público do porto, para a realização de atividades de carácter comercial, industrial, lazer náutico e serviços;
- ✓ as taxas aplicáveis à carga armazenada e estacionamento da mesma;
- ✓ as taxas de uso de equipamento, relacionadas com o equipamento de movimentação e elevação, terrestre e marítimo, de combate a incêndio, conservação do ambiente e diversos;
- ✓ os proveitos da locação/arrendamento de terrenos e das instalações localizadas nas zonas portuárias adjacentes pertencentes ao domínio público portuário e sob a responsabilidade das autoridades portuárias;
- ✓ os proveitos da alienação de bens, os quais em geral reverterem para o capital;
- ✓ as taxas de fornecimentos, enquanto contraprestação dos serviços de vigilância, deteção, alarme e combate a incêndios ou acidentes e limitação de avarias, de abastecimento de água, energia e recolha e tratamento de resíduos;
- ✓ a receita da venda de material inerte (areia, cascalho, etc.) da área fluvial do porto de domínio público;
- ✓ os créditos, empréstimos ou rendimentos resultantes de outras operações financeiras;
- ✓ as subvenções e auxílios;
- ✓ as taxas de pilotagem, relativas à prestação de serviços de pilotagem pelas autoridades portuárias.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 273/2000, de 09 de Novembro, as taxas contribuem para “*Maximizar as receitas para que, de forma progressiva, estas assegurem a cobertura dos custos e contribuam para o financiamento dos investimentos.* “, no entanto cada porto adota um regulamento tarifário próprio, facto que explica as diferenças, ao nível das taxas cobradas aos navios, cargas, no uso de equipamentos e em vários serviços prestados (pilotagem, armazenamento e outros), bem como as reduções de taxas e as isenções.

Da conjugação deste Decreto-Lei com o estudo, podemos concluir que as supra mencionadas taxas representam uma das fontes de recursos económicos das Administrações Portuárias.

No contexto das taxas, importa fazer uma distinção entre tarifa⁸ e taxa⁹, assim o Regulamento do Sistema Tarifário dos portos do Continente - RST, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 273/2000, de 09 de Novembro, consagra uma distinção entre taxas e tarifas que não corresponde à distinção tradicional que a doutrina nacional estabelecia entre estes conceitos, nem àquela que hoje se adota nos restantes domínio sectoriais. Assim, na definição do RST, as taxas têm a natureza de preços públicos, sendo definidas como “*preços devidos pelas prestações de serviços públicos*” e as tarifas correspondem à designação dada ao “*conjunto de normas que fixam as taxas e as regras da sua aplicação*”.

Recorde-se que a doutrina económica tradicional sempre definiu o conceito de tarifa em confronto com o conceito de taxa, considerando que as tarifas constituíam uma modalidade de taxas devidas como contraprestação de um serviço público nas quais se exprimia não apenas uma equivalência jurídica entre as prestações, mas também uma equivalência económica. Tratava-se de uma distinção assente no modelo de serviço público tradicional cuja prestação era assegurada diretamente pelo Estado ou por concessionários, e que não tem hoje aplicação no domínio dos serviços de interesse económico geral sujeitos a regulação pública, onde a tarifa é sobretudo utilizada como instrumento administrativo-económico para garantir a eficiência e modelar os comportamentos das empresas que operam no sector.

⁸ **Tarifa:** O conjunto de normas que fixam as taxas e as regras da sua aplicação.

⁹ **Taxa:** O preço devido pelas prestações de serviços públicos

Neste trabalho, utilizam-se os conceitos de tarifa e de taxa de acordo com o sentido que o RST lhes atribui, embora reconhecendo que o mesmo não tem qualquer paralelo com os sentidos propostos pela doutrina, nem sequer com a terminologia adotada nos restantes sectores económicos regulados.

Acrescente-se, ainda, que o facto de os portos constituírem entre nós infraestruturas de domínio público geridas pelas autoridades portuárias (V. artigo 13º da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro) explica o facto de as utilizações privativas dos mesmos originarem o pagamento de taxas, mas tal não determina que todos os serviços prestados na e através dessa infraestrutura tenham a natureza de serviços públicos e tenham de ser concessionados em regime de exclusivo, correspondendo o respetivo fornecimento ao pagamento de uma taxa.

Pelo contrário, como já se adiantou antes, essa compreensão dos serviços portuários impediria uma política de concorrência intraportuária, que a Europa vem tentando introduzir e promover como instrumento de dinamização da política do transporte marítimo.

7.5 Os empréstimos bancários

O Tribunal de Contas, em 2006, no seu Relatório da Auditoria à situação económico-financeira das administrações portuárias portuguesas, efetuou uma análise do endividamento das AP's tendo concluído que *“O endividamento bancário das Administrações Portuárias Portuguesas analisadas atingiu, em 2005, o valor de 165 milhões de euros, destacando-se os Passivos Bancários das Administrações dos Portos de Sines e de Lisboa que se situaram em 74,4 milhões de euros e 57,8 milhões de euros, respectivamente. Realça-se pela positiva o facto da Administração dos Portos de Douro e Leixões não ter recorrido a empréstimos de médio e longo prazos para financiar a sua actividade e os seus investimentos.”* (Tribunal de Contas, 2006)

O crédito bancário é assim uma importante fonte de financiamento, pelo que importa analisar o seu conceito e os conceitos inerentes a esta cedência de capital, tal como os juros.

Conceito de crédito bancário: produto financeiro de cedência de capital, ligado à confiança. Operação comercial que visa o lucro, através da renumeração do capital cedido durante determinado período.

Capital é a quantia (dinheiro) emprestada. À medida que vão sendo pagas as prestações ou rendas (que normalmente incluem uma parte de capital e outra de Juros), o montante de capital vai diminuindo e menores são também os juros que estão incluídos na prestação ou renda.

O juro é, simplesmente, o preço ou valor do dinheiro. O juro é dado pelo montante pago pelo dinheiro que se pede emprestado ou pelo montante que se recebe quando se faz uma aplicação financeira.

O juro é expresso em unidades monetárias (euros). Quando o juro é apresentado em proporção do capital fala-se de taxa de juro, a qual se exprime na forma de percentagem (%).

Em caso de atraso no pagamento das prestações, o Banco pode exigir juros de mora, que correspondem a uma sobretaxa que incide sobre o capital já vencido.

8. Modelos de Financiamento

8.1 Passado (até 2001)

De acordo com PORT REFORM TOOLKIT (World Bank, 2007), até de 1980, os “*service ports*” e “*tool ports*” eram financiados principalmente pelos governos. As infraestruturas gerais dos “*landlord ports*” eram financiadas conjuntamente pelo governo e pelas autoridades portuárias, e da superestrutura do terminal e equipamento por operadores privados.

No período de 1986 a 1998, as Administrações Portuárias assumiam a figura de Institutos Públicos “*dotados de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.*” (Decreto-Lei n.º 348/86, de 16 de Outubro), cujos recursos económicos provinham de: (Art. 25.º Decreto-Lei n.º 348/86, de 16 de Outubro)

a) As importâncias resultantes de taxas devidas ao abrigo do regulamento de tarifas;

b) Outras importâncias devidas por prestação directa de serviços;

c) As importâncias devidas pela concessão de serviços, concessão ou licenciamento do uso de áreas da sua jurisdição, de edifícios, do aluguer de equipamentos, aparelhos e embarcações, não abrangidas pelo regulamento de tarifas;

d) As importâncias das coimas aplicadas por infracção às disposições dos regulamentos portuários;

e) As participações, subsídios e donativos do Estado, de corpos administrativos ou de outras entidades públicas ou privadas;

f) O produto de empréstimos ou de outras operações financeiras legalmente autorizados;

g) *Os juros de depósitos bancários;*

h) *Quaisquer outras receitas provenientes da sua actividade ou que, por disposição legal ou regulamentar, lhes devam pertencer.”*

No ano de 1998 e uma vez que o modelo orgânico das administrações portuárias revelava-se *“limitativo e frequentemente incompatível com a gestão de natureza empresarial baseada em pressupostos de eficácia, racionalidade e competitividade”* (Decreto-Lei nº 336/98 de 3 de Novembro), as Administrações Portuárias passaram a sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, possibilitando-lhes uma gestão mais dinâmica e flexibilizada com um maior nível de autonomia e conjugando-se atividades de prestação de serviços de natureza empresarial com o seu estatuto de autoridades portuárias.

“A reformulação dos instrumentos e modelos de gestão do sector portuário insere-se no âmbito da reforma sectorial preconizada no Livro Branco da Política Marítimo-Portuária, cujo quadro de acção nele definido foi aprovado pelo Governo através de resolução do Conselho de Ministros.” (Decreto-Lei nº 336/98 de 3 de Novembro)

A referida alteração orgânica, *“ materializa um dos objectivos definidos pelo Programa do Governo na área do transporte marítimo, numa perspectiva de reestruturação do enquadramento institucional e legislativo do sector marítimo-portuário e a evolução do modelo de gestão portuária num sentido empresarial fortemente estratégico.”*

Com a adesão de Portugal, em Janeiro de 1986 às comunidades europeias, Portugal passou a beneficiar de fundos estruturais e de coesão, passando as Administrações Portuárias a ter como principais fontes de financiamento o capítulo 50 do Orçamento do Estado, o recurso aos Fundos Comunitários a fundo perdido e algumas receitas próprias, tendo a seu cargo as infraestruturas portuárias, incluindo as acessibilidades marítimas e terrestres, e respetiva manutenção, a segurança e proteção nas áreas sob jurisdição portuária, e as supraestruturas, incluindo os equipamentos.

A importância do sector portuário no seio dos Fundos Comunitários era tal, que foi criada por despacho conjunto dos Ministros das Finanças, do Planeamento e da Administração do Território e do Mar, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º

250, de 28 de Outubro de 1994, a estrutura de apoio técnico da Medida Melhoria da Eficácia dos Portos, integrada na Intervenção Operacional dos Transportes do QCA II.

De entre as competências estabelecidas no art.º 3.º do mencionado despacho conjunto, salientam-se as seguintes:

“d) Instruir e apreciar as candidaturas de projectos, verificando, designadamente, o seu enquadramento na Medida e o cumprimento das condições de acesso previstas;

e) Formular um parecer técnico sobre a viabilidade dos projectos que permita ao gestor propor a sua aprovação;

f) Garantir que a programação financeira apresentada na candidatura de cada projecto corresponde a uma estimativa dos pagamentos a efectuar pela entidade executora durante os anos indicados;

(...)

h) Verificar os elementos de despesas relativos a projectos e acções aprovados

j) Preparar os pedidos de pagamento da contribuição comunitária para envio à Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional;

l) Efectuar o processamento dos pagamentos aos beneficiários;”

No ano de 1994 a Medida “Melhoria da Eficácia Económica dos Portos” envolvia 19.600 milhões de escudos, tendo em 2000 o montante sido atualizado para 103.587 milhares de euros.

A estrutura em apreço era igualmente responsável pelo acompanhamento dos projetos do Fundo de Coesão na área dos Portos, sendo que neste período foram aprovados projetos no montante de 154.338 mil euros, correspondendo a um montante fundo de 102.886 mil euros.

8.2 Presente (2002 a 2013¹⁰)

O Tribunal de Contas, em 2006 (Tribunal de Contas, 2006), efetuou uma auditoria temática e horizontal às 5 principais administrações portuárias portuguesas, apenas nas áreas operacional e económico – financeira, tendo por base o período de 2002 a 2005, por considerar oportuno a realização de uma auditoria *“Considerando a importância que a actividade portuária detêm na actividade económica do nosso país (...)”* e que *“O investimento público, proveniente do Orçamento de Estado, das subvenções comunitárias ou do autofinanciamento das empresas de capitais públicos, com o aludido processo de modernização, racionalização e transformação das infraestruturas portuárias, atingiu já verbas significativas.”* (Tribunal de Contas, 2006)

Algumas das conclusões da referida auditoria são que:

“Os investimentos em grandes infraestruturas portuárias, marcaram o quadriénio de 2002 a 2005, com o seu montante a atingir os 254 milhões de euros. Uma boa parte daquele valor, cerca de 31%, foi suportada por fundos comunitários, num montante que ascendeu a 79 milhões de euros e, outra parte, pelo recurso ao crédito por parte das AP’s, no valor de 73 milhões de euros, cerca de 29%.” (Tribunal de Contas, 2006)

“Saliente-se que boa parte do passivo de empresas, como a Administração do Porto de Sines e a do Porto de Lisboa, está, necessariamente, associado aos investimentos realizados com as infraestruturas portuárias colocando estas empresas em dificuldades de equilíbrio financeiro.” (Tribunal de Contas, 2006)

“O endividamento bancário das Administrações Portuárias Portuguesas analisadas atingiu, em 2005, o valor de 165 milhões de euros, destacando-se os Passivos Bancários das Administrações dos Portos de Sines e de Lisboa que se situaram em 74,4 milhões de euros e 57,8 milhões de euros, respectivamente. Realça-se pela positiva o facto da Administração dos Portos de Douro e Leixões não ter recorrido a empréstimos de médio e longo prazos para financiar a sua actividade e os seus investimentos.” (Tribunal de Contas, 2006)

¹⁰ Considera-se “presente” o período de 2002 a 2013, no entanto a análise apenas engloba valores até 2011, uma vez que os dados referentes aos restantes anos económicos não se encontram publicados.

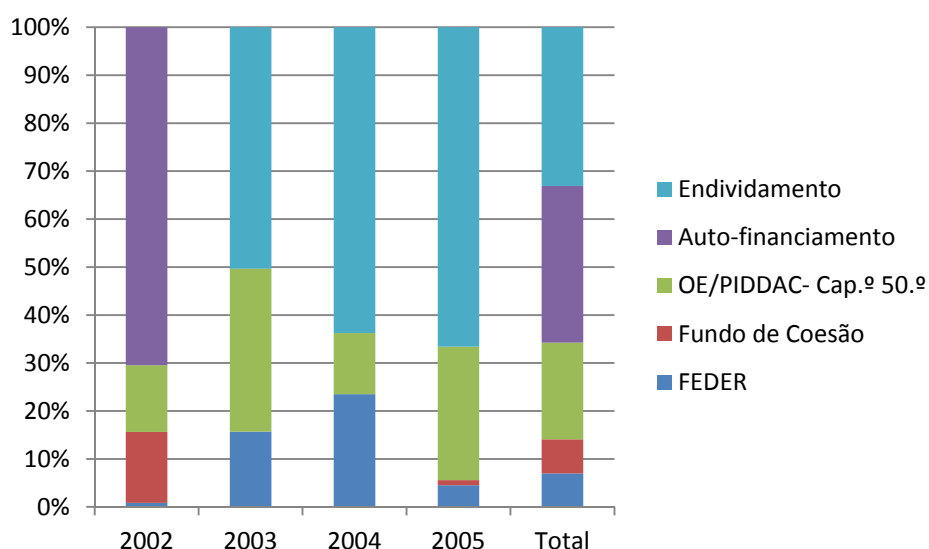
Analisando, individualmente os casos das 5 principais administrações portuárias portuguesas, no período de 2002/2005:

Período de 2002 a 2005

APSS

Os investimentos efetuados pela APSS ao longo do período de 2002/2005, foram financiados em 66% pela própria empresa através de fundos próprios (33%) e através de recurso a capital alheio (empréstimos). Os restantes 34% foram repartidos pelo do Orçamento de Estado (20%), através do PIDDAC, e pelo Orçamento Comunitário (Fundo de Coesão e FEDER) (14%).

Gráfico 1: Fontes de financiamento da APSS – 2002/2005



Fonte: Relatório da Auditoria à situação económico-financeira das administrações portuárias portuguesas, n.º 27/2006 de Outubro de 2006

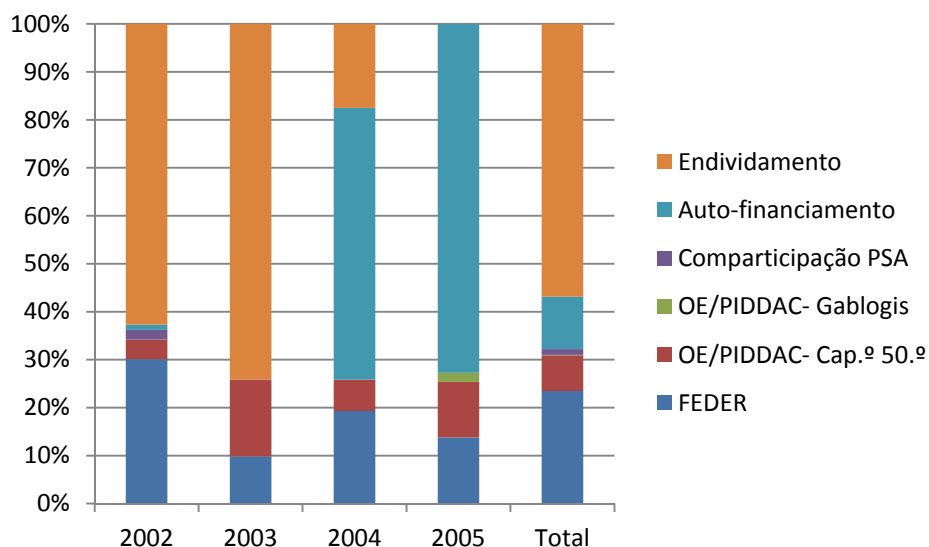
APS

A cobertura financeira dos investimentos da APS foi assegurada em 57% pelo recurso ao Endividamento, 23% através Orçamento Comunitário (FEDER), 11% através de fundos próprios e 8% pelo do Orçamento de Estado, através do PIDDAC.

Aos valores acima mencionados acresce uma contribuição da PSA Sines de 1% (954 milhares de euros) para o investimento realizado pela APS na ampliação do molhe leste

do porto de Sines, que serve de proteção ao Terminal XXI. Este investimento é uma contrapartida contratual aos investimentos da PSA Sines que suportou integralmente a construção do Terminal XXI.

Gráfico 2: Fontes de financiamento da APS – 2002/2005

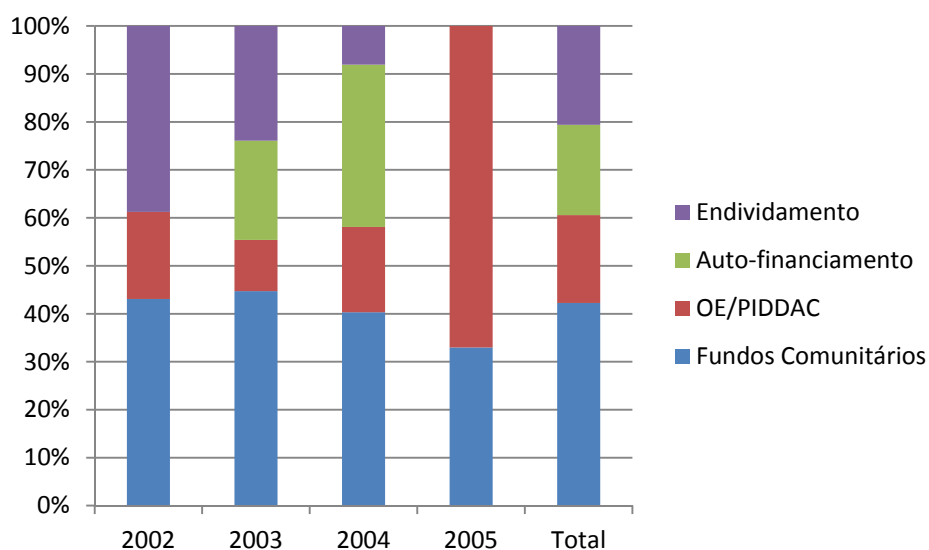


Fonte: Relatório da Auditoria à situação económico-financeira das administrações portuárias portuguesas, n.º 27/2006 de Outubro de 2006

APA

No caso da APA, no período em apreço, os custos do investimento foram cobertos em 42% pelo Orçamento Comunitário (FEDER), 21% através de fundos próprios, 19% pelo recurso ao Endividamento e 18% pelo do Orçamento de Estado.

Gráfico 3: Fontes de financiamento da APA – 2002/2005



Fonte: Relatório da Auditoria à situação económico-financeira das administrações portuárias portuguesas, n.º 27/2006 de Outubro de 2006

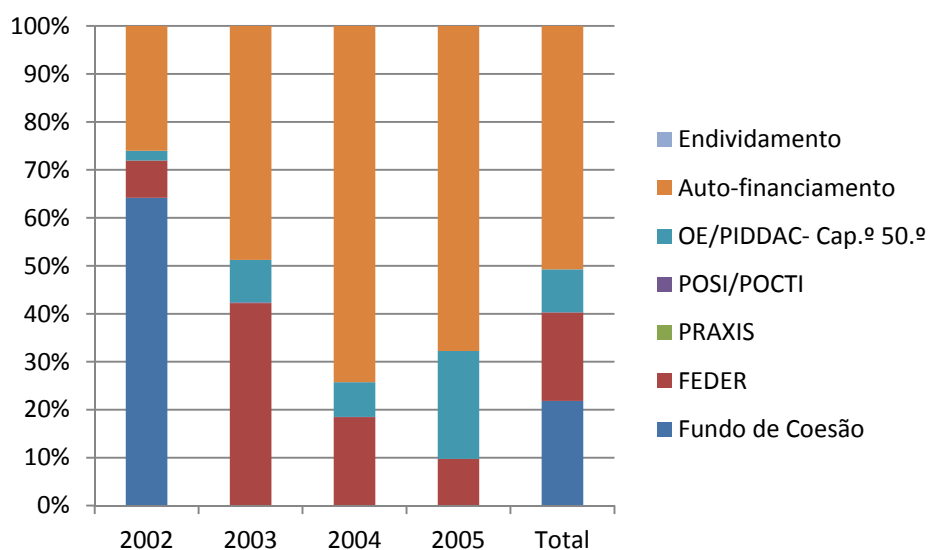
O financiamento do Estado e de Fundos Comunitários representou assim, cerca de 60% do financiamento total. Os restantes 40% foram financiados pela APS com recursos a empréstimos bancários e a fundos próprios.

APDL

A quase totalidade do investimento realizado pela APDL foi financiada por fundos próprios (51%) e pelo Orçamento Comunitário (FEDER) (40%), tendo o Orçamento de Estado apenas financiado 9%.

De salientar que a APDL não recorreu a endividamento para financiamento das grandes infraestruturas portuárias, porque “beneficiou” de verbas provenientes da venda de pódicos e equipamentos de parque ao Terminal de Contentores de Leixões, S.A. - TCL.

Gráfico 4: Fontes de financiamento da APDL – 2002/2005



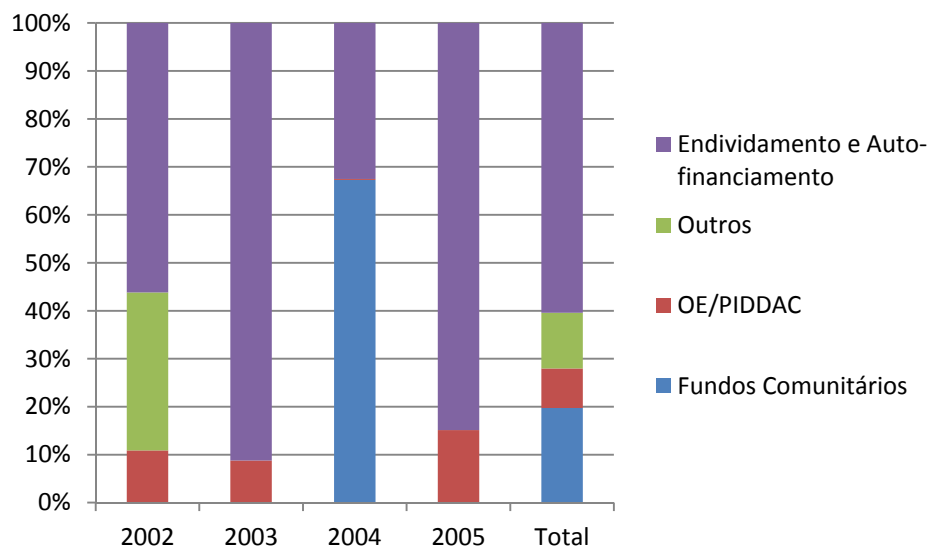
Fonte: Relatório da Auditoria à situação económico-financeira das administrações portuárias portuguesas, n.º 27/2006 de Outubro de 2006

APL

De acordo com mencionado relatório “*não foi possível à empresa fornecer dados imediatos que permitissem saber qual a percentagem de financiamento que foi realizada com recurso ao crédito.*”, sendo referido que “*O financiamento do Estado e Comunitário representaram 28% do financiamento total. Os restantes 72% foram financiados pela APL com recurso a capitais próprios e a empréstimos bancários.*” (Tribunal de Contas, 2006).

Os supra mencionados 28% desagregam-se da seguinte forma, 20% de Orçamento Comunitário (Fundo Coesão) e 8% de Orçamento de Estado.

Gráfico 5: Fontes de financiamento da APL – 2002/2005



Fonte: Relatório da Auditoria à situação económico-financeira das administrações portuárias portuguesas, n.º 27/2006 de Outubro de 2006

Em sede de conclusão o relatório refere que “ (...) os investimentos das AP’s atingiram, no quadriénio, 254 milhões de euros financiados em 31% por Fundos comunitários (Feder, Fundo Coesão e outros), ou seja 75 milhões de euros. O Orçamento de Estado despendeu verbas no valor de 33 milhões de euros e os empréstimos canalizados para o investimento totalizaram o montante de 64 milhões de euros, o que representa em termos percentuais 13% e 25%, respectivamente.

As empresas entraram com receitas próprias no montante de 52,7 milhões de euros.”. (Tribunal de Contas, 2006)

Quadro 3: Fontes de Financiamento do Investimento das 5 principais Administrações Portuárias 2002/2005

Fontes de Financiamento do Investimento das 5 principais Administrações Portuárias 2002/2005						
Unid: Mil euros						
Fontes de Financiamento	AP. Setúbal	AP. Sines	AP. Aveiro	AP. Leixões	AP. Lisboa	Total Fontes Financ. %
Feder	1.854	18.690	26.010	6.628		53.182 21%
Fundo de Coesão	1.895		12.193	7.850	4.267	26.205 10%
FSE			12			12 0,005%
PRAXIS XXI				3		3 0,001%
POSI/POCTI				16		16 0,006%
Total Fundos Comunitários	3.749	18.690	38.215	14.497	4.267	79.418 31%
OE/PIDDAC-CAP 50º	5.351	5.934	16.564	3.221	1.788	32.858 13%
OE/PIDDAC-GABLOGIS		69				69 0,03%
Comparticipação da PSA		954				954 0,38%
Outros					2.507	2.507 0,99%
(1) - Autofinanciamento	8.795	8.695	16.998	18.250		52.738 21%
(2) - Empréstimos bancários	8.682	45.307	18.655			72.644 29%
Total AP (1)+(2)	17.477	54.002	35.653	18.250	13.074	138.456 54%
Total Custo do Investimento	26.577	79.649	90.432	35.968	21.636	254.262 100%

Fonte: APSS, APS, APA, APDL e APL
Nota: Na APL não foi possível apurar especificamente quais os valores a imputar a (1) e (2)

Fonte: Relatório da Auditoria à situação económico-financeira das administrações portuárias portuguesas, n.º 27/2006 de Outubro de 2006

O valor do endividamento apresentado no quadro supra ascende a 29% e não os 25% referidos no texto do relatório em virtude de para a APL não ter sido possível desagregar os valores a imputar ao autofinanciamento e aos empréstimos bancários.

A Comissão Europeia em 2001 elaborou um “Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão sobre o Financiamento Público e as Práticas Tarifárias dos Portos Marítimos Comunitários”, com o objetivo de realizar um inventário das práticas de financiamento público e de tarifação no sector dos portos marítimos comunitários, do entre outras conclusões refere que:

“O financiamento público desempenha um papel importante nos portos marítimos comunitários.

Considerando que cerca de 10% da totalidade dos investimentos comunitários em infra-estruturas de transporte são verbas públicas despendidas em portos, e que os portos geralmente concorrem entre si, será necessário analisar as questões relacionadas com os auxílios estatais e a política de concorrência, que se inscrevem no

âmbito das competências da União Europeia. A participação dos Estados-Membros no financiamento dos portos obedece a diferentes interesses nacionais, que não se confinam às políticas portuárias, exercendo um impacto considerável no desenvolvimento dos portos, seu funcionamento e sua integração na rede de transportes europeia e na posição concorrencial de cada porto no mercado dos serviços de transporte.”

Esclarecendo ainda que “*Para efeitos do presente inventário, entende-se por **financiamento público** qualquer vantagem financeira conferida, seja em que forma for, pelas autoridades públicas nacionais, regionais ou locais.*” (Comissão das Comunidades Europeias, 2001)

Deste inventário retira-se que, para os Estados-Membros, o financiamento público é importante, está claramente associado a objetivos de política portuária e que as verbas públicas despendidas com infraestruturas constituíssem um fator de peso.

È igualmente referido que “*(...) a tendência do financiamento público dos portos não corresponde à evolução do tráfego em termos globais.*” e que “*(...) o investimento público nos portos está a crescer a um ritmo superior ao da evolução do tráfego.*”

Outra das conclusões expressas no documento em apreço é que “*A percentagem da despesa pública total nos portos do **Atlântico** é, ao longo do tempo e em termos absolutos, uma das mais baixas da Comunidade. De facto, o investimento público global nestes portos parece indicar uma tendência contrária ao crescimento constante de tráfego que se regista na área. Contudo, a evolução dinâmica dos financiamentos públicos, todavia diminutos em termos absolutos, ao investimento em superestruturas, serviços e manutenção, indica uma orientação clara no sentido de uma estratégia comercial e do aumento da eficiência portuária.*” (Comissão das Comunidades Europeias, 2001)

Portugal vive hoje uma situação de crise económica, a atual crise de 2008 teve início no sector imobiliário dos EUA, e atingiu o sector financeiro devido a expansão desmedida do crédito bancário, principalmente nos países europeus.

Hoje, perante a evolução negativa da conjuntura económica, os bancos estão a dificultar o crédito, aumentando os prémios de risco para valores que cubram os custos de suportar a sua atividade. A contração do crédito vai afetar a economia portuguesa em geral, muito dependente do financiamento bancário.

Em virtude das alterações do contexto económico e da crise, será relevante analisar o cenário para o período de 2006/2011, pelo que optou-se por atualizar os dados do Tribunal de Contas (Relatório da Auditoria à situação económico-financeira das administrações portuárias portuguesas), para as Administrações Portuárias do Douro e Leixões, Lisboa e Sines (ordem geográfica de norte para sul).

Período de 2006 a 2011

APDL

O cenário registado no período de 2002/2005, no qual a quase totalidade do investimento realizado ser financiado pelos fundos próprios da APDL, manteve-se, atingindo no período de 2006/2011 os 67% do investimento realizado.

A contribuição do Orçamento de Estado manteve-se abaixo dos 10%, tendo-se verificado uma redução da comparticipação oriunda do Orçamento Comunitário (de 40% para 25%).

No que concerne ao endividamento a situação permaneceu inalterada, não recorrendo a APDL a endividamento para financiamento das grandes infraestruturas portuárias.

Quadro 4: Fontes de Financiamento da APDL - 2002/2011

Unid: Mil euros

Fontes de Financiamento	Total 2002/2005	% 2002/2005	Total 2006/2011	% 2006/2011	Total 2002/2011	% 2002/2011
Fundos Comunitários	14.497	40%	46.219	25%	60.716	27%
Orçamento de Estado	3.221	9%	14.116	8%	17.337	8%
Autofinanciamento	18.250	51%	124.994	67%	143.244	65%
Endividamento	-	0%	-	0%	-	0%
Total	35.968	100%	185.329	100%	221.297	100%

Fonte: Relatório da Auditoria à situação económico-financeira das administrações portuárias portuguesas, n.º 27/2006 de Outubro de 2006 e Relatórios e Contas da APDL, relativos aos anos de 2006 a 2011

Esta administração portuária é um exemplo de que as Administrações Portuárias podem alcançar níveis muito próximos da autossustentabilidade.

APL

Os dados registados no período de 2002/2005, revelam que 72% dos investimentos realizados pela APL foram financiados através de capitais próprios e do recurso ao endividamento, sendo que os restantes 28% decorriam de capitais provenientes do Orçamento Estatal e Comunitário (Fundo de Coesão).

Quadro 5: Fontes de Financiamento da APL - 2002/2011

Unid: Mil euros

Fontes de Financiamento	Total 2002/2005	% 2002/2005	Total 2006/2011	% 2006/2011	Total 2002/2011	% 2002/2011
Fundos Comunitários	4.267	20%	591	0%	4.858	3%
Orçamento de Estado	1.788	8%	7.582	5%	9.370	5%
Outros	2.507	12%	-	0%	2.507	1%
Endividamento e Autofinanciamento	13.074	60%	144.758	95%	157.832	90%
Total	21.636	100%	152.930	100%	174.566	100%

Fonte: Relatório da Auditoria à situação económico-financeira das administrações portuárias portuguesas, n.º 27/2006 de Outubro de 2006, Relatórios e Contas da APL, relativos aos anos de 2006 a 2011 e dados fornecidos pela APL

De notar que para o período de 2002/2005, o relatório do TC refere que não foi possível apurar os valores a imputar especificamente às fontes de financiamento “Endividamento” e “Autofinanciamento”.

No período de 2006/2011, já foi possível efetuar a divisão entre “Endividamento” e “Autofinanciamento”, onde se verifica que a APL recorreu em mais de 50% ao Endividamento (53%) para financiar as suas infraestruturas portuárias.

Já no que concerne aos capitais públicos, em termos percentuais, manteve-se a contribuição dos capitais provenientes do Orçamento Estatal e um decréscimo das verbas provenientes dos Fundos Comunitários.

Quadro 6: Fontes de Financiamento da APL - 2006/2011

Unid: Mil euros

Fontes de Financiamento	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2006/2011	% 2006/2011
Fundos Comunitários						591	591	0%
Orçamento de Estado	1.934	1.821	1.850	840	875	263	7.582	5%
Autofinanciamento	6.174	12.785	8.283	13.443	15.270	8.283	64.238	42%
Endividamento	14.407	29.831	19.326	6.121	6.919	3.915	80.520	53%
Total	22.515	44.436	29.458	20.405	23.064	13.052	152.930	100%

Fonte: Relatórios e Contas da APL, relativos aos anos de 2006 a 2011 e dados fornecidos pela APL

Os restantes 42% das verbas foram assegurados com recurso a capitais próprios.

Os valores apresentados permitem concluir que esta administração portuária ainda se encontra longe dos níveis da autossustentabilidade.

APS

O cenário registado no período de 2002/2005, no qual mais de 50% do investimento realizado pela APS era financiado através do endividamento, alterou-se significativamente, passando o autofinanciamento a assumir um papel dominante (71%) e registando-se a ausência de endividamento.

A contribuição do Orçamento de Estado manteve-se abaixo dos 10%, tendo-se verificado igualmente a manutenção da comparticipação oriunda do Orçamento Comunitário (23%).

Quadro 7: Fontes de Financiamento da APS - 2002/2011

Unid: Mil euros

Fontes de Financiamento	Total 2002/2005	% 2002/2005	Total 2006/2011	% 2006/2011	Total 2002/2011	% 2002/2011
Fundos Comunitários	18.690	23%	12.952	23%	31.642	23%
Orçamento de Estado	6.003	8%	3.300	6%	9.303	7%
Comparticipação PSA	954	1%	-	0%	954	1%
Autofinanciamento	8.695	11%	38.881	71%	47.576	35%
Endividamento	45.307	57%	-	0%	45.307	34%
Total	79.649	100%	55.133	100%	134.782	100%

Fonte: Relatório da Auditoria à situação económico-financeira das administrações portuárias portuguesas, n.º 27/2006 de Outubro de 2006, Relatórios e Contas da APS, relativos aos anos de 2006 a 2011 e dados fornecidos pela APS

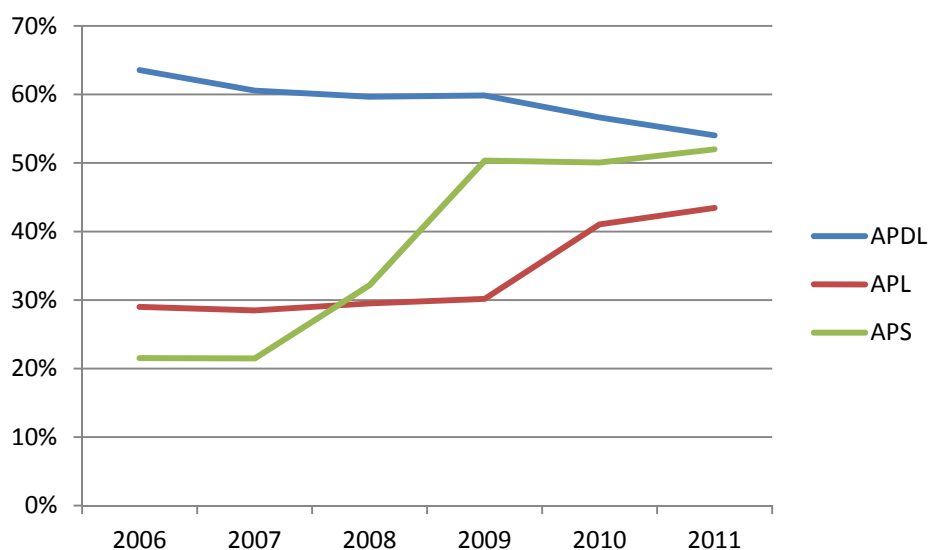
Os valores apresentados permitem concluir que esta administração portuária encontra-se próxima dos níveis da autossustentabilidade, sendo mais um exemplo de que as Administrações Portuárias podem alcançar a autossustentabilidade.

Receitas

Peso das rendas nas Vendas e prestação de serviços

Importa ainda analisar o peso das rendas das concessões nas receitas decorrentes das Vendas e prestação de serviços destas Administrações Portuárias (APDL, APL e APS), nesse sentido com base nos dados contantes dos relatórios de contas das sociedades anónimas para o período de 2006/2011, obtemos o seguinte cenário:

Gráfico 6: Peso das rendas nas Vendas e prestação de serviços



Fonte: Relatórios e Contas da APDL, APL e APS, relativos aos anos de 2006 a 2011

Na APDL, o valor das “rendas” decorrentes das concessões representam mais de 50% das Vendas e prestação de serviços, verificando-se uma tendência decrescente.

Quanto à APL, o peso das “rendas” no período de 2006/2009 ronda os 30%, tendo-se verificado um acréscimo nos anos de 2010 e 2011 para cerca de 40%.

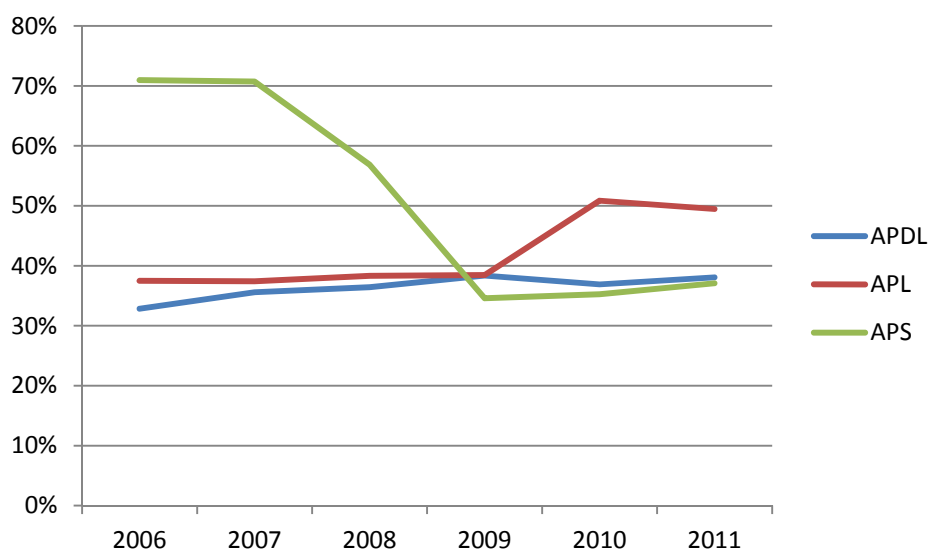
Por último, na APS, o cenário é idêntico ao registado na APL, mas com um crescimento do peso das rendas mais acentuado, no ano de 2006 estas representavam 29% do valor das Vendas e prestação de serviços, sendo que no ano de 2011 a contribuição das rendas situa-se nos 52%.

Igualmente da análise do gráfico supra pode-se aferir a tendência de convergência do peso das receitas para cerca de 50% do valor das Vendas e prestação de serviços.

Peso das receitas provenientes do Regulamento das Tarifas nas Vendas e prestação de serviços

No que concerne ao peso das receitas provenientes do Regulamento das Tarifas, temos ao seguinte cenário:

Gráfico 7: Peso das receitas provenientes do Regulamento das Tarifas nas Vendas e prestação de serviços



Fonte: Relatórios e Contas da APDL, APL e APS, relativos aos anos de 2006 a 2011

Quanto à APDL, o valor das receitas provenientes do Regulamento das Tarifas, no período de 2006/2011, oscila entre os 33% e os 38%, verificando-se uma tendência crescente.

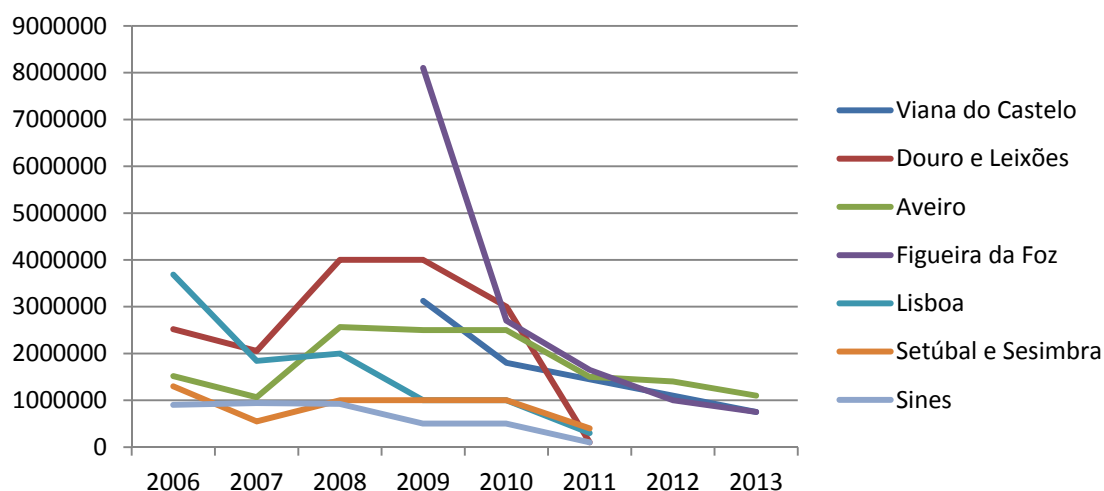
Na APL, o peso das receitas provenientes do Regulamento das Tarifas no período de 2006/2009 ronda os 37-38%, tendo-se verificado um acréscimo nos anos de 2010 e 2011 para cerca de 50%.

Por fim, na APS regista-se um cenário inverso ao registado nas outras Administrações Portuárias, uma vez que nos anos de 2006 e 2007, este tipo de receitas representava 71% do valor das Vendas e prestação de serviços, verificando-se um decréscimo acentuado até ao ano de 2011, no qual as receitas provenientes do Regulamento das Tarifas, apenas representam 37% do valor das Vendas e prestação de serviços.

Transferências do Orçamento de Estado

No que concerne aos valores das transferências do Orçamento de Estado, no período de 2006 a 2013, pode-se verificar que os montantes destas transferências apresentam uma tendência decrescente acentuada.

Gráfico 8: Transferências do Orçamento de Estado- 2006/2013



Fonte: Orçamentos de Estado de 2006 a 2013 (Lei n.º 60-A/2005, Lei n.º 53-A/2006, Lei n.º 67-A/2007, Lei n.º 64-A/2008, Lei n.º 3-B/2010, Lei n.º 55-A/2010, Lei n.º 64-B/2011 e Lei n.º 66-B/2012)

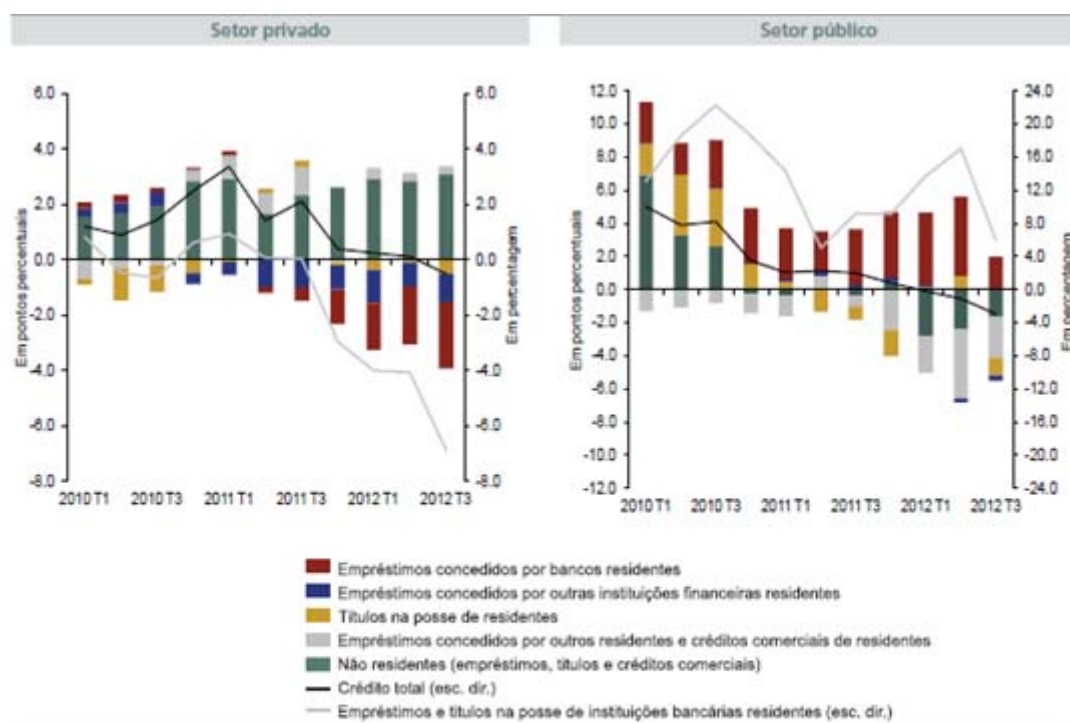
Nota: A Administração do Porto da Figueira da Foz, S. A. e a Administração do Porto de Viana do Castelo só foram criadas em 2008, através do Decreto-Lei n.º 210/2008, de 3 de novembro e do Decreto-Lei n.º 211/2008, de 3 de Novembro, respetivamente.

Face ao atual contexto económico e financeiro e de crise que Portugal está a atravessar, será previsível a continuação do decréscimo dos montantes das transferências do Orçamento de Estado para as Administrações Portuárias, o que irá originar um défice de financiamento nos investimentos em infraestruturas portuárias.

Surge assim a questão de como poderão as Administrações Portuárias cobrir este défice de financiamento.

Os números do Banco de Portugal (Banco de Portugal, 2012) mostram que o crédito concedido pelas instituições financeiras, em 2012, às sociedades não financeiras, tanto privadas como públicas, tem vindo a baixar com a crise, existindo no entanto uma diferenciação entre empresas privadas e empresas públicas não incluídas nas administrações públicas no que respeita à evolução do crédito bancário.

Gráfico 9: Crédito concedido às sociedades não financeiras (contributos para a taxa de variação anual)



Fonte: Banco de Portugal.

Notas: Contributos para a taxa de variação anual do crédito a sociedades não financeiras do setor privado e do setor público (não consolidam nas administrações públicas). O crédito total às sociedades não financeiras inclui todo o crédito concedido a estas (empréstimos, títulos, créditos comerciais) independentemente do setor que o concede. A taxa de variação anual do crédito total sociedades não financeiras do setor privado encontra-se ajustada de operações de tutelarização, reclassificações, vendas de ativos, abatimentos ao ativo e de reavaliações cambiais, bem como de outras operações de montante significativo sem impacto no efectivo financiamento das contrapartes. A taxa de variação anual do crédito total a sociedades não financeiras do setor público é calculada com base apenas na variação dos saldos, sem qualquer tipo de ajustamentos. Última observação: setembro 2012.

Fonte: Relatório de Estabilidade Financeira, do Banco de Portugal, de Novembro de 2012

Atualmente a Linha de Crédito BEI¹¹ financia investimentos de pequena e média dimensão, em Portugal, nos setores da indústria, dos serviços, do turismo, da energia e em infraestruturas, onde se enquadra o recurso ao crédito pelas AP, para a construção/renovação de infraestruturas, no entanto o presidente do Banco Europeu de Investimento (BEI), em 28 de Maio de 2013 denunciou que há uma linha crédito para as Pequenas e Médias Empresas - PME de mais de mil milhões de euros que só não foi desbloqueada porque a Comissão Europeia não ter dado o necessário aval, exigido pelas regras da concorrência. Facto que demonstra que inclusive este tipo de crédito, bem como o acesso ao crédito comercial tem vindo a ser dificultado.

¹¹ "O BEI, criado em 1958, pelo Tratado de Roma, é a instituição financeira da União Europeia que tem por missão promover o desenvolvimento equilibrado e a coesão económica e social dos seus estados-membros, contribuindo para a construção de uma Europa mais homogénea, cuja integração económica se reforça a par da concretização da União Monetária. Embora, a maioria dos seus empréstimos se destine a projectos nos estados-membros da UE, o BEI desenvolve também uma actividade no exterior da União, participando na implementação das políticas de ajuda ao desenvolvimento e de assistência financeira a favor de países de África, das Caraíbas e do Pacífico; da Bacia do Mediterrâneo; da Europa Central e Oriental; dos Balcãs Ocidentais; da América Latina; da Ásia e da África do Sul, no âmbito de Mandatos específicos para as referidas regiões. Para prosseguir estes objectivos, o Banco obtém no mercado de capitais grandes volumes de fundos que empresta, nas melhores condições, para o financiamento de projectos de investimento viáveis e conformes aos objectivos da União Europeia." (Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais)

Face ao acima exposto poder-se-á concluir que as principais fontes de financiamento das administrações portuárias, atualmente são as receitas próprias (provenientes das rendas das concessões), o crédito bancário e o recurso aos Fundos Comunitários a fundo perdido.

Admitindo que a atual tendência de transferência para os privados da gestão das operações (*landlord*) se mantem, ficam a cargo das AP os investimentos em infraestruturas portuárias, incluindo as acessibilidades marítimas e terrestres, e respetiva manutenção, a segurança e proteção nas áreas sob jurisdição portuária, bem como as acessibilidades informacionais. A cargo do sector privado (ao abrigo dos contratos de concessão) ficam os investimentos em supraestruturas, incluindo os equipamentos, e o trabalho portuário são do controlo e gestão do sector privado e no caso de necessidade de novas infraestruturas, a construção das mesmas na modalidade BOT – *Build, Operate and Transfer*.

8.3 Perspetivas Futuras

Nos anos mais próximos, as Administrações Portuárias, irão contar com um número limitados de fontes de financiamento para os seus investimentos em infraestruturas portuárias.

Como anteriormente descrito verificam-se:

- ✓ baixos níveis ou inexistência de transferências de verbas do Orçamento de Estado para as AP;
- ✓ dificuldades no acesso e concessão de crédito bancário;
- ✓ incompatibilidades entre o Mercado Comum e os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, que confirmam uma vantagem económica aos beneficiários.

- ✓ níveis de autossustentabilidade muito diversos em cada Administração Portuária;
- ✓ diminuição das verbas obtidas através de Fundos Comunitários.

No entanto, as Administrações Portuárias irão continuar a desenvolver os seus planos estratégicos de desenvolvimento e expansão de infraestruturas portuárias, necessitando de capitais para fazer face aos novos investimentos.

De acordo com as Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo – Portuário “As AP’s deverão orientar a sua gestão para critérios de eficiência e rigor compatíveis com a sua natureza de sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, tendo em conta, nomeadamente, os seguintes objectivos de eficiência económica:

- ✓ Auto-suficiência económica das AP’s;
- ✓ Investimento orientado pelo mercado;
- ✓ Viabilidade económico-financeira dos projectos;
- ✓ Financiamento partilhado dos investimentos (público/privado).” (MOPTC, 2007).

O Livro Branco dos Transportes da UE, “Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos” (Comissão Europeia, 2011), de 28 de Março de 2011, estabelece metas ambiciosas para a transferência de carga do modo rodoviário para modos menos poluentes, designadamente procurar transferir para os modos marítimo/fluviál e ferroviário as seguintes quotas do tráfego de mercadorias em distâncias superiores a 300 km:

- ✓ 30% até 2030
- ✓ 50% até 2050,

O cumprimento destas metas exigirá infraestruturas adequadas e o desenvolvimento de corredores eficientes e ecológicos.

Ainda no ano de 2011, e já no quadro das preocupações relacionadas com a situação financeira e económica do país registam-se as seguintes iniciativas:

- ✓ Memorando de Entendimento Sobre as Condicionalidades de Política Económica¹² (Ministério das Finanças, 2011), assinado em 17 de Maio de 2011, entre o Estado Português, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, o qual prevê medidas a serem aplicadas ao sector portuário durante os dois últimos trimestres de 2011.

Para o 3º trimestre de 2011 era exigida a apresentação de um Plano Estratégico dos Transportes que deveria incluir entre outras:

- “i. Uma análise aprofundada do sistema de transportes, incluindo a avaliação da capacidade existente, previsão da procura e projecção dos fluxos de tráfego;*
- ii. Medidas para integrar os serviços de transporte ferroviário, marítimo e aéreo no sistema logístico e de transportes global, nomeadamente melhorando a concorrência nestes meios de transporte;*
- iii. Medidas para facilitar a entrada de companhias aéreas de tarifas reduzidas, mediante utilização da infra-estrutura existente;*
- iv. Um conjunto de prioridades de investimento com uma estimativa das necessidades financeiras e das fontes de financiamento previstas, bem como das poupanças energéticas.”* (Ministério das Finanças, 2011)

Estas medidas terão de ser concretas, incluindo os instrumentos exatos para as atingir, sendo seleccionadas com base nos critérios de custo - eficácia.

No que concerne aos portos, durante o último trimestre de 2011, deviam ser aplicadas as seguintes medidas:

- “5.24. Definir uma estratégia para integrar os portos no sistema global de logística e transportes. Especificar os objectivos, o âmbito e as prioridades da estratégia, e a ligação ao Plano Estratégico para o sector dos Transportes.*
- 5.25. Desenvolver um enquadramento legal para facilitar a implementação da estratégia e melhorar o modelo de governação do sistema portuário. Em particular, definir as medidas necessárias para assegurar a separação da actividade de regulação, gestão dos portos e actividades comerciais.*

¹² Vulgarmente conhecido por “Plano da Troika”.

5.26. *Elaborar um relatório especificando os objectivos, os instrumentos e os ganhos de eficiência previstos em relação a iniciativas, tais como a interligação entre a CP Cargo e Ex-Port, a Janela Única Portuária e da Janela Única Logística.*

5.27. *Rever o quadro jurídico que rege o trabalho portuário tornando-o mais flexível, bem como limitar a definição do que constitui o trabalho portuário, aproximando a mais das disposições estipuladas no Código do Trabalho.”* (Ministério das Finanças, 2011)

- ✓ Plano Estratégico para os Transportes para o Horizonte 2011 – 2015 (Ministério da Economia e do Emprego, 2011), aprovado pelo Governo em 13 de Outubro de 2011:

Relativamente ao sector marítimo-portuário este plano foca 3 áreas de intervenção: regulação, trabalho portuário e investimento.

Este importante documento estabelece que *“No sector marítimo-portuário, que se tem vindo a desenvolver progressivamente, materializando a crescente importância do mar para a evolução da economia nacional, assistiu-se, nos últimos anos, a uma modernização das infra-estruturas portuárias e ao aumento do investimento nos portos portugueses. Para assegurar o desenvolvimento e o aumento de eficiência deste sector torna-se, porém, indispensável melhorar o modelo de governação do sistema portuário, bem como a regulação do trabalho portuário, com vista a uma maior competitividade das empresas e das exportações nacionais”*

Para além das melhorias do modelo de governação e da regulação do trabalho portuário, o Plano Estratégico dos Transportes elenca os seguintes projetos de investimento:

- o Terminal de Contentores de Leixões;
- o Plataforma Logística de Leixões;
- o Terminal de Contentores da Trafaria;
- o Terminal de Passageiros de Lisboa;
- o Terminal Vasco da Gama em Sines;
- o Ligação ferroviária Sines – Badajoz em bitola europeia;
- o Ligação ferroviária Aveiro – Salamanca em bitola europeia.

Recentemente (em 2013) a Comissão lançou uma nova iniciativa com o objetivo de melhorar as operações portuárias e as ligações à rede de transportes em 319 grandes portos marítimos da Europa.

Esta iniciativa insere-se no novo quadro comunitário de apoio que irá vigorar no espaço comunitário entre 2014 e 2020 e está diretamente relacionado com o projeto das Redes Transeuropeias de Transportes, não estando ainda definidos os valores e áreas de investimentos globais e específicos para os portos nacionais.

O comunicado da Comissão Europeia, de 23 de Maio de 2013, refere que *“as novas propostas poderão poupar à economia europeia 10 mil milhões de euros no horizonte de 2030 e contribuir para o estabelecimento de novas ligações marítimas de curta distância.”* (Comissão Europeia, 2013) e que *“Os financiamentos da UE ao abrigo do Mecanismo Interligar a Europa recentrar-se-ão nos projetos portuários identificados como prioridade para financiamento nos planos dos corredores da RTE-T¹³, bem como nas ligações dos portos às redes ferroviária, fluvial e rodoviária. Os portos serão incentivados a participar ativamente neste processo, por exemplo fornecendo dados sobre os fluxos de tráfego.”* (Comissão Europeia, 2013).

A Nota Informativa, igualmente de 23 de Maio de 2013 (Comissão Europeia, 2013), prevê um crescimento do volume de tráfego de mercadorias nos portos de cerca de 50% até 2030, este crescimento será ainda mais acentuado no tráfego de contentores. Identificando ainda uma grande diferenciação em termos de eficiência dos portos europeus.

Esta Nota Informativa refere que *“É necessário ajudar os portos a modernizarem os seus serviços, estabelecer melhores ligações entre os portos e assegurar que todos eles serão capazes de oferecer o melhor serviço possível. Significa isto que os portos menos eficientes se terão de pôr ao nível dos mais eficientes, o que implica mudar de mentalidade e aprender com estes.*

¹³ Nota:

RTE-Transporte (RTE-T) - redes transeuropeias que abrangem, simultaneamente, o transporte rodoviário e combinado, as vias navegáveis e os portos marítimos, bem como a rede ferroviária europeia de alta velocidade. Os sistemas inteligentes de gestão dos transportes também fazem parte desta categoria, assim como Galileo, o sistema europeu de radionavegação por satélite.

Redes transeuropeias de transportes (RTE-T): Programa cofinanciado e gerido diretamente pela Comissão, que visa o desenvolvimento das ligações e interconexões de base necessárias para eliminar os estrangulamentos à mobilidade existentes, realizar as secções em falta e concluir os eixos principais (designadamente os troços transfronteiriços), transpor as barreiras naturais e melhorar a interoperabilidade nos eixos principais. Este programa apoia sobretudo as vias ferroviárias e rodoviárias, tendo o apoio ao transporte marítimo ficado limitado à iniciativa das «autoestradas do mar» e a alguns projetos anuais (Tribunal de Contas Europeu, 2012).

A Comissão estima que esta iniciativa poderá poupar à economia da UE um montante que pode chegar a 10 000 milhões de euros até 2030 e reduzir em quase 7 % os custos portuários.” (Comissão Europeia, 2013) e que “A proposta reforça também a transparência dos financiamentos públicos, possibilitando que se conheça o destino dado aos fundos públicos e contribuindo para prevenir distorções da concorrência. As regras de transparência, mais detalhadas, permitirão um melhor escrutínio de determinadas práticas, favorecendo a participação de investidores privados, que precisam de segurança jurídica e de estabilidade a longo prazo. Em tempo de escassez crescente de recursos públicos, é necessário assegurar mais investimento privado.” (Comissão Europeia, 2013).

A Comissão tem vindo a propor um plano de ação, no qual se insere esta nova proposta legislativa para o setor portuário, o plano em apreço consagra oito ações que a Comissão deverá executar nos próximos anos para dar resposta aos grandes desafios com que se confrontam os portos da UE.

As oito ações são:

“Ação 1

Utilizar as futuras estruturas de corredor previstas nas novas orientações para a RTE-T a fim de identificar investimentos prioritários no âmbito do Mecanismo Interligar a Europa para promover a ligação dos portos às redes ferroviária, fluvial e rodoviária e incentivar os portos a fornecerem dados sobre os fluxos de tráfego que permitam uma melhor organização da logística intermodal.

Ação 2

Reforçar a ligação à RTE-T dos projetos no setor dos transportes financiados pelos fundos estruturais e de coesão, dando prioridade aos relacionados com o acesso portuário e as ligações dos portos ao interior. No âmbito das outras fontes de financiamento da UE, como os empréstimos concedidos pelo BEI ou outros instrumentos, assegurar-se-á a mesma coerência de investimento.

Ação 3

Verificar a correta aplicação da futura diretiva relativa à adjudicação de concessões e contratos públicos no setor portuário. No caso dos contratos que esta não abranja, verificar a correta aplicação dos princípios da igualdade de tratamento e da transparência consagrados no Tratado, tal como interpretados pelo Tribunal de Justiça.

Ação 4

Apoiar a simplificação administrativa nos portos, dando efeito prático aos esforços desenvolvidos no âmbito das iniciativas:

- ✓ *«Cintura azul», para simplificação dos procedimentos aduaneiros nos portos;*
- ✓ *Utilização harmonizada e coerente dos balcões únicos nacionais;*
- ✓ *«e-Maritime» (utilização de dados eletrónicos para reduzir a carga administrativa e conduzir as relações comerciais);*
- ✓ *«e-Freight», que visa facilitar a troca de informações nas cadeias logísticas multimodais e contribuirá para melhorar a eficiência dos portos enquanto plataformas multimodais importantes.*

Ação 5

Aclarar a aplicabilidade das regras da UE relativas aos auxílios estatais no setor portuário. A Comissão procede atualmente à modernização das regras aplicáveis aos auxílios estatais em todos os setores de atividade económica e irá, até finais de 2013, aclarar a noção de auxílio no âmbito do financiamento de infraestruturas, à luz, em particular, da evolução da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

Ação 6

Debater a adaptação do setor com os parceiros sociais no quadro do diálogo social europeu: os parceiros sociais ao nível da UE já acordaram num regulamento interno e num programa de trabalho comum aberto, devendo o comité ser oficialmente instituído em 19 de junho de 2013. A Comissão prestará assistência aos trabalhos do comité e avaliará em 2016 os progressos efetuados.

Ação 7

Promover a inovação, monitorizar o desempenho e analisar e discutir as necessidades em recursos humanos e as questões da higiene e segurança e da formação e qualificações profissionais nos portos da UE. Antes do final de 2013, a Comissão lançará dois projetos à escala da UE, no âmbito do 7.º Programa-Quadro de IDT, que se debruçarão sobre estas questões.

Ação 8

Apoiar a aplicação mais coerente de uma estrutura de taxas de utilização da infraestrutura portuária diferenciadas em função do desempenho ambiental. Até 2015, a Comissão irá propor os princípios da tarifação ambiental e promover o intercâmbio de boas práticas.” (Comissão Europeia, 2013)

Dois aspetos importantes que se pode retirar dos dois documentos supra, são o fato de preverem verbas destinadas ao financiamento de infraestruturas portuárias no âmbito comunitário entre 2014 e 2020 e de irem esclarecer a aplicabilidade das regras da UE relativas aos auxílios estatais no setor portuário.

A alteração das características materiais e técnicas das embarcações exige a adequação das infra e das superestruturas portuárias, sendo necessário produzir vias de acesso marítimo adequadas ao porte dos navios, berços de atracação que permitam o rápido início das operações de carregamento e descarregamento de mercadorias. É fundamental a existência de equipamentos adequados às características técnicas dos navios, bem como de mão-de-obra disponível para atuação contínua.

A adequação do porto às características do transporte e às necessidades dos transportadores constitui um fator de eleição quanto ao país, ao porto e ao terminal portuário a ser utilizado.

Assim, para que os portos se modernizem e ofereçam melhores ligações serão necessários investimentos, nomeadamente em infraestruturas, e a realização destes investimentos, implica para as Administrações Portuárias a necessidade de fontes de

financiamento ou modelos que transfiram para os privados grande parte do esforço de financeiro.

Face ao atual contexto económico e financeiro e de crise que Portugal está a atravessar, será previsível a continuação do decréscimo dos montantes das transferências do Orçamento de Estado para as Administrações Portuárias, sendo que das 5 principais AP, nos anos de 2012 e 2013 apenas Aveiro obteve verbas provenientes do OE.

Assim, esta tradicional fonte de financiamento não irá contribuir nos próximos anos para o financiamento de infraestruturas portuárias.

Crédito Bancário e Garantias

No que concerne ao crédito bancário, é necessário por vezes mais que as garantias constitucionais, dos direitos e deveres de cada um para com as entidades/organizações que nos relacionamos. A celebração de um contrato de crédito pressupõe direitos e obrigações: o direito de ter acesso a capital alheio e a obrigação de o devolver acrescido pelo seu custo, num prazo acordado.

Um dos elementos essenciais na contratação de um empréstimo bancário são as garantias oferecidas à entidade financeira. Sem garantias os bancos, em caso de incumprimento contratual, não teriam forma de recuperar os capitais cedidos. Sem garantias sólidas por parte do interessado é difícil poder ter acesso ao crédito bancário, se não impossível, pelo que a qualidade das garantias prestadas faz parte do processo de atribuição de capitais e sem a qual não existe acesso aos mesmos.

Os custos relacionados com a operação também estão dependentes das garantias apresentadas, sendo exemplo disso a variação do Spread a praticar em função do risco associado à operação.

Face ao supra mencionado torna-se necessário fazer um pequeno enquadramento do Domínio Público Marítimo, ou Domínio Público Hídrico, uma vez que é prática comercial na atribuição de créditos a existência de garantias reais, tais como a hipoteca e as AP exercem a sua atividade nas áreas do domínio público hídrico afetas às administrações portuárias.

O Domínio Público Marítimo, ou Domínio Público Hídrico, é um conceito do direito português, estabelecido em 1864 e que diz respeito às águas públicas, sendo habitual subdividi-lo em:

- ✓ Domínio marítimo;
- ✓ Domínio fluvial;
- ✓ Domínio lacustre;
- ✓ Outros bens.

O Estado é titular dos bens que compõem o domínio público hídrico detendo sobre eles plenos poderes, sendo, por isso, usual designá-los por bens dominiais.

Por se encontrar integrado no domínio público do Estado, os bens, naturais ou artificiais, que o constituem estão, nos termos da lei, submetidos a um regime especial de proteção em ordem a garantir que desempenhem o fim de utilidade pública a que se destinam, regime que os subtrai à disciplina jurídica dos bens do domínio privado tornando-os “inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis”.

O Domínio Público Marítimo em Portugal é atualmente regido pelas Leis 58/2005, de 29 de Dezembro (Lei da água) e 54/2005, de 15 de Novembro (Lei da titularidade dos recursos hídricos), sendo a Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro), que transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva nº 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, que estabelece as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas, e no seu artigo 13º delega nas Administrações portuárias algumas competências.

Uma vez que as AP não podem apresentar, na contração de um empréstimo bancário, como garantia real, um título de posse de um bem que compõe o domínio público hídrico é difícil ter acesso ao crédito bancário, os custos relacionados com a operação aumentam e o Spread a praticar é completamente diferente, pois o risco da operação é totalmente distinto.

Assim o recurso ao crédito bancário pode-se torna mais oneroso para as AP, pelo que esta fonte de financiamento deverá ser o último recurso.

Auxílios Estatais

Quanto aos auxílios estatais, ainda não é clara se a sua atribuição para financiamento das infraestruturas portuárias constitui fator de distorção da concorrência, pelo que os esclarecimentos sobre a aplicabilidade das regras da EU relativas aos auxílios estatais no sector portuário irão ser um importante instrumento de trabalho no sentido de possibilitar a atribuição deste tipo de ajuda no âmbito do financiamento das infraestruturas portuárias.

Autofinanciamento

O autofinanciamento está intimamente ligado ao desempenho e competitividade de cada porto e em Portugal Continental podemos assistir a diferentes cenários. Para que um porto possa ser autossustentável e autofinanciar-se deverá apostar na promoção do seu “produto”, no conhecimento e satisfação das necessidades dos seus “clientes”, na prestação de serviços de maior qualidade e fiabilidade. Mas dado que não são as AP que prestam os serviços terá de existir uma grande ligação e diálogo com os concessionários, uma vez que são estes o rosto do porto nas relações com os clientes.

Face ao importante papel do concessionário a AP deverá acompanhar de perto as concessões, analisando não só os níveis de movimentação que dão origem à componente variável das rendas, mas também ter um papel ativo na promoção do porto.

Só com o aumento do volume de movimentações de carga nas concessionárias e que a AP verá um aumento das suas receitas provenientes do Regulamento Tarifas.

Assim, mais movimento de navios e cargas no porto implicam mais receitas por via das tarifas e no âmbito das rendas, na componente variável.

Capital Privado

Face às limitações de verbas para financiamento das infraestruturas portuárias, as AP podem ainda recorrer a capital privado, através de concessões de obras públicas, ou seja delegar no concessionário (agente económico privado) a responsabilidade de construir uma obra pública e de a explorar durante um determinado período de tempo, recebendo

as receitas resultantes da exploração da obra construída. Findo o prazo da concessão os bens reverterem a favor da concedente livre de qualquer ónus e encargos.

Ficando assegurado que o concessionário nunca será dono das instalações nem dos equipamentos construídos e operados por si, uma vez que no final do prazo este devolve a “obra” à administração pública. De notar que no caso de uma AP recorrer a capital privado, através de concessões de obras públicas, não poderá recorrer aos Fundos Comunitários, uma vez que a infraestrutura está a ser “desenvolvida” por um terceiro que não a AP. Tal implica que todos os procedimentos e despesas são realizados pelo concessionário, não podendo o concedente apresentar um pedido de cofinanciamento comunitário, uma vez que os fundos para este tipo projetos são apenas para o Estado ou entidades estatais (empresas estatais, institutos públicos).

Fundos Comunitários

Mas caso a AP realize por si as infraestruturas portuárias, esta deverá usar o autofinanciamento e o recurso aos Fundos Comunitários.

De notar que o recurso aos Fundos Comunitários implica um conjunto de pressupostos e de custos adicionais.

A infraestrutura portuária a construir terá de estar enquadrada nos objetivos do quadro comunitário em vigor, a AP deverá constituir um *dossier* de candidatura com as devidas peças, nomeadamente:

- ✓ Declaração da Autoridade Responsável pela Fiscalização dos Sítios da Rede Natura 2000
- ✓ Análise Custo-Benefício¹⁴ na ótica da:
 - o análise financeira;
 - o análise socioeconómica; e
 - o análise de sensibilidade e risco.
- ✓ Informação relativa ao cumprimento das regras de concorrência no âmbito da União Europeia

¹⁴ **Análise custo-benefício** – “abordagem teórica aplicada à avaliação sistemática quantitativa de um projecto público ou privado, para determinar se, ou em que medida, o projecto é oportuno numa perspectiva pública ou social.” (Comissão Europeia, 2003).

- ✓ o impacto da participação comunitária na realização do projeto,
- ✓ estudos de viabilidade¹⁵
- ✓ No caso de ser previsível que o projeto gere receitas¹⁶ decorrentes de taxas ou encargos a suportar pelos utentes, é necessário especificar as mesmas (tipos e nível dos encargos, princípios ou legislação que serviram de base para a fixação dos mesmos).

A apresentação deste tipo de documentos é um custo adicional para o projeto.

Outro fato importante é que nem todo o projeto é considerado elegível para efeitos de cofinanciamento. Assim existem componentes que não irão ser cofinanciadas por fundos comunitários e para as componentes elegíveis as AP terão de dispor de pelo menos 15% para completar as verbas comunitárias.

O processo dos pagamentos através dos fundos comunitários serão efetuados até ao limite de 95% do montante máximo do apoio para a operação, nas seguintes modalidades:

- ✓ a título de reembolso, na sequência da confirmação da elegibilidade das despesas constantes dos pedidos de pagamento apresentados, acompanhados de cópia dos documentos de despesa realizada e paga pelo beneficiário (fatura e recibo ou documentos de valor probatório equivalente), ou
- ✓ a título de adiantamento, mediante a apresentação das cópias das respetivas faturas, ficando neste caso o beneficiário obrigado a apresentar à autoridade de gestão, no prazo máximo aproximadamente um mês, contado a partir da data de pagamento da comparticipação, os comprovativos do pagamento integral da despesa que serviu de base ao pagamento do adiantamento.

¹⁵ **Estudo de viabilidade** – “estudo de um projecto proposto, para determinar se é suficientemente interessante para justificar uma preparação mais detalhada.” (Comissão Europeia, 2003).

¹⁶ **Projeto gerador de receitas** – “na aceção do artigo 55.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, operação relativa a um investimento em infra-estruturas cuja utilização implica o pagamento de taxas directamente a cargo dos utilizadores ou qualquer operação de venda ou aluguer de terrenos ou edifícios ou ainda qualquer outra prestação de serviços a título oneroso.” (Committee of the Coordination of Funds, 2008).

O pagamento do saldo final da operação (5%) será apenas autorizado após a apresentação pelo beneficiário do Relatório Final e confirmação da execução da operação nos termos previstos no contrato.

O processo de apresentação de um pedido de pagamento intermédio até à efetiva receção da verba poderá demorar cerca de um mês, já no caso do pagamento de saldo estamos perante um processo mais demorado.

Existem ainda outras obrigações que assistem ao beneficiário, tais com a apresentação de relatórios anuais de execução e a manutenção de um *dossier* específico da operação e assegurar a existência de um sistema contabilístico separado ou de um código contabilístico adequado para todas as transações relacionadas com a operação, de acordo com as normas contabilísticas nacionais.

O *dossier* em apreço deverá conter toda a documentação técnica, contabilística e financeira que comprova a realização física e financeira do projeto e do seu financiamento, durante um período que vai até aos três anos posteriores ao encerramento parcial ou total do Programa no qual o financiamento está incluído.

Dado que os fundos comunitários não participam as verbas referentes a trabalhos a mais, o projeto deverá ser suportado por peças técnicas adequadas e atualizadas, um caderno de encargos claro, entre outros. Acresce que em termos de contratação pública é imperativo que todos os normativos legais, tanto nacionais como comunitários, sejam respeitados, não sendo suficiente o visto do Tribunal de Contas para validar a legalidade do procedimento concursal.

A AP/beneficiária de um projeto comunitário deverá ter consciência de que para cumprir todas as obrigações e minimizar o risco de correções financeiras e respetivas devoluções de fundos tem de ter um elemento financeiro e um jurista em regime de quase total dedicação à operação. Esta afetação de recursos será um custo acrescido para a AP.

Síntese das Alternativas

Face a todos os aspetos acima descritos em termos de vantagens/desvantagens, obrigações e condicionantes, colocam-se três cenários possíveis de realização dos investimentos e respetivo financiamento:

- ✓ a realização das infraestruturas pelas AP, com recurso a capitais próprios e alheios (sem a inclusão de capitais privados);
- ✓ o recurso a capitais privados através da concessão de obras públicas, no regime, de BOT – *Build, Operate and Transfer*, o qual corresponde a uma modalidade específica de parceria entre o sector público e um agente privado em que este tem a responsabilidade pela construção e operação de uma determinada infraestrutura pública durante um período previamente delimitado, findo o qual esta retorna para a posse do Estado;
- ✓ a realização conjunta das infraestruturas pelas AP e por privados.

O processo de decisão do tipo de modelo de financiamento a usar deverá ser precedido de:

- ✓ estudos prévios, que analisem as rentabilidades face a diferentes cenários, os quais deveram, ainda, ser objeto de análise de sensibilidade;
- ✓ estudos de avaliação da atratividade do negócio na perspetiva de uma eventual concessionária, bem como a consideração dos impactos no plano económico e social;
- ✓ estudos prévios de mercado, através de consultas ao mercado e de ampla difusão de informação relevante;
- ✓ análise das linhas de créditos disponíveis e respetivas condições (empréstimos BEI e crédito bancário comercial);
- ✓ análise do enquadramento da infraestrutura no âmbito dos fundos comunitários, verbas disponíveis, taxas de cofinanciamento e obrigações decorrentes de uma eventual candidatura ao financiamento.

Outro aspeto fundamental para determinar o modo de financiamento é o tipo de infraestrutura em causa, uma vez que caso se trate de molhes de proteção, quebra-mar,

acessibilidades rodoviárias ou ferroviárias será mais difícil a captação de capitais privados, dado tratarem-se de investimentos sobre os quais estes não irão ter uma taxa de retorno do investimento de forma direta. Caso de trate de cais, terraplenos, parques de contentores e/ou outras mercadorias ou edifícios, será mais fácil atrair capitais privados provenientes das empresas concessionárias.

Cenários

a) Cenário da realização das infraestruturas pelas AP, com recurso a capitais próprios e alheios (sem a inclusão de capitais privados)

O cenário, em que a AP toma a seu cargo a realização das infraestruturas com recurso a capitais próprios e alheios (sem a inclusão de capitais privados), acontece quando estamos perante infraestruturas do tipo molhes de proteção, quebra-mar, acessibilidades rodoviárias ou ferroviárias.

Neste caso a AP poderá apenas recorrer ao autofinanciamento, aos fundos comunitários e ao endividamento. O orçamento de Estado não deverá ser tido em conta face à tendência de decréscimo e até mesmo inexistência deste tipo de transferências para as AP.

Quadro 8: Fontes de Financiamento Cenário da realização das infraestruturas pelas AP, com recurso a capitais próprios e alheios (sem a inclusão de capitais privados)

Fontes de Financiamento	Infraestruturas rodoviárias	Infraestruturas ferroviárias	Quebra-mar	Cais	Ancoradouros
Fundos Comunitários	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Orçamento de Estado	Inexistência ou valores de pouco significado	Inexistência ou valores de pouco significado	Inexistência ou valores de pouco significado	Inexistência ou valores de pouco significado	Inexistência ou valores de pouco significado
Capitais privados através da participação	Não	Não	Não	Não	Não
Capitais próprios das AP	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fontes de Financiamento	Infraestruturas rodoviárias	Infraestruturas ferroviárias	Quebra-mar	Cais	Ancoradouros
Endividamento (recurso ao crédito)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Capitais privados através das concessões	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

Fonte: Autor

b) Cenário do recurso a capitais privados, através da concessão de obras públicas, no regime, de BOT – *Build, Operate and Transfer*

O cenário, em que a AP recorre a capitais privados para a construção, ocorre quando estamos perante infraestruturas do tipo cais, terraplenos, parques de contentores e/ou outras mercadorias ou edifícios.

Nestes caso é da responsabilidade da empresa concessionária a obtenção de fontes de financiamento para o desenvolvimento das infraestruturas, o que normalmente ocorre com recursos privados e endividamento. As AP nestes casos entregam a construção e operação de uma determinada infraestrutura pública durante um período previamente delimitado, findo o qual esta retorna para a posse do Estado, recebendo a AP uma contrapartida financeira, denominada de renda, pela concessão de serviço público das infraestruturas.

Quadro 9: Fontes de Financiamento Cenário do recurso a capitais privados, através da concessão de obras públicas, no regime, de BOT – *Build, Operate and Transfer*

Fontes de Financiamento	Edifícios	Terraplenos
Fundos Comunitários	Não	Não
Orçamento de Estado	N/A	N/A
Capitais privados através da comparticipação	N/A	N/A
Capitais próprios das AP	Não	Não
Endividamento (recurso ao crédito por parte das AP)	Não	Não
Capitais privados através das concessões	Sim	Sim

Fonte: Autor

c) Cenário da realização conjunta das infraestruturas pelas AP e por privados

Quando estamos perante a necessidade da realização de infraestruturas do tipo molhes de proteção, quebra-mar, acessibilidades rodoviárias ou ferroviárias, cais, terraplenos, parques de contentores e/ou outras mercadorias ou edifícios, as AP podem chamar a si os capitais privados através de uma realização conjunta das infraestruturas.

Quadro 10: Fontes de Financiamento Cenário da realização conjunta das infraestruturas pelas AP e por privados

Fontes de Financiamento	Infraestruturas rodoviárias	Infraestruturas ferroviárias	Quebra-mar	Cais	Ancoradouros	Edifícios	Terraplenos
Fundos Comunitários	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim/Não
Orçamento de Estado	Inexistência ou valores de pouco significado	Inexistência ou valores de pouco significado	Inexistência ou valores de pouco significado	Inexistência ou valores de pouco significado	Inexistência ou valores de pouco significado	Não	Não
Capitais privados através da comparticipação	Possibilidade de comparticipação por parte dos privados	Possibilidade de comparticipação por parte dos privados	Possibilidade e de comparticipação por parte dos privados	Possibilidade de comparticipação por parte dos privados	Possibilidade de comparticipação por parte dos privados	N/A	N/A
Capitais próprios das AP	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	N/A	N/A
Endividamento (recurso ao crédito)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Capitais privados através das concessões	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Sim	Sim

Fonte: Autor

Neste cenário as AP, para a construção de molhes de proteção, quebra-mar, acessibilidades rodoviárias ou ferroviárias, as AP podem recorrer ao autofinanciamento,

aos fundos comunitários, à participação de capitais privados e ao endividamento. Neste panorama, o orçamento de Estado não deverá ser tido em conta face à tendência de decréscimo e até mesmo inexistência deste tipo de transferências para as AP.

Quanto à construção de cais, terraplenos, parques de contentores e/ou outras mercadorias ou edifícios a AP, através das concessões pode delegar no concessionário este investimento. Existindo assim uma partilha de responsabilidades e de investimentos.

Dos três cenários supra pode-se retirar a conclusão de que a participação do capital privado será cada vez mais importante dada a limitação crescente dos orçamentos públicos, o que requer compromissos a longo prazo dos investidores privados no sector.

O estabelecimento de compromissos a longo prazo prende-se com o facto de apenas ser economicamente vantajoso aos privados investirem em infraestruturas portuárias se tiverem garantias de poder retirar vantagens destas por períodos longos e assim obterem o retorno do investimento efetuado.

Quanto ao recurso aos fundos comunitários, apesar das obrigações inerentes à atribuição deste tipo de fundos, estes representam uma fonte de financiamento para a realização de infraestruturas do tipo molhes de proteção, quebra-mar, acessibilidades rodoviárias ou ferroviárias. Evidentemente que estes fundos serão complementados com recurso ao autofinanciamento.

O endividamento, face ao atual contexto de económico e financeiro, às dificuldades no acesso ao crédito, as condições menos vantajosas, deverá ser uma fonte de financiamento a ponderar apenas quando esgotadas as outras hipóteses, apesar de as taxas de juro atualmente se encontrarem com valores baixos em relação às praticadas no passado.

9. Conclusão

Face às metas estabelecidas no Livro Branco dos Transportes da UE, “Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos” (Comissão Europeia, 2011), de 28 de Março de 2011, às alterações das características materiais e técnicas das embarcações e aos projetos de investimento elencados no Plano Estratégico dos Transportes para o Horizonte 2011 – 2015” (Ministério da Economia e do Emprego, 2011), os portos terão de realizar fortes investimentos na criação e modernização de infraestruturas portuárias e das ligações ferroviárias.

Para a realização destes investimentos será necessário as Administrações Portuárias estudarem as opções de financiamento economicamente mais vantajosas.

Atualmente, as AP contam com um número limitado de fontes de financiamento para os seus investimentos em infraestruturas portuárias, uma vez que se verificam:

- ✓ baixos níveis ou inexistência de transferências de verbas do Orçamento de Estado para as AP;
- ✓ dificuldades no acesso e concessão de crédito bancário;
- ✓ incompatibilidades entre o Mercado Comum e os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, que confirmam uma vantagem económica aos beneficiários.
- ✓ níveis de autossustentabilidade muito diversos em cada Administração Portuária;
- ✓ diminuição das verbas obtidas através de Fundos Comunitários.

De acordo com as Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo – Portuário “As AP’s deverão orientar a sua gestão para critérios de eficiência e rigor compatíveis com a sua natureza de sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, tendo em conta, nomeadamente, os seguintes objectivos de eficiência económica:

- ✓ Auto-suficiência económica das AP’s;
- ✓ Investimento orientado pelo mercado;

- ✓ *Viabilidade económico-financeira dos projectos;*
- ✓ *Financiamento partilhado dos investimentos (público/privado)."*

Acresce que, Portugal está atualmente a atravessar um período de crise em termos económicos e financeiros, no qual é expectável a continuação do decréscimo dos montantes das transferências do Orçamento de Estado para as Administrações Portuárias, o que origina um défice de financiamento nos investimentos em infraestruturas portuárias.

No entanto, as Administrações Portuárias irão continuar a desenvolver os seus planos estratégicos de desenvolvimento e expansão de infraestruturas portuárias, necessitando de capitais para fazer face aos novos investimentos.

Para o desenvolvimento e expansão das infraestruturas portuárias as AP devem assim recorrer a:

- ✓ **Financiamento partilhado dos investimentos (público/privado), através da concessão de obras públicas, no regime, de BOT – *Build, Operate and Transfer*;**
- ✓ **Fundos comunitários;**
- ✓ **Autofinanciamento; e**
- ✓ **Endividamento, ainda que de forma residual.**

O recurso a estas 4 formas de financiamento, pela ordem acima enunciada, permitirá a partilha do esforço de financiamento pelo sector público e privado, o aproveitamento das verbas comunitárias a fundo perdido, uma minimização do esforço de capital por parte das AP e a redução do nível de endividamento.

De notar que, a participação do capital privado será cada vez mais importante dada a limitação crescente dos orçamentos públicos, o que requer compromissos a longo prazo dos investidores privados no sector.

O estabelecimento de compromissos a longo prazo prende-se com o facto de apenas ser economicamente vantajoso aos privados investirem em infraestruturas portuárias se tiverem garantias de poder retirar vantagens destas por períodos longos e assim obterem o retorno do investimento efetuado.

Quanto ao recurso aos fundos comunitários, apesar das obrigações inerentes à atribuição deste tipo de fundos, estes representam uma fonte de financiamento para a realização de infraestruturas do tipo molhes de proteção, quebra-mar, acessibilidades rodoviárias ou ferroviárias. Evidentemente que estes fundos serão complementados com recurso ao autofinanciamento.

O endividamento, face ao atual contexto de económico e financeiro, às dificuldades no acesso ao crédito, as condições menos vantajosas, deverá ser uma fonte de financiamento a ponderar apenas quando esgotadas as outras hipóteses, apesar de as taxas de juro atualmente se encontrarem com valores baixos em relação às praticadas no passado.

Bibliografia

Banco de Portugal. (2012). *Relatório de Estabilidade Financeira*.

COM (1997) 678 final. COM.

COM (2000) 121/02. Comissão das Comunidades Europeias.

COM(2004) 327 final. Comissão das Comunidades Europeias.

Comissão das Comunidades Europeias. (14 de Fevereiro de 2001). Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão sobre o Financiamento Público e as Práticas Tarifárias dos Portos Marítimos Comunitários.

Comissão Europeia. (23 de Maio de 2013). Comunicado de imprensa IP/13/451. *Comissão propõe modernização de 300 grandes portos marítimos*.

Comissão Europeia. (2011). *LIVRO BRANCO - Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos*. Bruxelas.

Comissão Europeia. (2003). Manual de análise de custos e benefícios dos projectos de investimento (Fundos Estruturais - FEDER, Fundo de Coesão e ISPA).

Comissão Europeia. (23 de Maio de 2013). Nota Informativa Memo/13/448. *Portos marítimos europeus no horizonte de 2030: os desafios*. Bruxelas.

Comissão Europeia. (Junho de 2006). Public Financing and Charging Practices of Seaports in the EU.

Committee of the Coordination of Funds. (18 de Junho de 2008). COCOF 07/0074/03-EN - Information Note to the COCOF - Guidance Note on Article 55 of Council Regulation (EC) No 1083/2006: Revenue-Generating Projects. Bruxelas.

Eurocid. (s.d.). *Portal de informação europeia em língua portuguesa*. Obtido em 25 de Maio de 2013, de Portal de informação europeia em língua portuguesa: http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=602#q

Franco, A. d. (1992). *Finanças Públicas e Direito Financeiro* (4.^a Edição ed.). Coimbra.

Fundação Francisco Manuel dos Santos. (2013). *A economia, a sociedade e os fundos estruturais - 25 anos de Portugal Europeu*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais. (s.d.). *Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais*. Obtido em 09 de Junho de 2013, de <http://www.gpeari.min-financas.pt/relacoes->

internacionais/relacoes-multilaterais/instituicoes-financeiras-internacionais/instituicoes-europeias/bei/o-que-e-bei

Gonçalves, P. (1999). *A Concessão de Serviços Públicos*. Almedina.

GPERI. (s.d.). Obtido em 19 de Maio de 2013, de Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais: <http://www.gperi.moptc.pt/cs2.asp?idcat=1362>

Haralambides, H. (2002). Competition, Excess Capacity and the Pricing of Ports Infrastructure. *International Journal of Maritime Economics* , pp. 323-347.

INE. (s.d.). *Sistema Integrado de Metainformação*. Obtido em 19 de Maio de 2013, de <http://smi.ine.pt/Conceito/Detalhes/4688?modal=1>

ISL. (2006). *Public Financing and Charging Practices of Sea Ports in the E.U.*

Ministério da Economia e do Emprego. (13 de Outubro de 2011). Plano Estratégico dos Transportes para o Horizonte 2011 – 2015.

Ministério das Finanças. (17 de Maio de 2011). *Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica*. Obtido em Maio de 2013, de http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf

MOPTC. (2007). *Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo– Portuário*.

Notteboom, T. E., & Winkelmans, W. (2001). Structural changes in logistics: how will port authorities face the challenge? *Maritime Policy & Management* .

Parlamento Europeu. (2011). *Auxílios Estatais aos Portos Marítimos da EU*. Parlamento Europeu.

QCA. (s.d.). Obtido em 19 de Maio de 2013, de <http://www.qca.pt/glossario/default.asp?idletras=f&idgl=194#texto>

QCA. (s.d.). Obtido em 19 de Maio de 2013, de Quadro Comunitário de Apoio III: <http://www.qca.pt/glossario/default.asp?idletras=f&idgl=195#texto>

QREN. (s.d.). *Quadro de Referência Estratégico Nacional*. Obtido em 25 de Maio de 2013, de <http://www.qren.pt/np4/qren>

Rocha, A. F. (Agosto de 2012). A gestão e a concessão das áreas portuárias. Leixões.

Tribunal de Contas. (2006). *Relatório da Auditoria à situação económico-financeira das administrações portuárias portuguesas*.

Tribunal de Contas Europeu. (2012). *A utilização dos fundos estruturais e do fundo de coesão para cofinanciar infraestruturas de transportes nos portos marítimos constitui um investimento eficaz?*

União Europeia. (s.d.). *Europa - Sínteses da legislação da UE*. Obtido em 25 de Maio de 2013, de http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/state_aid_pt.htm

World Bank. (2007). *World Bank Port Reform Toolkit, Second Edition*.

Referências Legais

Nacionais

- ✓ Decreto-Lei n.º 36976, de 20 de Julho de 1948;
- ✓ Decreto-Lei n.º 348/86, de 16 de Outubro;
- ✓ Decreto-Lei n.º 309/87, de 7 de Agosto;
- ✓ Decreto-Lei n.º 324/94 de 30 de Dezembro;
- ✓ Decreto-Lei n.º 335/98, de 3 de Novembro;
- ✓ Decreto-Lei n.º 336/98, de 3 de Novembro;
- ✓ Decreto-Lei n.º 337/98, de 3 de Novembro;
- ✓ Decreto-Lei n.º 338/98, de 3 de Novembro;
- ✓ Decreto-Lei n.º 339/98, de 3 de Novembro;
- ✓ Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro;
- ✓ Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de Novembro;
- ✓ Decreto-Lei n.º 334/2001, de 24 de Dezembro;
- ✓ Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril;
- ✓ Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro;
- ✓ Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro;
- ✓ Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro;
- ✓ Decreto-Lei n.º 210/2006, de 27 de Outubro;
- ✓ Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro;
- ✓ Decreto-Lei n.º 146/2007, de 27 de Abril;
- ✓ Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto;
- ✓ Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro;
- ✓ Decreto-Lei n.º 210/2008, de 3 de Novembro;
- ✓ Decreto-Lei n.º 211/2008, de 3 de Novembro;
- ✓ Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro;
- ✓ Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril;
- ✓ Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro;
- ✓ Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro;
- ✓ Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro;

Comunitárias

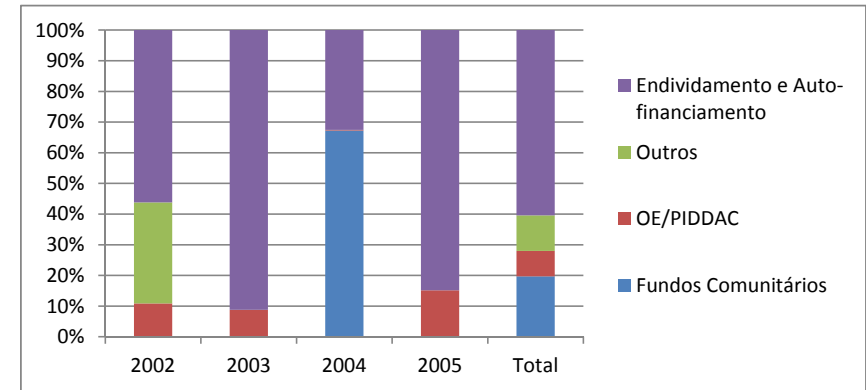
- ✓ Directiva nº 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro;
- ✓ Tratado da União Europeia, atual Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

Anexos

**Anexo I – Fontes de Financiamento do Investimento das 5 Principais
Administrações Portuárias – 2002 a 2005**

Fontes de Financiamento do Investimento das 5 Principais Administrações Portuárias

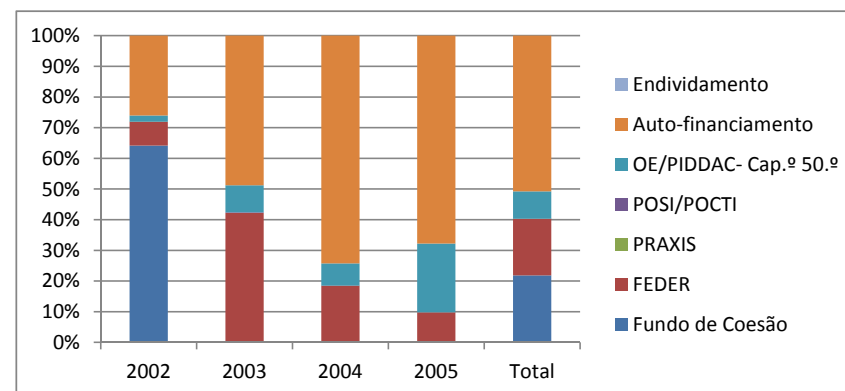
APL			Unid: Mil euros			
	2002	2003	2004	2005	Total	%
Fundos Comunitários			4.267		4.267	20%
OE/PIDDAC	829	300	13	646	1.788	8%
Outros	2.507				2.507	12%
Endividamento e Auto-financiamento	4.279	3.111	2.063	3.621	13.074	60%
Total por ano	7.615	3.411	6.343	4.267	21.636	100%



Fonte: Relatório da Auditoria à situação económico-financeira das administrações portuárias portuguesas, n.º 27/2006 de Outubro de 2006

Fontes de Financiamento do Investimento das 5 Principais Administrações Portuárias

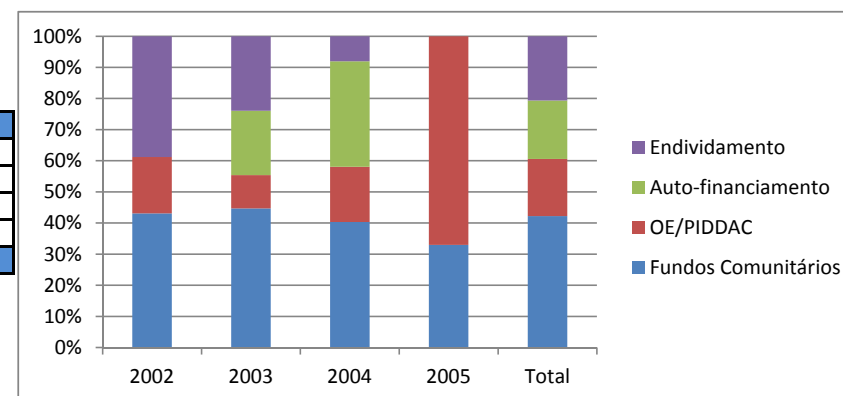
APDL		Unid: Mil euros				
	2002	2003	2004	2005	Total	%
Fundo de Coesão	7.850				7.850	22%
FEDER	951	3.441	1.516	720	6.628	18%
PRAXIS	3				3	0%
POSI/POCTI		15	1		16	0%
OE/PIDDAC- Cap.º 50.º	248	720	595	1.658	3.221	9%
Auto-financiamento	3.183	3.975	6.094	4.998	18.250	51%
Endividamento					-	0%
Total por ano	12.235	8.151	8.206	7.376	35.968	100%



Fonte: Relatório da Auditoria à situação económico-financeira das administrações portuárias portuguesas, n.º 27/2006 de Outubro de 2006

Fontes de Financiamento do Investimento das 5 Principais Administrações Portuárias

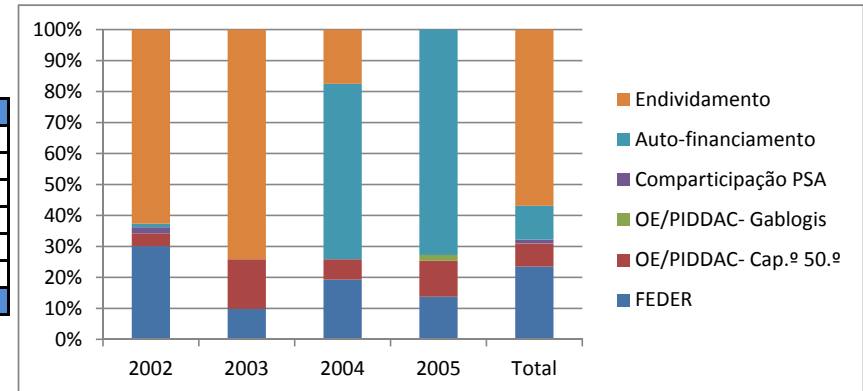
APA	2002	2003	2004	2005	Total	%
Fundos Comunitários	7.983	17.489	10.599	2.143	38.214	42%
OE/PIDDAC	3.362	4.170	4.675	4.357	16.564	18%
Auto-financiamento		8.096	8.902		16.998	19%
Endividamento	7.185	9.351	2.119		18.655	21%
Total por ano	18.530	39.106	26.295	6.500	90.431	100%



Fonte: Relatório da Auditoria à situação económico-financeira das administrações portuárias portuguesas, n.º 27/2006 de Outubro de 2006

Fontes de Financiamento do Investimento das 5 Principais Administrações Portuárias

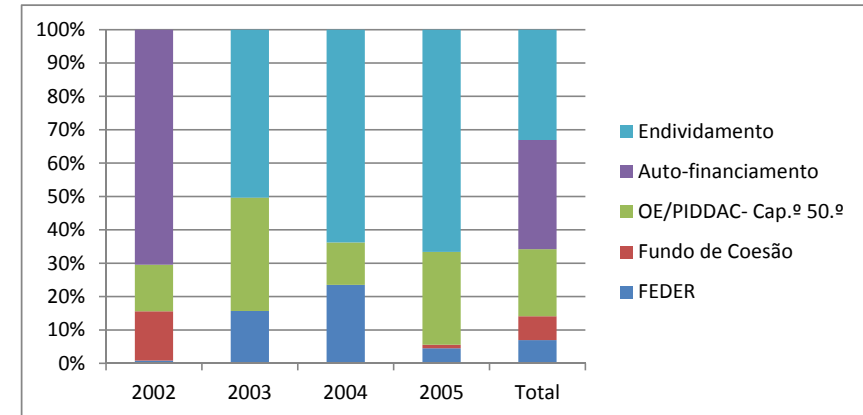
APS		Unid: Mil euros				
	2002	2003	2004	2005	Total	%
FEDER	14.551	1.764	1.871	504	18.690	23%
OE/PIDDAC- Cap.º 50.º	1.995	2.879	636	424	5.934	7%
OE/PIDDAC- Gablogis				69	69	0%
Comparticipação PSA	954				954	1%
Auto-financiamento	539	-	5.496	2.660	8.695	11%
Endividamento	30.307	13.302	1.698	-	45.307	57%
Total por ano	48.346	17.945	9.701	3.657	79.649	100%



Fonte: Relatório da Auditoria à situação económico-financeira das administrações portuárias portuguesas, n.º 27/2006 de Outubro de 2006

Fontes de Financiamento do Investimento das 5 Principais Administrações Portuárias

APSS		Unid: Mil euros				
	2002	2003	2004	2005	Total	%
FEDER	105	572	864	313	1.854	7%
Fundo de Coesão	1.820			75	1.895	7%
OE/PIDDAC- Cap.º 50.º	1.716	1.240	468	1.927	5.351	20%
Auto-financiamento	8.682				8.682	33%
Endividamento		1.836	2.344	4.615	8.795	33%
Total por ano	12.323	3.648	3.676	6.930	26.577	100%



Fonte: Relatório da Auditoria à situação económico-financeira das administrações portuárias portuguesas, n.º 27/2006 de Outubro de 2006

**Anexo II – Fontes de Financiamento do Investimento da APDL, APL e
APS - 2002 a 2011**

Fontes de Financiamento do Investimento da APDL, APL e APS - 2002 a 2011

APS Unid: Mil euros

Fontes de Financiamento	2002	2003	2004	2005	Total 2002/2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2006/2011	Total 2002/2011
Fundos Comunitários	14.551	1.764	1.871	504	18.690	6.597	1.164	1.190	2.041	1.790	169	12.952	31.642
Orçamento de Estado	1.995	2.879	636	493	6.003	833	868	650	463	400	88	3.300	9.303
Comparticipação PSA	954	-	-	-	954	-	-	-	-	-	-	-	954
Auto-financiamento	539	-	5.496	2.660	8.695	8.633	5.639	2.000	640	44	21.925	38.881	47.576
Endividamento	30.307	13.302	1.698	-	45.307	-	-	-	-	-	-	-	45.307
Total por ano	48.346	17.945	9.701	3.657	79.649	16.062	7.671	3.840	3.144	2.235	22.182	55.133	134.782

APDL Unid: Mil euros

Fontes de Financiamento	2002	2003	2004	2005	Total 2002/2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2006/2011	Total 2002/2011
Fundos Comunitários	8.804	3.456	1.517	720	14.497	11.121	15.972	4.284	1.917	7.601	5.324	46.219	60.716
Orçamento de Estado	248	720	595	1.658	3.221	2.329	1.899	3.700	3.700	2.400	88	14.116	17.337
Auto-financiamento	3.183	3.975	6.094	4.998	18.250	8.970	17.881	15.165	11.341	50.014	21.623	124.994	143.244
Endividamento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total por ano	12.235	8.151	8.206	7.376	35.968	22.420	35.752	23.149	16.958	60.015	27.035	185.329	221.297

APL Unid: Mil euros

Fontes de Financiamento	2002	2003	2004	2005	Total 2002/2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2006/2011	Total 2002/2011
Fundos Comunitários	-	-	4.267	-	4.267	-	-	-	-	-	591	591	4.858
Orçamento de Estado	829	300	13	646	1.788	1.934	1.821	1.850	840	875	263	7.582	9.370
Outros	2.507	-	-	-	2.507	-	-	-	-	-	-	-	2.507
Endividamento e Auto-financiamento	4.279	3.111	2.063	3.621	13.074	20.581	42.615	27.608	19.565	22.189	12.199	144.758	157.832
Total por ano	7.615	3.411	6.343	4.267	21.636	22.515	44.436	29.458	20.405	23.064	13.052	152.930	174.566

Fontes:

Relatório da Auditoria à situação económico-financeira das administrações portuárias portuguesas, n.º 27/2006 de Outubro de 2006

Relatórios e Contas da APDL, relativos aos anos de 2006 a 2011

Relatórios e Contas da APL, relativos aos anos de 2006 a 2011 e dados fornecidos pela APL

Relatórios e Contas da APS, relativos aos anos de 2006 a 2011 e dados fornecidos pela APS

**Anexo III – Vendas e prestação de serviços da APDL, APL e APS -
2006 a 2011**

Vendas e prestação de serviços

Unidade: Euros

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
APDL						
Vendas e prestação de serviços	37.827.601	39.446.852	42.087.074	40.886.309	42.968.423	45.624.433
Concessões	24.045.725	23.893.298	25.107.778	24.470.189	24.333.582	24.650.279
Regulamento Tarifas	12.424.050	14.042.404	15.329.925	15.681.119	15.857.997	17.375.618
Outros	1.357.826	1.511.150	1.649.371	735.001	2.776.844	3.598.536
APL						
Vendas e prestação de serviços	47.333.369	49.424.792	50.543.920	49.727.115	36.849.738	39.078.295
Concessões	13.725.763	14.072.500	14.909.053	15.003.423	15.122.034	16.979.587
Regulamento Tarifas	17.741.053	18.483.043	19.370.858	19.121.947	18.738.221	19.326.983
Outros	15.866.553	16.869.249	16.264.009	15.601.745	2.989.483	2.771.725
APS						
Vendas e prestação de serviços	34.130.756	34.073.442	33.080.598	30.292.899	30.809.262	30.897.127
Concessões	7.344.497	7.314.185	10.639.136	15.248.475	15.422.704	16.061.946
Regulamento Tarifas	24.213.450	24.090.595	18.807.778	10.472.966	10.856.207	11.456.252
Outros	2.572.809	2.668.662	3.633.683	4.571.458	4.530.351	3.378.929

Fonte: Relatórios e Contas da APDL, APL e APS, relativos aos anos de 2006 a 2011

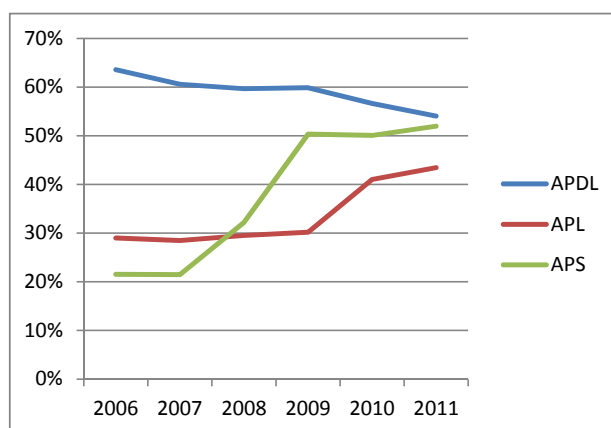
**Anexo IV – Peso das rendas nas Vendas e prestação de serviços da
APDL, APL e APS - 2006 a 2011**

Peso das rendas nas Vendas e prestação de serviços

Unidade: Euros

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
APDL						
Vendas e prestação de serviços	37.827.601	39.446.852	42.087.074	40.886.309	42.968.423	45.624.433
concessões	24.045.725	23.893.298	25.107.778	24.470.189	24.333.582	24.650.279
APL						
Vendas e prestação de serviços	47.333.369	49.424.792	50.543.920	49.727.115	36.849.738	39.078.295
concessões	13.725.763	14.072.500	14.909.053	15.003.423	15.122.034	16.979.587
APS						
Vendas e prestação de serviços	34.130.756	34.073.442	33.080.598	30.292.899	30.809.262	30.897.127
concessões	7.344.497	7.314.185	10.639.136	15.248.475	15.422.704	16.061.946

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006/2011
APDL	64%	61%	60%	60%	57%	54%	59%
APL	29%	28%	29%	30%	41%	43%	34%
APS	22%	21%	32%	50%	50%	52%	38%



Fonte: Relatórios e Contas da APDL, APL e APS, relativos aos anos de 2006 a 2011

Anexo V – Peso das receitas provenientes do Regulamento das Tarifas nas Vendas e prestação de serviços da APDL, APL e APS - 2006 a 2011

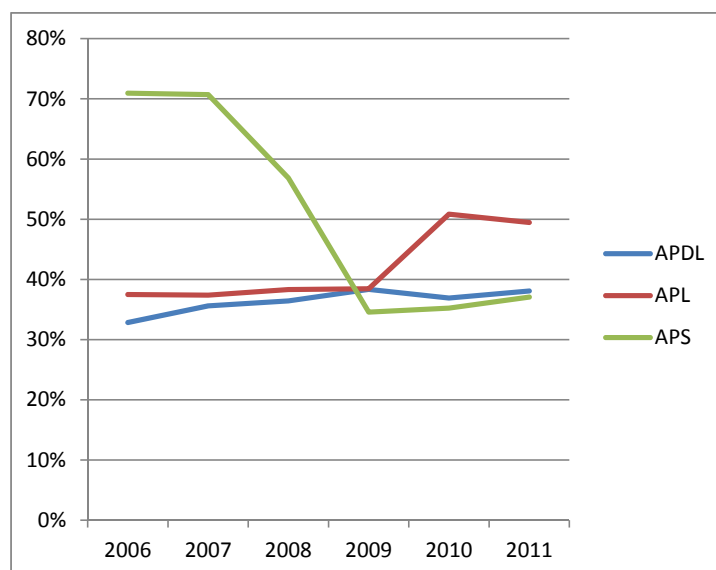
Peso das receitas provenientes do Regulamento das Tarifas nas Vendas e prestação de serviços

Unidade: Euros

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
APDL						
Vendas e prestação de serviços	37.827.601	39.446.852	42.087.074	40.886.309	42.968.423	45.624.433
Regulamento Tarifas	12.424.050	14.042.404	15.329.925	15.681.119	15.857.997	17.375.618
APL						
Vendas e prestação de serviços	47.333.369	49.424.792	50.543.920	49.727.115	36.849.738	39.078.295
Regulamento Tarifas	17.741.053	18.483.043	19.370.858	19.121.947	18.738.221	19.326.983
APS						
Vendas e prestação de serviços	34.130.756	34.073.442	33.080.598	30.292.899	30.809.262	30.897.127
Regulamento Tarifas	24.213.450	24.090.595	18.807.778	10.472.966	10.856.207	11.456.252

No caso da APS o Regulamento Tarifas inclui a tarifa de pilotagem

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006/2011
APDL	33%	36%	36%	38%	37%	38%	36%
APL	37%	37%	38%	38%	51%	49%	42%
APS	71%	71%	57%	35%	35%	37%	51%



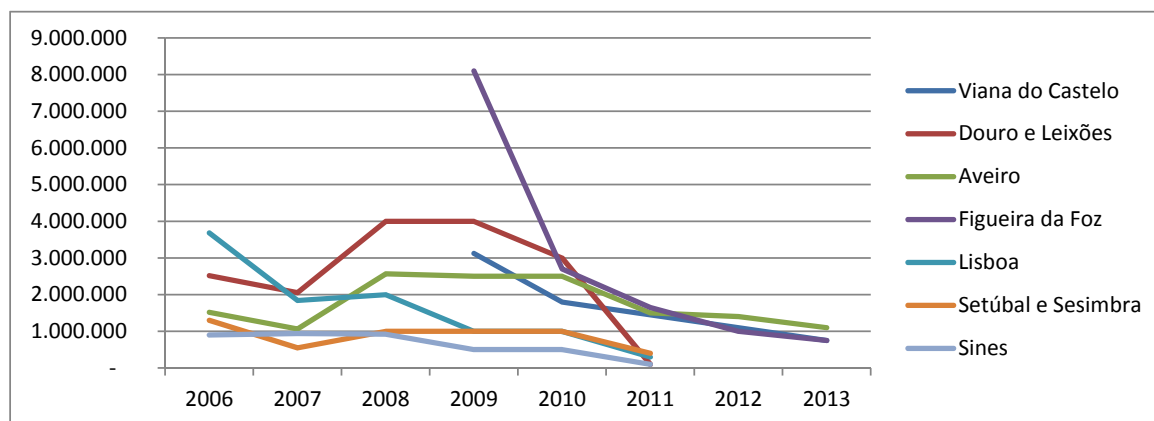
Fonte: Relatórios e Contas da APDL, APL e APS, relativos aos anos de 2006 a 2011

**Anexo VI – Transferências do Orçamento de Estado para as
Administrações Portuárias – 2006 a 2013**

Transferências do Orçamento de Estado- 2006/2013

Unid: Mil euros

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Viana do Castelo				3.126.000	1.800.000	1.450.000	1.100.000	750.000
Douro e Leixões	2.518.000	2.053.500	4.000.000	4.000.000	3.000.000	100.000		
Aveiro	1.518.000	1.065.000	2.564.779	2.500.000	2.500.000	1.500.000	1.400.000	1.100.000
Figueira da Foz				8.100.000	2.700.000	1.650.000	1.000.000	750.000
Lisboa	3.685.000	1.843.000	2.000.000	1.000.000	1.000.000	300.000		
Setúbal e Sesimbra	1.300.000	550.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	400.000		
Sines	900.000	938.186	922.500	500.000	500.000	100.000		



Fonte: Orçamentos de Estado de 2006 a 2013 (Lei n.º 60-A/2005, Lei n.º 53-A/2006, Lei n.º 67-A/2007, Lei n.º 64-A/2008, Lei n.º 3-B/2010, Lei n.º 55-A/2010, Lei n.º 64-B/2011 e Lei n.º 66-B/2012)

Nota: A Administração do Porto da Figueira da Foz, S. A. e a Administração do Porto de Viana do Castelo só foram criadas em 2008, através do Decreto-Lei n.º 210/2008, de 3 de novembro e do Decreto-Lei n.º 211/2008, de 3 de Novembro, respetivamente.