

# **Auditoria**

## **às Administrações Portuárias**

- Relatório Global -





PROCESSO N.º 03/06 – AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 23/2007 – 2ª SECÇÃO

**AUDITORIA ÀS ADMINISTRAÇÕES  
PORTUÁRIAS**  
– Relatório Global –

Setembro 2007

---

Este Relatório de Auditoria está disponível no sítio do Tribunal de Contas [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)

Para mais informações sobre o Tribunal de Contas contacte:

TRIBUNAL DE CONTAS  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

*Tel.* 00 351 21 794 51 00  
*Fax:* 00 351 21 793 60 33  
*Linha Azul:* 00 351 21 793 60 08/9  
*Email:* [geral@tcontas.pt](mailto:geral@tcontas.pt)



## **ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO**

**I**

### **SUMÁRIO EXECUTIVO**

Introdução, Conclusões e Recomendações

**II**

### **CORPO DO RELATÓRIO**

**III**

### **RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS**

**IV**

### **ANEXOS**

---



## FICHA TÉCNICA

### Equipa de Auditoria

#### *Coordenação*

António Garcia (Auditor Chefe)

#### *Equipa*

Maria da Conceição Botelho dos Santos

Sofia Ferreira dos Santos

### Coordenação Geral

Gabriela Ramos (Auditora Coordenadora)

### Tratamento de texto, concepção e arranjo gráfico

Ana Salina

---



## COMPOSIÇÃO DA 2ª SECÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE APROVOU O RELATÓRIO

**Relator:**

Conselheiro Dr. Carlos Moreno

**Adjuntos:**

Conselheiro Dr. João Pinto Ribeiro

Conselheiro Dr. José Alves Cardoso

---



# ÍNDICE

|            |  |           |
|------------|--|-----------|
| <b>I</b>   | <b>SUMÁRIO EXECUTIVO.....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>1</b>   | <b>INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>5</b>  |
| 1.1.       | Exercício do contraditório .....   | 5         |
| <b>2</b>   | <b>CONCLUSÕES GLOBAIS.....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>II</b>  | <b>CORPO DE RELATÓRIO .....</b>  | <b>11</b> |
| <b>3</b>   | <b>O ESTADO ACCIONISTA .....</b>   | <b>11</b> |
| 3.1.       | As orientações estratégicas.....   | 11        |
| 3.2.       | As orientações Estratégicas para o sector.....                           | 11        |
| <b>4</b>   | <b>O REGULADOR .....</b>   | <b>12</b> |
| <b>5</b>   | <b>AS ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS .....</b>                                | <b>13</b> |
| 5.1.       | A Zona Portuária .....   | 13        |
| 5.2.       | O Desempenho Operacional.....  | 13        |
| 5.3.       | O Desempenho Económico-financeiro.....                                   | 18        |
| 5.4.       | Volume de Investimento concretizado .....                                | 25        |
| 5.5.       | O Esforço Financeiro Público .....                                       | 26        |
| 5.6.       | Pessoal das AP .....   | 28        |
| 5.7.       | As concessões de serviço público para a movimentação de mercadorias..... | 30        |
| 5.8.       | Questões constrangedoras ao desenvolvimento portuário .....              | 33        |
| <b>III</b> | <b>DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS .....</b>                    | <b>35</b> |
| <b>6</b>   | <b>DESTINATÁRIOS .....</b>   | <b>35</b> |
| <b>7</b>   | <b>PUBLICIDADE .....</b>   | <b>35</b> |
| <b>8</b>   | <b>EMOLUMENTOS.....</b>  | <b>36</b> |

---

## SIGLAS

|                         |   |
|-------------------------|---|
| <b>AP</b>               | Administrações Portuárias   |
| <b>APA</b>              | Administração do Porto de Aveiro  |
| <b>APDL</b>             | Administração dos Portos do Douro e Leixões   |
| <b>APL</b>              | Administração do Porto de Lisboa  |
| <b>APS</b>              | Administração do Porto de Sines   |
| <b>APSS</b>             | Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra  |
| <b>BEI</b>              | Banco Europeu de Investimento   |
| <b>CA</b>               | Conselho de Administração   |
| <b>CIVA</b>             | Código do Imposto sobre Valor Acrescentado  |
| <b>CML</b>              | Câmara Municipal de Lisboa  |
| <b>CMO</b>              | Câmara Municipal de Oeiras  |
| <b>DGPA</b>             | Direcção-geral das Pescas e Agricultura   |
| <b>DL</b>               | Decreto-Lei   |
| <b>DR</b>               | Diário da República   |
| <b>EPAP</b>             | Estatuto de Pessoal das Administrações Portuárias   |
| <b>INTOSAI</b>          | International Organization of Supreme Audit Institutions  |
| <b>IPT</b>              | Investimento Portuário Total  |
| <b>IPTM</b>             | Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P.  |
| <b>IVA</b>              | Imposto sobre o Valor Acrescentado  |
| <b>OE</b>               | Orçamento de Estado   |
| <b>Roll On/Roll Off</b> | Carga que se encontra acondicionada em reboque ou semireboque que entra ou sai do navio que a transporta por mar. |
| <b>S. A.</b>            | Sociedade Anónima   |
| <b>SEE</b>              | Sector Empresarial do Estado  |
| <b>TC</b>               | Tribunal de Contas  |
| <b>TMB</b>              | Terminal Multiusos do Beato   |
| <b>TMPB</b>             | Terminal Multiusos do Poço Bispo  |
| <b>VAB</b>              | Valor Acrescentado Bruto  |



## Índice de QUADROS e GRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| QUADRO N.º1 RELAÇÃO DOS TERMINAIS PORTUÁRIOS                            | 13 |
| QUADRO N.º2 VOLUME DO COMÉRCIO EXTERNO PORTUGUÊS                        | 13 |
| GRÁFICO 1 COMÉRCIO EXTERNO SEGUNDO OS MODOS DE TRANSPORTE - 2005        | 13 |
| GRÁFICO 2 MOVIMENTO DE MERCADORIAS                                      | 14 |
| GRÁFICOS 3 MOVIMENTO POR TIPO DE MERCADORIAS                            | 15 |
| QUADROS 3 CAPACIDADE DISPONÍVEL POR TIPO DE MERCADORIAS                 | 15 |
| GRÁFICOS 4 VOLUME DE NEGÓCIOS   | 18 |
| GRÁFICOS 5 RESULTADOS   | 19 |
| GRÁFICO 6 EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO BANCÁRIO                            | 21 |
| GRÁFICOS 7 INDICADORES DE RENTABILIDADE                                 | 22 |
| QUADRO 4 INDICADORES DE GESTÃO E SEGURANÇA                              | 23 |
| GRÁFICO 8 VOLUME DE INVESTIMENTO PORTUÁRIO TOTAL (IPT) REALIZADO        | 25 |
| GRÁFICO 9 REPARTIÇÃO DO IPT PELAS AP                                    | 25 |
| GRÁFICO 10 VOLUME DE INVESTIMENTO REALIZADO POR ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA | 26 |
| QUADRO 5 ESFORÇO FINANCEIRO DO ESTADO 2002–2006                         | 27 |
| GRÁFICO 11 PERCENTAGEM DE FINANCIAMENTO PÚBLICO                         | 28 |
| GRÁFICOS 12 NÚMERO DE EFECTIVOS/CUSTOS COM PESSOAL                      | 28 |
| GRÁFICO 13  | 29 |
| PRODUTIVIDADE DO TRABALHO NAS AP  | 29 |
| QUADRO 6 RELAÇÃO DOS TERMINAIS PORTUÁRIOS                               | 30 |
| QUADRO 7 CARACTERIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO   | 31 |





# I Sumário Executivo

## 1 INTRODUÇÃO

Concluídas as auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas às cinco sociedades anónimas, de capitais exclusivamente públicos, que gerem, em Portugal continental, os principais portos comerciais, o Tribunal entende oportuno estabelecer um **Relatório Global**, agrupando as conclusões transversais apuradas quanto ao sector portuário e à gestão portuária e compreendendo, ainda, uma actualização de dados a 2006, bem como o seguimento já dado a algumas das suas Recomendações anteriores.

O presente **Relatório Global**, assente nas auditorias realizadas, entre 2006 e 2007, às cinco Administrações Portuárias, a seguir mencionadas, não substitui os relatórios oportunamente aprovados e divulgados, pois é neles que as matérias ora sumariadas encontram o desenvolvimento necessário à sua apreensão e esclarecimento cabal e, sobretudo, é neles que se particularizam as conclusões específicas resultantes de cada uma dessas auditorias:

- ✓ **APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S. A.**  
*Relatório n.º 52/2006-2ª Secção.*
- ✓ **APA – Administração do Porto de Aveiro, S. A.**  
*Relatório n.º 42/2006-2ª Secção.*
- ✓ **APL – Administração do Porto de Lisboa, S. A.**  
*Relatório n.º 19/2007-2ª Secção.*
- ✓ **APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S. A.**  
*Relatório n.º 28/2006-2ª Secção.*
- ✓ **APS – Administração do Porto de Sines, S. A.**  
*Relatório n.º 38/2006-2ª Secção.*

Foi igualmente considerado, para a elaboração deste relatório global, o Relatório n.º 27/2006-2ª Secção do Tribunal de Contas, referente à Auditoria à Situação Económico-Financeira das Administrações Portuárias Portuguesas, aprovado e divulgado pelo Tribunal em 4 de Outubro de 2006.

Tendo em atenção os critérios de oportunidade do presente Relatório, o Tribunal decidiu actualizar, sempre que possível, os dados constantes daqueles relatórios ao ano 2006, tendo para isso utilizado, exclusivamente, as informações constantes dos Relatórios e Contas de 2006, devidamente aprovados e entregues neste Tribunal, pelas empresas em causa. Também se fez o ponto de situação do desenvolvimento de algumas recomendações anteriores do Tribunal.

### 1.1. Exercício do contraditório

Dado que, no tocante a cada um dos 5 relatórios de auditoria, de que o presente faz síntese, foi, ampla e exaustivamente, dado cumprimento ao princípio do contraditório, ouvindo-se cada uma das entidades auditadas e publicando-se, até, as suas respostas integrais, em anexo aos referidos relatórios, não há, neste documento de consolidação, que repetir aquele procedimento, até porque, para além da actualização de certos dados e de um seguimento parcial de recomendações anteriores do TC, não existe qualquer **juízo novo** de **mera apreciação de censura** que não tenha sido objecto de contraditório.

## 2 CONCLUSÕES GLOBAIS

Da análise das matérias comuns às Administrações Portuárias (AP), resultante das auditorias individuais oportunamente realizadas, conclui-se, sucintamente, o seguinte:

### ❖ Quanto à actuação do Accionista Estado

1. O **accionista Estado** **cumpriu**, em 2007, pela primeira vez, desde a publicação do DL 558/99, de 17-12, o art.º 11º deste diploma legal, ao celebrar com os gestores públicos das AP **contratos de gestão** que fixaram **objectivos estratégicos** quantificáveis para o mandato 2005-2007.

**O Tribunal sublinha este passo marcadamente positivo e que concretiza múltiplas e anteriores Recomendações por ele feitas nesse sentido.**

2. A tutela sectorial das AP, ou seja, o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, colocou, em Dezembro de 2006, à discussão pública as suas Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo Portuário.

Este aspecto é de **relevante importância**, uma vez que a ausência de uma estratégia nacional para o sector, que presidisse aos Planos de Desenvolvimento Estratégicos **particulares de cada AP**, deu origem a que **a competição entre portos nacionais tenha sido mais frequente e visível do que a cooperação**, com a agravante de que tal **competição** interna, pelos mesmos **objectivos e quota de mercado nacional**, porque não razoável **fomentou desperdícios de recursos públicos**, ao não promover a criação de **sinergias**, nem ao estimular a **rentabilização dos investimentos** já concretizados.

### ❖ Quanto à actuação do Estado Legislador

3. O **financiamento público** aos projectos portuários, para além de não **revelar coerência** de crescimento sustentado, não se encontra regulamentado, **nem assente em critérios objectivos e transparentes**.
4. **Não existe no sector portuário uma política tarifária uniforme**, que estimule as AP a privilegiar o retorno dos seus capitais próprios investidos, em detrimento da sua dependência de subsídios públicos.
5. De acordo com o constante nas Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo Portuário de Dezembro de 2006, o IPTM – Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P. – **entidade reguladora do sector, continuará a manter, no futuro, funções incompatíveis entre si**: as de regulação económica e técnica e as de gestor dos portos com menor expressão económica.

**Não fica assim garantida a absoluta independência** de quem **exerce as funções** de regulação no sector, as quais foram – unanimemente – considerado pelas AP como **insuficientes**, face ao necessário.

**O Tribunal recomenda uma revisão urgente deste aspecto.**

6. O **actual regime jurídico da Operação e do Trabalho Portuário** caracteriza-se por ser **inadequado e inflexível**, carecendo as empresas autorizadas para a cedência de mão-de-obra portuária de adequada fiscalização e regulação efectiva.

**Sobre esta questão, o Chefe do Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações informou, em 20-08-2007, este Tribunal de que está em curso a revisão do regime jurídico da Operação e do Trabalho Portuário, no âmbito da actual alteração à Lei dos Portos.**



O Tribunal espera que a concretização desta medida se revele oportuna e adequada às necessidades.

❖ **Quanto ao desempenho económico-financeiro e operacional das AP**

**7. No que respeita à APDL – Administração Portuária dos Portos do Douro e Leixões, S. A:**

■ A APDL, para além de ser uma empresa que mostra solidez financeira, destaca-se das demais AP por ser **a que revela maior consistência, coerência e estabilidade no seu bom desempenho económico-financeiro**, sempre positivo, entre 2002 e 2006. Esta situação deve-se a uma **gestão pragmática e eficiente**, levada a cabo pelos seus gestores.

■ Esta empresa, que administra o segundo maior porto, em termos de movimentação de mercadorias (14.016 mil toneladas, em 2006), é aquela cuja actividade portuária gera mais receitas das cinco AP.

Todavia, há que salientar que a APDL foi a empresa que mostrou, entre 2002 e 2006, o menor crescimento do negócio das cinco AP (14%), o que aponta para a maturação da sua actividade. **Situação que poderá ser invertida, desde que se aposte na rentabilização das consideráveis disponibilidades infraestruturais existentes no porto de Leixões para o movimento de granéis, carga geral e carga contentorizada.**

■ De realçar, ainda, que é também a única empresa do sector que não contraiu, entre 2002 e 2006, qualquer **empréstimo bancário**, pese embora seja a que mais recursos despendeu, nos últimos dois anos, em projectos de investimento, 29,8 milhões de euros.

■ Finalmente é de registar que a APDL é a AP que, ao longo do período em apreço, revela melhores índices de produtividade do trabalho.

**8. Em relação à APS – Administração do Porto de Sines, S. A:**

■ A APS é a empresa **líder no movimento portuária nacional**, detendo, em 2006, 43% da quota do mercado. **É também a empresa que mais cresceu, entre 2002 e 2006**, quer em termos do seu movimento total, 35%, quer do seu Volume de Negócios, 48,6%.

Esta atitude de crescimento continuado, aliada ao facto de o porto de Sines ser o que apresenta maior disponibilidade já instalada para a movimentação de mercadorias, sobretudo de granéis, permite admitir que o mesmo tem condições para, se adequadamente dirigido, consolidar a sua tendência sempre crescente e alcançar uma posição de destacada relevância no sector portuário nacional.

■ De registar, ainda, que no exercício económico de 2006, a APS conseguiu, pela primeira vez no período de 2002-2006, alcançar resultados operacionais positivos de 3,7 milhões de euros. Porém, é a empresa mais endividada do sector (66,7 milhões de euros, em 2006) e a única AP cujos rácios económico-financeiros evidenciam uma evolução negativa, face ao ano de 2002.

■ Finalmente, é de realçar que a APS tem vindo a registar um aumento da **produtividade do trabalho** sempre crescente, posicionando-se, em 2006, como a segunda AP com maior produtividade, uma vez que registou, nesse ano, valores ligeiramente superiores aos alcançados pela APL.

## 9. Em relação à APL – Administração do Porto de Lisboa, S. A:

- A APL tem a particularidade de explorar um vasto património, que representava, em 2006, 37% do seu volume de Negócios, pelo que o seu desempenho é fortemente influenciado por essa actividade, que não integra a exploração portuária.
- Trata-se da **empresa que gere o maior porto nacional**, quer em termos de área, quer em número de terminais portuários para o movimento de mercadorias (20 terminais), ocupando, porém, o terceiro lugar em termos de movimentação de carga total, 12.246 mil toneladas, em 2006.
- **Líder no movimento de carga geral contentorizada**, apresenta desafogadas capacidades instaladas e disponíveis, para fazer face a eventuais crescimentos do movimento de granéis e de contentores, mas já excedeu a sua capacidade instalada no que respeita ao movimento de carga geral fraccionada.
- Desde 2003 que regista Resultados Operacionais positivos, embora, em 2006, tenha sofrido um decréscimo dos mesmos, de 41%, face ao ano precedente, devido ao agravamento dos seus custos operacionais.
- A APL é a empresa que melhor rentabilizou os seus Capitais Próprios e Activos; porém, para além de fortemente endividada (57 milhões de euros, em 2006), **não revela solidez financeira**.

## 10. No que concerne à APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S. A:

- A APSS possuía, em 2006, 10% da quota do mercado nacional. Porém, **é a única empresa que regista um movimento significativo de roll on/roll off**, detendo, ainda, uma capacidade

instalada, não rentabilizada, para este tipo de mercadoria, o que lhe permitirá crescer neste segmento de mercado.

**Destaca-se a elevada taxa de rentabilização das infra-estruturas existentes no porto de Setúbal, com excepção do movimento de carga contentorizada, a qual exige premência na rentabilização das respectivas infra-estruturas existentes no porto.**

A APSS, embora com resultados operacionais sempre negativos, entre 2002 e 2006, demonstra uma tendência decrescente dos mesmos, tendo alcançado, em 2006, menos 831 mil euros. De facto, pesem embora as suas fragilidades financeiras, da análise dos seus rácios económico-financeiros, destaca-se o seu **crecente bom desempenho**.

- De realçar que esta empresa é a que regista o menor endividamento das cinco AP analisadas, 10,7 milhões de euros, em 2006, decorrente do facto de também ter sido a que menos despendeu, entre 2002-2006, em projectos de investimento, ao que não será estranho a mencionada alta taxa de rentabilização das infra-estruturas existentes nesse porto.

## 11. Em relação à APA – Administração do Porto de Aveiro, S. A.:

- É a empresa pública que gere o porto com menor expressão comercial, detendo apenas 5% da quota de mercado nacional. Todavia, nos anos de 2005 e 2006, alcançou a posição de **líder nacional no movimento de carga geral fraccionada**, ocupando 72% da sua capacidade.



- De salientar que esta empresa, até 2006, inclusive, **ainda não tinha registado qualquer movimento roll-on/roll off**, apesar de ter construído, em 2004, um terminal específico para este tipo de carga, que custou cerca de 15,7 milhões de euros. Tal **evidencia deficiente planeamento**, no que respeita a este projecto e consequente **má rentabilização dos dinheiros públicos nele utilizados**.

Ainda a este propósito, constata-se que o porto de Aveiro, por intermédio desse seu novo Terminal, passou a ter uma capacidade instalada para 1.300 mil unidades, quando o melhor dos anos, em Portugal, para este tipo de carga, 2002, apenas registou um movimento total de 443 mil unidades.

- A APA, embora registe valores que indicam solidez financeira, tem sofrido, no período de 2002-2006, uma redução acentuada dos mesmos. Esta é também a AP que regista resultados operacionais mais negativos, 2,2 milhões de euros, em 2006, os quais apresentavam, entre 2002 e 2005, uma tendência decrescente, mas em 2006, sofreram uma inversão, tendo-se agravado em 51%, face ao ano precedente.
- De realçar que a APA, tendo sido a AP que maior volume de investimento efectuou, entre 2002 e 2006, cerca de 98,6 milhões de euros, ainda não obteve os respectivos efeitos.

#### ❖ Quanto ao esforço financeiro público

- Entre 2002 e 2006, as **Administrações Portuárias beneficiaram de cerca de 144 milhões de euros** de dinheiros públicos, dos quais **40,6 milhões de euros do Orçamento de Estado** e, os restantes, de fundos comunitários, para financiarem 43,5% dos respectivos projectos de investimento.

De registar, no que respeita ao financiamento público, que:

- A APA foi a empresa que mais beneficiou, entre 2002 e 2006, de financiamento público, 59,7 milhões que cobriram 61% do seu investimento total desse período.
- Já a APL foi a empresa que menos beneficiou, quer em termos absolutos, quer em termos relativos, do financiamento público, tendo o mesmo, no período de 2002-2006, totalizado tão-só 7.989 milhões de euros, o que suportou 18% do montante investido em igual período.
- De notar, ainda, que a APDL se revelou como a empresa mais eficiente na captação de financiamento comunitário a fundo perdido, o qual suportou, entre 2002 e 2006, 44% do seu investimento total.

#### ❖ Quanto às concessões de serviço público para a movimentação de mercadorias

- Portugal adopta, claramente, o modelo de gestão portuária *landlord port***, isto é, portos sob titularidade pública, mas com a exploração comercial entregue a privados.

Porém, **o porto de Aveiro é o que se mostra mais distante deste modelo de gestão**, mantendo, na gestão directa da APA – Administração do Porto de Aveiro, S. A., quatro das cinco infra-estruturas portuárias existentes.

- Não existe em Portugal um código de boas práticas que sirva de suporte à celebração dos contratos de concessão de serviço público**, pelo que cada AP actua, frequentemente, sem beneficiar das aprendizagens já conseguidas pelas outras AP.

- 
15. **Todas as cinco AP desrespeitaram o disposto no DL 298/93**, de 28-08, conjugado com o **DL 324/94**, de 30-12, **pois não fixaram prazos de concessão em função dos montantes dos investimentos** (em equipamentos fixos ou em obras portuárias), associados a cada um dos respectivos contratos de concessão.

Ainda no que respeita aos prazos de concessão, a **APS desrespeitou o disposto no art. 29º do DL 298/93**, de 28-08, bem como na Base XIII do **DL 324/94**, de 30-12, **pois permitiu, nos seus dois contratos de concessão de serviço público, a possibilidade de ser excedido o limite máximo de 30 anos imposto por lei.**

16. Com excepção dos contratos de concessão para exploração dos Terminais Multiusos, celebrados em 2004, pela APSS, todos os restantes **contratos tinham em anexo estudos de viabilidade pouco desenvolvidos e aprofundados** e que se revelam **excessivamente optimistas**, denotando o pouco cuidado que as AP deram a este instrumento essencial à apreciação dos projectos.

Sublinhe-se que os contratos resultantes de convolações de licenças de uso privativo, celebrados pela APL, não estavam mesmo suportados em nenhum estudo de viabilidade económico-financeira que permitisse aferir da evolução expectável dos negócios respectivos.

17. Pese embora a relação de proximidade existente entre concedentes e concessionários, **todas as AP revelaram fragilidades ao nível do acompanhamento da execução dos contratos de concessão** de serviço público de movimentação de mercadorias.

**De facto nenhuma AP tinha, à data das auditorias, colocado em prática um modelo de controlo e monitorização eficaz e eficiente da execução dos contratos de concessão, não tendo ainda nenhuma delas construído uma matriz de partilha de riscos associada a um plano de gestão dos mesmos.**



## II Corpo de Relatório

### 3 O ESTADO ACCIONISTA

#### 3.1. As orientações estratégicas

Manda o artigo 11º do DL 558/99, de 17-12, diploma-quadro que fixa o regime jurídico do SEE, que o Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro das Finanças e do ministro responsável pelo sector, defina orientações estratégicas relativas ao exercício da função accionista.

Essas orientações estratégicas podem, de acordo com o n.º 2 daquele artigo, contemplar a celebração de contratos entre o Estado e as entidades do Sector Empresarial do Estado.

Ao contrário do que havia ocorrido nos exercícios económicos auditados (2002-2006), o Tribunal constatou que o accionista Estado deu, pela primeira vez, em 2007, cumprimento àquele dispositivo legal consubstanciado na celebração de cinco contratos de gestão, um com cada um dos Presidentes dos Conselhos de Administração das Administrações Portuárias, onde foram fixados objectivos quantificáveis para o mandato 2005-2007.

#### 3.2. As orientações Estratégicas para o sector

No decurso das auditorias realizadas verificou-se ter sido mais frequente a competição do que a cooperação entre os portos comerciais nacionais. Aquela, embora benéfica para a dinâmica do mercado, importa ser prudente já que, em regra, envolve dinheiros públicos para financiar avultados investimentos.

Com efeito, cada AP tem vindo a executar o seu plano de desenvolvimento estratégico (concluído ou em fase de conclusão), os quais, por não estarem subordinados a uma estratégia nacional para o desenvolvimento sustentado e concertado do sector portuário, competem, em alguma medida, entre si, pelos mesmos objectivos, anulando eventuais sinergias e, conseqüentemente, não representando uma integral mais valia nacional irrefutável.

Tal tem vindo a ocorrer por não haver uma estratégia formal para o desenvolvimento nacional que presida às estratégias de crescimento individual de cada porto. No caso concreto dos investimentos em infra-estruturas e equipamentos portuários essa visão global é da máxima importância para que haja uma verdadeira racionalização dos dinheiros públicos envolvidos e, assim, os investimentos a concretizar visem não só o benefício efectivo para o porto onde são concretizados, mas, sobretudo, se traduza num valor acrescentado para o país.

Ocorre que em Dezembro de 2006, o Ministério da tutela do sector portuário, Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, emanou as Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo Portuário, documento este que se encontrava, no momento da redacção do presente relatório, em fase de discussão pública.

Independentemente do mérito do seu conteúdo, aquele documento quando implementado poderá colmatar a lacuna antes mencionada que tem existido no sector portuário nacional, uma vez que integra, entre outros, a Missão e os Objectivos para o sector no período

compreendido entre 2007 e 2015, as Orientações Estratégicas para as Acções Prioritárias e, ainda, as Metas de gestão até 2015 para cada um dos portos.

## 4 O REGULADOR

É o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM), criado pelo DL 257/2002, de 22-11, quem tem por objecto a supervisão, regulamentação e inspecção do sector marítimo e portuário.

Pese embora aquela competência, das auditorias concretizadas, ficou claro que o IPTM, por um lado, não exerce funções de uma verdadeira entidade reguladora por acumular funções incompatíveis: as de regulação com as de gestão de infra-estruturas portuárias. Por outro, tem vindo a desempenhar uma actividade que fica aquém da que seria necessária e satisfatória à regulação do sistema portuário nacional.

No que respeita às funções incompatíveis, é o mesmo diploma legal que lhe confere as atribuições de entidade reguladora que também lhe atribui a responsabilidade de promover a navegabilidade do rio Douro, bem como de administrar economicamente os portos comerciais secundários de Portugal continental (Viana do Castelo, Figueira da Foz, Faro e Portimão).

A este propósito, em sede de alegações ao Relatório realizado à APS – Administração do Porto de Sines, S. A. (Relatório n.º 38/06 – 2.ª Secção), o Chefe de Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações afirmava que «*A Lei Orgânica e os Estatutos do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P encontra-se em fase de revisão, no sentido de consagrar a natureza reguladora deste organismo, afastando e/ou abrindo caminho para quaisquer situações conflituantes que advenham da administração dos portos secundários.*

*Quanto às Administrações Portuárias é fixado, em sede de definição de Orientações Estratégicas para o sector Marítimo-Portuário, a necessidade de “aprofundar” um novo modelo de gestão, o modelo de Landlord Port, afastando, conseqüentemente, qualquer, eventual, conflitualidade que possa advir do exercício de poderes de Autoridade Portuária com a gestão directa, nomeadamente, de terminais.»*

Perscrutadas aquelas Orientações Estratégicas, de Dezembro de 2006, verifica-se a intenção de que:

- o IPTM venha a assegurar os dois níveis de Regulação: a regulação económica e a regulação técnica;
- os portos secundários com maior expressão operacional sejam constituídos como sociedades anónimas de capital inteiramente detido pelos portos principais, e «*os restantes portos secundários deverão ser objecto de uma progressiva autonomização de gestão, dentro do IPTM, devendo ser analisado o seu futuro enquadramento, numa lógica de eficiência económica*».

A este propósito, e face ao antes mencionado, o Tribunal alerta para o seguinte:

**1.º** Muito embora seja certo que será o IPTM a deter a competência de regulação do sector portuário, não está claro quem irá assegurar o controlo do cumprimento dessa regulação.

**2.º** Enquanto o IPTM acumular funções, que são incompatíveis, de regulação e de gestão, mesmo que seja dos portos com menor expressão económica, não existirá em Portugal uma entidade reguladora verdadeiramente independente, mantendo-se o conflito de interesses.



## 5 AS ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS

### 5.1. A Zona Portuária

Embora actuando no mesmo sector, cada Administração Portuária gere um porto que tem especificidades próprias e características distintas, quer porque o contexto económico-social onde cada uma se insere, ao longo da costa, é diferente, quer porque as infra-estruturas portuárias a cargo, de cada uma delas, são desiguais em número e, sobretudo, em características.

Já se sabe que o porto de Lisboa se destaca dos demais por ser o maior porto do país não só em área que ocupa, como em número de infra-estruturas portuárias, 27 ao todo. (Ver quadro seguinte). Este porto possui, ainda, dois terminais para cruzeiros turísticos e quatro docas de recreio. Tal dimensão e variedade exigem também uma organização interna mais complexa e diversificada.

**QUADRO N.º1**  
**RELAÇÃO DOS TERMINAIS PORTUÁRIOS**

| Relação dos Terminais Portuários   |                                 | APSS      | APS      | APA      | APDL     | APL       |
|------------------------------------|---------------------------------|-----------|----------|----------|----------|-----------|
| Terminais de Serviço Público       | Concessão                       | 4         | 2        | 1        | 2        | 11        |
|                                    | Exploração Directa              | 1         | 1        | 4        | 1        | 1         |
| Terminais de Uso Privativo         |                                 | 7         | 2        | -        | 4        | 8         |
| <b>Total</b>                       |                                 | <b>12</b> | <b>5</b> | <b>5</b> | <b>7</b> | <b>20</b> |
| Outras infra-estruturas Portuárias | Docas de Recreio                | 1         | 1        | -        | 1        | 4         |
|                                    | Porto de Pesca                  | 1         | 1        | 1        | 1        | -         |
|                                    | Terminal de Passageiros (ferry) | 1         | -        | -        | 1        | 3         |
| <b>Total</b>                       |                                 | <b>3</b>  | <b>2</b> | <b>1</b> | <b>3</b> | <b>7</b>  |

Por outro lado, o porto de Aveiro é o que possui menor número de infra-estruturas portuárias: um porto de pesca e cinco terminais portuários, sendo que apenas um destes se encontra concessionado a privados.

### 5.2. O Desempenho Operacional

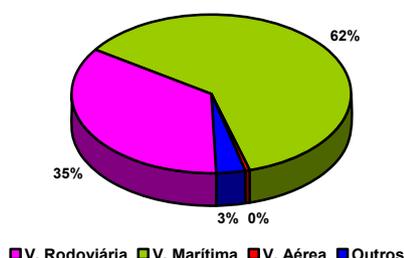
O transporte marítimo assume uma importância vital no comércio externo português, uma vez que 62%, das 48.953 mil toneladas movimentadas, em 2005, foram transportadas por via marítima. (Ver quadro seguinte.)

**QUADRO N.º2**  
**VOLUME DO COMÉRCIO EXTERNO PORTUGUÊS**

| Ano                 | Mil ton. |        |        |        |            |
|---------------------|----------|--------|--------|--------|------------|
|                     | 2002     | 2003   | 2004   | 2005   | Δ 04/05 %  |
| <b>Total</b>        | 72.009   | 71.059 | 75.781 | 80.172 | <b>5,8</b> |
| <b>Via Marítima</b> | 44.839   | 43.705 | 46.272 | 48.953 | <b>5,8</b> |

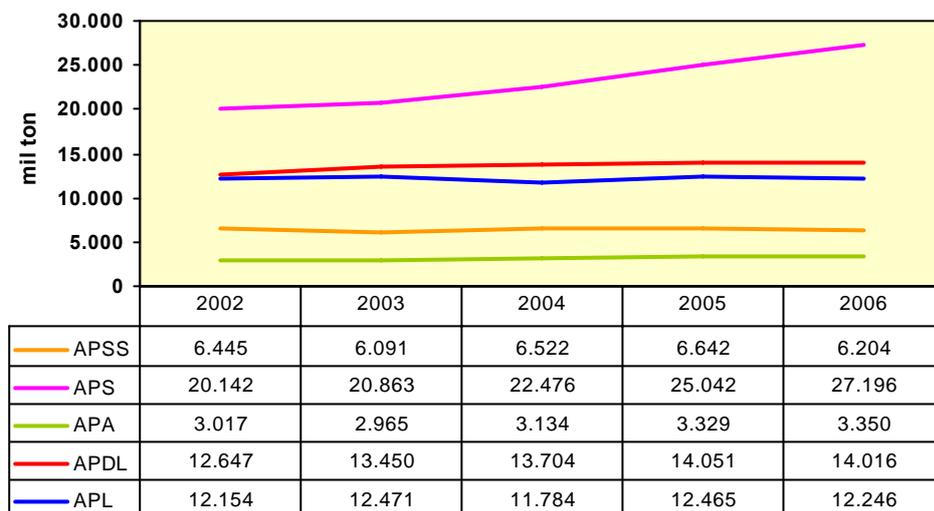
Segundo as estatísticas publicadas pelo INE, o peso do comércio externo por via marítima tem-se mantido estável, entre 2002 e 2005, face aos restantes modos de transporte, pelo que o crescimento da actividade portuária tem dependido essencialmente do crescimento do comércio externo português que, entre 2004 e 2005, prosperou 5,8%.

**GRÁFICO 1**  
**COMÉRCIO EXTERNO SEGUNDO OS MODOS DE TRANSPORTE - 2005**



Importa de seguida perceber como é repartido o movimento total de mercadorias da actividade comercial em Portugal pelos cinco portos principais (ver gráfico seguinte).

**GRÁFICO 2**  
**MOVIMENTO DE MERCADORIAS**



A APS – Administração do Porto de Sines, S. A. é a que possui a maior quota do mercado marítimo nacional, sendo também a que regista o crescimento mais acentuado de todas as administrações portuárias, ao longo do quinquénio 2002-2006, devido, sobretudo, ao aumento do movimento de granéis líquidos, que representa mais de 70% do movimento total deste porto.

A APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S. A. gere o segundo porto com maior movimentação de mercadorias, embora apenas ligeiramente superior ao alcançado pela APL – Administração de Lisboa, S. A. Porto este que, apesar de ser o maior porto nacional, ocupa o terceiro lugar em termos carga total movimentada.

O porto de Aveiro tem-se mantido estável ao longo de 2002-2006 como o porto com gestão empresarial pública com a menor quota do mercado nacional.

Interessa, ainda, dar conta do *ranking* de cada porto por tipo de mercadoria movimentada. Porém, para uma análise qualitativamente eficiente dos movimentos alcançados em cada porto comercial importa, mais do que proceder

à comparação porto-a-porto, associar o movimento total registado em cada um deles com a respectiva capacidade disponível existente. Só assim é possível aferir, com maior rigor, qual a rentabilidade efectiva que cada administração portuária consegue dar às suas infra-estruturas portuárias.

Essa comparação entre movimento total e capacidade existente é sobretudo uma mais-valia instrumental de suporte à decisão sobre quais os investimentos a desenvolver no sector portuário. Só assim haverá a garantia de que, sempre que o mercado o permita, se está a privilegiar a rentabilização dos investimentos nacionais já concretizados.

De seguida apresentam-se os quadros e os gráficos que dão conta, por cada tipo de carga, do movimento total alcançado, entre 2002 e 2006, em cada um dos portos comerciais e da respectiva taxa de utilização registada em 2006, face às disponibilidades existentes.



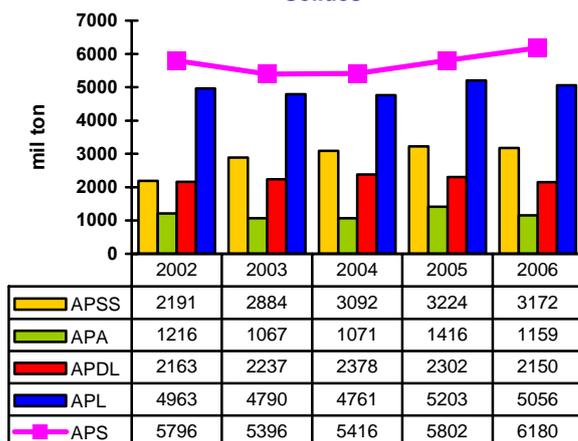
Em termos globais, de realçar que o porto de Sines não só se tem posicionado como líder em dois tipos de mercadorias, os granéis sólidos e os granéis líquidos, como é o porto que possuía, em 2006, a maior capacidade total disponível em Portugal para o exercício do comércio portuário, isto é, 17,8 mil toneladas, das quais 77% correspondem ao movimento de granéis líquidos.

Em posição oposta encontrava-se o porto de Aveiro com 2,6 mil toneladas disponíveis, das quais 49% para o movimento *roll on/roll off*.

**GRÁFICOS 3**  
**MOVIMENTO POR TIPO DE MERCADORIAS**

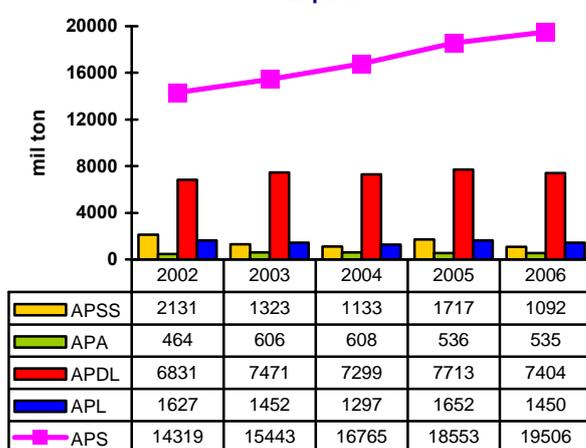
**QUADROS 3**  
**CAPACIDADE DISPONÍVEL POR TIPO DE MERCADORIAS**

**Gráfico 3.1 - Movimentação de Granéis Sólidos**



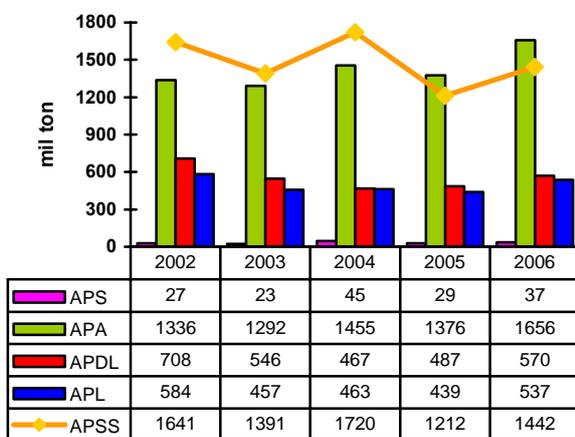
| Quadro 3.1 | Capacidade Disponível para a movimentação de Granéis Sólidos |  |
|------------|--|--|
|            | Tx. utilização em 2006                                       | Capacidade disponível em mil ton em 2006 |
| APSS       | 78%  | 878                                      |
| APS        | 72%  | 2.420                                    |
| APA        | 77%  | 341                                      |
| APDL       | 43%  | 2.850                                    |
| APL        | 65%  | 2.730                                    |

**Gráfico 3.2 - Movimentação de Granéis Líquidos**



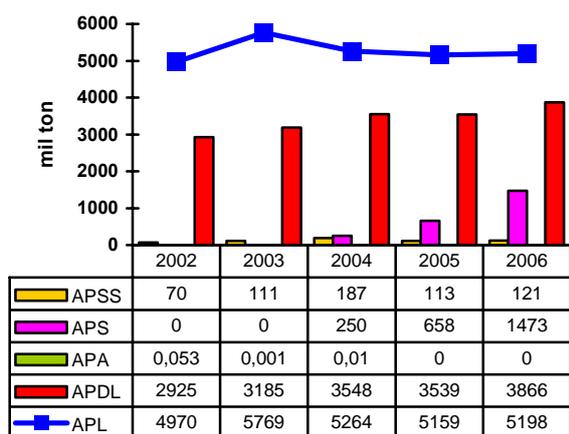
| Quadro 3.2 | Capacidade Disponível para a movimentação de Granéis Líquidos |  |
|------------|---|--|
|            | Tx utilização em 2006   | Capacidade disponível em mil ton em 2006 |
| APSS       | 74%   | 1.408                                    |
| APS        | 59%   | 13.794                                   |
| APA        | 41%   | 365                                      |
| APDL       | 74%   | 2.596                                    |
| APL        | 48%   | 1.539                                    |

**Gráfico 3.3 - Movimentação de Carga Geral Fraccionada**



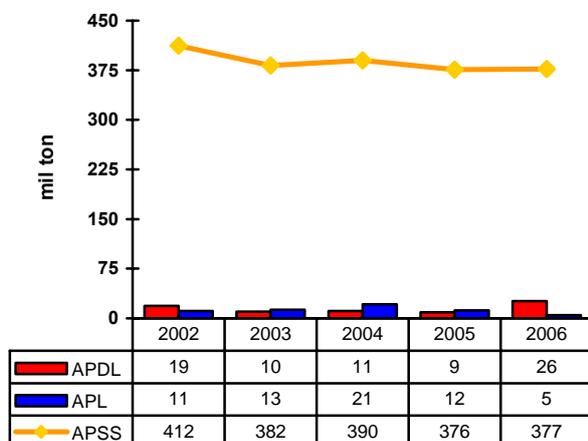
| Quadro 3.3 | Capacidade Disponível para a movimentação de Carga Geral Fraccionada |  |
|------------|--|--|
|            | Tx utilização em 2006  | Capacidade disponível em mil ton em 2006 |
| APSS       | 85%  | 258                                      |
| APS        | sem registo  | sem registo                              |
| APA        | 72%  | 644                                      |
| APDL       | 19%  | 2.430                                    |
| APL        | <b>116%</b>  | <b>Excedeu a sua capacidade</b>          |

**Gráfico 3.4 - Movimentação de Carga Geral Contentorizada**



| Quadro 3.4 | Capacidade Disponível para a movimentação de Carga Geral Contentorizada |  |
|------------|---|--|
|            | Tx utilização em 2006   | Capacidade disponível em mil ton em 2006 |
| APSS       | 5%  | 2.379                                    |
| APS        | 49%   | 1.527                                    |
| APA        | sem registo   | sem registo                              |
| APDL       | 64%   | 2.134                                    |
| APL        | 54%   | 4.355                                    |

**Gráfico 3.5 - Movimentação Roll On/Roll Off**



| Quadro 3.5 | Capacidade Disponível para a movimentação de Roll On/Roll Off |  |
|------------|---|--|
|            | Tx utilização em 2006   | Capacidade disponível em mil ton em 2006 |
| APSS       | 63%   | 223                                      |
| APS        | 0%  | 100                                      |
| APA        | 0%  | 1.300                                    |
| APDL       | 13%   | 174                                      |
| APL        | sem registo   | sem registo                              |



### ❖ Quanto ao movimento de Granéis Sólidos

No que respeita a este tipo de mercadoria, a APS apresentava, no período em análise, um movimento total destacado dos restantes portos, mas logo seguida pela APL.

Porém, é a APSS que apresentava, em 2006, uma taxa de utilização para este tipo de movimento mais alta, 78%, e a APDL a que apresenta uma taxa de utilização menor, 43%.

No geral existia, em 2006, bastante capacidade disponível no sector para este tipo de movimento, já que a APS, a APL e também a APDL dispõem de elevada capacidade disponível, logo não utilizada, no montante de 2.420 mil, 2.730 mil e 2.850 mil toneladas, respectivamente, o que perfaz cerca de 8.000 mil toneladas.

### ❖ Quanto ao movimento de Granéis Líquidos

O porto de Sines apresentava-se como líder no movimento de granéis líquidos, muito destacado dos outros portos, 19.506 mil toneladas, em 2006; seguido pelo porto de Leixões com 7.404 mil toneladas.

Os portos de Setúbal e de Leixões são os que apresentavam uma taxa de utilização mais significativa, 74% cada um. Sendo o porto de Aveiro e o de Lisboa aqueles que registaram menor taxa de utilização, 41% e 48%, respectivamente.

O porto de Sines é igualmente o porto que possuiu maior capacidade disponível, a qual totalizava, em 2006, cerca de 13.794 mil toneladas, pelo que há neste porto uma elevada margem para crescimento deste segmento de mercado.

### ❖ Quanto ao movimento de Carga Geral Fraccionada

No que respeita a este tipo de mercadoria, o porto de Setúbal que, entre 2002 e 2004,

manteve uma posição dominante, nos dois nos subsequentes foi superado pelo porto de Aveiro. Nesse último ano, 2006, a APA registou 1.656 mil toneladas e a APSS 1.443 mil toneladas.

Sobre este tipo de carga há a salientar que o porto de Lisboa excedeu, em 2006, a sua capacidade e, quer a APSS, quer a APA apresentaram taxas de utilização altas, 85% e 72%, respectivamente.

De referir que este não é um sector onde se espere um crescimento significativo no futuro, dada a crescente contentorização no mercado mundial. Ainda assim, a APDL, que é o porto com menor rentabilização neste negócio, possui uma capacidade disponível de 2.430 mil toneladas, capacidade muito superior a que o melhor dos portos já conseguiu realizar, em cada um dos anos em análise.

### ❖ Quanto ao movimento de Carga Geral Contentorizada

Neste segmento de mercado com tendência de acentuado crescimento mundial, o porto de Lisboa tem-se apresentado como líder nacional, tendo registado, em 2006, 5.198 mil toneladas movimentadas; seguido do porto de Leixões que alcançou, no mesmo ano, 3.866 mil toneladas.

Dos portos com capacidade para efectuar este tipo de movimento, o porto de Leixões é o que apresentava, em 2006, melhor rentabilidade, 64% da taxa de utilização; e a APSS a que registava a taxa mais baixa, apenas 5%, apesar das concessões dos seus dois terminais multiusos, concretizadas em 2004.

Em termos de capacidade disponível, o porto de Lisboa é também o que apresentava, em 2006, maior capacidade disponível para oferecer ao mercado, 4 355 mil toneladas, seguido pelo porto de Setúbal com 2.379 mil toneladas.

### ❖ Quanto ao movimento de carga Roll On/Roll Off

O porto de Setúbal é o único que apresentava um tráfego *roll on/roll off* significativo, 377 mil toneladas em 2006, alcançando também a maior taxa de utilização da sua disponibilidade, 63%.

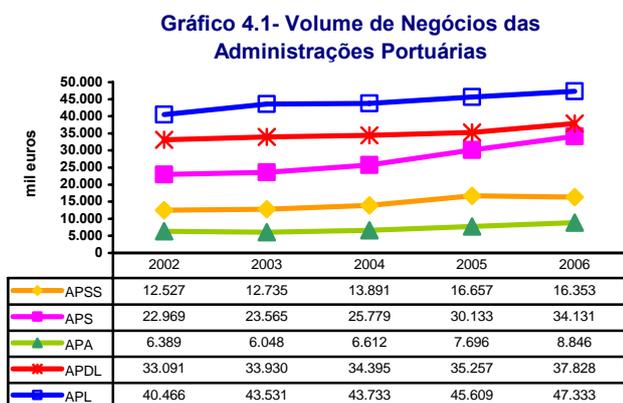
De realçar que o porto de Aveiro não registou qualquer movimento *roll on/roll off*, **apesar de ser o que possui maior capacidade disponível** para este tipo de mercadoria, 1.300 toneladas, em 2006, **decorrente da construção de um Terminal ro-ro, o qual foi concluído em 2004 com um custo total de 15,7 milhões de euros, mas de cuja rentabilização ainda não existem provas nem se perspectiva uma eficaz rentabilização do mesmo** (conforme concluído no Relatório n.º42/2006 2ª Secção).

## 5.3. O Desempenho Económico-financeiro

### Volume de Negócios

Em termos de Volume de Negócios, a hierarquia entre as cinco administrações portuárias é clara e constante ao longo do quinquénio, 2002-2006. (Ver gráfico seguinte.)

#### GRÁFICOS 4 VOLUME DE NEGÓCIOS

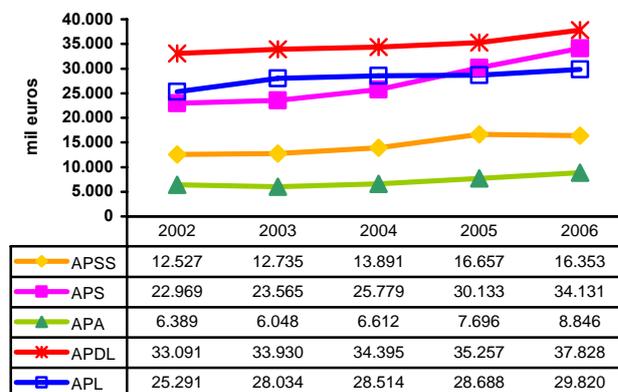


Naquele período de tempo, em regra, todas as AP registaram uma tendência de crescimento, ainda que ténue, do seu Volume de Negócios, com excepção da APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S. A. que sofreu, de 2005 para 2006, um decréscimo de 1,8% deste indicador.

A APL – Administração do Porto de Lisboa, S. A. surge como a AP que alcança maior Volume de Negócios, 47,3 milhões de euros, em 2006. Porém, há que recordar que esta empresa possui uma característica particular, quando comparada com as restantes administrações portuárias, pois embora o seu negócio principal consista na actividade portuária, a exploração do seu vasto património representa um peso significativo, cerca de 37%, do seu Volume de Negócios.

Assim, se se considerar apenas as receitas resultantes da actividade portuária (para se comparar o comparável), a APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S. A. é a empresa que consegue gerar mais receitas da exploração dessa actividade, 37,8 milhões de euros, em 2006 (ver gráfico seguinte); tendo a APS – Administração do Porto de Sines, S. A. ultrapassado, nos anos 2005 e 2006, a APL, posicionando-se como a segunda AP cuja exploração da actividade portuária gera mais receitas em Portugal.

**Gráfico 4.2 - Volume de Negócios referente apenas à Actividade Portuária**





É justamente a APS a administração portuária que regista o maior crescimento, face às demais, do Volume de Negócios, 48,6%, entre 2002 e 2006. Tal denota o posicionamento de crescimento continuado desta empresa, permitindo antever que a mesma poderá, se adequadamente dirigida, alcançar, a médio prazo, uma posição de acentuado destaque no sector portuário nacional.

Por outro lado, é a APDL a que evidencia maior maturação da sua actividade, face às restantes quatro AP, já que se, por um lado, se mantém firme na liderança, por outro, é a que registou, nos cinco anos em apreço, o crescimento menos significativo, 14% do Volume de Negócios.

Com menor expressão em termos de Volume de Negócio posiciona-se a APA – Administração do Porto de Aveiro, S. A. que alcançou, em 2006, 8,8 milhões de euros, e a APSS que atingiu, nesse ano, 16,4 milhões de euros.

Resultados

GRÁFICOS 5 RESULTADOS

Gráfico 5.1- Resultados Operacionais

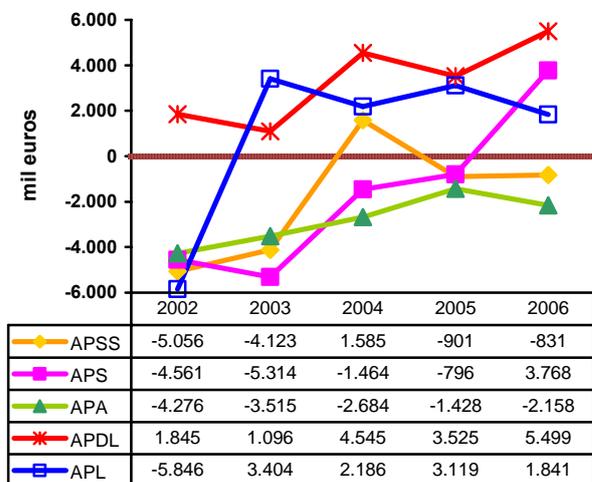


Gráfico 5.2 - Resultados Financeiros

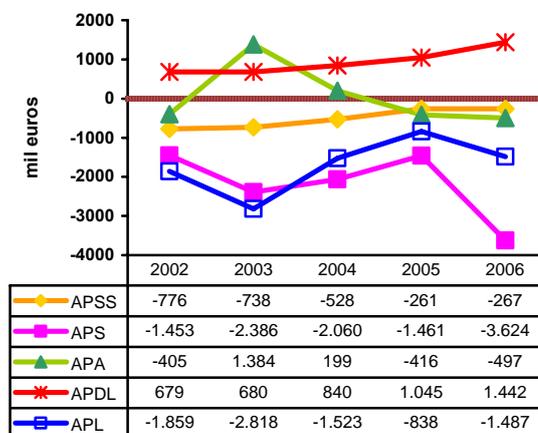


Gráfico 5.3 - Resultados Extraordinários

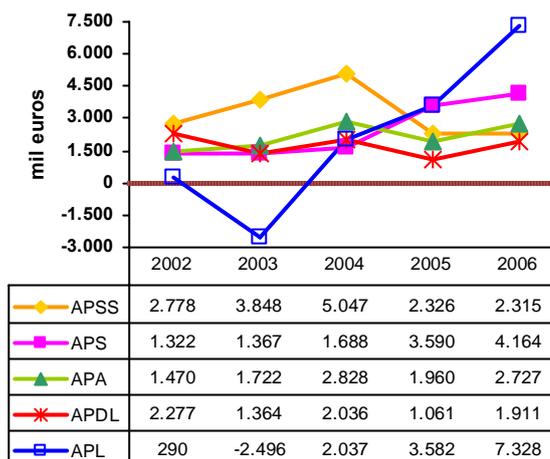
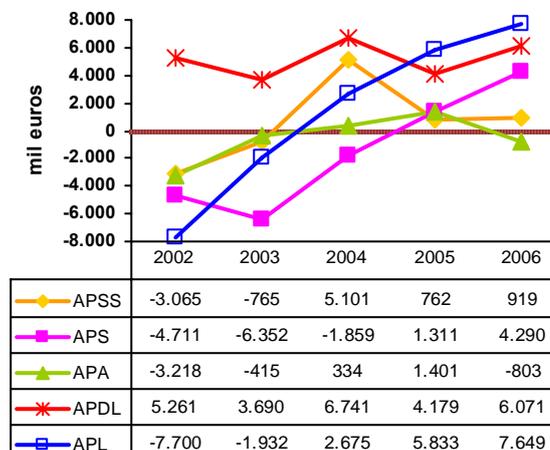


Gráfico 5.4 - Resultados Líquidos do Exercício



---

Considerando o desempenho económico-financeiro das cinco AP, entre 2002 e 2006, é de realçar, como oportunamente relatado no Relatório da Auditoria n.º 52/06 – 2ª Secção do TC, que a **APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S. A.** se destaca das demais por ser a que revela maior consistência no seu bom desempenho económico-financeiro, reflexo da gestão criteriosa que os respectivos gestores públicos têm dedicado a esta empresa pública.

A APDL mantém, ainda, consistentes resultados operacionais positivos, tendo alcançado, em 2006, o melhor resultado de sempre, no montante de cerca de 5,5 milhões de euros, devido ao crescimento de 5,5% dos seus Proveitos Operacionais e à estagnação dos seus Custos Operacionais.

Esta é igualmente a única empresa que apresenta consistentemente resultados financeiros positivos, porque é a única das cinco administrações portuárias que não havia contraído qualquer empréstimo bancário, no período em análise.

Por seu lado, a **APL – Administração do Porto de Lisboa, S. A.** também regista Resultados Operacionais positivos desde 2003, isto é, desde aquela data que as receitas geradas pela sua actividade são superiores aos custos inerentes. É também nesse ano que esta empresa consegue alcançar o melhor resultado do quinquénio em análise, 2002-2006, para o que contribuiu as acentuadas descidas dos custos operacionais, mormente redução em 17,7% nos Fornecimento e Serviços Externos e 27,2% nos Custos com Pessoal, bem como o crescimento em 7,6% do Volume de Negócios, face ao ano anterior.

Já em 2006, esta empresa foi única das três AP com Resultados Operacionais positivos que sofreu um decréscimo desses resultados, de 41%, devido ao agravamento dos seus custos operacionais.

De mencionar, ainda, os constantes resultados financeiros negativos, desta empresa,

provenientes, mormente, de juros e custos similares devido a empréstimos contraídos a entidades bancárias.

Resultados esses que registaram, em 2004 e 2005, uma variação positiva decorrente do decréscimo do endividamento bancário e consequente agravamento, em 2006, devido às sucessivas subidas das taxas de juro.

No que respeita aos Resultados Extraordinários a APL é a que registou valores mais desconformes com os alcançados pelas restantes AP justificável pela constituição, em 2003, de uma provisão e respectiva anulação, em 2006.

Sem dúvida a administração portuária que, ao longo do quinquénio, manifesta maior recuperação é a **APS – Administração do Porto de Sines, S. A.** que, numa tendência sempre crescente dos seus Resultados Operacionais, consegue, em 2006, alcançar finalmente um resultado positivo no montante de 3,7 milhões de euros, o que representa um crescimento de 573%, face ao exercício precedente.

Ainda a propósito desta empresa, de referir a melhoria, entre 2003 e 2005, dos respectivos Resultados Financeiros negativos justificada pela diminuição do valor global do passivo bancário, mas agravados, em 2006, sobretudo, pelo aumento dos custos financeiros decorrentes do ajuste de responsabilidade (que ascendeu a cerca de 1 milhão de euros) para com o empréstimos contraído pela APP – Associação de Portos de Portugal para financiar as medidas constantes no Pacto de Concertação Social do Sector Portuário de 1993.

Já a **APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S. A.** tem vindo a registar resultados operacionais negativos, no período em análise, embora com tendência decrescente e cada vez mais próximos do seu equilíbrio, menos 831 mil euros, em 2006. Esses resultados negativos tiveram uma excepção em 2004 devido a uma incorrecta contabilização dos subsídios ao investimento.



Esta empresa evidenciou, em 2004, um invulgar acréscimo dos seus Resultados Extraordinários devido à venda de equipamento portuário às concessionárias dos Terminais Multiusos.

Também a APA – **Administração do Porto de Aveiro, S. A.** não conseguiu alcançar o seu equilíbrio entre receitas e despesas operacionais, continuando a registar Resultados Operacionais negativos. Estes com uma evidente diminuição da sua negatividade, em 2003 e 2004, mas consequente agravamento de 51%, em 2006, face ao ano anterior.

Assim, ainda não são claramente evidentes os efeitos, que se esperam bastante positivos, dos avultados investimentos que esta empresa tem vindo a realizar, 98,6 milhões de euros, e que muito esforço financeiro têm exigido ao Orçamento do Estado, cerca de 18 milhões, no período em análise, 2002-2006.

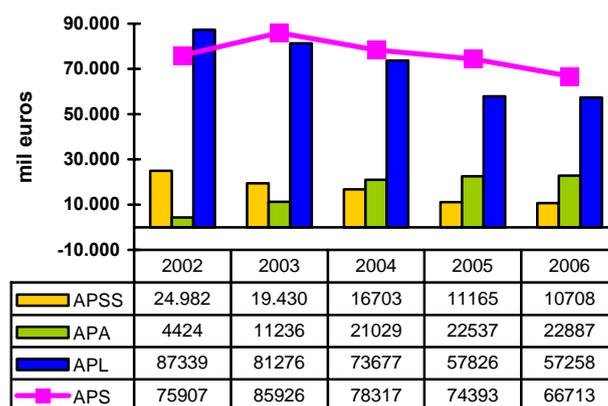
Finalmente, é possível concluir que, com excepção da APA que, como dito, sofreu, em 2006, um revés da sua tendência positiva, as demais quatro administrações portuárias registaram, nos últimos dois anos (2005 e 2006), Resultados Líquidos do Exercício positivos e crescentes que totalizaram, em 2006, 18,9 milhões de euros, distribuídos da seguinte forma:

- 7,6 milhões de euros alcançados pela APL;
- 6,1 milhões de euros registados pela APDL;
- 4,3 milhões de euros obtidos pela APS;
- 919 mil euros conseguidos pela APSS.

## Endividamento

No que concerne à evolução do endividamento bancário das administrações portuárias, como demonstra o gráfico seguinte, há a registar a sua evidente diminuição, em termos globais, ao longo do período em análise, o qual totalizava, em 2006, 157,6 milhões de euros.

**GRÁFICO 6**  
**EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO BANCÁRIO**



A este propósito, o Tribunal apraz-se constatar que, como dito, a APDL não recorreu, entre 2002 e 2006, ao endividamento bancário muito embora tenha concretizado projectos de investimento; aliás, nos últimos dois anos, 2005-2006, foi, a par da APL, a que mais recursos financeiros despendeu na execução de projectos de investimento.

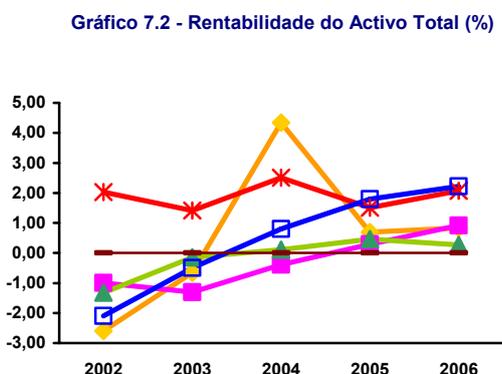
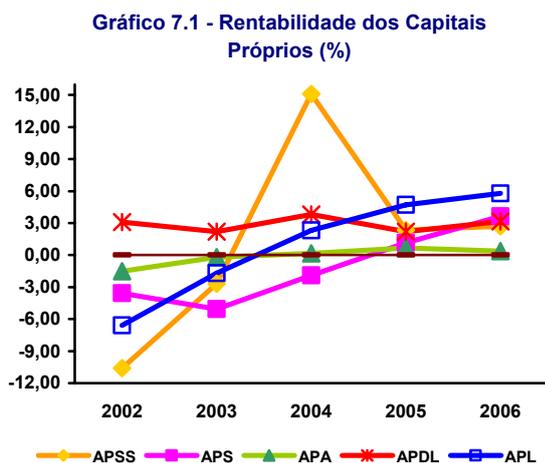
A APS é a administração portuária com maior volume de endividamento, o qual alcançava, em 2006, 66,7 milhões de euros, seguida pela APL com 57,3 milhões de euros, no mesmo ano.

Todavia, de salientar, pela positiva, que desde 2003 que estas duas administrações, as mais endividadas, têm vindo a diminuir o seu montante de endividamento bancário.

Já a APSS é a empresa que apresentava, em 2006, o menor endividamento, 10,7 milhões de euros, sendo, porém, de realçar que esta é, igualmente, a AP que menor volume de investimento concretizou, das cinco administrações portuárias, ao longo do período em análise.

## Rácios

### GRÁFICOS 7 INDICADORES DE RENTABILIDADE



No tocante à análise comparativa das rentabilidades dos Capitais Próprios e do Activo alcançadas no quinquénio 2002-2005, e conforme se constata nos gráficos anteriores, é de concluir o seguinte:

- A partir do exercício de 2005 que todas as AP apresentaram rentabilidades positivas, evidenciando-se a APL – Administração do Porto Lisboa, S. A. como a que melhor rentabilizou os seus Activos e Capitais Próprios para a obtenção dos seus resultados. De facto, a APL, a par com a APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S. A. foram as que expressaram maior melhoria nos indicadores de rentabilidade, ao longo daquele quinquénio.
- Embora a APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A. não seja, face às demais AP, a que consegue alcançar, no período em análise, maior rentabilização do seu Activo e dos seus Capitais Próprios foi, todavia, a única que sempre registou rentabilidades positivas, comportamento que expressa a estabilidade e a coerência na gestão ao longo desses exercícios económicos.
- Até 2004, a APS – Administração do Porto de Sines, S. A. posicionou-se como a AP com rentabilidades mais baixas; no entanto, a partir de 2005, essa posição foi ocupada pela APA – Administração do Porto de Aveiro, S.A.



**QUADRO 4**  
**INDICADORES DE GESTÃO E SEGURANÇA**

|   | APSS |      | APS  |      | APA   |      | APDL |      | APL  |      |
|---|------|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|
|   | 2002 | 2006 | 2002 | 2006 | 2002  | 2006 | 2002 | 2006 | 2002 | 2006 |
| <b>Liquidez geral</b><br>Activo Circulante / Passivo Circulante   | 0,41 | 1,48 | 0,87 | 0,61 | 2,00  | 3,58 | 4,98 | 5,51 | 0,46 | 0,29 |
| <b>Solvabilidade</b><br>Capital Próprio / Capital Alheio  | 0,32 | 0,44 | 0,38 | 0,34 | 6,75  | 2,39 | 1,95 | 1,90 | 0,46 | 0,62 |
| <b>Endividamento</b><br>Capital Alheio / Activo Total   | 0,75 | 0,70 | 0,72 | 0,75 | 0,13  | 0,30 | 0,34 | 0,34 | 0,68 | 0,62 |
| <b>Autonomia Financeira</b><br>Capital Próprio / Activo Total   | 0,25 | 0,30 | 0,28 | 0,25 | 0,87  | 0,70 | 0,66 | 0,66 | 0,31 | 0,38 |
| <b>Autonomia Financeira Reduzida</b><br>Capital Próprio / Passivo Médio e Longo Prazo (Provisões + Dividas a Terceiros MLP) | 1,50 | 3,08 | 1,81 | 1,99 | 33,39 | 8,99 | 3,37 | 4,20 | 0,85 | 1,54 |

Analisados os indicadores de Gestão e de Segurança, expressos no quadro anterior, para as cinco AP, referentes aos exercícios económicos 2002-2006, conclui-se, sucintamente:

- Tendo por base o **ratio da liquidez**, a APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A. e a APA – Administração do Porto de Aveiro, S. A. são as AP com maior solidez financeira.

De entre as cinco administrações, a APL – Administração do Porto de Lisboa, S. A. e a APS – Administração do Porto de Sines, S. A., são aquelas que apresentaram maiores dificuldades para fazer face às suas responsabilidades de curto prazo e que continuam a contrariar o postulado na regra do equilíbrio financeiro.

De realçar que a APL encontra-se na situação mais preocupante, face às demais, por ser a que maiores valores registou em “Dívidas a terceiros – Curto Prazo”, surgindo, dentre estas, como mais relevantes, as dívidas de curto prazo referentes ao endividamento bancário.

A APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S. A. foi a que mais se destacou pelo seu crescente bom desempenho. De facto, em 2002, era a empresa que evidenciava maiores défices de tesouraria, pois apenas 41% do Passivo exigível a curto prazo era liquidado pelo Activo Circulante. Todavia, em 2006, essa posição inverte-se assumindo-se como a terceira administração portuária com maior liquidez, resultado simultâneo do decréscimo, em 43%, das Dividas a Terceiros – Curto Prazo, bem como, do acréscimo de 48% do Activo Circulante, face ao exercício económico de 2002.

- No que se refere à **solvência dos seus compromissos em prazos dilatados**, mais uma vez são a APDL e a APA as que se evidenciam pelo melhor equilíbrio financeiro e por serem capazes de financiarem os seus activos imobilizados com recurso aos seus Capitais Próprios, assumindo, desta forma, independência face aos seus credores.

No entanto, de 2002 para 2006, os valores da APA sofreram uma redução muito acentuada, induzida pelo aumento do seu Passivo em 283% e pelo crescimento quase nulo dos seus Capitais Próprios.

Constituiu factor determinante do aumento acentuado do Passivo, a contracção, em 2005, do empréstimo junto do BEI no montante de 20 milhões de euros com a finalidade de “cobrir necessidades de financiamento decorrentes da execução de investimentos”<sup>1</sup>.

Na APDL, embora este indicador denote uma pequena quebra, essa oscilação não foi significativa, antes, vem confirmar a estabilidade financeira que a caracteriza.

A APSS e a APS apresentam, para ambos os anos em referência, valores inferiores a 0,5, o que significa, segundo a regra do equilíbrio financeiro, elevada fragilidade financeira e que, em ambas as administrações, os seus investimentos são maioritariamente financiados por capitais alheios. No entanto, face a 2002, enquanto a APSS teve uma ligeira melhoria, a situação da APS deteriorou-se, em consequência da diminuição de 9% dos seus Capitais Próprios.

Já a APL, quando comparado com o exercício de 2002, conseguiu, a partir de 2004, ultrapassar o limiar de fragilidade financeira, resultante da evolução positiva dos seus Capitais Próprios, embora ainda não tenha atingido o nível desejado.

- Analisando os **rácios de endividamento e de autonomia financeira**, mais uma vez é de salientar a eficiência da APDL na utilização dos recursos, na rentabilização dos seus activos, no acentuado grau de independência, face aos seus credores e na consistência da sua gestão.

Como já referido, no que respeita aos Activos da APS, da APSS e da APL, estes são fortemente financiados por Capitais Alheios, o que potencia alguma rigidez nas futuras políticas de gestão.

Em suma afere-se que:

- ↪ A APDL primou pelo equilíbrio financeiro com oscilações quase nulas nos cinco anos analisados, 2002-2006.
- ↪ A APA embora mantenha valores que indicam solidez financeira, estes, de 2002 para 2006, registaram uma redução muito acentuada.
- ↪ A APSS é a administração portuária que se destaca, das demais, pela sua situação de crescente bom desempenho.
- ↪ A APS é a única AP cujos rácios evidenciaram todos, no período em análise, um comportamento negativo, ou seja, numa perspectiva financeira, esta empresa encontrava-se, em 2006, numa situação pior do que 2002.
- ↪ A análise dos indicadores não é homogénea para a APL, todavia, embora se tenha verificado o «crescimento de 12,7% dos Capitais Próprios e o decréscimo do Passivo Médio e Longo Prazo em cerca de 56%, (...), os valores apurados não revelam solidez financeira, continuando as suas aplicações fortemente financiadas por Capitais Alheios»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Pág.15 da Resposta da APA ao Questionário do TC dirigido às Administrações Portuárias.

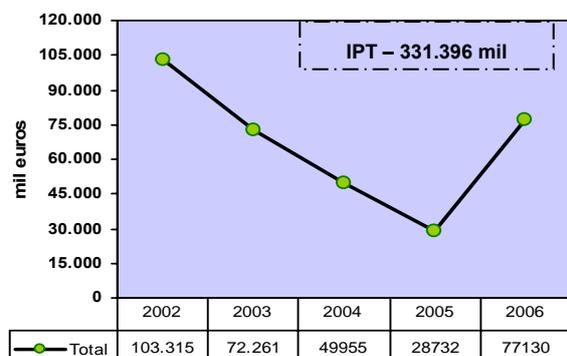
<sup>2</sup> Pág.29 do Relatório de Auditoria n.º19/2007, 2.ª Secção



#### 5.4. Volume de Investimento concretizado

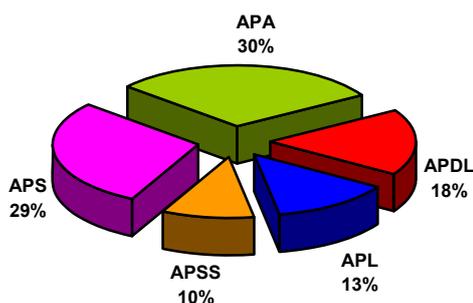
Aspecto também abordado nas cinco auditorias realizadas pelo Tribunal às Administrações Portuárias foi o volume dos investimentos concretizados, entre 2002 e 2006, por essas empresas públicas, o qual alcançou os 331 milhões de euros. (Ver gráfico seguinte.)

**GRÁFICO 8**  
**VOLUME DE INVESTIMENTO PORTUÁRIO TOTAL (IPT) REALIZADO**



Como ilustra o gráfico seguinte, nesses cinco anos, mais de metade do investimento total foi da responsabilidade da APA – Administração do Porto de Aveiro, S. A. (com 30%) e de APS – Administração do Porto de Sines, S. A. (com 29%).

**GRÁFICO 9**  
**REPARTIÇÃO DO IPT PELAS AP**



É certo que este indicador representa pouco em si mesmo, pois para que dele se faça qualquer interpretação rigorosa da aplicação dos dinheiros públicos ter-se-ia de associar, quer a respectiva oportunidade dos investimentos realizados, quer o seu inerente custo-benefício.

No entanto, se bem que nalguns casos a necessidade de investir em determinados projectos é empírica e inquestionável pela sua urgência, casos há em que essa evidência não é tão perceptível. Todavia, mesmo nesses casos as AP não têm a regra de elaborarem análises de oportunidade e de custo-benefício, as quais são indispensáveis à transparência da boa gestão financeira dos dinheiros públicos, mormente quando estão em causa valores avultados.

A acrescer àquela circunstância há o facto de, como os projectos de desenvolvimento, de cada um dos portos, não estão articulados entre si, nem estão subordinados a uma estratégia sectorial nacional, a oportunidade e a necessidade de se concretizar determinado investimento pode-se revelar pertinente no âmbito de um porto, em particular, mas inoportuna, no âmbito nacional, podendo até provocar situações de concorrência interna ou desacelerar a rentabilização de investimentos já executados noutros portos.

Assim, não pretendendo tirar qualquer outra ilação que não seja dar a conhecer o montante dos investimentos concretizados pelas cinco AP (ver gráfico seguinte), nos anos em análise, 2002-2006, dir-se-á que:

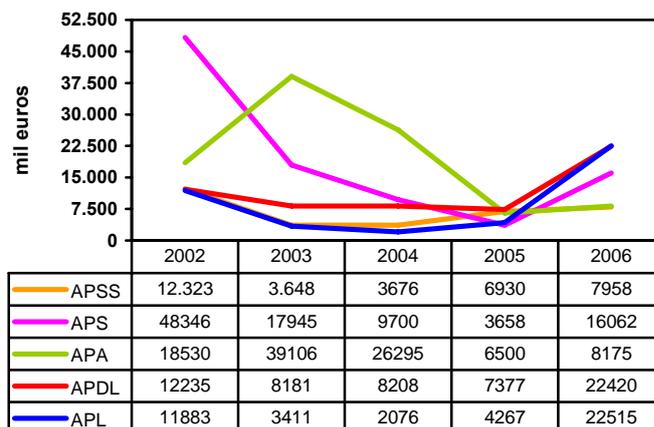
- Dos 98,6 milhões de euros empregues, nesse período, em investimento pela APA – Administração do porto de Aveiro, S. A., destaca-se o projecto de Ampliação do Terminal Norte (que consumiu cerca de 50 milhões de euros) e as intervenções efectuadas em Acessos ferroviários e rodoviário (que custaram, nesses anos, 26 milhões de euros).

- Para igual período, a APS afectou cerca de 95,7 milhões de euros à concretização de projectos de investimentos, dos quais a ampliação do molhe leste (40 milhões de euros) e as obras realizadas em Acessibilidades (14 milhões de euros).
- A APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S. A. despendeu 58,4 milhões de euros, dos quais se destaca o Projecto Portaria Única (21,5 milhões de euros) e o Aumento da navegabilidade do porto de Leixões (16,2 milhões de euros).
- Nesses anos, a APL – Administração do Porto de Lisboa, S. A. despendeu 44 milhões de euros em investimentos, sendo que o projecto que mais recursos financeiros consumiu foi a Construção dos Edifícios-sede para instalação da Agência Europeia de Segurança Marítima e do Observatório Europeu da Toxicodependência, 12,8 milhões de euros, seguido dos investimentos concretizados em Intervenções em Edifícios e Outras Construções.

Isto é, os projectos de investimento que, globalmente, mais recursos financeiros consumiram não estão relacionados com a actividade portuária do porto de Lisboa, antes com obras de natureza urbana.

- Finalmente, a APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S. A. despendeu, entre 2002 e 2006, cerca de 35,5 milhões de euros em projectos de investimento, o que representou 10% dos investimentos totais concretizados pelas cinco AP. Destaca-se, neste âmbito, a Ampliação da Doca de Pesca (7,7 milhões) e a Construção do Terminal Multiusos (5,6 milhões de euros).

**GRÁFICO 10**  
**VOLUME DE INVESTIMENTO REALIZADO**  
**POR ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA**



## 5.5. O Esforço Financeiro Público

Entre 2002 e 2006, as Administrações Portuárias beneficiaram de cerca de 144 milhões de euros de dinheiros públicos (Fundos Comunitários e Orçamento do Estado) para financiarem os seus projectos de investimento. Concretamente, do Orçamento de Estado receberam, através do PIDDAC, 40,6 milhões de euros e do Orçamento Comunitário, 103,5 milhões de euros. (Ver quadro seguinte.)

Tais valores representaram 43,5% do valor do investimento total concretizado por essas empresas no período considerado.



**QUADRO 5**  
**ESFORÇO FINANCEIRO DO ESTADO 2002–2006**

*(mil euros)*

|   | APSS          | APS           | APA           | APDL          | APL                       | Total          | %           |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------------|----------------|-------------|
| <b>Receitas Próprias</b>                        | <b>12.721</b> | <b>17.328</b> | <b>21.890</b> | <b>27.223</b> | <b>33.655<sup>3</sup></b> | <b>112.817</b> | <b>34,1</b> |
| <b>Endividamento</b>                            | <b>8.682</b>  | <b>45.307</b> | <b>16.998</b> | -             |                           | <b>70.987</b>  | <b>21,4</b> |
| <b>Orçamento do Estado</b>                      | <b>6.554</b>  | <b>6.835</b>  | <b>17.968</b> | <b>5.550</b>  | <b>3.722</b>              | <b>40.629</b>  | <b>12,3</b> |
| PIDDAC – CAP 50º                                | 6.554         | 6.766         | 17.968        | 5.550         | 3.722                     | 40560          | 12,2        |
| PIDDAC – GABLOGIS                               | -             | 69            | -             | -             | -                         | 69             | 0,1         |
| <b>Financiamento Comunitário</b>                | <b>6.578</b>  | <b>25.287</b> | <b>41.751</b> | <b>25.618</b> | <b>4.267</b>              | <b>103.501</b> | <b>31,2</b> |
| Fundo de Coesão                                 | 1.980         | -             | 12.193        | 7.850         | 4.267                     | 26.298         | 7,9         |
| FSE – Fundo Social Europeu                      | -             | -             | 12            | -             | -                         | 12             | 0,004       |
| FEDER   | 4.598         | 25.287        | 29.546        | 17.732        | -                         | 77.166         | 23,3        |
| PRAXIS XXI                                      | -             | -             | -             | 3             | -                         | 3              | 0,001       |
| POSI/POCTI                                      | -             | -             | -             | 33            | -                         | 33             | 0,009       |
| <b>Outros<br/>(comparticipações/protocolos)</b> | -             | <b>954</b>    | -             | -             | <b>2.507</b>              | <b>3.461</b>   | <b>1,0</b>  |
| <b>Total</b>                                    | <b>34.535</b> | <b>95.711</b> | <b>98.607</b> | <b>58.391</b> | <b>44.152</b>             | <b>331.396</b> | <b>100</b>  |

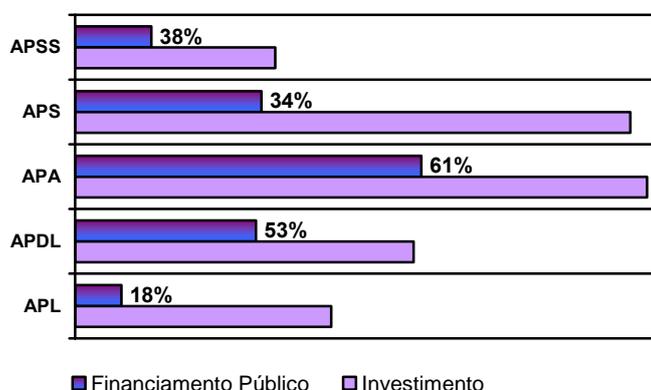
Conforme demonstram os valores expressos no quadro anterior, para o quinquénio em análise, 2002-2006, salienta-se que:

- A APA – Administração do Porto de Aveiro, S. A. foi a que mais beneficiou de financiamento público, 59,7 milhões de euros, sendo também a empresa que mais despendeu, das cinco AP, em investimento, 98,6 milhões de euros. Foi também esta empresa a que mais beneficiou, em termos relativos, desse financiamento, visto que 61% do seu investimento total foi suportado por fundos provenientes dos orçamentos do Estado e do Comunitário.
- De salientar que a APS – Administração do Porto de Sines, S. A., embora concretizando investimentos no valor de 95,7 milhões de euros, logo muito próximos dos realizados pela APA – Administração do Porto de Aveiro, S. A., apenas 34% dos respectivos projectos de investimento foram financiados com recurso a dinheiros públicos.
- Em posição oposta encontra-se a APL – Administração do Porto de Lisboa, S. A. que, apesar de não ter sido, das cinco AP, a que menos despendeu em projectos de investimento, tal posição pertence à APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S. A., foi a que menos auferiu, quer em termos absolutos, quer em termos relativos, de apoios públicos, já que apenas 18% do valor total investido teve financiamento público.
- Ainda de referir que foram a APS e a APDL – Administrações dos Portos do Douro e Leixões, S. A. aquelas que, em termos relativos, menos esforço exigiram do Orçamento de Estado, já que os seus projectos de investimento foram financiados, por este orçamento, apenas em 7% e 8%, respectivamente.

<sup>3</sup> A APL não conseguiu desmembrar este valor em receitas próprias e endividamento bancário pelo que o mesmo é apresentado, neste quadro, agregado.

- De notar que, ainda no que respeita ao financiamento do OE, é precisamente a APSS que, embora tendo concretizado o menor valor de investimento das cinco AP, em termos relativos, mais beneficiou do Orçamento de Estado, uma vez que os seus projectos foram suportados em 19% por este orçamento.
- Finalmente, mas não menos relevante, de considerar que, em termos relativos, a APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S. A. foi a empresa que se revelou mais eficiente na captação de financiamento comunitário, dado que esses dinheiros suportaram 44% do seu investimento total.

**GRÁFICO 11**  
**PERCENTAGEM DE FINANCIAMENTO PÚBLICO**



## 5.6. Pessoal das AP

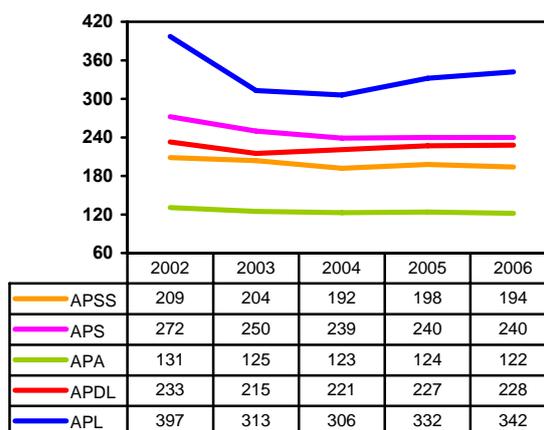
Embora as Administrações Portuárias sejam sociedades anónimas, logo entidades com autonomia de gestão que se pretende de âmbito empresarial, a respectiva gestão dos seus recursos humanos está longe de ser uma gestão moderna assente, designadamente, em critérios que estimulem a flexibilidade, o mérito e o trabalho por objectivos.

Para esta situação muito contribui o Estatuto de Pessoal das Administrações Portuárias (EPAP), publicado em anexo ao DL 421/99, de 21-10, o qual insere regras desadequadas da realidade empresarial actual e que estorvam a existência de uma gestão de recursos humanos encarada como uma função estratégica do negócio.

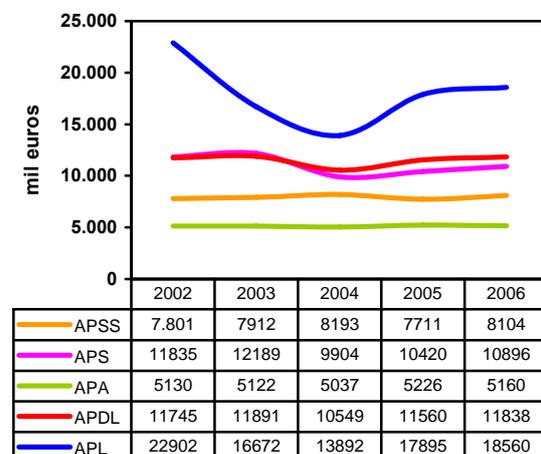
Em relação ao efectivo médio e aos custos com pessoal das cinco AP, os gráficos seguintes visam demonstrar como ocorreu a sua evolução entre 2002 e 2006.

**GRÁFICOS 12**  
**NÚMERO DE EFECTIVOS/CUSTOS COM PESSOAL**

**Gráfico 12.1 - Número Médio de Efectivos**



**Gráfico 12.2 - Evolução Custos Com Pessoal**





Nesse período de tempo, a APL – Administração do Porto de Lisboa, S. A., que gere o maior porto nacional, é a que tem registado maior número de pessoal efectivo, enquanto a APA – Administração do Porto de Aveiro, S. A. é a que regista o menor número de efectivo médio das cinco AP.

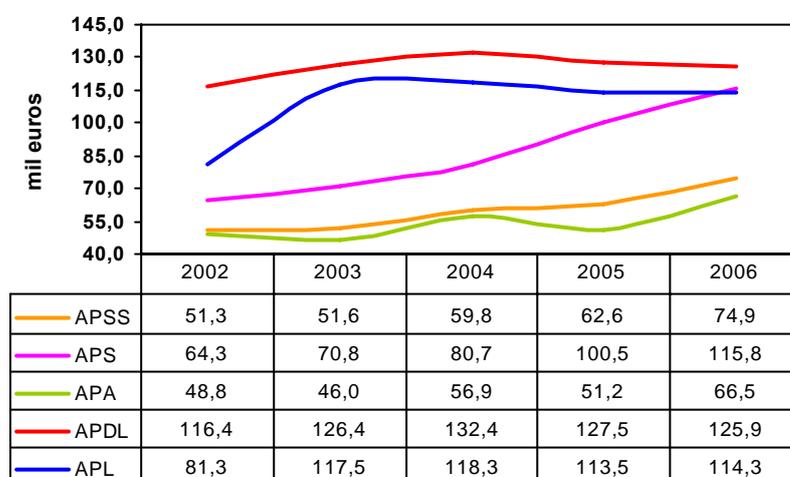
Genericamente, é possível afirmar que os custos com pessoal estão em consonância com o número de efectivos médio, isto é, quanto maior é o número de recursos humanos existente numa empresa, mais elevado é o custo com pessoal suportado pela mesma. Porém, há uma excepção a esta observação, já que, embora a APS – Administração do Porto de Sines, S. A. possua maior número de efectivo médio do que a APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S. A., os custos com pessoal desta última empresa excedem os daquela (ver gráficos anteriores).

De realçar, ainda, que a APL – Administração do Porto de Lisboa, S. A. é a única AP que nos últimos três anos em análise (2004-2006) apresentou uma tendência de claro crescimento no número do seu efectivo médio, sendo que nas restantes quatro AP esse número tem-se mantido sensivelmente estável.

Todavia, numa perspectiva de economia empresarial, mais revelador do que o número de trabalhadores e os seus custos inerentes, o cálculo da produtividade<sup>4</sup> do trabalho representa um bom indicador para medir o nível de eficiência e de eficácia de cada uma das empresas.

O gráfico seguinte representa a evolução dessa produtividade durante os exercícios económicos em análise (2002-2006) para cada uma das cinco AP.

**GRÁFICO 13**  
**PRODUTIVIDADE DO TRABALHO NAS AP**



Assim, no período 2002-2006, e como demonstra no gráfico anterior:

- A APDL é a AP que ao longo do período em apreço revela melhores índices de produtividade, face às restantes quatro AP.
- A APS tem vindo a registar um aumento da sua produtividade sempre crescente, posicionando-se, em 2006, como a segunda AP com maior produtividade, já que registou valores ligeiramente superiores aos alcançados pela APL.
- A APL apresenta, desde 2003, uma ligeira constância da produtividade dos seus trabalhadores.

<sup>4</sup> VAB/Efectivo Médio

Segundo referência do Departamento de Estatística do Banco de Portugal, o VAB corresponde à soma algébrica das seguintes rubricas e contas do POC: Vendas (71) + Prestações de Serviços (72) ± Variação da Produção (Ef-Ei das contas 33+34+35) + Proveitos Suplementares (73) + Trabalhos para a Própria Empresa (75) - Custo das Mercadorias Vendidas e Matérias Consumidas (61) - Fornecimentos e Serviços Externos (62).

- As AP com valores de produtividade mais baixos são a APA, que também tem vindo a apresentar uma evolução irregular desse indicador, e a APSS, embora revelando, esta última, um crescimento constante da produtividade do seu pessoal, no período em análise.

## 5.7. As concessões de serviço público para a movimentação de mercadorias

Neste Relatório não se fará referência às particularidades detectadas em cada um dos contratos de concessão analisados, no âmbito das auditorias realizadas às cinco Administrações Portuárias, questões já pormenorizadamente tratadas nos Relatórios de Auditoria respectivos. Importa, antes, dar conta, mormente, das conclusões transversais alcançadas caracterizadoras da realidade do sector.

Em Portugal, dos 49 terminais de movimentação de mercadorias existentes no principal sistema portuário comercial, 41 desses terminais foram entregues à iniciativa privada em regime de serviço público ou de uso privativo. (Ver quadro seguinte.)

Tal revela a tendência da consolidação do modelo de gestão dos portos comerciais nacionais em *landlord port*, isto é, manutenção dos portos sob titularidade pública, mas a respectiva exploração comercial entregue à iniciativa privada.

O porto de Lisboa, pela sua dimensão substancialmente superior a qualquer outro porto nacional, era o que detinha maior número de infra-estruturas portuárias destinadas ao serviço público através, quer de onze contratos de concessão, quer de oito contratos de uso privativo.

Já o porto de Setúbal destaca-se por ter maior número de infra-estruturas destinadas ao Uso Privativo, sete, do que ao serviço público, quatro.

Por outro lado, o porto de Aveiro é o que se encontra mais afastado do modelo de gestão *landlord port*, uma vez que das suas cinco infra-estruturas portuárias, quatro mantêm-se sob administração directa da APA – Administração do Porto de Aveiro, S. A. e apenas uma foi concessionada em regime de serviço público.

**QUADRO 6**  
**RELAÇÃO DOS TERMINAIS PORTUÁRIOS**

|   |               | APSS | APS | APA | APDL | APL |
|---|---------------|------|-----|-----|------|-----|
| <b>Terminais entregues à iniciativa privada</b> | Concessão     | 4    | 2   | 1   | 2    | 11  |
|   | Uso Privativo | 7    | 2   | 0   | 4    | 8   |
| <b>Exploração directa</b>                       |               | 1    | 1   | 4   | 1    | 1   |
| <b>Total</b>                                    |               | 12   | 5   | 5   | 7    | 20  |

Em relação aos contratos de concessão de serviço público, que foram o objectivo central das auditorias realizadas, o Tribunal procurou apreciar, por um lado, os vários contratos celebrados; por outro, o grau de sofisticação prosseguido por cada administração portuária no âmbito do acompanhamento desses mesmos contratos.

No quadro seguinte apresenta-se uma síntese de todos os contratos de concessão de serviço público para a movimentação de mercadorias que existiam em vigor à data das auditorias realizadas (2006 e primeiro semestre de 2007).



# Tribunal de Contas

## QUADRO 7 CARACTERIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

|   | Terminal Concessionado                      | Procedimento                               | Data Contrato                                  | Prazo do contrato   |
|---|---|--|--|---|
| <b>APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S. A.</b> |   |  |  |   |
| 1   | Terminal Multiusos – Zona 1                 | Concurso Público                           | 2004-07-16                                     | 20 anos<br>(prorrogável por período único de 10 anos)   |
| 2   | Terminal Multiusos – Zona 2                 | Concurso Público                           | 2004-07-16                                     | 20 anos<br>(prorrogável por período único de 10 anos)   |
| 3   | Terminal Sapec – Granéis Sólidos e Líquidos | Convolação                                 | 1995-06-30                                     | 25 anos<br>(não está prevista prorrogação)  |
| 4   | Terminal Sapec – Granéis Líquidos           | Ajuste Directo                             | 2003-06-12                                     | 25 anos<br>(não está prevista prorrogação)  |
| <b>APS – Administração do Porto de Sines, S. A.</b>                 |   |  |  |   |
| 1   | Terminal Multipurpose                       | Concurso Público seguido de Ajuste directo | 1992-06-25                                     | 25 anos<br>(prorrogáveis por períodos sucessivos até 25 anos cada, prorrogado automaticamente por mais 5 anos, caso as centrais a carvão continuem a laborar e a utilizá-lo para além do 25º ano) |
| 2   | Terminal de Contentores                     | Ajuste directo                             | 1999-09-28                                     | 30 anos<br>(prorrogável por até 30 anos)  |
| <b>APA – Administração do Portos de Aveiro, S. A.</b>               |   |  |  |   |
| 1   | Terminal Sul                                | Concurso Público Internacional             | 2001-10-26                                     | 25 anos<br>(prorrogável por mais 5)   |
| <b>APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S. A.</b>    |   |  |  |   |
| 1   | Terminal de Contentores Norte e Sul         | Concurso Público                           | 1999-12-20 (início da actividade 2000-05-01)   | 25 anos<br>(prorrogável por mais 5 anos)  |
| 2   | Terminal de Carga Geral e de Granéis        | Concurso Público                           | 2001-03-30 (Início da actividade - 2001-07-01) | 25 anos<br>(prorrogável por mais 5 anos)  |
| <b>APL – Administração do Porto de Lisboa, S. A.</b>                |   |  |  |   |
| 1   | Terminal Multiusos do Beato                 | Concurso público                           | 27-10-2000                                     | 20 anos<br>(prorrogável por mais 10 anos)   |
| 2   | Terminal Multiusos do Poço do Bispo         | Concurso público                           | 27-10-2000                                     | 20 anos<br>(prorrogável por mais 10 anos)   |
| 3   | Terminal Multipropose de Lisboa             | Convolação                                 | 13-06-1995                                     | 15 anos<br>(s/prorrogação)  |
| 4   | Terminal de Contentores de Santa Apolónia   | Concurso público                           | 07-01-2000                                     | 20 anos<br>(prorrogável por mais 5 ou 10 anos)  |
| 5   | Terminal de Contentores de Alcântara        | Concurso público                           | 18-12-1984                                     | 20 anos<br>(prorrogável por mais 5 ou 10 anos)  |
| 6   | Terminal de Granéis Alimentares da Trafaria | Convolação                                 | 30-06-1995                                     | 30 anos<br>(s/prorrogação)  |
| 7   | Terminal de Granéis Alimentares do Beato    | Convolação                                 | 30-06-1995                                     | 30 anos<br>(s/prorrogação)  |
| 8   | Terminal de Granéis Alimentares de Palença  | Convolação                                 | 08-01-1996                                     | 30 anos<br>(s/prorrogação)  |
| 9   | Terminal do Barreiro                        | Convolação                                 | 30-06-1995                                     | 30 anos<br>(s/prorrogação)  |
| 10  | Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro    | Convolação                                 | 30-06-1995                                     | 30 anos<br>(s/prorrogação)  |
| 11  | Terminal do Seixal                          | Convolação                                 | 30-06-1995                                     | 30 anos<br>(s/prorrogação)  |

Em relação aos contratos de concessão celebrados importa referir que:

- Dos **20** contratos de concessão para a movimentação de mercadorias:
  - **Oito** resultaram da convalidação de anteriores licenças de Uso Privativo, dos quais sete se situam no porto de Lisboa e um no porto de Setúbal.  
Desses contratos importa salientar que nenhum prevê qualquer prorrogação, pelo que nos *terminus* dos mesmos será impreterível a celebração de concursos públicos, conforme manda o respectivo diploma legal (DL 324/94, de 30 de Dezembro).
  - **Três** resultaram de ajustes directos: uma na APSS (Terminal SAPEC-Granéis Líquidos) e dois contratos existentes na APS (Terminais Multipurpose e de Contentores).  
Assim, todos os contratos de concessão celebrados pela APS derivaram de ajustes directos.
  - Os restantes **nove** contratos resultaram de concursos públicos, embora dois desses, celebrados no porto de Lisboa (Terminais Multiusos), apesar de terem iniciado o respectivo procedimento como concurso público, acabaram por se consubstanciar em ajuste directos (ver pág. 42 e seguintes do Relatório n.º 19/2007 – 2ª Secção do TC).
- Pese embora a existência das Bases Gerais das Concessões de Serviço Público – DL 324/94, de 30-12, não existe em Portugal um código de boas práticas que sirva de suporte à celebração destes contratos de concessão e, como a cooperação entre administrações portuárias também não é tão estreita e frequente como seria desejável, cada administração portuária está sobretudo entregue a si mesma,

procedendo da melhor forma que se lhe afigura, não beneficiando das lições aprendidas pelas outras AP.

Ainda assim é visível que os contratos de concessão mais recentes se encontram melhor sustentados do que os mais antigos.

- Todas as AP desrespeitaram o DL 298/93, de 28-08, conjugado com aquele DL 324/94, por terem concedido prazos de concessão sem que os mesmos estivessem relacionados com os montantes dos investimentos (em equipamentos fixos ou em obras portuárias) associados a cada um dos contratos de concessão.

Com as excepções do contrato de concessão de serviço público para a exploração do Terminal Multipurpose de Lisboa, com um prazo de 15 anos, e dos contratos dos terminais Sapec de Setúbal, celebrados por 25 anos cada sem possibilidade de prorrogação, todos os restantes contratos prevêem a possibilidade de, considerando as prorrogações possíveis, serem alcançados os 30 anos, ou seja, os anos máximos permitidos por aqueles diplomas legais.

Tais prazos para além de não estarem associados ao montante dos investimentos necessários, excedem largamente o tempo necessário à rentabilização do negócio e são opostos aos benefícios da livre concorrência por encerrarem o mercado por períodos de tempo excessivamente longos.

- De todas a AP, a APS foi a única que contratualizou, nos seus dois contratos de concessão, a possibilidade de existirem prorrogações ao prazo permitindo que esses contratos subsistam para além daqueles 30 anos impostos por lei.



O contrato do Terminal Multipurpose prevê a possibilidade de prorrogações *ad eternum* e o do Terminal de Contentores insere a possibilidade de existir uma prorrogação de mais 30 anos.

Este procedimento da APS viola, claramente, o art. 29º do DL 298/93, de 28-08, bem como a Base XIII do DL 324/94, de 30-12.

- Nem todos os contratos de concessão estavam suportados num estudo económico-financeiro que previsse a evolução da actividade comercial da concessão e que espelhasse o equilíbrio de cada uma delas.

E, em termos gerais, e como excepção dos contratos celebrados pela APSS para a concessão dos Terminais Multiusos, os modelos económico-financeiros, anexos aos contratos de concessão, enfermavam de pouco desenvolvimento, optimismo e nem sempre estavam associados a uma variedade de indicadores de medida de desempenho que permitissem avaliar a fiabilidade dos projectos e os seus riscos inerentes.

Acontece que, no caso dos sete contratos celebrados pela APL, resultantes de convolações de anteriores licenças de uso privativo, não existia mesmo qualquer estudo económico-financeiro de suporte aos contratos.

Já no que respeita ao acompanhamento dos contratos de concessão de serviço público de movimentação de mercadorias a exercer por parte das concedentes, as AP, pese embora o bom trabalho levado a cabo pela APDL, não tinham, à data das auditorias, colocado em prática um modelo de controlo e monitorização eficaz, eficiente e abrangente a todo o clausulado dos contratos de concessão.

Entende-se que essa monitorização é da maior relevância e deve configurar um processo sistemático e continuado do desempenho pormenorizado do conjunto da evolução da

actividade das concessionárias, face a todas as suas obrigações contratuais.

Mais, é cada vez mais premente a necessidade de as AP conceberem para cada contrato de concessão, e em parceria com as suas concessionárias, uma matriz de partilha de riscos associada a um plano de gestão dos mesmos.

Finalmente, e não de somenos importância, foi constatado que nenhuma AP possuía, à data da realização das auditorias, contabilidade analítica que permitisse afectar os custos partilhados pelas várias concessões, pelo que nenhuma conhecia com exactidão a rentabilidade que cada uma dessas concessões representava no seu negócio.

### 5.8. Questões constrangedoras ao desenvolvimento portuário

Em termos gerais e de forma sistematizada, no primeiro semestre de 2006, as Administrações Portuárias identificaram<sup>5</sup> como principais factores críticos constrangedoras ao desenvolvimento da actividade portuária em Portugal os seguintes:

#### ❖ Cobrança do IVA na data do desembarço alfandegário.

Efectivamente, Portugal tem estado numa situação de desvantagem competitiva já que, até 2007, o pagamento do IVA nas mercadorias importadas de países terceiros era devido «à cabeça», isto é, no momento do desalfandegamento, ao contrário do que acontecia nos portos dos países do Norte da Europa e de Espanha, onde o pagamento desse imposto ocorre apenas no momento em que as mercadorias são transaccionadas.

Tal consubstanciava-se num obstáculo à competitividade dos portos nacionais porque havia operadores económicos que preferiam importar as suas mercadorias,

<sup>5</sup> Nas respostas ao Questionário do TC dirigido às Administrações Portuárias.

destinadas a Portugal, através dos portos onde o pagamento do IVA não era devido no momento do desembarço alfandegário, realizando o resto do percurso por via rodoviária.

Entretanto, com a publicação da Lei 53-A/2006, de 29 de Dezembro, (Lei do OE/2007) que procedeu à alteração do CIVA, passou a ser possível que os agentes económicos recorram ao deferimento do prazo do pagamento do IVA relativo às mercadorias oriundas de países terceiros por 60 dias, contados da data do registo da liquidação, quando o diferimento seja concedido isoladamente para cada importação, ou até ao 15º dia do segundo mês seguinte ao dos períodos de globalização do registo de liquidação ou do pagamento previstos na regulamentação aduaneira aplicável.

Com esta alteração é plausível que seja atenuado, consideravelmente, um dos entraves conhecidos à competitividade dos portos nacionais.

#### ❖ Excesso de Burocracia.

No sector portuário nacional se, por um lado, intervêm múltiplas entidades públicas, como as autoridades portuária, marítima, aduaneira, de fronteira, de sanidade e veterinária, por outro, grassa, entre elas, uma deficiente comunicação e articulação. Tal situação implica a existência não só de elevado número de documentação processual, mas também uma heterogeneidade de processos e de procedimentos aduaneiros e alfandegários excessivamente burocráticos, e sem harmonização tecnológica, o que exige, frequentemente, tratamento manual.

Para enfrentar este problema está em curso o projecto “janela única portuária” que tem como objectivo, fundamentalmente, a concepção de uma plataforma tecnológica comum que possibilite a interoperabilidade entre os sistemas de informação das várias Autoridades de Estado e dos diversos agentes

económicos (operadores portuários, prestadores de serviços a navios e a cargas, agentes de navegação, transitários, transportadores rodoviários e ferroviários) e a sua integração num único.

A complexidade deste projecto é evidente, pelo que o seu progresso não sucede tão célere como seria desejável. Todavia, a concretização do mesmo será uma mais valia indubitável ao desenvolvimento e evolução do sector.

#### ❖ Lei Laboral restritiva

O peso do custo da mão-de-obra na factura portuária é muito significativo, podendo chegar aos 40%, pelo que é essencial encarar este como um dos factores de constrangimento ao desenvolvimento sustentado dos portos nacionais.

De acordo com as Administrações Portuárias, esse peso do factor trabalho resulta de um regime legal inadequado e inflexível, caracterizado, ainda, pela existência de barreiras ao acesso à carreira de trabalhador portuário e pela falta de uma fiscalização e regulação efectiva das empresas autorizadas a ceder mão-de-obra portuária.

Sobre esta questão, o Chefe do Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações informou, em 20-08-2007, este Tribunal que está em curso a revisão do regime jurídico da Operação e do Trabalho Portuário, no âmbito da actual alteração à Lei dos Portos.

#### ❖ Falta de uniformização no sistema de financiamento e de tarifação

Para além de não existir, em Portugal, e até ao momento deste relatório, uma estratégia nacional de crescimento sustentado dos portos comerciais, também não existe um sistema de financiamento público aos projectos portuários, nem uma política tarifária que permita o retorno do capital investido assente em critérios objectivos, transparentes e uniformes.



Tal permite que umas AP recorrem ao Orçamento do Estado (por via do PIDDAC) com maior frequência e em maior quantidade, o que potencia desigualdades entre os portos e pode desincentivar aqueles que se revelem mais eficientes na gestão portuária.

### III Destinatários, Publicidade e Emolumentos

#### 6 DESTINATÁRIOS

Deste Relatório são remetidos exemplares:

- À Presidência da República;
  - À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
    - Presidente da Assembleia da República;
    - Comissão de Orçamento e Finanças;
    - Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
    - Líderes dos Grupos Parlamentares.
  - Ao Governo, com a distribuição que se segue:
    - Primeiro-Ministro;
    - Ministro das Finanças;
    - Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
  - Aos Conselhos de Administração das seguintes empresas públicas:
    - APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sines, S.A.
    - APS – Administração do Porto de Sines, S.A.
- APA – Administração do Porto de Aveiro, S.A.
  - APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.
  - APL – Administração do Porto de Lisboa, S. A.
- Ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto pelo n.º 4 do art. 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

#### 7 PUBLICIDADE

Após entregues exemplares deste Relatório às entidades antes enumeradas, será o mesmo, em tempo oportuno e pela forma mais adequada, divulgado pelos meios de Comunicação Social e, bem assim, inserido no sítio do Tribunal de Contas.

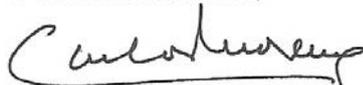
---

## 8 EMOLUMENTOS

Não são devidos emolumentos pelo presente Relatório Global, uma vez que o Tribunal já os fixou, relativamente a cada uma das cinco Administrações Portuárias auditadas, nos relatórios específicos.

Tribunal de Contas, em 27 de Setembro de 2007

O Conselheiro Relator,



(Carlos Moreno)

Os Conselheiros Adjuntos,



(João Pinto Ribeiro)



(José Alves Cardoso)

Fui presente,  
