

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA



ISCAL

INFLUÊNCIA DO MODELO DE
GOVERNAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES
PORTUÁRIAS NO SEU DESEMPENHO

Luísa Maria do Rosário Roque

Lisboa, março de 2015

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E
ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA

INFLUÊNCIA DO MODELO DE
GOVERNAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES
PORTUÁRIAS NO SEU DESEMPENHO

Luísa Maria do Rosário Roque

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Auditoria, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Jorge José Martins Rodrigues e coorientação do Professor Doutor Luís Manuel Dionísio Marques.

Constituição do Júri:

Presidente – Especialista (Mestre) Gabriel Correia Alves

Arguente – Doutora Ana Maria Sotomayor

Vogal – Doutor Jorge José Rodrigues

L i s b o a , m a r ç o d e 2 0 1 5

Dedicatória

À Luísa Bento pelos seus ensinamentos

Ao André Roque pelo que és e pela confiança que representas

Agradecimentos

A elaboração de uma dissertação de Mestrado é uma tarefa exigente, mais exigente ainda para quem no seu dia tem de conciliar os estudos com a atividade profissional e familiar tentando não descurar nenhuma delas, apenas profetizando em função das prioridades.

Só foi possível amadurecer este fruto porque várias foram as pessoas que contribuíram, das quais destaco, em primeiro lugar, o meu esforço empenho e dedicação, porque sem este envolvimento não era possível fazer crescer a semente, em segundo ao Professor Jorge Rodrigues, orientador da tese, pela disponibilidade que sempre me recebeu e pela sua paciência em escutar o meu fio condutor que em muito contribuiu para que a minha motivação fosse alimentada. Agradeço, igualmente, ao Professor Luís Marques, coorientador, pela sua vontade desde a primeira hora em me acompanhar neste meu trajeto e pelas suas primeiras luzes que serviram de linha mestra.

Agradeço à Daniela que desde o primeiro dia que nos cruzámos, o acaso ditou que trabalhássemos em conjunto cada uma tentando sempre ajudar a outra sem qualquer interesse. À Carolina que se juntou a nós e que foi uma grande companheira de trabalho sempre disposta a colaborar e a ajudar.

A todos os membros dos conselhos de administração dos portos, e demais pessoal que desde a primeira hora apoiaram e colaboraram na disponibilização de dados e com a sua experiência na troca de informação contribuíram para enriquecer o meu trabalho.

À minha colega de trabalho Ana Luísa pela paciência e disponibilidade em colaborar na discussão de ideias e troca de informação.

E, por último, mas não menos importante, o meu muito obrigada à minha família pelos seus ensinamentos e pelo importante papel que têm na minha vida. E, ao meu marido porque é especial entre os especiais.

Resumo

O presente trabalho visa determinar se o mesmo modelo de governação aplicado às principais administrações portuárias a operar em Portugal pode conduzir a desempenhos distintos em consequência de uma maior eficiência na gestão, contribuindo dessa forma para uma melhor execução.

Para determinar a eventual existência de causa efeito, analisou-se a governação dos portos tendo por base a Teoria da Agência, a qual estuda a relação entre o acionista e os Gestores. Este modelo foi aplicado aos cinco principais portos comerciais, num período entre 1998 e 2013, por coincidir com o início de uma nova fase. A avaliação de desempenho teve por base um conjunto de indicadores, sendo usada a metodologia quantitativa e qualitativa para explicar os resultados obtidos.

O estudo da evolução do modelo de governo dos portos estabelece três marcos históricos: o primeiro constitui o início de uma gestão empresarial, o segundo baseado na avaliação dos gestores através dos contratos de gestão e o terceiro numa estrutura de governo centralizada no controlo do exercício da função acionista.

Conclui-se que o modelo de governação teve uma forte interferência no desempenho dos portos, mas não é o único fator influente, porque as medidas adotadas na gestão deram um importante contributo para os resultados, apesar da limitação existente quanto a alguns indicadores de atividade. Contudo, a necessidade de avaliação da eficiência dos portos comerciais é uma prioridade, dado que o foco principal se tem concentrado na melhoria da eficiência dos portos.

Palavras-chave: Portos; Governação; *Corporate Governance*; Desempenho.

Abstract

This study aims to determine whether the same governance model applied to the main port administrations operating in Portugal can lead to different performances as a result of more efficient management, thus contributing to better implementation.

To determine the possible existence of cause and effect, we analyzed the governance of ports based on the Agency Theory. The relationship between the shareholder and the managers. This model was applied to the five main commercial ports in a period between 1998 and 2013, to coincide with the start of a new phase. The performance evaluation was based on a set of indicators being used quantitative and qualitative methodology to explain the results.

The study of the evolution of the governance model of the ports establishes three landmarks, the first is the beginning of a business management, the second based on the evaluation of managers through the contract management and the third in a centralized government structure in controlling the exercise of shareholder function.

It is concluded that the governance model had a strong interference in the performance of ports, but is not the only influential factor because the measures adopted in the management made an important contribution to the results, despite the existing limitations on some economic indicators. However, the need to assess the efficiency of commercial ports is a priority, given that the main focus has been focusing on improving the efficiency of ports.

Keywords: Ports; Governance; Corporate Governance; Performance.

Índice

DEDICATÓRIA	IV
AGRADECIMENTOS	V
RESUMO	VI
ABSTRACT	VII
ÍNDICE DE FIGURAS	X
ÍNDICE DE QUADROS	XI
LISTA DE ABREVIATURAS	XII
1. INTRODUÇÃO	1
1.1 ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	2
1.2 RELEVÂNCIA DO TEMA.....	4
1.3 OBJETIVO E ÂMBITO DE INVESTIGAÇÃO	5
1.4 RAZÕES DE DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE INVESTIGAÇÃO	6
1.5 METODOLOGIA	7
1.6 A ESTRUTURA.....	10
2. O GOVERNO DAS SOCIEDADES	12
2.1 ENQUADRAMENTO	12
2.2 TEORIA DA AGÊNCIA	16
2.3 ENQUADRAMENTO JURÍDICO – INSTITUCIONAL EM PORTUGAL DO GOVERNO DAS SOCIEDADES	18
2.3.1 <i>Modelos de Governo das Sociedades Anónimas em Portugal</i>	23
2.3.2 <i>Práticas de governação das empresas do setor empresarial do Estado – setor Portuário</i>	28
3. A GOVERNAÇÃO DOS PORTOS	49
3.1 MODELOS DE PORTO E A SUA GOVERNAÇÃO.....	49
3.2 A GOVERNAÇÃO DOS PORTOS INTERNACIONAIS	53
3.3 A GOVERNAÇÃO DOS PORTOS PORTUGUESES	55
3.3.1 <i>Enquadramento</i>	55
3.3.2 <i>Evolução Histórica</i>	63
3.3.3 <i>Evolução dos Portos após definição da Política Marítimo-Portuária</i>	66
3.3.4 <i>Reformas Recentes</i>	68
3.3.5 <i>Contexto Atual</i>	70
3.3.6 <i>As administrações portuárias como foco principal</i>	75
3.3.7 <i>Perspetivas Futuras</i>	77
4. ANÁLISE DO ESTUDO DE CASO	81
4.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DOS PORTOS OBJETO DO ESTUDO	81
4.2 ESTUDO DE CASO	86
4.3 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	87
4.4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	88
4.4.1 <i>Evolução do Tráfego versus Resultado Líquido</i>	93
4.4.2 <i>Análise da Rendibilidade Operacional versus Rendibilidade Financeira</i>	109
5. CONCLUSÕES	117
5.1 PRINCIPAIS CONCLUSÕES	117
5.2 CONTRIBUTO PARA A GESTÃO	121
5.3 LIMITAÇÕES.....	121

5.4	DESENVOLVIMENTOS FUTUROS	122
5.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	123
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS		126
	DOCUMENTOS CONSULTADOS ON-LINE	130
	LEGISLAÇÃO	131
	SITES.....	138
APÊNDICES		139
ANEXOS		141

Índice de Figuras

Figura 2.1 Modelo Latino	24
Figura 2.2 Modelo Anglo-Saxónico	25
Figura 2.3 Modelo Dualista	26
Figura 2.4 Evolução do cumprimento dos PBG 2008-2012	32
Figura 3.1 Corredores Principais da RTE-T	56
Figura 3.2 Corredor Atlântico da RTE-T	56
Figura 3.3 Estrutura Orgânica da envolvente das Administrações portuárias	61
Figura 4.1 Evolução da carga por tipo de mercadoria.....	94
Figura 4.2 Variação % e absoluta do movimento de mercadorias vs. Resultado líquido	94
Figura 4.3 Evolução da carga por tipo de mercadoria.....	97
Figura 4.4 Variação % e absoluta do movimento de mercadorias vs. Resultado líquido	97
Figura 4.5 Evolução da carga por tipo de mercadoria vs. Evolução de Passageiros.....	100
Figura 4.6 Variação % e absoluta do movimento de mercadorias vs. Resultado Líquido.....	100
Figura 4.7 Evolução da carga por tipo de mercadoria.....	103
Figura 4.8 Variação % e absoluta do movimento de mercadorias vs. Resultado Líquido.....	103
Figura 4.9 Evolução da movimentação de mercadorias por carga e descarga	105
Figura 4.10 Variação % e absoluta do movimento de mercadorias vs. Resultado Líquido.....	106
Figura 4.11 Evolução do movimento de mercadorias por porto	108
Figura 4.12 Evolução dos resultados líquidos por porto.....	108
Figura 4.13 Rendibilidade operacional vs. Rendibilidade financeira.....	110
Figura 4.14 Rendibilidade operacional vs. Rendibilidade financeira.....	111
Figura 4.15 Rendibilidade operacional vs. Rendibilidade financeira.....	112
Figura 4.16 Rendibilidade operacional vs. Rendibilidade financeira.....	113
Figura 4.17 Rendibilidade operacional vs. Rendibilidade financeira.....	114
Figura 4.18 Financiamento do investimento no período entre 1998-2013	115

Índice de Quadros

Quadro 2.1 Grau de cumprimento dos PBG.....	31
Quadro 2.2 classificação de empresa.....	43
Quadro 2.3 Fixação da remuneração.....	44
Quadro 3.1 Modelos de Gestão Portuária.....	50
Quadro 4.1 Evolução do Tráfego de Mercadorias no Porto de Sines.....	82
Quadro 4.2 Evolução do Tráfego de Mercadorias no Porto de Leixões.....	83
Quadro 4.3 Evolução do Tráfego de Mercadorias no Porto de Lisboa.....	84
Quadro 4.4 Evolução do Tráfego de Passageiros na APL e na APDL.....	84
Quadro 4.5 Evolução do Tráfego de Mercadorias no Porto de Setúbal.....	85
Quadro 4.6 Evolução do Tráfego de Mercadorias no Porto de Aveiro.....	86
Quadro 4.7 Evolução do tráfego de mercadorias vs. Resultado líquido.....	95
Quadro 4.8 Variação absoluta e % de indicadores económicos e financeiros.....	96
Quadro 4.9 Evolução do tráfego de mercadorias vs. Resultado Líquido.....	97
Quadro 4.10 Variação absoluta e % de indicadores económicos e financeiros.....	99
Quadro 4.11 Evolução do tráfego de mercadorias vs. Resultado Líquido.....	101
Quadro 4.12 Variação absoluta e % de indicadores económicos e financeiros.....	102
Quadro 4.13 Evolução do tráfego de mercadorias vs. Resultado Líquido.....	104
Quadro 4.14 Variação absoluta e % de indicadores económicos e financeiros.....	105
Quadro 4.15 Evolução do tráfego de mercadorias vs. Resultado Líquido.....	106
Quadro 4.16 Variação absoluta e % de indicadores económicos e financeiros.....	107
Quadro 5.1 Indicadores de atividade.....	122

Lista de abreviaturas

ADSE	Assistência na Doença aos Servidores Civis do Estado
AMT	Autoridade da Mobilidade e Transportes
AP	Autoridade Portuária
APA	Administração do Porto de Aveiro, S.A.
APDL	Administração do Porto do Douro e Leixões, S.A.
APFF	Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A.
APL	Administração do Porto de Lisboa, S.A.
APP	Associação dos Portos de Portugal
APS	Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A.
APSS	Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A.
APVC	Administração do Porto do Porto de Viana do Castelo, S.A.
BCE	Banco Central Europeu
CE	Comissão Europeia
CF	Conselho Fiscal
CGS	Conselho geral e de supervisão
CMVM	Comissão de Mercados de Valores Mobiliários
CRoSAP	Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública
CSC	Código das Sociedades Comerciais
CVM	Código de Valores Mobiliários
DEA	<i>Data Envelopment Analysis</i>
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
DGPM	Direcção-Geral de Política do Mar
DGRM	Direcção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
EPE	Entidades Públicas Empresariais
EGP	Estatuto do Gestor Público
EP	Empresa Pública
EPNF	Empresas públicas não financeiras
EPR	Entidades Públicas Reclassificadas
FMI	Fundo Monetário Internacional
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E

IMP	Instituto Marítimo Portuário
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes
IMTT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres
InIR	Instituto de Infraestruturas Rodoviárias
IPCG	Instituto Português de <i>Corporate Governance</i>
IPMA	Instituto Português do Mar e da Atmosfera
IPTM	Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LOE	Lei de Orçamento do Estado
MAM	Ministério da Agricultura e do Mar
MAMAOT	Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
MAOTE	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e Energia
ME	Ministério da Economia
MF	Ministério das Finanças
MOPTC	Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações
MoU	Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento de Estado
OROC	Ordem dos Revisores Oficiais de Contas
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PBG	Princípios de Bom Governo
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PET	Plano Estratégico dos Transportes
PETI	Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas
PIB	Produto Interno Bruto
PMP	Prazo Médio de Pagamentos
PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
POC	Plano Oficial de Contas
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
RJSPE	Regime Jurídico do Setor Público Empresarial
ROC	Revisor Oficial de Contas

RTE-T	Rede Transeuropeia de Transportes
SA	Sociedade Anónima
SEA	Secretário de Estado do Ambiente
SEE	Setor Empresarial do Estado
SEITC	Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações
SEOTCN	Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza
SET	Secretária de Estado do Tesouro
SETC	Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SOX	<i>Sarbanes-Oxley</i>
SPA	Setor Público Administrativo
SPE	Setor Público Empresarial
SPL	Setor Público Local
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
UE	União Europeia
UTE	Unidade de Tesouraria do Estado
<i>Versus</i>	vs.

1. Introdução

Portugal é um país situado no sudoeste da Europa, conhecido pela designação “Velho Mundo”. É também constituído pelos arquipélagos da Madeira e dos Açores. Os arquipélagos dos Açores é o ponto mais ocidental da Europa. É um país de pequena dimensão (92 072 Km²), com 10,5 milhões de habitantes, marcado pela influência do Oceano Atlântico, tendo o mar como desígnio nacional cujo potencial será concretizado pela valorização económica, social e ambiental, em que os portos comerciais constituem um dos vetores estratégicos de desenvolvimento para a economia nacional.

Não podemos esquecer que o mar tem sido um elemento marcante em Portugal ao longo da História, ficando para sempre associado aos descobrimentos onde ganhou grande relevância e donde ficou a sua relação afetiva ao mar. Eu diria que será o nosso código genético.

Considerando que a nossa maior riqueza é a sua dimensão marítima, Portugal é um País imenso no mundo, com um acrescido potencial geoestratégico, geopolítico e económico.

Geoestratégico, porque Portugal constitui uma ponte entre o este e o oeste e um interface entre os hemisférios norte e sul, detendo um posicionamento estratégico na fachada atlântica da península ibérica e no cruzamento das principais rotas de tráfego marítimo norte-sul e este-oeste, com uma ligação privilegiada aos mares profundos.

Geopolítico, porque está na agenda das prioridades políticas dos decisores deste elenco Governativo, constituindo um setor estratégico de desenvolvimento nacional, desde a atividade piscatória, aos transportes marítimos ou aos recursos energéticos, mas também o turismo e o lazer, a náutica de recreio, a biotecnologia e a aquacultura, entre muitas outras.

Económico, porque o desenvolvimento sustentado do setor marítimo, fundado no conhecimento e na inovação das atividades ligadas ao mar, pode facilitar o crescimento e o investimento, contribuindo para aumentar a competitividade da economia e gerar um incremento do emprego e dos quadros qualificados, ao qual não será alheio o modelo de gestão partilhado entre o Governo e os agentes económicos.

Será, certamente, esta grandeza que constitui grandes desafios, mas sobretudo oportunidades.

Nas últimas décadas tem emergido a consciência da importância da gestão e da governação dos portos comerciais, tendo-se fomentado o seu desenvolvimento

económico, acompanhado de uma diversificação da oferta de serviços portuários, associado a um aumento da disponibilidade de competências e capacidades, para o que muito tem contribuído o modelo adotado.

O grande desafio do século XXI consiste em garantir que o Sistema Portuário Português, considerado como ativo estratégico nacional, esteja posicionado como um nó das cadeias logísticas europeia e mundiais, potenciando a movimentação de mercadoria e de passageiros diversificando os produtos movimentados nos terminais acrescentando valor à economia nacional.

Sendo Portugal um País que detém 1.656.181 km² de zona económica exclusiva, tem a maior proporção de costa marítima em relação ao espaço terra, que corresponde a cerca de 18,7 vezes a área terrestre nacional.

As alterações ao nível da economia mundial – a deslocalização dos principais centros de produção e de distribuição, em função das vantagens competitivas oferecidas, o crescimento dos mercados asiáticos e a sua aproximação aos centros europeus de consumo, com impacto nos transportes marítimos e a influência dos portos como interface intermodal da cadeia de transportes – têm obrigado à definição de novas estratégias nos portos comerciais, que em muito tem contribuído a modernização das suas infra estruturas e a adoção das melhores práticas face aos seus concorrentes.

Esta reflexão sobre a importância dos portos enquanto agentes do desenvolvimento económico e do sistema logístico nacional, a sua importância no comportamento do desenvolvimento da região e o seu papel na produção de riqueza no país, foi o mote de base à presente investigação.

1.1 Enquadramento Teórico

A governação refere-se à adoção e execução das regras que regem a conduta e os direitos de propriedade (Felicio, 2013 b) e tem desde há muito suscitado o interesse dos grandes estudiosos. Desempenhando os portos um papel potenciador do desenvolvimento da economia, tem, em Portugal, despertado grande interesse dos agentes políticos. Os portos fazem parte das preocupações centrais deste Governo, sendo uma prioridade as ligações aos portos e centros de produção orientados para o

comércio externo, numa perspetiva de desenvolvimento da infraestrutura¹ em bitola europeia, nos corredores de tráfego internacional. Por outro lado é assumida a necessidade de uma reforma portuária, conforme referido no Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas (PETI) num horizonte 2014-2020, no sentido de melhorar a competitividade dos portos portugueses.

O modelo de governação dos portos tem, a partir da última década do século XX, evoluído do modelo “tool port” para “landlord port”, em que a Autoridade Portuária (AP) se limita a ser o senhorio dos terrenos e de algumas infraestruturas dos portos, cabendo a exploração dos terminais aos agentes privados.

Este modelo foi acompanhado pelos principais portos portugueses, desde 1998, e mais recentemente pelos portos secundários, integrados nos portos principais, de forma a permitir não só ganhos de economias de escala, com o efeito da diluição dos custos indiretos, fixos e administrativos, mas também de investimento portuário, para poderem melhorar o seu desempenho, uma vez que sem infraestruturas adequadas a sua capacidade de oferta é muito limitada num mercado tão concorrencial à escala internacional.

Esta alteração tem permitido uma gestão mais flexível e possibilitou que os portos portugueses tenham sabido enfrentar e acompanhar a mudança de paradigma – orientação para o cliente – a qual tem exigido fortes mudanças assentes numa estratégia de modernização, para a qual foram necessários fortes investimentos em infraestruturas e tecnologia, a valorização do capital humano, numa lógica de articulação e integração com o setor privado, sendo as atividades operacionais e comerciais hoje da responsabilidade dos agentes privados que gerem os terminais através de um contrato de concessão.

Assim, as atividades de movimentação de mercadoria (de e para o navio), armazenagem, reboque (porto de Leixões é o único em Portugal que explora diretamente esta atividade), e a amarração encontram-se na esfera dos agentes privados. O serviço de pilotagem é exercido pelas Administrações portuárias, embora o regulamento do serviço de pilotagem nos portos nacionais preveja a sua concessão (DL n.º 48/2002, de 2 de março). O

¹ Os investimentos serão prioritariamente decididos em regime de concessão ao setor privado, de modo a minimizar o esforço financeiro do Estado e a aumentar a respetiva eficiência.

trabalho portuário é gerido pelas empresas de trabalho portuário, em regra, criadas pelas empresas de estiva que exploram os terminais portuários² (Rocha, 2012).

O novo modelo de governação dos portos terá novos contornos, donde se identificam as seguintes alterações (PETI, 2014), algumas das quais já em curso:

- Constituição de um organismo regulador, independente e com capacidade de atuação/decisão visando assegurar uma verdadeira concorrência intra/inter portos em todos os serviços portuários;
- Revisão do regime de concessões, em virtude de ser apontado um elevado valor de renda, que engloba também a criação de um regime alternativo de licenças nos cais públicos que permita a entrada de novos operadores, em função de rendas mais competitivas;
- Alteração legislativa do trabalho portuário, de forma a agilizar a mão-de-obra e melhorar a operação portuária;
- Gestão concertada dos portos com os respetivos municípios, designadamente no que se relaciona com as acessibilidades, zonas industriais e logísticas complementares relacionadas com as áreas territoriais dos portos (porto – cidade);
- Harmonização em matéria de sistemas integrados de gestão portuária e em alinhamento com os requisitos da diretiva 2010/65/EU.

Neste cenário evolutivo, a presente dissertação tem por objeto estudar os impactos que a evolução do processo de governação dos principais portos em Portugal teve no seu desempenho.

1.2 Relevância do Tema

Embora existam vários estudos à volta do setor portuário, da revisão da literatura efetuada, não consta qualquer dissertação que se tenha debruçado sobre o impacto que o modelo de governação dos portos português teve no seu desempenho. Daí que parece exetável que as conclusões obtidas possam ser relevantes para um conjunto de intervenientes na atividade dos portos.

² O operador de um terminal portuário tem no quadro da empresa o número de trabalhadores (estivadores) necessários para o desenvolvimento da atividade normal e em alturas de picos de atividade requisita os trabalhadores necessários à empresa de trabalho temporário.

1.3 Objetivo e Âmbito de Investigação

A investigação levada a cabo pretende estudar o impacto que o modelo de governo das cinco principais administrações portuárias a operar em Portugal com modelo empresarial, desde 1998, teve no seu desempenho, procurando encontrar resposta para as seguintes questões:

- a) Pode o mesmo modelo de governação conduzir a desempenhos distintos?
- b) Maior eficiência na governação contribui para um melhor desempenho?

Sendo a governação dos portos portugueses um tema que tem sido, ultimamente, alvo de várias críticas e elogios pelos vários estudiosos e agentes políticos, a questão que se coloca é perceber até que ponto o aumento da produção, que se tem verificado ao longo dos anos, é resultado de uma melhoria do seu desempenho, em que o objetivo último será sempre aumentar a qualidade e a eficiência dos serviços prestados aos utilizadores do porto, tentando identificar comportamentos que potenciam o nível de desempenho.

O tema da governação portuária tem estado na agenda de vários governos, que tem conduzido a várias reformas no setor portuário, tendo para o efeito delegado a responsabilidade na gestão em muitas das reformas ocorridas (Félicio, 2013 a). Neste âmbito, a governação acaba por ser influenciada pela gestão, sendo fundamental a articulação entre o governo e as Administrações portuárias no sentido de garantir a igualdade de condições.

Embora o desempenho dos portos possa ser medido de várias formas, desde a qualidade dos serviços prestados, ao nível dos custos praticados, pelas receitas absolutas ou de forma relativa, por tonelada de carga movimentada (Caldeirinha, 2014), a gestão tem uma importância determinante no controlo do desempenho dos participantes (Almeida, 1996). Sendo múltiplos os indicadores de desempenho, deverão ser verificáveis, para cada uma das diferentes etapas, e indicados os respetivos meios de verificação, e ainda, indicar as condições externas que podem influenciar e condicionar o cumprimento dos objetivos (Rodrigues, 2010).

A zona de influência dos portos começa desde o seu lugar de origem onde as mercadorias são carregadas ou descarregadas, o transporte por mar e depois desde o porto importador até ao seu destino final, que pode dividir-se em três componentes: o sistema do interior do porto, confinado aos seus limites físicos, o *hinterland* e o *foreland*, e os portos e áreas de destino (Fernandez, 1993).

O objetivo da presente investigação centra-se, essencialmente, no desempenho das Administrações portuárias portuguesas nas vertentes: operacional, tendo em conta o fator produtivo e o nível de eficiência da atividade, económica baseada na rentabilidade dos capitais investidos, e financeira, na perspetiva de criação de valor, decorrente do processo de Governação³ seguido pelos principais portos em Portugal, designadamente quanto à sua política regulatória, modelo governamental e institucional.

Com este trabalho pretende-se contribuir para uma melhor compreensão da evolução da política portuária a partir de 1998, data da transformação do modelo orgânico das administrações portuárias assente na forma de instituto público, para uma figura jurídica designada de sociedade anónima (SA) de capitais exclusivamente públicos, com o objetivo de conferir às administrações portuárias instrumentos adequados a uma gestão mais dinâmica e flexível, suportada em maiores níveis de autonomia e atribuição de competências, até aos dias de hoje. Este modelo tem-se revelado um fator chave para o desenvolvimento do setor portuário e como consequência um importante auxílio para a economia nacional.

Desta forma, far-se-á uma abordagem mais ampla do setor portuário, integrando os atores principais no espetro portuário e a sua evolução ao longo do tempo.

1.4 Razões de Delimitação do Objeto de Investigação

A pesquisa levada a cabo limita-se à evolução ocorrida nas últimas duas décadas, ou seja, desde 1998 até à data atual, justificada pelo facto de surgir, a partir dessa altura, com a publicação do Livro Branco sobre “Política marítimo-portuária rumo ao século XXI”, uma nova consciência e um novo olhar sobre a importância da economia do mar, dando-se início a uma alteração de paradigma da governação dos principais portos portugueses. As Administrações portuárias começam a dar os primeiros passos no sentido de importarem as técnicas e métodos de gestão empresarial, as quais entram em concorrência tendo como objetivo, cada uma por si, aumentar o nível de eficiência e de eficácia.

Se por um lado esta época constitui um marco histórico na vida dos portos, dando-se início a um conjunto de investimentos em infraestruturas portuárias em função da vocação estratégica, por outro lado a existência de dados até então ser muito escassa e

³ A governação define uma relação de poder enquanto o governo é o exercício operacional desse poder (Rodrigues,2008).

pouco credível justifica que o âmbito da investigação seja direcionado às cinco Administrações portuárias, transformadas em sociedades anónimas, em 1998.

1.5 Metodologia

A primeira fase consistiu na contextualização do caso em estudo, tendo como objetivo perceber a evolução do modelo de governo dos portos em Portugal (as 5 Administrações portuárias, transformadas em SA em 1998). Após este contexto, efetuou-se uma revisão da literatura.

Da investigação efetuada verificou-se que a avaliação de desempenho pode ser realizada através de diversas técnicas alternativas, todas elas com vantagens e desvantagens. Considerando os trabalhos publicados (Fonseca, 2012; Caldeirinha, 2011; Nigra, 2010) sobre o desempenho do setor portuário, muitos têm sido os autores que abordam o tema, recorrendo à análise DEA – Data Envelopment Analysis⁴, por comparação com portos internacionais. Os dados usados são na sua maioria os dos relatórios de gestão e contas, donde, considerando que existem diversos fatores que interferem nos resultados obtidos, poderão existir diferentes variáveis, tais como: característica do porto, dimensão, quadro legislativo, política portuária e tarifas, que podem influenciar o nível de desempenho (Caldeirinha, 2014), pelo que é essencial conhecer a realidade da atividade portuária e de cada porto em particular. Por outro lado, quando a avaliação utiliza a metodologia do questionário direcionado para as entidades selecionadas numa determinada amostra, constata-se que uma das principais limitações é a dimensão da amostra, dado que nem todas respondem e das que respondem ao questionário, a algumas das questões não dão resposta (Moreira, 2012; Caldeirinha, 2011).

De acordo com a Nota Informativa da Comissão Europeia (CE), de 23 de maio de 2013, os níveis de desempenho dos portos europeus são muito diferenciados, assim como o seu nível de eficiência, a qual se tem acentuado nos últimos anos. O desnível entre os portos que se adaptaram às novas exigências logísticas e económicas e os que não acompanharam a evolução, é apontado como a principal causa de desnível de desempenho.

Considerando que a temática da governação tem sido, nos últimos tempos, amplamente dissecada, a ponto de merecer uma crescente atenção por parte dos decisores políticos

⁴ Método não paramétrico que mede a eficiência relativa de cada entidade através de um algoritmo matemático.

no nosso país, a qual tem vindo a levantar várias questões sobre o modelo de governação dos portos portugueses, pretende-se analisar a governação dos cinco principais portos nacionais, que estiveram sujeitos às mesmas regras de governação e de regulação, desde 1998, data em que foram transformados em sociedades anónimas de capitais públicos.

Assim, no âmbito deste tema, o método a utilizar na presente investigação tem por base o modelo de governo baseado na teoria da agência, que estuda a relação entre os acionistas e os gestores. Sendo a teoria da agência fundamental para o enquadramento da governação, evidencia-se a evolução dos portos e a contribuição do acionista para o seu desenvolvimento.

Após este contexto, efetuou-se uma revisão da literatura relacionada com o tema, com sede na bibliografia relevante para o estudo do tema, a qual permitiu fundamentar a componente teórica do trabalho e obter informação que permitisse suportar o estudo de caso.

A primeira fase da pesquisa foi ancorada na leitura dos conceitos teóricos da literatura especializada em governação e teoria da agência e em seguida passou-se ao estudo da legislação e regulamentação a que os portos tem sido sujeitos ao longo dos tempos, bem como a evolução da sua organização / estrutura. A segunda fase consistiu na análise do estudo de caso que empreendeu num quadro de indicadores de gestão (*inputs*), fornecidos pelas entidades objeto do presente estudo. Embora os dados recolhidos sejam de índole quantitativa, utilizou-se a análise qualitativa para interpretação dos dados, através do cruzamento de informação (descrição dos relatórios de gestão e contas e recurso a comunicação com as próprias empresas). Foi usada, também, a experiência e conhecimento da investigadora, como quadro superior da área do setor empresarial do Estado.

Assim, a análise baseia-se na evolução dos modelos de governo dos cinco portos principais (Aveiro, Leixões e Douro, Setúbal e Sesimbra, Lisboa e Sines) num horizonte temporal entre 1998⁵, data da sua transformação em SA e o ano 2013, último exercício económico, construindo-se 3 cenários, com base em marcos históricos na vida dos portos.

⁵ Embora a data da sua transformação em SA seja de novembro de 1998, usaram-se, na sua maioria, os indicadores a partir de 1999, para efeitos de base comparável.

Cenário 1 – entre 1999 e 2007 – data em que se iniciou uma reforma global do sistema portuário português, passando os cinco principais portos, até então a ser geridos segundo um modelo orgânico assente na figura de Instituto Público, para administrações portuárias com a figura jurídica de SA de capitais exclusivamente públicos, de forma a conferir-lhes instrumentos adequados a uma gestão mais dinâmica e flexível, suportada em níveis de autonomia e atribuição de competências mais elevados.

Cenário 2 – entre 2008 e 2010 – modelo de governo baseado na avaliação dos gestores através dos contratos de gestão estabelecidos pelo Governo, assinados entre as partes, conforme determinado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 71/2007⁶, de 27 de março, em que o acionista coloca a responsabilidade nos gestores públicos definindo objetivos a atingir, que são, posteriormente, avaliados em sede de assembleia-geral. Esta foi a primeira experiência em que a avaliação dos gestores foi baseada nas metas atingidas, face aos objetivos contratualizados, durante um período de 3 anos. Pese embora os contratos previssem a atribuição de prémios de desempenho com base nos resultados, não chegou a ser paga qualquer componente remuneratória a este título, aos gestores das Administrações portuárias, pelo facto de, entretanto, terem sido impostas contingências, que proibiram o pagamento de prémios de desempenho. Desde então não têm sido formalizados contratos de gestão, porque embora tenha sido imposta a proibição de atribuição de prémios de gestão durante o Programa de Assistência Económica e Financeira⁷ (PAEF) continua até hoje, tendo em vista a necessidade de Portugal cumprir com as regras comunitárias de consolidação orçamental.

Cenário 3 – entre 2011 e 2013 – uma estrutura de governo centralizada no controlo do exercício da função acionista, baseada em imposições de metas a atingir, definidas através de regras determinadas pelos Programas de Estabilidade e Crescimento⁸ (PEC) e transpostas para a(s) Lei(s) de Orçamento do Estado (LOE) a cada ano e sob as orientações emitidas quanto aos objetivos a atingir, determinando recomendações quando as metas não são alcançadas.

Tendo por base estes cenários, analisou-se a relação existente entre a governação dos portos e o seu desempenho.

⁶ Alterado pelo DL n.º 8/2012, de 18 de janeiro, que republica o DL n.º 71/2007, de 27 de março.

⁷ Portugal esteve sujeito ao PAEF (mai. 2011 – jun. 2014), assinado através do Memorando de Entendimento sobre as condicionalidades de Política Económica (MoU) cujas medidas tinham de ser implementadas entre 2011 e 2014.

⁸ PEC 2010-2013 e PEC 2011-2014.

Para a avaliação de desempenho do setor portuário é necessário ter em consideração que existem diversos fatores que podem influenciar os resultados, pelo que é necessário conhecer a realidade de cada porto para se poder tirar conclusões mais assertivas. Neste estudo, o facto de se tratar de 5 portos que estão sujeitos às mesmas regras com o mesmo quadro legislativo, acaba por ser um fator importante a ter em conta ao nível de desempenho.

Sendo o objetivo deste trabalho analisar, à luz da teoria da agência, o modelo de governação dos portos, utilizou-se o método de estudo de caso, para o qual foram consideradas as variáveis que têm servido de base à avaliação da performance do porto.

Por fim, realizou-se uma análise e discussão dos resultados quantitativos obtidos com as próprias empresas, o que permitiu acrescentar outras ilações e efetuar recomendações para o sistema portuário.

1.6 A Estrutura da Dissertação

A estrutura do trabalho está organizada em cinco capítulos principais.

No primeiro capítulo – Introdução, é efetuado um breve enquadramento do tema escolhido, o objetivo e âmbito da investigação, sendo, também apresentada a metodologia a seguir e, ainda, apresentada a estrutura do trabalho.

No segundo capítulo – O Governo das Sociedades, aborda-se a temática dos modelos de governo existentes em Portugal e a respetiva evolução, assim como a estrutura de organização / governação que tem servido de suporte ao setor portuário.

No terceiro capítulo – A Governação dos portos, é descrita a governação dos portos mais importantes a nível internacional, por comparação com o modelo de governo dos portos portugueses, assim como a evolução dos portos em Portugal e perspetivas futuras.

No capítulo quatro – Análise do Estudo de Caso, apresenta-se o estudo de caso reportado às cinco principais Administrações portuárias, como modelo jurídico de sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, que se baseia em indicadores de gestão para avaliação de desempenho. Apresentam-se os resultados da investigação obtidos por empresa, fazendo-se a interpretação dos dados de forma individual e agregada.

No capítulo quinto – Conclusões, apresentam-se as principais conclusões tendo por base as variáveis do estudo empírico, efetuam-se algumas recomendações, descrevem-se as

principais limitações, apresentam-se contributos para desenvolvimentos futuros e por último tecem-se algumas considerações.

Por fim uma explicação sobre algumas opções tomadas:

- Sempre que se usaram siglas ao longo do texto, foram as mesmas inseridas numa listagem de abreviaturas, usando-se a descrição por extenso e a sigla quando é referida pela primeira vez no texto.
- O trabalho está escrito de acordo com o acordo ortográfico de 2012. No entanto, sempre que são citadas expressões ou títulos usou-se a expressão original, embora no decurso da escrita se alguma dessa terminologia é usada permanece sempre o novo acordo ortográfico.
- A legislação usada ao longo do estudo encontra-se referenciada em local próprio, para além da sua identificação junto do conteúdo descritivo. Optou-se por indicar nas Referências Bibliográficas alguma da legislação já revogada, pela importância que a mesma constitui para se perceber a evolução ao longo dos tempos.
- Apresenta-se um Glossário dos diversos termos técnicos que fazem parte da linguagem usada na atividade, por serem muito específicos do setor portuário.
- Na análise da evolução do número de passageiros no porto de Lisboa, para efeitos comparativos, foram considerados apenas os dados do Eurostat, em virtude dos dados estatísticos do Instituto Nacional de Estatística se encontrarem subavaliados e com falta de informação relativamente ao mercado português.

2. O Governo das Sociedades

2.1 Enquadramento

Embora o conceito de *governance* tenha surgido no direito privado a propósito da gestão e controlo das sociedades, daí que seja hoje conhecido como *corporate governance*, as matérias por si refletidas têm um alcance muito vasto e abrange hoje todo o tipo de organizações, inclusive as que se regem pelo direito público.

O governo das sociedades tem origem anglo-saxónica (*corporate governance*). Remonta a 1932, altura em que BERLE e MEANS expuseram o tema da separação, nas grandes empresas, entre propriedade (formal) e o controlo (Cordeiro, 2007: 843).

No entanto, a grande preocupação com o governo das sociedades surge na sequência de sucessivos escândalos financeiros e falências de importantes empresas norte americanas cotadas em bolsa, que tem conduzido, desde o início da década de 1980, ao estabelecimento de regras que visam reforçar os mecanismos de controlo, quer interno quer externo, de fiscalização, supervisão e regulação, assim como o reforço da transparência de informação a prestar aos vários *stakeholders*.

Os problemas de *corporate governance* foram importados para a Europa por via do Reino Unido, que tiveram o seu início com o Relatório de Cadbury⁹ (1992), num documento destinado às sociedades cotadas do seu país, que condensava o fundamental das boas práticas, na sequência de vários problemas de fraudes e falhas ocorridas no setor empresarial em todo o mundo no final de 1980 e início de 1990. Nasce assim, o primeiro código de referência acerca de *corporate governance*.

Na sequência da experiência britânica, os Princípios da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico¹⁰ (OCDE), publicados em 1999 e atualizados em 2004, sobre o governo das sociedades, definem o conceito de *corporate governance* como o sistema através do qual as organizações empresariais são dirigidas e controladas. A

⁹ A descrença nas sociedades cotadas na praça londrina (em virtude da falência de algumas delas), levou a que, em início dos anos noventa fosse constituída uma comissão, liderada pelo senhor Adrian Cadbury e nomeada pelo London Stock Exchange, pelo Financial Reporting Council e pelos profissionais de contabilidade sobre os aspetos financeiros do governo das sociedades, com o objetivo de dar resposta às preocupações com o baixo nível de confiança detetado quer na informação financeira, quer na capacidade dos auditores proporcionarem a confiança que os utilizadores dos relatórios das empresas procuram e esperam.

¹⁰ Os princípios da OCDE, embora não sejam obrigatórios, foram acolhidos como padrão não só entre os próprios países membros da Organização (30 países, dos quais 19 são Estados Membros da União Europeia (UE)), mas também a nível mundial, tendo sido designadamente adotados pelo Banco Mundial na avaliação das práticas de governo das sociedades nos mercados emergentes.

estrutura de *Corporate Governance* especifica a distribuição dos direitos e das responsabilidades dos diferentes participantes na empresa – o conselho de administração, os gestores, os acionistas e outros intervenientes – e dita as regras e os procedimentos para a tomada de decisões nas questões empresariais. Ao fazê-lo fornece também a estrutura através da qual a empresa estabelece os seus objetivos e a forma de os atingir e monitorizar a sua performance.

De acordo com a OCDE (2004), o governo das sociedades estabelece também a estrutura através da qual são fixados os objetivos da empresa e determinados e controlados os meios para alcançar esses objetivos, devendo um bom governo das sociedades proporcionar incentivos adequados para que o órgão de administração e os gestores prossigam objetivos que sejam do interesse da empresa e dos seus acionistas, os quais devem facilitar uma fiscalização eficaz.

Para além dos Princípios da OCDE em matéria de governo das sociedades, também a União Europeia (UE) neste domínio, na sequência do Relatório Winter II¹¹ (2002), justificada pela preocupação de restaurar a confiança dos investidores nos mercados de capitais, assume a missão de promover a consagração de alguns princípios e regras essenciais, assim como assegurar alguma coordenação dos códigos nacionais, tendo em vista a adoção de convergência das boas práticas entre os países europeus, enumerando um conjunto de princípios a seguir, bem como medidas de carácter legislativo ou recomendatório.

Fora do continente europeu, em 2002, surge a Lei de Sarbanes-Oxley¹² (SOX) como resposta a uma série de escândalos financeiros ocorridos nos Estados Unidos da América, tendo por objetivo prevenir possíveis fraudes nas demonstrações financeiras, garantir a transparência e a credibilidade das informações divulgadas na tentativa de reconquistar a confiança dos investidores. Esta Lei que foi um marco importante na evolução recente do governo das sociedades, representou o início de uma nova fase para as empresas cotadas em bolsa nos Estados Unidos da América, ao pretender

¹¹ Precedido de um estudo comparativo exaustivo dos códigos de governo das sociedades vigentes nos então quinze Estados-Membros da União Europeia, encomendado pela Comissão Europeia, em 2001, a um Grupo de Peritos, em reação ao escândalo que envolveu a empresa norte-americana Enron, que adota o nome do Presidente do Grupo - Jaap Winter. A importância deste relatório deveu-se ao facto de ter posto em relevo, no quadro do direito das sociedades, algumas das questões mais prementes do governo societário e sobre elas ter formulado recomendações que têm vindo a servir de orientação à Comissão Europeia na produção normativa sobre esta matéria: revitalização das assembleias gerais, transparência de atuação dos investidores institucionais, responsabilidade e remuneração dos administradores, papel dos administradores independentes e das comissões do Conselho de Administração e qualidade da informação financeira.

¹² Aprovada pelo Governo norte-americano.

garantir mecanismos de auditoria e de segurança que permitissem a fiabilidade e a credibilidade da informação financeira¹³, através da introdução de princípios de transparência na gestão das empresas, tendo como propósito restaurar a confiança do público em geral e da governação empresarial. Esta Lei acabou por ter impacto na Europa, levando à criação de um *Public Oversight* europeu, com o objetivo do controlo da qualidade da auditoria.

Já a Comissão de Mercados de Valores Mobiliários (CMVM), no seu Código de Governo das Sociedades (Reg. 4/2013), entende por governo das sociedades:

sistema de regras e condutas relativo ao exercício da direcção e do controlo das sociedades. Centrado nas sociedades emitentes de acções admitidas à negociação em mercado regulamentado, o governo das sociedades comporta uma vertente interna e uma vertente externa: na primeira acepção, entende-se o conjunto das regras organizativas dentro de cada sociedade cotada; o controlo externo, por seu turno, reporta-se à avaliação sobre o desempenho das sociedades que é feito através do normal funcionamento dos mecanismos de mercado, domínio em que a actuação dos investidores institucionais apresenta importância capital.

O livro Branco sobre *corporate governance* (Silva *et al.*, 2006) designa a expressão “governo da sociedade” como um conjunto de estruturas de autoridade e de fiscalização do exercício desse poder, interno e externo, tendo por objetivo assegurar que a sociedade estabeleça e concretize, eficaz e eficientemente, atividades e relações contratuais consentâneas com os fins privados para que foi criada.

É, ainda, referido, no livro Branco sobre o governo das sociedades em Portugal, que o governo da sociedade compreende todos os mecanismos que respeitam à determinação da vontade da empresa e à sua concretização, seja ao nível da definição do tipo de atividades económicas a desenvolver, seja no que se refere à organização operacional dessas atividades, seja na tomada de decisões de financiamento dos respetivos investimentos, seja no que respeita à devolução dos recursos investidos aos seus proprietários ou à sua remuneração sob a forma de dividendos.

Paralelamente às estruturas que tomam decisões em nome da empresa, integram o governo das sociedades outros mecanismos de controlo e de fiscalização, que visam a

¹³ Verificou-se que algumas empresas de auditoria prestavam, em simultâneo com a auditoria, também serviços de consultoria aos mesmos clientes. A Lei de SOX vem clarificar as responsabilidades a imputar às empresas de auditoria indicando, nomeadamente, as atividades proibidas enquanto efetuam auditorias, definindo um maior grau de responsabilidade e transparência na elaboração e apresentação das contas ao mercado.

garantia de que a empresa seja gerida de modo eficaz, eficiente e consentâneo com os seus interesses.

Apesar das várias definições existentes sobre governo da sociedade, o seu campo de aplicação abrange um conjunto de regras e de práticas, de natureza jurídica, social, cultural e económica, relacionadas com o exercício do poder e do controlo no desenvolvimento das sociedades, cotadas e não só. O conceito foi desenvolvido a pensar no mercado de capitais, mas hoje em dia, cada vez mais, o espetro é transversal aos mais diversos tipos de organizações, independentemente da titularidade - pública ou privada.

No conjunto dos 28 Estados-Membros da União Europeia foram já publicados mais de 80 códigos de bom governo, desde o início da década de 1990¹⁴. A própria OCDE tem publicado um conjunto de princípios recomendatórios sobre o governo das empresas.

Em Portugal, a CMVM publicou em 1999 e tem atualizado sucessivamente recomendações dirigidas às empresas cotadas. Recentemente, também a sociedade civil, através do Instituto Português de *Corporate Governance* (IPCG), se pronunciou sobre as práticas de governo das empresas portuguesas e emitiu o seu código de bom governo. São, pois, múltiplas as referências de boas práticas que as empresas nacionais têm ao seu dispor.

O governo das sociedades tem conhecido uma difusão em todos os mercados internacionais e Portugal tem acompanhado essa evolução, dispondo o enquadramento jurídico português de algumas das disposições previstas pela Lei *Sarbanes-Oxley*¹⁵, designadamente as recomendações da Comissão de Mercados de Valores Mobiliários, alguns artigos previstos no Código das Sociedades Comerciais (CSC), algumas disposições no Regulamento dos Revisores Oficiais de Contas, e mais recentemente através do Instituto Português de *Corporate Governance* que aprovou um Código de boas práticas de governo societário¹⁶, baseado nas melhores práticas internacionais, tendo por

¹⁴ Tem constituído uma referência, pela essencialidade das suas regras, o Código de Boas Práticas dirigido às sociedades cotadas e incluído no Relatório Cadbury, publicado em 1992 no Reino Unido.

¹⁵ Legislação criada para dar resposta aos escândalos da Enron em 2001, da WorldCom em 2002 e Parmalat em 2003, entre outros, para proteger os acionistas e o público em geral a partir de erros de contabilidade e práticas fraudulentas praticadas nas empresas.

¹⁶ Aprovado no início de 2013. Contudo, a necessidade de articular algumas das suas disposições com o Regulamento n.º 4/2013 da CMVM, entretanto publicado, foram efetuadas algumas alterações em conformidade.

objetivo funcionar como instrumento junto da sociedade civil, em apelo às empresas nacionais, para que Portugal se aproxime dos padrões internacionais.

O IPCG, embora sem carácter legal, tem dado um contributo muito importante às empresas portuguesas, tendo, em abril de 2014, lançado, também, um Código de Governo de Entidades do Terceiro Setor. A este propósito, é referido por Pedro Rebelo de Sousa¹⁷, Presidente da Direção do IPCG, que «[e]ste é um passo essencial para a promoção de princípios como a equidade, a transparência, a responsabilidade e a prestação de contas destas organizações, gerando maior confiança em parceiros, fornecedores, clientes, colaboradores, credores, numa palavra, na generalidade dos stakeholders».

Em suma, Portugal tem dado passos importantes no sentido de adotar as boas práticas de governação internacionais, em especial as recomendações da OCDE, desde a evolução ocorrida no direito das sociedades à regulação do mercado de capitais pela CMVM, até à participação da sociedade civil. O quadro regulatório português sobre o governo das sociedades é hoje, sem dúvida, muito mais evoluído, em consequência das recentes alterações legislativas e recomendatórias, fatores que têm reforçado o nível de transparência.

2.2 Teoria da Agência

Os estudos sobre a teoria da agência surgem no final da década de setenta do século passado, com algumas publicações onde são abordados os problemas de agência. De acordo com Jensen e Meckling (1976), a teoria da agência estuda a relação entre os acionistas e os gestores, que são autorizados por aqueles a agir em seu nome. Segundo os mesmos, os problemas de agência surgem porque da relação contratual existente entre administradores, acionistas, Estado, credores e trabalhadores resultam objetivos divergentes e por vezes conflitantes. Para evitar este conflito de interesses será necessário criar mecanismos que incentivem à convergência de objetivos.

Jensen e Meckling (1976) ao introduzirem o conceito da teoria da agência nas empresas fazem-no referindo-se a Adam Smith (1776): quando a propriedade e o controlo das empresas não são totalmente coincidentes, existe um potencial para que ocorram conflitos de interesses entre os proprietários e os gestores. Eles definem a relação de

¹⁷ Disponível em: http://www.cgov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=890&Itemid=20.

agência como um contrato em que uma ou mais pessoas (acionistas) envolvem outra ou outras (administradores) para realizar um serviço em seu nome, através do qual se podem mitigar os problemas de agência.

O facto de os agentes (gestores) terem interesses distintos dos acionistas e de existir uma assimetria de informação entre ambos pode conduzir a que a atuação dos primeiros não seja, total ou parcialmente, no interesse dos segundos, levando ao surgimento de conflitos de interesses (Matos, 2009), os quais devem ser evitados, introduzindo mecanismos de controlo de gestão – os chamados custos de agência.

Importa, ainda, ter presente que, para além de poderem existir diferentes interesses entre acionistas e gestores, existe também um conjunto de fatores que podem limitar a capacidade de orientar a ação dos gestores em convergência com o acionista (Matos, 2009):

- A grande complexidade de decisões a tomar pelos gestores, cujo controlo pelo acionista poderá acarretar avultados custos de monitorização.
- Os gestores têm acesso privilegiado sobre a informação da empresa e nem sempre disponibilizam ao mercado a informação relevante.

Segundo Neves (2006), a teoria da agência é fundamental para o enquadramento da *corporate governance*, procurando-se por diversos meios equilibrar os interesses dos gestores com os dos acionistas, que poderá ser através das estruturas e órgãos societários, bem como através de sistemas de gestão e avaliação da performance, incluindo sistemas de remuneração e incentivos.

A questão que se pode sempre colocar é a seguinte: como assegurar que os gestores, que detêm o controlo, agem no interesse dos proprietários?

Os problemas de agência originados pela separação entre a propriedade e a gestão podem ser mitigados através de mecanismos de controlo adequados, tais como: criação de legislação que proteja o acionista, monitorização do cumprimento das normas e regulamentos, fiscalização e supervisão, definição de sistema de incentivos através de um contrato de gestão, os quais devem ser posteriormente aferidos.

No âmbito estatal este problema também é bastante comum, principalmente pelo efeito intrusivo do poder político na gestão das empresas públicas, a quem são conferidos poderes de gestão e administração. Se, por um lado, a organização deve atender aos objetivos definidos politicamente como estratégicos, para os gestores o controlo da organização pode estar associado a interesses pessoais.

Se bem que na esfera pública, sendo o governo que tem o controlo total ou maioritário sobre as suas organizações pode mais facilmente ditar os seus objetivos e estratégias e impor regras de controlo de forma a inibir a ação dos gestores. A grande dificuldade reside, por vezes, em definir objetivos claros à organização que sirvam o interesse do país e como consequência da economia.

Ora, facilmente se percebe que no caso das empresas públicas poderão existir interesses políticos que se sobrepõem à eficiência das empresas, porque os governantes têm objetivos políticos que se prendem com a possibilidade de serem reeleitos (Osório, 1993), os quais poderão não corresponder à melhor opção de gestão, donde derivam as ineficiências do sistema com os consequentes custos de agência.

De acordo com D'Alte (2013), os chamados custos de agência podem obstaculizar o funcionamento eficaz das estruturas organizacionais integradas no setor público. Daí a importância de se estabelecer uma relação de custo – benefício, para não se cair na tentação do controlo excessivo em que o custo é demasiado elevado prejudicando os ganhos de eficiência.

Por norma, as empresas públicas devem ser socialmente responsáveis, administradas de acordo com o interesse público, e como tal devem prestar contas a diversos grupos, tais como: empregados, fornecedores, clientes, a várias entidades sob o domínio do governo e à comunidade em geral, o que permitirá um maior controlo sobre a organização.

A eficiência da teoria de agência não é unânime entre os vários autores, e aponta algumas limitações, que se coloca, desde logo, na definição dos objetivos organizacionais e na perceção dos esforços exigidos para alcançar os seus resultados.

2.3 Enquadramento jurídico – Institucional em Portugal do Governo das Sociedades

O enquadramento jurídico do governo das sociedades tem envolvido incursões em diversos ramos de direito, com natural destaque para o direito das sociedades e o direito dos valores mobiliários.

Assim, em Portugal as principais normas que regulam o governo das sociedades encontram-se vertidas no CSC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 262/86, de 2 de novembro,

objeto de sucessivas alterações¹⁸, e no Código de Valores Mobiliários (CVM), aprovado pelo DL n.º 486/99, de 13 de novembro, também alvo de sucessivas alterações¹⁹.

O CVM, em vigor desde março de 2000, regula os atos das sociedades cotadas e estabelece as regras de conduta, impondo uma disciplina de boas práticas do governo das sociedades cotadas em Portugal, respondendo às exigências de regulamentação resultantes do desenvolvimento do mercado de valores mobiliários e sua integração no sistema financeiro.

Foi, no entanto, sobretudo por via das Recomendações e Regulamentos que têm sido publicados pela CMVM sobre o governo das sociedades e dirigidos às sociedades cotadas que este tema e o conjunto de regras que lhe estão associadas foram efetivamente introduzidos na prática empresarial portuguesa.

Evidenciam-se, pela sua importância, os Regulamentos n.º 6/2000²⁰ e n.º 5/2008²¹ que estão intimamente ligados ao bom governo e à qualidade e transparência da informação. Enquanto o primeiro enumera os documentos de prestação de contas sujeitos a relatório ou parecer por auditor registado na CMVM, estipulando os conteúdos a que esses relatórios ou pareceres devem obedecer e define o processo e requisitos do registo dos auditores na CMVM, assim como o respetivo cancelamento ou suspensão, o segundo regula os meios e prazos de divulgação da informação obrigatória, permanente e periódica, a cargo das sociedades abertas e sociedades emitentes de valores mobiliários e os factos que devem ser objeto dessa divulgação, em aditamento aos indicados no CVM.

¹⁸ Na versão consolidada, publicada pelo DL n.º 76-A/2006, de 29 de março e retificada pela Declaração de Retificação n.º 28-A/2006, de 26/05 e com as alterações introduzidas pelo DL n.º 8/2007, de 17 de janeiro, DL n.º 357-A/2007, de 31 de outubro, DL n.º 247-B/2008, de 30 de dezembro, Lei n.º 19/2009, de 12 de maio, pelo DL n.º 185/2009, de 12 de agosto, pelo DL n.º 49/2010, de 19 de maio e pelo DL n.º 53/2011, de 13 de abril.

¹⁹ Com as alterações introduzidas pelos DL n.º 61/2002, de 20 de março, n.º 38/2003, de 8 de março n.º 107/2003, de 4 de junho, n.º 183/2003, de 19 de agosto, n.º 66/2004, de 24 de março, n.º 52/2006, de 15 de março, n.º 219/2006, de 2 de novembro, n.º 357-A/2007, de 31 de outubro, que o republica (retificado pela Declaração de Retificação n.º 117-A/2007, de 28 de dezembro), n.º 211-A/2008, de 3 de novembro, pela Lei n.º 28/2009, de 19 de junho, pelo DL n.º 185/2009, de 12 de agosto, pelo DL n.º 49/2010, de 19 de maio, pelo DL n.º 52/2010, de 26 de maio, pelo DL n.º 71/2010, de 18 de Junho, pela Lei n.º 46/2011, de 24 de junho e pelo DL n.º 85/2011, de 29 de junho.

²⁰ Revogado pelo Regulamento n.º 1/2014.

²¹ Revoga o Regulamento da CMVM n.º 4/2004 e altera os Regulamentos da CMVM n.ºs 7/2001 e 1/2007, com as alterações introduzidas no Regulamento da CMVM n.º 5/2010.

Já o CSC, em vigor desde 1986, define os princípios de regulação e controlo de todo o tipo de sociedades comerciais²², incluindo as sociedades cotadas, e incorpora regras básicas de governo societário, designadamente as relativas à composição, competências, poderes de gestão e deveres dos órgãos de administração, os direitos e deliberações dos acionistas e a fiscalização das sociedades.

Neste sentido, assume particular importância a reforma legal operada pelo DL n.º 76-A/2006, de 29 de março, que veio introduzir significativas alterações às regras do CSC relativas à administração e fiscalização das sociedades²³. Esta alteração teve como objetivo acolher as preocupações relativas à fiscalização de sociedades, que justificam a revisão da Oitava Diretiva²⁴ do Direito das Sociedades, com vista às melhores práticas internacionais de governação societária e, ainda, a introdução de uma maior flexibilidade nas soluções de governação.

A Oitava Diretiva veio ainda conferir aos Estados-Membros ampla margem de manobra na determinação, em concreto, das entidades ditas de “interesse público” (para além das emitentes de valores mobiliários admitidos à negociação em mercado regulamentado) às quais, pela sua dimensão, se justifique a aplicação deste regime de fiscalização “reforçado”.

Nesta linha de pensamento, o legislador português veio rever o regime da fiscalização das sociedades anónimas, alargar o leque dos modelos de administração e fiscalização admitidos para as sociedades anónimas, ao mesmo tempo que introduz alterações de efeito prático relevante nos dois modelos – Conselho de Administração/Conselho Fiscal ou Fiscal Único e Conselho Geral/Direção, até então disponíveis.

É, ainda, de assinalar, para uma melhor compreensão dos efeitos que as alterações ao CSC podem determinar, a distinção que o legislador introduziu nas sociedades em

²² Define o n.º 2 do artigo 1.º do CSC que são sociedades comerciais as que tenham por objeto atos de comércio e adotem o tipo de sociedade em nome coletivo, de sociedade por quotas, de sociedade anónima, de sociedade em comandita simples, ou de sociedade em comandita por ações.

²³ De acordo com o estudo elaborado pela CMVM (2006), o regime do governo das sociedades anónimas em Portugal, importa ter em conta o seguinte:

- Promoção e a competitividade das empresas portuguesas, permitindo o seu alinhamento com modelos organizativos avançados;
- Ampliação da autonomia societária, designadamente através da abertura do leque de opções quanto a soluções de governação;
- Eliminar distorções injustificadas entre modelos de governação;
- Atender às especificidades das pequenas sociedades anónimas.

²⁴ Directiva 2006/43/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de maio de 2006, relativa à revisão legal das contas anuais e consolidadas, que altera as Directivas 78/660/CEE e 83/349/CEE do Conselho e que revoga a Directiva 84/253/CEE do Conselho.

função da sua dimensão, impondo soluções de fiscalização mais exigentes e, como tal mais onerosas, às sociedades que se designam de “grandes sociedades anónimas” e que são, por norma, as sociedades emitentes de valores admitidos à negociação em mercado regulamentado ou as sociedades que, não sendo totalmente dominadas por sociedades, adotem um modelo de fiscalização mais exigente, quando ultrapassem dois dos seguintes limites, em dois anos consecutivos²⁵: (i) total do balanço – 100.000.000 €, (ii) total das vendas líquidas e outros proveitos – 150.000.000 €, e (iii) número de trabalhadores empregados em média durante o exercício – 150.

Em síntese, uma das grandes linhas de fundo da revisão do CSC em matéria de governo societário foi, sem dúvida, a necessidade de reforço da função de fiscalização nas sociedades anónimas, sobretudo no que respeita à fiscalização de matérias financeiras e outras que lhes são adjacentes, como sejam a fiscalização do processo de relato financeiro, da eficácia dos sistemas de controlo interno, de auditoria interna e de gestão de riscos.

Simultaneamente, através da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 49/2007, de 28 de março, procedeu-se à densificação dos deveres dos membros dos órgãos de administração no setor empresarial do Estado (SEE), incorporando princípios de *corporate governance*, passando desde então a dispor de um capítulo no Relatório de Gestão e Contas sobre Princípios de Bom Governo.

De acordo com Cordeiro (2007), o governo das sociedades poderá abarcar a organização da sociedade e as regras aplicáveis ao funcionamento da sociedade:

- Na primeira vertente reporta-se à administração e fiscalização das sociedades, que abrange:
 - A orgânica societária, suscetível de integrar diversos modelos, que no caso das sociedades anónimas se encontra vertido no artigo 278.º do CSC, conforme evidenciado no ponto seguinte 2.3.1.
 - A organização interna do conselho de administração.
 - O modo de designação e de substituição dos administradores.
- Na segunda vertente, inclui:
 - Os direitos e deveres dos administradores.
 - As regras de gestão e de representação dos gestores.

²⁵ Artigo 413.º do CSC.

- As regras de fiscalização.
- Os deveres pertencentes às relações públicas.

A temática governativa no que respeita às melhorias das condições de funcionamento das organizações (D'Alte, 2013), abrange as competências entre órgãos societários²⁶, a organização (composição e funcionamento desses órgãos), a forma de designação e destituição dos gestores, as regras de fixação e atribuição da remuneração, deveres e responsabilidades de cada um dos membros que compõem o órgão e os mecanismos de controlo e fiscalização (interna e externa).

No entanto, o governo societário tem, também, um papel importante na adoção de práticas assentes em padrões de comportamento ético aplicadas ao exercício dos deveres confiados aos titulares dos órgãos de administração e fiscalização (D'Alte, 2013), envolvendo a governabilidade empresarial, um conjunto de relações entre os gestores de topo, o conselho de administração, acionistas e outras partes interessadas (entidades reguladoras, de supervisão, auditores e outros), que deverão promover mercados transparentes e eficientes e articular a divisão de responsabilidades entre diferentes autoridades de supervisão, reguladoras e as dedicadas à aplicação das leis (OCDE, 2004).

Embora o tema da governança seja transversal às empresas privadas e públicas, a OCDE (2005), em complemento dos Princípios de Governança Corporativa (OCDE, 2004), emana um conjunto de diretrizes específicas aplicáveis às empresas inseridas no setor público, e, conseqüentemente traz a perspetiva do Estado como proprietário, colocando o foco nas políticas que asseguram a boa governança, no qual indica como princípios:

- Assegurar uma estrutura reguladora e legal efetiva para as empresas públicas – a existência de uma separação clara entre as funções de propriedade do Estado e outras funções que possam influenciar as condições das empresas, particularmente no que diz respeito à regulamentação do mercado. As empresas públicas devem enfrentar condições competitivas em relação ao acesso a recursos financeiros.
- O Estado na qualidade de proprietário – deve agir como um proprietário informado e ativo, assegurando que a governança das empresas é desempenhada de forma transparente e responsável. O governo deve definir os objetivos gerais da propriedade

²⁶ Designadamente a assembleia geral enquanto órgão deliberativo e representativo dos acionistas e a administração da sociedade enquanto órgão executivo.

estatal, mas não deve ser envolvido na administração diária, antes permitir a total autonomia para que possam ser atingidos os objetivos. O exercício dos direitos de propriedade pode ser feito através de uma entidade coordenadora que deve ser responsável por prestar contas aos órgãos de representação. O Estado na qualidade de proprietário ativo deve exercer os seus direitos de proprietário de acordo com a estrutura legal da empresa²⁷.

- Tratamento equitativo dos acionistas – a entidade coordenadora ou proprietária deve assegurar que todos os acionistas sejam tratados de forma. Neste caso não se aplica às empresas públicas em Portugal pertencentes ao SEE, porque de uma forma geral o acionista é único (Estado – representante de 100% do capital).
- Relações com partes interessadas – o governo, a entidade coordenadora ou proprietária e as próprias empresas devem reconhecer e respeitar os direitos das partes interessadas, estabelecidos pela lei ou por acordos mútuos.
- Transparência e divulgação – as empresas públicas devem observar elevados padrões de transparência em conformidade com os princípios de governança corporativa da OCDE (2004).
- As responsabilidades dos conselhos de administração das empresas públicas – estes devem ter autoridade, competência e a objetividade necessária para a realização das suas funções na condução da estratégia definida pelo governo.

2.3.1 Modelos de Governo das Sociedades Anónimas em Portugal

As soluções de governação possíveis para as sociedades anónimas, estipuladas no artigo 278º do CSC quanto à estrutura de administração e fiscalização, permitem a adoção de três modelos, mais concretamente: modelo latino (ou clássico), modelo anglo-saxónico e modelo dualista (ou germânico).

²⁷ As suas responsabilidades incluem: a representação e voto nas assembleias gerais de acionistas, o estabelecimento de processos transparentes de nomeação dos membros do conselho de administração, a implementação de sistemas de elaboração de relatórios de forma a permitir a monitorização e a avaliação regular do desempenho e assegurar esquemas de remuneração para os membros do conselho de administração que estimulem o interesse na empresa no longo prazo e que possam atrair profissionais motivados e de qualidade.

2.3.1.1 Modelo Latino ou Clássico

Assenta em modelos de fiscalização distintos em função da sua dimensão – o modelo latino simples é composto por um conselho de administração e a fiscalização é exercida por um conselho fiscal ou fiscal único, que deve ser um Revisor Oficial de Contas (ROC) ou Sociedade de Revisores Oficiais de Contas (SROC) e o modelo latino reforçado que tem dupla fiscalização, sendo exercida por um conselho fiscal e por um ROC não pertencente ao conselho fiscal. O modelo latino simples é o sistema tradicional português, sendo, ainda, hoje a solução mais comumente utilizada nas sociedades anónimas portuguesas, mas que não pode ser mantida ou adotada pelas grandes sociedades anónimas (modelo latino reforçado). Este é o único modelo onde não se prevê a segregação de funções de fiscalização e de revisão de contas, acumulando o fiscal único ou o conselho fiscal as funções de fiscalização e de revisão, mas que, tal como referido, se encontra vedado às chamadas “grandes sociedades”, que têm de preencher os requisitos previstos no artigo 413.º do CSC.

Nas “grandes sociedades” terá de ser introduzida uma dupla fiscalização em que é composto por um conselho fiscal e um ROC que não seja membro do conselho fiscal, como se pode observar na Figura 2.1.

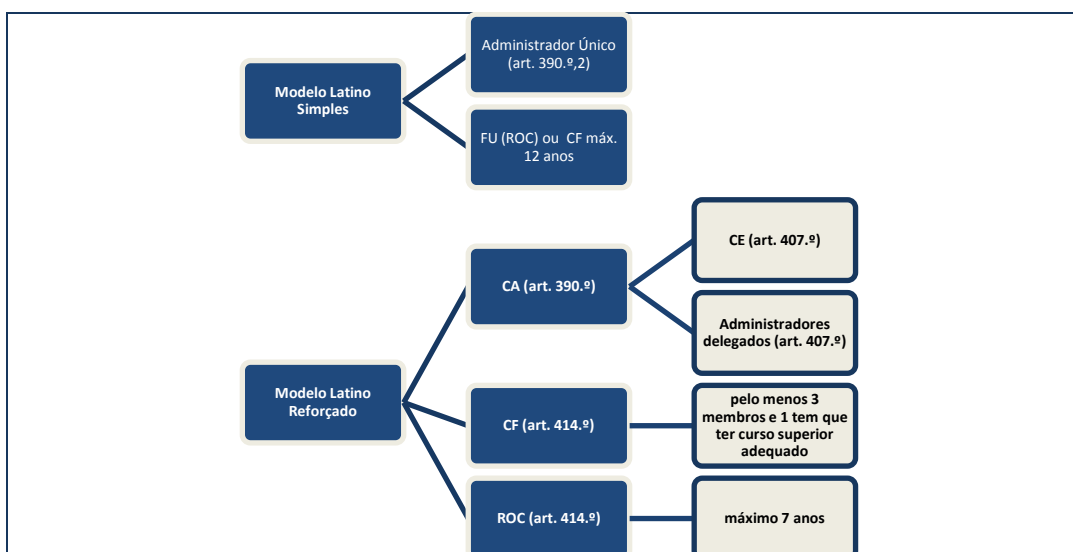


Figura 2.1 Modelo Latino

Fonte: Própria

No que respeita às novas competências do fiscal único e do conselho fiscal evidenciam-se, pela sua importância, as seguintes:

- Fiscalizar a eficácia do sistema de controlo interno, do sistema de gestão de riscos e do sistema de auditoria interna.
- Receber as comunicações e irregularidades apresentadas pelos acionistas, colaboradores de sociedades ou outros.
- Contratar a prestação de serviços de peritos que coadjuvem um ou vários dos seus membros no exercício das suas funções.

No caso da sociedade adotar o modelo latino reforçado, compete ainda ao conselho fiscal:

- Fiscalizar o processo de preparação e de divulgação de informação financeira;
- Propor à assembleia geral a nomeação do ROC.
- Fiscalizar a revisão de contas aos documentos de prestação de contas da sociedade.
- Fiscalizar a independência do ROC, nomeadamente no que respeita à prestação de serviços adicionais.

2.3.1.2 Modelo Anglo-Saxónico

É composto por um Conselho de Administração compreendendo uma Comissão de Auditoria/ROC ou SROC. Este órgão é tipicamente integrado por dois tipos de administradores, os internos (executivos) e os externos (não executivos), devendo estes últimos serem independentes dos primeiros e têm como principais funções a tomada de decisões estratégicas, de aconselhamento, de fiscalização e de avaliação dos administradores executivos.

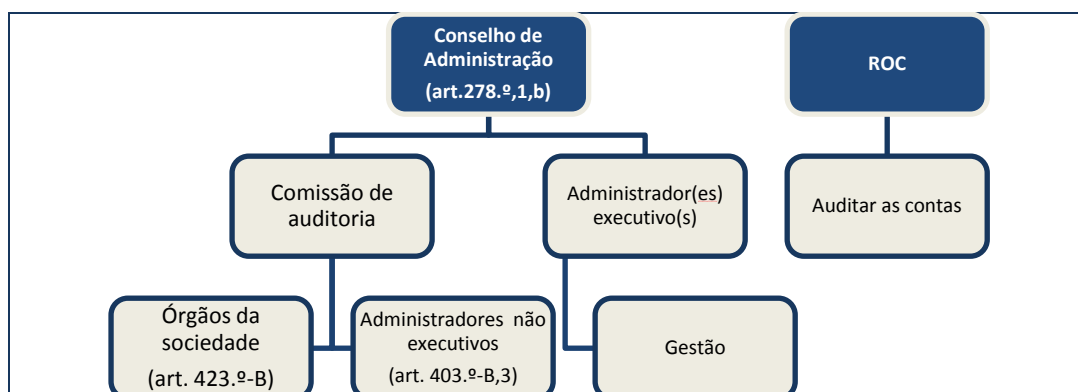


Figura 2.2 Modelo Anglo-Saxónico

Fonte: Própria

Este modelo é totalmente novo em matéria de fiscalização²⁸, instituindo a segregação de funções entre o ROC (revisão das contas) e a comissão de auditoria (fiscalização). As competências e deveres da comissão de auditoria correspondem, na sua maioria, às do conselho fiscal no modelo latino reforçado. Tem como objetivo tornar o exercício de fiscalização mais exigente, tendo o legislador imposto aos membros da comissão de auditoria o dever de participar nas reuniões do conselho de administração e também na comissão executiva onde se apreciam as contas do exercício. A comissão de auditoria tem que elaborar um relatório anual sobre a sua ação fiscalizadora.

2.3.1.3 Modelo Dualista ou Germânico

É caracterizado pela existência de dois órgãos com responsabilidade pela administração da empresa, o conselho de administração executivo e o conselho geral e de supervisão²⁹ (CGS), que desempenha o papel de fiscalização e de controlo dos administradores executivos, e um ROC ou uma SROC.

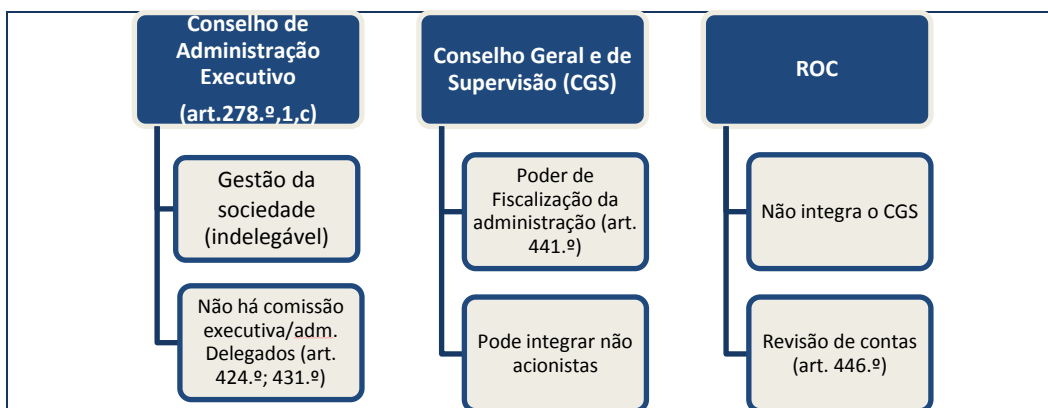


Figura 2.3 Modelo Dualista

Fonte: Própria

As competências de fiscalização do conselho geral e de supervisão são idênticas às da comissão de auditoria e do conselho fiscal nos outros modelos de governo societário, existindo também a segregação de funções em matéria de fiscalização, cabendo a fiscalização política ao CGS e a fiscalização financeira ao ROC.

²⁸ Surgiu com a alteração ao CSC operada pelo DL n.º 76-A/2006, de 29 de março.

²⁹ Entre as tarefas atribuídas ao conselho geral e de supervisão inclui-se, também, a avaliação de desempenho dos administradores executivos.

Para as sociedades emitentes de valores mobiliários admitidos à negociação em mercado regulamentado e para as sociedades de “grande dimensão”, é agora obrigatório a constituição de uma comissão para as matérias financeiras que se dedique especificamente às matérias de fiscalização financeira e contabilística, devendo esta comissão ser constituída maioritariamente por membros independentes.

Em qualquer dos modelos adotados, a figura do ROC está sempre presente nos órgãos sociais, que em Portugal se encontra sujeito às regras contidas no Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas³⁰ (OROC), sendo um dos princípios básicos o da «completa independência funcional e hierárquica» do revisor quanto às empresas a que presta serviço. Os próprios estatutos fixam detalhadamente os respetivos direitos, deveres, incompatibilidades e requisitos pessoais e profissionais para o exercício da profissão. O estatuto é ainda complementado pelo «Código de Ética e Deontologia Profissional dos Revisores Oficiais de Contas³¹».

As alterações introduzidas à administração e fiscalização das sociedades implicaram, em concreto, mudanças na composição e, em algumas circunstâncias, no tipo de órgãos societários de uma vasta maioria das empresas portuguesas. Muitas dessas sociedades adaptaram os seus estatutos para que fossem introduzidas as necessárias alterações, de forma a darem cumprimento à governação societária legalmente consagrada.

No atual contexto económico e financeiro, conjuntamente com a função de supervisão e as práticas de *governance*, a auditoria externa desempenha um papel essencial na articulação com a auditoria interna e nos *timings* de reporte da informação financeira. É imprescindível a qualidade da informação financeira divulgada, de forma a criar confiança nos mercados.

³⁰ Aprovado pelo DL n.º 487/99, de 16 de novembro, e alterado pelo DL n.º 224/2008, de 20 de novembro, para adoção das exigências que decorrem de aplicação das normas internacionais de auditoria, concretamente a Directiva n.º 2006/43/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de maio, relativa à revisão legal das contas anuais e consolidadas.

³¹ Em vigor a partir de 1 de janeiro de 2012, substituindo o anterior Código de Ética e Deontologia Profissional que datava de 2001, cujo texto foi baseado no Código de Ética da IFAC — *International Federation of Accountants*. Aprovado por Regulamento n.º 551/2011, da OROC, de 14 de outubro.

2.3.2 Práticas de governação das empresas do setor empresarial do Estado

A corrente dominante da política internacional da última geração caminha no sentido de reduzir a intervenção estatal nos assuntos económicos, sendo defensável que uma boa governação do Estado é aquela que serve de forma eficiente e transparente as necessidades dos seus clientes – os cidadãos comuns (Fukuyama, 2006), não aquela que, obrigatoriamente, intervém nas atividades económicas.

Essa tem sido a evolução em relação ao setor portuário em Portugal, em que o Estado tem vindo a colocar na mão dos privados a operação portuária deixando a cargo das Administrações portuárias a administração dos portos, que, entre outras, contempla o desenvolvimento e manutenção de infraestruturas adequadas ao exercício da atividade, cabendo ao governo central a definição dos objetivos macroeconómicos, em articulação com outros setores de atividade no âmbito nacional.

O setor empresarial do Estado integra SA e Entidades Públicas Empresariais (EPE), detidas ou participadas pelo Estado, desenvolvendo atividades que se inserem em setores tão diversos, como o financeiro, comunicação social, gestão de infraestruturas (aéreas, ferroviárias, portuárias e rodoviárias), indústria, requalificação urbana, saúde e outros.

As empresas do SEE regem-se, em linhas gerais, pelo direito societário (CSC), se bem que a natureza da sua atividade e a necessidade de assegurar o cumprimento das diretivas da tutela, fundamentem a necessidade de respeitarem um quadro jurídico próprio.

O SEE, diferentemente do Setor Público Administrativo (SPA), enquadra-se numa lógica de mercado, visando a aplicação das regras de direito privado e dos mecanismos de gestão privada, tendentes à garantia de uma maior flexibilidade e eficiência no domínio da gestão e de uma maior eficácia e qualidade dos resultados.

2.3.2.1 *Evolução jurídica das empresas públicas do SEE*

Considerando que o setor portuário integra as empresas públicas detidas pelo Estado, consideradas de natureza estratégica, todas as fontes legislativas e demais normas citadas aplicar-se-ão aos portos com a natureza de sociedade anónima.

A OCDE publicou em 1999 e atualizou em 2004 um conjunto de princípios e recomendações sobre o governo das empresas. Posteriormente, em 2005 publicou um texto dirigido à atuação do Estado como acionista e às empresas detidas ou participadas

pelo Estado, denominado “*OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises*”, no qual alarga os seus princípios de bom governo (PBG) às empresas públicas e aos comportamentos do Estado no seu relacionamento com essas empresas.

Neste âmbito, eram escassas as reflexões que visavam sistematizar e divulgar as boas práticas de governo nas empresas públicas em Portugal.

É neste ambiente, inspirado nas normas e experiências internacionais, que Portugal inicia um novo ciclo jurídico pautado por um quadro legal mais exigente, quer para o Estado, enquanto acionista, quer para as empresas (enquadramento da governação das empresas do SEE), através de um pacote legislativo:

- Alteração do CSC (DL n.º 76-A/2006, de 29 de março), com a introdução de novos modelos de governo para as sociedades, o reforço do papel dos órgãos de fiscalização e maiores exigências para as empresas de “grande dimensão” e/ou com valores mobiliários cotados. Esta reforma veio introduzir o conceito de independência para os administradores não executivos do órgão de administração. Esta nova redação do código não só alargou as situações de incompatibilidade aplicáveis ao conselho fiscal como a todos os membros dos órgãos de fiscalização³², como também criou uma cláusula geral de independência³³, que segundo o Instituto *Corporate Governance* «a verdadeira independência não é nem nunca será uma característica *legalmente determinada*, e apreciada com juízos objectivos e prévios.».
- Reformulação do Estatuto do Gestor Público (DL n.º 71/2007³⁴, de 27 de março), com a adoção de medidas para a avaliação de desempenho, nomeadamente a adoção de contratos de gestão com metas quantificadas e limitação do número de mandatos.
- Definição de boas práticas para as empresas do setor público (RCM n.º 49/2007³⁵, de 28 de março), com as quais se pretende assegurar o respeito do princípio da transparência e incentivar a excelência da governação societária.
- Alteração do regime jurídico do SEE (DL n.º 300/2007³⁶, de 23 de agosto), que define vários níveis de orientações – estratégicas, setoriais e específicas – e

³² O artigo 414.º-A – Incompatibilidades é aplicável diretamente ao CF (conselho fiscal), aos membros da mesa da assembleia geral (por força do artigo 374.º-A), aos membros da Comissão de Auditoria (remissão do artigo 423.º-B/3), e aos membros do Conselho Geral e de Supervisão (remissão do artigo 444.º/3).

³³ Artigo 414.º/5/6, artigo 423-B/5 e artigo 444.º/5/6.

³⁴ Alterado pelo DL n.º 8/2012, de 18 de janeiro.

³⁵ Revogado pelo DL n.º 133/2013, de 3 de outubro.

consagra a distinção entre administradores executivos e não executivos, adaptando as estruturas de governo societário das empresas públicas às alterações verificadas ao nível dos princípios de bom governo das sociedades comerciais, reconhecendo a preponderância clara do figurino societário no universo das empresas públicas.

- Aprovação das orientações estratégicas aplicáveis à globalidade do SEE (RCM n.º 70/2008³⁷, de 22 de abril), que potenciam a definição dos objetivos de gestão casuísticos e a posterior avaliação quantificada do desempenho dos gestores.

Os PBG dirigidos às empresas de capital público, enquadradas no SEE, pretenderam fomentar a adoção das boas práticas de governo, com especial foco no princípio da transparência, no controlo de risco e na prevenção de conflitos de interesse, incentivando a excelência do governo societário. Esta resolução, vem, ainda, introduzir a promoção de uma avaliação anual global do grau de cumprimento dos princípios aprovados. Esta avaliação é da competência do Ministro das Finanças, cujas conclusões constam de relatórios anuais disponíveis no sítio das empresas (www.dgtf.pt).

O governo das empresas do SEE passou, desde então, a ser orientado por regras de conduta dos seus dirigentes e trabalhadores, com o objetivo de contribuir para a otimização do desempenho das sociedades e para a divulgação abrangente da informação referente aos PBG ao público em geral.

Assim as empresas do SEE passaram a divulgar nos relatórios de gestão e contas um amplo conjunto de informação que tem sido difundido na *internet*, disponibilizado agregadamente pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF³⁸) para este fim específico (www.dgtf.pt), sem prejuízo da informação disponibilizada nos sítios na *internet* das próprias empresas. Neste portal terá, obrigatoriamente, de constar informação financeira histórica e atual de cada empresa, a identidade e os elementos curriculares de todos os membros dos seus órgãos sociais, assim como as obrigações de serviço público a que a empresa está sujeita, os termos contratuais da prestação de serviço público, o

³⁶ Revogado pelo DL n.º 133/2013, de 3 de outubro.

³⁷ Revogado pelo DL n.º 133/2013, de 3 de outubro.

³⁸ Cabe à DGTF, no exercício da função acionista, assegurar o acompanhamento de gestão das empresas, instruindo-as no sentido de adotarem e implementarem os normativos legais e regulamentares em vigor e avaliar as respetivas administrações quanto ao cumprimento das orientações e objetivos de gestão fixados, dos deveres especiais de informação e das boas práticas de governação societária.

modelo de financiamento subjacente e os apoios financeiros recebidos do Estado nos últimos três exercícios. Para além desta informação, as empresas públicas têm de incluir nos seus relatórios de gestão (que se encontram publicados nos *sites* próprios) um ponto relativo ao governo das sociedades do qual conste, designadamente, os regulamentos internos e externos a que a empresa está sujeita, as informações sobre transações relevantes com entidades relacionadas e as remunerações dos membros dos órgãos sociais, bem como uma análise de sustentabilidade e, em geral, uma avaliação sobre o grau de cumprimento dos presentes PBG.

Esta informação tem permitido aos cidadãos, contribuintes e demais interessados um melhor conhecimento sobre a situação das empresas do SEE, servindo de maior escrutínio da opinião pública sobre as estruturas de governo e o desempenho destas empresas.

Em termos globais, a adoção generalizada de boas práticas e a garantia de maior rigor e transparência na atuação das empresas tem permitido uma melhoria muito significativa do nível de cumprimento dos PBG e, como consequência do governo societário, conforme ilustra o Quadro 2.1.

Quadro 2.1 Grau de Cumprimento dos PBG

Anos	Universo Empresas	Divulgação de Informação									Cumprimento das medidas			Grau de cumprimento Global					
		Relatório e Contas			Site SEE			Site das empresas			Elevado	Médio	Baixo	Elevado	Médio	Baixo	Elevado	Médio	Baixo
		Elevado	Médio	Baixo	Elevado	Médio	Baixo	Elevado	Médio	Baixo									
Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%		
2008	84	63	11	10	63	11	10	10	14	60	81	0	3	42	50%	34	40%	8	10%
2009	93	66	19	8	82	7	4	47	14	32	90	0	3	63	68%	24	26%	6	6%
2010	97	90	3	4	93	1	3	72	12	13	97	0	0	89	92%	7	7%	1	1%
2011	93	89	1	3	91	0	2	74	10	9	91	0	2	88	95%	3	3%	2	2%
2012	85	84	0	1	83	0	2	68	11	6	85	0	0	82	96%	3	4%	1	1%

Legenda: Elevado = PBG≥75%
Médio=75%>PBG≥50%
Baixo=<50%

Fonte: Própria

Estes dados relativos à divulgação de informação constam do sítio do SEE (www.dgft.pt), do sítio das empresas e dos respetivos Relatórios de Gestão e Contas³⁹, e o cumprimento de outras medidas de boa governação⁴⁰ constam dos Relatórios sobre os PBG divulgados no sítio das empresas do SEE.

³⁹ A validação da divulgação de informação é efetuada com recurso à verificação dos *sites* das empresas e do *site* da DGTF, assim como dos relatórios de gestão e contas.

⁴⁰ A verificação destas medidas é efetuada com recurso a uma ferramenta informática disponível na DGTF: SIRIEF – Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira das Empresas.

O progresso ocorrido entre 2008 e 2012 representa uma melhoria generalizada ao nível do cumprimento das boas práticas de governação societária, sendo que o apuramento do grau de cumprimento global resulta de uma média ponderada pelo número de itens avaliados por cada nível e pelo número de empresas que integravam a carteira de participações estratégicas do Estado (diretas), reportada a 31 de dezembro de cada ano.

Pese embora não se disponham de dados do ano de 2013, em virtude das regras se terem alterado⁴¹, obrigando as empresas à elaboração de um relatório autónomo sobre as práticas de governo societário⁴², o número de empresas com uma melhor performance ao nível do bom governo tem evoluído favoravelmente, conforme evidencia a Figura 2.4.

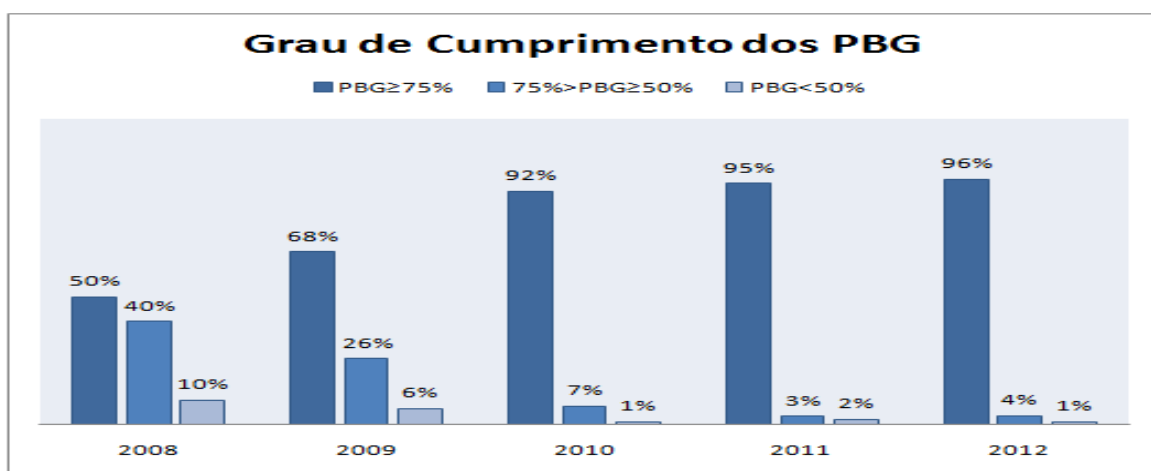


Figura 2.4 Evolução do cumprimento dos PBG 2008-2012

Fonte: Própria

Ao longo dos anos, em que a governação das empresas do SEE passou a ser regulada por um quadro legal mais exigente quer para o Estado, enquanto acionista, quer para as empresas (onde foram definidos os PBG), tem sido possível observar-se um progresso do cumprimento desses princípios, que se pautam hoje por práticas de maior transparência (divulgação de informação pelas empresas, incluindo a remuneração dos

⁴¹ Decorrente da alteração ao regime jurídico do SEE, imposta pelo DL n.º 133/2013, de 3 de outubro, que para além de um maior nível de exigência veio alargar o espectro desta obrigação ao setor público empresarial.

⁴² Em 2014 foi o primeiro ano em que as empresas do SEE tiveram de apresentar um relatório autónomo, que para além de adotarem as diretrizes do modelo de relatório do governo societário da CMVM, tiveram de absorver as regras de governo societário impostas pelo DL n.º 133/2013, de 3 de outubro. Assim, sendo 2014 (dados reportados a 2013) o ano piloto nesta nova experiência não foi elaborado relatório sobre o grau de cumprimento dos princípios de governo societário.

gestores), de equidade (no tratamento do *stakeholders*), de conduta (obrigatoriedade de dispor de um código de ética), de prevenção de conflitos de interesse, entre outras.

O aumento da transparência e do rigor na gestão das empresas públicas tem constituído um dos seus principais objetivos, já que as mesmas, enquanto unidades económicas centrais dos setores de prestação de serviços de interesse geral, assumem um papel fundamental no incremento da competitividade da economia nacional e do bem-estar dos cidadãos.

A reforma legislativa e regulamentar levada a cabo na área do SEE, entre 2007 e 2008, não se ficou apenas pela alteração ao CSC, que originou novos modelos de governo para as sociedades, o reforço do papel dos órgãos de fiscalização e maiores exigências para as empresas de grande dimensão e/ou com valores mobiliários cotados, nem pela introdução dos PBG.

A alteração ao CSC originou novos modelos de governo para as sociedades, para além do reforço do papel dos órgãos de fiscalização e maiores exigências para as empresas de grande dimensão e/ou com valores mobiliários cotados. Em simultâneo surgiu a definição de orientações estratégicas, da qual resultou a contratualização com os gestores executivos de objetivos de gestão, com a aprovação do Estatuto do Gestor Público, (EGP), através do DL n.º 71/2007, de 27 de março, no qual foram adotadas medidas para a avaliação de desempenho.

Também a alteração do regime jurídico do SEE, constante do DL n.º 558/99, de 17 de dezembro, mediante a aprovação do DL n.º 300/2007, de 23 de agosto, veio definir vários níveis de orientações – estratégicas, setoriais e específicas – tendo consagrado a distinção entre administradores executivos e não executivos.

Neste âmbito, foram definidas as orientações estratégicas destinadas à globalidade do SEE (RCM n.º 70/2008, de 22 de abril) dando-se cumprimento ao estabelecido no artigo 3.º do DL n.º 300/2007, de 23 de agosto. Esta resolução encontra-se inserida num conjunto vasto de iniciativas legislativas⁴³ dirigidas ao SEE, que veio potenciar a definição de objetivos de gestão e a avaliação do desempenho dos gestores, donde resultou a contratualização com os gestores executivos de objetivos de gestão.

⁴³ Em que se destacam o DL n.º 300/2007, de 23 de agosto, relativo à revisão do regime jurídico, o DL n.º 71/2007, de 27 de março, que aprovou o novo Estatuto do Gestor Público, bem como a RCM n.º 49/2007, de 28 de março, atinente aos PBG das empresas do SEE, reforçando a transparência relativamente à situação das empresas, na sequência das profundas alterações verificadas na composição e nas regras de funcionamento do setor empresarial do Estado ao longo dos últimos anos.

No âmbito da RCM n.º 34/2008, de 22 de fevereiro, é aprovado o programa de redução de prazos de pagamentos a fornecedores (PMP) de bens e serviços pelo Estado, denominado “Programa Pagar a Tempo e Horas⁴⁴”, que teve por objetivo aproximar os prazos médios de pagamentos na economia portuguesa para níveis próximos dos padrões internacionais. Esta medida visou criar uma disciplina nos agentes públicos, onde se inserem as empresas públicas do SEE, numa tentativa de reduzir os custos de financiamento e de transação, introduzindo uma maior transparência, dado que a partir dessa data os indicadores dos PMP passaram a ser publicitados em vários canais, quer trimestralmente, quer numa perspetiva anual. Anualmente é efetuada uma avaliação do cumprimento dos prazos médios de pagamento a fornecedores nas empresas do SEE, efetuando-se recomendações aquando do processo de aprovação do relatório de gestão e contas, sempre que se verifique incumprimento do estabelecido na referida RCM.

Em virtude de Portugal ter sido intervencionado, ficou sujeito ao Programa de Assistência Económica e Financeira⁴⁵ (PAEF) no qual foram definidas no memorando inicial nove medidas dirigidas ao SEE, com o prazo de implementação fixado entre julho de 2011 e janeiro de 2012 (Tribunal de Contas, Relatório de Auditoria n.º 28/2013). Estas medidas foram sendo objeto de ajustamentos em sede da atualização dos sucessivos memorandos, quer em termos do seu conteúdo programático, quer do prazo para a sua implementação.

As medidas relativas às empresas do SEE visavam, no essencial, o seu equilíbrio operacional através da redução dos gastos e do aumento das receitas, assim como a imposição de limites ao acréscimo do endividamento e a melhoria das práticas de governação, para além do reforço do papel do membro do governo responsável pela função financeira na gestão das empresas. Neste âmbito foram introduzidas novas regras de controlo e alterados outros mecanismos legislativos já existentes, conforme se evidencia no ponto seguinte.

Embora os últimos anos tenham ficado marcados pela reforma operada no regime do SEE, essencialmente através da alteração ao CSC, do regime jurídico das empresas do

⁴⁴ Através do Despacho n.º 9870/2009, de 13 de abril, é definido o modelo de reporte de informação relativa ao PMP.

⁴⁵ Este Programa veio dar continuidade às decisões já preconizadas no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) para o período de 2010/2013 que visavam a diminuição das transferências do Estado para as empresas públicas, com vista a promover uma maior seletividade no investimento público, uma redução do crescimento dos níveis de endividamento, a racionalização dos recursos disponíveis e a contenção dos custos de exploração.

SEE e da introdução de PBG das empresas públicas (EP), foi necessário a introdução de um maior controlo junto das EP.

Esta reorganização assentou na modernização do modelo de gestão das empresas, resultando no reforço da exigência e transparência na relação entre acionista e a gestão e na divulgação de informação ao público em geral⁴⁶. Entre as várias medidas que têm sido implementadas, destacam-se, pela sua importância: a divulgação trimestral e anual de informação económico-financeira do SEE e o estabelecimento de objetivos de gestão quantificados e calendarizados.

Pese embora sejam visíveis as melhorias registadas ao nível das empresas do SEE, no âmbito do PEC 2010-2013, foi definido um conjunto extraordinário de medidas para o SEE, que visa o aumento da eficiência e transparência com o objetivo de serem gerados menores encargos para o Estado, dos quais se destacam: o reforço da contenção de custos; o estabelecimento de limites ao endividamento e a extensão a todo o SEE da aplicação do princípio da unidade de tesouraria. Estas Medidas têm vindo a ser reforçadas nos vários documentos produzidos anualmente pelo Governo⁴⁷, decorrente do seu compromisso com a Comissão Europeia para o cumprimento das regras do Tratado Orçamental.

2.3.2.2 Alterações recentes no enquadramento jurídico das empresas públicas do SEE

Na sequência das profundas alterações verificadas na composição e nas regras de funcionamento do SEE ao longo dos últimos anos⁴⁸, pretendeu-se não só alargar o âmbito de aplicação, de forma a conferir disciplina jurídica ao universo das empresas públicas do setor público empresarial (integra o SEE e o setor empresarial local), como também a introdução de mecanismos que permitam um maior controlo do endividamento das empresas públicas, de acordo com as melhores práticas internacionais.

Neste contexto, a alteração deste novo regime jurídico pretendeu impor um efetivo alargamento do âmbito de aplicação do regime das EP, passando não só a abranger as

⁴⁶ Através do sitio do SEE em: <http://www.dgtf.pt/sector-empresarial-do-estado-see/o-que-e-o-sector-empresarial-do-estado-see>.

⁴⁷ PEC 2010-2013; PEC 2011-2014; Documento de Estratégia Orçamental (DEO) 2011-2015; DEO 2012-2016; DEO 2013-2017; DEO 2014-2018 e as sucessivas Leis de Orçamento de Estado (Lei 3-B/2010, Lei 55-A/2011, Lei 66-B/2012 e Lei 83-C/2013).

⁴⁸ DL n.º 260/76 - Regime jurídico das Empresas Públicas; DL n.º 558/99 - Regime jurídico do SEE e das empresas públicas; e, DL n.º 300/2007 - Regime Jurídico do SEE e das empresas públicas (altera o DL 558/99).

empresas do SEE, mas também as organizações empresariais em que o Estado ou outras entidades públicas, possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante.

Já em 2011, numa conferência organizada pelo IPCG, Carlos Tavares, Presidente da CMVM, defendeu que podiam ser dados “passos adicionais” nomeadamente com a “extensão quase completa das regras de governo das empresas cotadas às empresas públicas, nuns casos de carácter vinculativo”, com adaptações e Pedro Rebelo de Sousa, Presidente do IPCG, sustentou a introdução de um mecanismo de escrutínio, tendo por base “dois princípios, o da transparência e o da meritocracia”. Também Guilherme de Oliveira Martins considerou que “as tarefas de regulação, de avaliação e de controlo são cada vez mais importantes” e que têm “de funcionar como factores de transparência e de verdade” (Reis, *Jornal Económico*: 2011).

Considerando a evolução globalmente positiva na área do SEE, pretendeu-se não só dar continuidade a uma ambição renovada na execução das reformas recentemente lançadas, mas também alargar o universo às empresas do setor público local, sendo imperioso, neste particular, instituir uma completa aderência aos princípios de bom governo, em paralelo com a disciplina instituída nas empresas do SEE.

O Regime Jurídico do Setor Público Empresarial

O Regime Jurídico do Setor Público Empresarial (RJSPE) é aprovado pelo DL n.º 133/2013, de 3 de outubro, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 18/2013, de 18 de fevereiro, em cumprimento ao Memorando de Entendimento⁴⁹ sobre as Condicionalidades de Política Económica celebrado entre o Governo Português, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), (pontos 3.26 a 3.30⁵⁰), revogando o DL n.º 558/99, de 17 de dezembro⁵¹.

São igualmente revogadas a RCM n.º 49/2007, de 28 de março – que introduziu nas empresas do setor empresarial do Estado as boas práticas de governo societário através da observância dos PBG, e a RCM n.º 70/2008, de 22 de abril – que definiu as orientações estratégicas destinadas à globalidade do SEE. Enquanto os princípios em

⁴⁹ Este documento inclui as medidas acordadas e a implementar no âmbito da assistência financeira a conceder ao Estado Português pelo Fundo Europeu de Estabilidade Financeira.

⁵⁰ Primeira atualização – 1 de setembro de 2011.

⁵¹ Alterado pelo DL n.º 300/2007, de 23 de agosto e pelas Leis n.º 3-B/2010, de 28 de abril e n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

matéria de governo societário foram introduzidos no DL n.º 133/2013, de 3 de outubro, no seu Capítulo II, já as orientações estratégicas aguardam a publicação de uma Resolução do Conselho de Ministros, conforme define o n.º 1 do artigo 24.º do RJSPE, que deverá aprovar o conjunto de medidas relevantes para o equilíbrio económico e financeiro do SEE.

Em paralelo, este novo RJSPE introduz a criação da Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial (artigo 68.º do DL n.º 133/2013, de 3 de outubro), designada por unidade técnica, que visa permitir ao Governo dispor de um maior apoio técnico no processo de tomada de decisão, de modo a contribuir para a qualidade da gestão aplicada ao setor público empresarial, na ótica da monitorização de boas práticas de governação.

Esta unidade técnica⁵², na dependência direta do membro do Governo responsável pela área das finanças, possui autonomia administrativa e assume uma relevante importância nos dias de hoje, em que a complexidade dos desafios com que se defronta o Estado, na dupla vertente de prestador de serviços públicos de qualidade e na eficiência e economia de custos, exige um especial cuidado na tomada das decisões estratégicas, a par da gestão corrente das empresas do universo público.

Um novo ciclo se iniciou com a introdução das medidas de consolidação orçamental, designadamente as constantes do PEC 2010-2013, aprovadas pela Resolução da Assembleia da República n.º 29/2010, de 12 de abril, as quais exigem um aprofundamento das boas práticas empresariais, não só no plano da graduação da força legislativa, mas também do seu âmbito objetivo, designadamente ao nível da maximização dos resultados financeiros, do reforço do acompanhamento e controlo financeiro das empresas e do alargamento do âmbito das empresas com gestão por objetivos contratualizados.

O rigor na gestão das empresas públicas tem constituído um dos principais objetivos da política do SEE, de modo a contribuir para a otimização do seu desempenho e favorecer todas as pessoas cujos interesses estão envolvidos na atividade societária – investidores, credores, trabalhadores e demais *stakeholders*, num espírito de bom governo e de excelência.

⁵² Por Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 28 de fevereiro, é definido a missão as atribuições, a organização e o seu funcionamento.

No entanto, a conjuntura económica e financeira internacional que se começou a desenhar em 2009, levou o Governo a assumir os seguintes compromissos:

- Assegurar a trajetória de ajustamento orçamental anunciada em maio de 2010, prosseguindo a consolidação das contas públicas.
- Desenvolver a agenda de reformas estruturais, aprofundando-as, tendo em vista a promoção do crescimento económico e a correção dos desequilíbrios macroeconómicos.
- Reforçar o setor financeiro, promovendo a melhoria das condições de financiamento da economia portuguesa.

Posteriormente, em maio de 2011, com a assinatura do Programa de Assistência Económica e Financeira, entre a República Portuguesa, a Comissão Europeia, o BCE e o FMI originou uma exigência adicional das obrigações para com o SEE, a concretizar pelo reforço do modelo de governação.

Assim, nasce o DL n.º 133/2013, de 3 de outubro, que integra os princípios de governo societário no Regime Jurídico do Setor Público Empresarial⁵³, alargando o seu âmbito de aplicação ao introduzir o conceito de setor público empresarial, o qual integra o SEE e o setor empresarial local, permitindo assim estabelecer um acompanhamento efetivo sobre a atividade empresarial desenvolvida quer ao nível estadual, quer ao nível local, que determina:

- Um maior nível de obrigações e responsabilidades do titular da função acionista;
- Novas regras referentes à limitação do endividamento das empresas públicas não financeiras.
- Identificação dos mecanismos adotados para prevenir a existência de conflitos de interesses.
- A adoção de políticas antifraude e identificação de ferramentas existentes com vista à mitigação e prevenção da fraude organizacional.
- Deveres de divulgação de informação.

A nova legislação introduziu a obrigatoriedade de elaboração e publicação em relatório autónomo sobre a divulgação das boas práticas de governo societário adotadas, o qual deverá ser submetido a aprovação em assembleia geral. A validação destes PBG, que

⁵³ Os quais abrangem todas as organizações empresariais em que o Estado ou outras empresas públicas, possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante.

antes eram da responsabilidade da DGTF, com o novo regime jurídico passa a ser competência da unidade técnica de acompanhamento e monitorização do setor público empresarial (SPE).

Este novo regime jurídico introduziu diversas alterações, das quais de destacam:

- Maior abrangência – estende o âmbito de aplicação deste regime a todas as empresas locais e ainda às empresas onde uma entidade pública exerça uma influência dominante.
- Contenção da despesa e controlo do endividamento – estabelece limites ao endividamento das empresas públicas não financeiras, algumas das vezes aglomerando numa legislação única regras que estavam dispersas. No que respeita às operações de financiamento contratadas pelas empresas do SEE cujo prazo seja superior a um ano, assim como todas as operações referentes a derivados financeiros sobre taxas de juro ou de câmbio, passa a ser necessário parecer prévio favorável emitido pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE (IGCP). Para além do mais, todas as outras operações de financiamento realizadas por entidades inseridas no SEE ficam sujeitas a comunicação obrigatória ao IGCP.
- A função acionista ao serviço do controlo financeiro e da monitorização – adoção de novos modelos e regras em matéria de bom governo das empresas públicas e de reforço dos poderes e deveres inerentes ao exercício da função acionista sobre as entidades do setor público empresarial.
- Criação de uma Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Empresarial do Estado – esta unidade encontra-se sob a tutela do Ministério das Finanças (MF), conferindo ao acionista apoio técnico de natureza económica, financeira e jurídica, e exercendo também funções de reporte e monitorização do SPE.

De acordo com o Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018, este novo enquadramento jurídico do SPE visou criar condições para reforçar a disciplina nas empresas do SEE e nas do setor empresarial local, estabelecendo um novo modelo de governação, cujas linhas essenciais assentam:

- Na concentração do exercício da função acionista no MF.
- No aumento do controlo e monitorização a exercer sobre o desempenho das empresas públicas.

Neste contexto e sem prejuízo dos importantes avanços acima enumerados, mostrou-se necessário proceder a uma reestruturação do quadro normativo aplicável às empresas públicas, de forma a torná-lo mais abrangente, tendo em vista aplicar um mesmo regime a todas as organizações empresariais direta ou indiretamente detidas por entidades públicas, de natureza administrativa ou empresarial, independentemente da forma jurídica que assumam.

Podemos concluir que este novo RJSPE, para além de densificar os objetivos já fixados na RCM n.º 49/2007, de 28 de março, apresenta um carácter inovador, ao estabelecer a obrigatoriedade de as empresas públicas não financeiras (EPNF), no quadro da respetiva gestão financeira, procederem à aplicação dos excedentes de tesouraria na tesouraria central do Estado, junto do IGCP, contribuindo, assim, para a redução das necessidades de financiamento externo da República, além do reflexo positivo ao nível do custo líquido dessa mesma dívida, impondo a obrigatoriedade das EPNF observarem limites máximos de endividamento.

O Estatuto do Gestor Público

O DL n.º 8/2012⁵⁴, de 18 de janeiro, veio alterar e republicar o DL n.º 71/2007, de 27 de março, que aprovou o estatuto do gestor público⁵⁵, no qual modifica as regras de recrutamento e seleção dos gestores públicos, bem como o regime aplicável aos contratos de gestão e à sua remuneração e benefícios, as quais refletem a adoção de boas práticas no que respeita à política remuneratória e seleção de titulares de cargos públicos (D'Alte, 2013).

Nesse sentido, foi cometida a uma entidade independente, a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública⁵⁶ (CReSAP), a avaliação curricular e o parecer sobre a adequação de perfil da personalidade a propor para exercer o cargo de gestor público, que deve acompanhar a proposta de designação apresentada ao Conselho de Ministros pelos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pelo setor de atividade onde se insere a empresa pública (artigos 12.º e 13.º do DL n.º 8/2012, de 18 de janeiro). Apesar da seleção dos gestores públicos resultar de proposta efetuada

⁵⁴ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 2/2012, de 25 de janeiro.

⁵⁵ Inicialmente fixado pelo DL n.º 831/76, de 25 de novembro, posteriormente revogado pelo DL n.º 464/82, de 9 de dezembro, que por sua vez foi revogado pelo DL n.º 71/2007, de 27 de março, que aprovou o novo Estatuto do Gestor Público à data.

⁵⁶ Criada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, que tem por missão o recrutamento e seleção de candidatos para cargos de direção superior na Administração Pública.

pelos membros do Governo (escolha do poder político), a existência de uma Comissão de Avaliação contribui para implementar um conjunto de boas práticas no procedimento de recrutamento e seleção dos titulares de cargos de administração (D'Alte, 2013).

Poder-se-á questionar, sempre que a CReSAP se pronuncie desfavoravelmente sobre os candidatos apresentados pelos membros do Governo competentes para o efeito, qual deverá ser o procedimento a adotar, dado que essa avaliação não possui carácter vinculativo⁵⁷.

Esta é claramente uma falha deste diploma legal ao não prevenir esta situação. No entanto, perante um candidato que não satisfaz os requisitos, parece que a melhor solução será iniciar o processo com um novo elemento.

Uma das grandes alterações no EGP respeita à política remuneratória, que para além de introduzir uma cláusula “travão” (artigo 28.º do DL n.º 8/2012, de 18 de janeiro), na qual a remuneração mensal dos gestores públicos não poderá ultrapassar o vencimento do Primeiro-Ministro, reintroduziu a componente das despesas de representação, a qual corresponde a 40% do respetivo vencimento, a abonar 12 vezes ao ano⁵⁸.

Encontra-se, igualmente, prevista a atribuição de prémios de gestão em função do nível de cumprimento dos objetivos de gestão traduzidos em indicadores quantificáveis (artigos 28.º e 30.º do DL n.º 8/2012, de 18 de janeiro), estabelecendo como limite máximo o equivalente a metade da remuneração anual auferida, prevendo que essa atribuição possa ocorrer no final do exercício ou apenas do mandato. A atribuição de prémios de gestão encontra-se suspensa por força da implementação do PAEF, que implicou um conjunto de medidas restritivas, tendo em vista a estabilidade financeira e a competitividade do país.

Embora estas medidas restritivas à atribuição das remunerações dos gestores públicos sejam compreensíveis numa fase difícil em que o país se encontra, elas não são compatíveis com as recomendações Comissão Europeia (2009) que vão no sentido dos Estados-Membros adotarem uma política de remuneração baseada na recompensa do desempenho e de incentivo aos administradores de forma a garantir a sustentabilidade no médio e longo prazo da sociedade. Também no que respeita à estrutura de

⁵⁷ n.º 3 artigo 3.º do DL 8/2012, de 18 de janeiro.

⁵⁸ Recorde-se que o DL n.º 71/2007, de 27 de março, tinha eliminado a componente remuneratória denominada “despesas de representação”, passando a mesma a estar exclusivamente associada ao ressarcimento dos montantes despendidos em representação da sociedade.

remuneração dos administradores, as diretrizes da CE (2009) vão no sentido de existir um equilíbrio entre a parte fixa e variável da remuneração, devendo a componente variável da remuneração estar associada a critérios de desempenho pré-definidos e mensuráveis, a fim de reforçar a ligação entre o desempenho e a remuneração.

Foi também reduzido o nível de benefícios a atribuir aos gestores públicos e impostas determinadas condicionantes, a saber:

- A proibição de utilização de cartões de crédito e outros instrumentos de pagamento por gestores públicos tendo por objeto a realização despesas ao serviço da empresa e do reembolso a gestores públicos de quaisquer despesas que caiam no âmbito do conceito de despesas de representação pessoal (artigo 32.º do DL n.º 8/2012, de 18 de janeiro).
- O valor máximo das despesas associadas a comunicações, que incluem telefone móvel, telefone domiciliário e *internet*, é fixado à luz das orientações estabelecidas para o efeito pelos acionistas ou por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, tendo sempre como limite a soma do valor fixado para a utilização de telefone domiciliário e telefone móvel para cargos de direção superior de 1º grau da Administração Pública (artigo 32.º do DL n.º 8/2012, de 18 de janeiro), o que corresponde a 80€ mês⁵⁹.
- Relativamente a viaturas de serviço, foi eliminada a prática de exercício de opção de aquisição por parte dos gestores públicos no final do respetivo mandato, devendo, no caso das SA, o valor máximo das viaturas de serviço afetas aos gestores públicos ser fixado por deliberação em Assembleia Geral. O valor máximo de combustível e portagens afeto mensalmente às viaturas de serviço é fixado em um quarto do valor do abono mensal para despesas de representação (artigo 33.º do DL n.º 8/2012, de 18 de janeiro). Ao nível das Leis do Orçamento de Estado, têm sido determinadas regras que visam um maior controlo por parte do Estado, tendo em vista uma utilização mais racional e uma redução de gastos associados à frota automóvel.

⁵⁹ RCM n.º 112/2002, de 24 de agosto.

Política Remuneratória

Em termos de política remuneratória, no contexto da vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal e das alterações introduzidas ao DL n.º 71/2007, de 27 de março, que aprovou o novo Estatuto do Gestor Público, pelo de 18 de janeiro n.º 8/2012, procedeu-se à definição de categorias e critérios objetivos para fixação do vencimento mensal dos gestores públicos, através da RCM n.º 16/2012, de 14 de fevereiro, a qual contempla que o vencimento mensal líquido dos membros dos conselhos de administração que exercem funções a tempo integral é definido tendo por base o valor padrão do vencimento mensal do Primeiro-Ministro, através de:

- Indicadores expressamente definidos na resolução, que se encontram associados à dimensão da respetiva empresa e à complexidade dos respetivos cargos de gestão (Quadro 2.2).
- Três grupos de classificação, conforme Quadro 2.3, sendo que a classificação em determinado escalão é realizada em função da média ponderada da pontuação atribuída a cada um dos indicadores identificados no Quadro 2.2, arredondada à casa das unidades mais próxima, com base nos fatores de ponderação.

Quadro 2.2 Classificação de Empresa

Grupo	Indicador				Pontuação
	Contributo do esforço financeiro público para o resultado operacional	Volume de emprego	Ativo líquido	Volume de negócios	
Ponderação	20%	20%	30%	30%	
Empresa Grupo A	< 25%	>1.500	>1.000 M€	>100 M€	3
Empresa Grupo B	≥25% e < 50%	≤1.500 e >500	≤1.000 M€ e >250 M€	≤1.000 M€ e >50 M€	2
Empresa Grupo C	≥50%	≤500	≤250 M€	≤50 M€	1

Fonte: Própria

- Os vencimentos mensais líquidos dos vice-presidentes e vogais das empresas correspondem a 90% e 80%, respetivamente do vencimento mensal líquido fixado para o respetivo presidente (Quadro 2.3).

Quadro 2.3 Fixação da Remuneração

Grupo	Percentagem do valor padrão do Presidente
Empresa Grupo A	100%
Empresa Grupo B	85%
Empresa Grupo C	80%

Fonte: Própria

Na RCM n.º 16/2012, de 14 de fevereiro, são, ainda, determinadas as seguintes condicionantes, de forma a ajustar as remunerações dos gestores públicos às condições económicas do país:

- Durante a vigência do PAEF não pode resultar, em cada empresa, um aumento da remuneração efetivamente paga aos respetivos gestores, tendo por referência a remuneração atribuída à data da entrada em vigor desta resolução.
- A remuneração dos gestores públicos e dos membros do conselho diretivo de institutos públicos de regime especial encontra-se sujeita a quaisquer reduções remuneratórias que a tomem por objeto, estabelecidas por força da situação de dificuldade económica e financeira do Estado ou do PAEF.

Neste âmbito e no contexto da política de consolidação orçamental em que Portugal se encontra⁶⁰, têm sido adotadas as seguintes medidas transitórias de ajuste nos salários dos gestores públicos, visando a redução do défice excessivo do Estado e o controlo do crescimento da dívida pública, tais como:

- A redução a título excecional de 5% na remuneração fixa mensal líquida dos gestores públicos executivos e equiparados (artigo 12.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho), assim como as decorrentes das sucessivas Leis do Orçamento de Estado que têm contemplado reduções adicionais⁶¹.
- As Leis do Orçamento de Estado para 2011 e seguintes têm determinado a aplicação de taxas progressivas sobre o valor das remunerações às pessoas que exercem funções públicas, onde se inserem as remunerações dos gestores públicos, ou equiparados, os membros dos órgãos executivos, deliberativos, consultivos, de fiscalização ou quaisquer outros órgãos estatutários dos institutos públicos de regime geral e especial, de pessoas coletivas de direito público dotadas

⁶⁰ Que tem sido no sentido da redução do défice excessivo do Estado e do controlo do crescimento da dívida pública.

⁶¹ No caso dos gestores públicos têm variado entre os 10% e 12%.

de independência decorrente da sua integração nas áreas de regulação, supervisão ou controlo, das empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público, das entidades públicas empresariais.

Princípio da Unidade de Tesouraria

Em face das medidas orçamentais estruturais e de política orçamental definida no MoU celebrado no âmbito do PAEF, negociado entre o Estado Português, a Comissão Europeia, o FMI e o BCE em 2011, foram adotadas várias restrições decorrentes dos défices excessivos registados em Portugal na última década, entre as quais o Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado (UTE).

As leis do Orçamento do Estado para 2011 e 2012⁶² vieram estabelecer a obrigatoriedade do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria por parte das entidades pertencentes do SEE, dando continuidade a este princípio as sucessivas Leis do OE⁶³. Na prática, as empresas pertencentes ao SEE deixaram de ter autonomia para poder dispor das suas aplicações financeiras e disponibilidades na banca comercial e passaram a ser obrigadas a ter os seus ativos financeiros no ICGP, podendo em casos excecionais e devidamente fundamentados serem dispensadas do cumprimento desse princípio⁶⁴, desde que autorizadas por despacho do membro do governo responsável pela área das finanças, sendo a dispensa objeto de renovação anual expressa, a qual será sempre precedida de parecer prévio do IGCP. Em caso de incumprimento da Lei as empresas em causa ficam obrigadas a proceder à devolução das receitas de todas as aplicações financeiras obtidas indevidamente.

A partir do momento em que Portugal assinou com as instâncias internacionais um Programa de Assistência Económica e Financeira, o governo passou a estar submetido a avaliações periódicas sobre o cumprimento das condições gerais de política económica, que tiveram lugar durante os três anos de vigência do programa. Estas medidas

⁶² «Toda a movimentação de fundos dos serviços e fundos autónomos, incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico do sector empresarial do Estado, deve ser efetuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I. P. (IGCP, I. P.)». (Artigo 77.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e artigo 89.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro).

⁶³ O artigo 124.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro e o artigo 123.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

⁶⁴ Muitas das empresas têm efetuado o pedido de dispensa parcial, em virtude de serem obrigadas a dispor na banca comercial das disponibilidades necessárias para fazer face às operações que não são possíveis através do sistema *Homebanking*, face às suas limitações em relação à banca comercial, ou pela envolvente de empréstimos de médio e longo prazo que contêm nos seus contratos cláusulas de *cross default* em caso de pagamento antecipado.

acabaram por estar refletidas nos sucessivos orçamentos de Estado, passando, desde então, a existir um maior controlo sobre as contas públicas onde se integram as empresas públicas, com vista ao cumprimento das metas orçamentais impostas, tendo como foco a correção dos desequilíbrios operacionais e de endividamento.

Embora tenha terminado o PAEF (em junho de 2014), Portugal, fruto do défice excessivo, continua a exercer pela via da Lei do Orçamento de Estado um controlo sobre a atividade das empresas públicas, através de mecanismos de monitorização, designadamente por via da prestação da informação.

O RJSPE também veio estabelecer limites ao endividamento das empresas públicas não financeiras, aglomerando numa legislação única regras que estavam dispersas.

No que respeita às operações de financiamento contratadas pelas empresas do SEE cujo prazo seja superior a um ano, assim como todas as operações referentes a derivados financeiros sobre taxas de juro ou de câmbio, passou a ser necessário parecer prévio favorável emitido pelo IGCP. Além disso, todas as outras operações de financiamento realizadas por entidades inseridas no SEE ficam sujeitas a comunicação obrigatória à IGCP.

Pagamentos em Atraso e Assunção de Compromissos

Ao abrigo das negociações entre a Comissão Europeia, o BCE e o FMI, no âmbito do PAEF, foi aprovado o DL n.º 65-A/2011, de 17 de maio, o qual determinou que as entidades que integram o universo das Administrações Públicas em Contas Nacionais, bem como as demais empresas públicas, devem fornecer à Direção Geral do Tesouro e Finanças, entre outras entidades, a informação relativa ao valor global das dívidas certas, líquidas e exigíveis que permanecem por pagar após 90 dias.

Desta forma, pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro de 2012, foi aprovada a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), a qual estabeleceu as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso⁶⁵ das entidades públicas incluídas no setor público administrativo⁶⁶, determinando que a execução orçamental não

⁶⁵ A LCPA considera na alínea e) do artigo 3.º da Lei n.º 8/2012 pagamentos em atraso «as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, ou documentos equivalentes».

⁶⁶ Abarca as entidades inseridas no perímetro de consolidação das Administrações Públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, ou seja, as Entidades Públicas Reclassificadas (EPR), conforme decorre do n.º 5 do artigo 2.º da Lei do Enquadramento Orçamental, Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho.

pode conduzir à acumulação de pagamentos em atraso. Esta Lei veio impor determinadas condicionantes aos dirigentes (gestores e responsáveis pela contabilidade) determinando que estes não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis. Em caso de violação, a Lei determina que os incumpridores incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e / ou reintegratória, nos termos da lei em vigor. Esta Lei não se aplica aos administradores dos portos, dado que o setor portuário não se insere dentro das EPNF deficitárias.

Mais uma vez estas normas surgem por imposição da Troika como forma de controlar e reduzir o elevado nível de endividamento da esfera pública, estando subjacente o princípio de que a execução orçamental não deveria conduzir à acumulação dos pagamentos em atraso, através da adoção de um sistema de controlo da despesa pública, cujo foco deixou de estar na fase do pagamento da despesa para se centrar na assunção do compromisso, fazendo-a depender das disponibilidades financeiras de muito curto prazo.

O tempo de crise em que vivemos e as dificuldades que o país se encontra veio introduzir um acréscimo de medidas de controlo cerrado por parte do poder central, concretamente através do MF, o que em algumas circunstâncias tem causado constrangimentos à operacionalidade da gestão pública pela burocracia que é instituída em redor dos processos autorizadores, com a consequente morosidade que não é compatível com uma atividade de gestão, de entre as quais podemos destacar:

- Autorização para a contratação de recursos humanos (artigo 58.º da LOE-2014).
- Autorização para a contratação de financiamento por um prazo superior a um ano⁶⁷ (artigo 29.º do DL 133/2013⁶⁸, de 3 de outubro).
- Autorização para poder ser excecionado do cumprimento do limite de crescimento anual do endividamento bancário, estabelecido pelas sucessivas leis do orçamento do Estado.
- Autorização para aquisição de viaturas (artigo 61.º da LOE-2014).

⁶⁷ “4 - Apenas as empresas públicas não financeiras do setor empresarial do Estado que, numa base anual, apresentem capital próprio positivo e não se encontrem abrangidas pelo disposto no n.º 1, podem, de forma direta e autónoma, negociar e contrair financiamento para a prossecução das respetivas atividades, devendo, no caso de operações de financiamento por prazo superior a um ano e operações de derivados financeiros sobre taxas de juro ou de câmbio, obter parecer prévio favorável do IGCP, E.P.E.” Mais, de acordo com o Despacho n.º 4663-A/2014, de 4 de março, estabelece no “5. Todos os pedidos de financiamento das empresas públicas não financeiras do setor empresarial do Estado sujeitos ao disposto no número 4 do artigo 29.º do RJSPE são recebidos pela DGTF, que solicita o parecer do IGCP, E.P.E..”

⁶⁸ Alterado pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro.

A governação das empresas dos SEE, designadamente o setor portuário, tem tido um papel importante na economia do país. No entanto, importa não perder o “comboio” e continuar as reformas que têm vindo a ser operadas neste setor de atividade, numa lógica articulada, porque uma das fraquezas que são apontadas a Portugal é que o atraso e a imperfeição da adequação ao quadro europeu tem provocado sistematicamente perda de competitividade. Hoje, livremente inserido no quadro jurídico, político e económico da União Europeia, pode recuperar parte da competitividade perdida se souber antecipar as inevitáveis transformações e adotar as melhores práticas de governação e regulação que tornem a sua ação mais eficaz no seio da UE (Vasconceles, 2008).

3. A Governação dos Portos

3.1 Modelos de Porto e a sua Governação

Os portos são um importante motor para o desenvolvimento da economia de um país, desempenhando um papel fundamental para a dinâmica de crescimento do comércio internacional, representando 70% do comércio da União Europeia nas trocas comerciais com países terceiros⁶⁹, pelo que têm merecido ao longo de décadas o envolvimento dos agentes políticos, económicos, académicos e sociedade civil em geral. A nível mundial cerca de 90% da circulação de bens realiza-se por mar (Fonseca, 2012), sendo que uma parte desta circula pela comunidade europeia.

A governação dos portos tem em conta a sua estrutura, organização e gestão é influenciada pela evolução das práticas adotadas em função das diretrizes políticas implementadas pelos sucessivos governos, devendo numa perspetiva económica gerar receitas que lhes permitam cobrir os seus custos de investimento global (Osório, 1993). De acordo com Felício (2013 b), segundo Meredith & Robyn (2005)⁷⁰, a boa governação minimiza a possibilidade do mau desempenho. Neste cenário, os gestores das administrações portuárias devem focar-se no seu objeto (missão), sem perder de vista os objetivos comerciais e de eficiência operacional, de forma a servir bem os agentes económicos na prestação dos serviços que lhe disponibiliza.

De um modo geral, em função da maior ou menor intervenção no processo da atividade portuária, de acordo com World Bank (2007) é possível distinguir os diferentes modelos de gestão: 1) pública, quando a propriedade é exclusivamente pública; 2) pública / privado, quando a propriedade é essencialmente pública; 3) pública / privado, quando a propriedade é maioritariamente privada; e, 4) privada, quando a propriedade é exclusivamente privada, conforme Quadro 3.1.

⁶⁹ Documento: Bruxelas, 14 de fevereiro 2001 - IP/01/203 - intitulado "A Comissão Europeia adota um pacote de medidas destinadas a melhorar a qualidade do serviço nos portos".

⁷⁰ Corporate Governance in the Public Sector: Na Evaluation of its Tensions. Gaps and Potential: University Canberra (2005).

Quadro 3.1 Modelos de Gestão Portuária

Tipo	Infra Estrutura	Super Estrutura	Trabalho Portuário	Outras Funções
Public service port	Pública	Pública	Pública	Maioria Pública
Tool port	Pública	Pública	Pública	Público/Privado
Landlord port	Pública	Privada	Privada	Público/Privado
Private service port	Privada	Privada	Privada	Maioria Privado

Fonte: World Bank 2007 (Toolkit, 2007), adaptado

Com base nas formas de gestão adotadas, a governação dos portos poderá assumir, consoante os serviços sejam prestados pelo setor público, privado ou misto, os seguintes modelos:

- Porto de serviço público (*Public service port*) – é um modelo em que a gestão é predominantemente pública, no qual a Autoridade Portuária tem a responsabilidade de desenvolver e manter a infraestrutura (terreno) e a superestrutura (incluindo os equipamentos de movimentação de carga⁷¹), assim como a execução das atividades operacionais (operação no porto). Todas as operações de movimentação de carga são realizadas diretamente por mão-de-obra da AP, sendo a mesma entidade que tem a responsabilidade de executar as funções de regulação no porto. O financiamento depende na sua globalidade do Estado. Pode-se apontar como uma vantagem o facto do desenvolvimento das instalações e operações pertencerem à mesma organização. Por contrapartida, a falta de concorrência interna pode ser geradora de ineficiência portuária. A maioria dos portos dos países em desenvolvimento pertence a este grupo, sendo, segundo Rocha (2005: 52), o porto de Singapura que detém as melhores performances a nível mundial.
- Porto operador (*Tool port*) – A AP é a proprietária, desenvolve e mantém a infraestrutura e a superestrutura, incluindo os equipamentos portuários de movimentação vertical (guindastes e pórticos) usados na movimentação de carga, que alugam às empresas privadas que asseguram as operações portuárias, ou seja, a operação de equipamentos portuários é geralmente realizada pela AP, enquanto as operações de carga e descarga em porto são realizadas por

⁷¹ Guindastes de cais, pórticos e empilhadores.

operadores privados (estivadores). O investimento em infraestrutura e equipamentos é da responsabilidade do setor público. Aqui, a AP assume as funções de regulador, coordenador e supervisor, participando em simultâneo no processo produtivo, através dos equipamentos que coloca à disposição dos operadores privados, que os utilizam nas operações de carga e descarga. Estamos perante um modelo em que as AP exercem uma dupla função: gestão do porto e a prestação de serviços portuários. Trata-se de uma gestão partilhada entre os agentes públicos e operadores privados, em que poderá levar a situações de conflito uma vez que existem limitações quanto ao domínio dos meios de produção. Temos como exemplo em Portugal os portos que se encontram sob a responsabilidade da Docapesca.

- Porto senhorio (*landlord port*) – é caracterizado por uma orientação mista público-privada. A AP é a proprietária do porto, desenvolve e mantém as infraestruturas que se encontram concessionadas (concessão de serviço público) a empresas privadas que asseguram os investimentos das superestruturas, necessários ao desenvolvimento da sua atividade, ou seja, a exploração dos terminais portuários são da responsabilidade dos operadores privados por um determinado período de tempo, previamente acordado entre as partes (contrato de concessão). As empresas privadas (operadoras portuárias – concessionárias) atuam no porto, enquanto agentes económicos, como operadoras dos serviços portuários, que compreendem, designadamente, a movimentação de carga, os serviços de reboque, amarração e pilotagem. Este modelo favorece a concorrência intraporto, dado que existem vários operadores privados a operar num mesmo porto. Temos como exemplos deste modelo os portos de Roterdão e Antuérpia, Nova Iorque e, desde 1997, Singapura. Hoje, o modelo *landlord port* é dominante nos maiores portos e até em portos de média dimensão.
- Porto de serviço privado (*private service port*) – A área do porto é propriedade privada e todas as funções desde a regulação à atividade operacional são desenvolvidas por entidades privadas. São exemplo deste modelo muitos dos portos do Reino Unido, que tem a vantagem das políticas tarifárias tenderem a ser orientadas para o mercado, se bem que tem o risco de poder resultar num comportamento monopolista, bem como numa perda de participação pública na definição da estratégia de desenvolvimento económico das funções complementares às do porto (Felício, 2013 a).

Os principais portos portugueses tiveram nas últimas décadas uma enorme evolução ao nível do modelo de gestão, passando do modelo de “tool port” para o modelo “landlord port”, através do processo de concessões das atividades portuárias⁷² para o setor privado, passando as administrações portuárias a ter um verdadeiro papel de gestão, do qual faz parte (Rocha, 2012):

- Detentora da infraestrutura, cabendo-lhe o papel de planeamento e coordenação das atividades.
- Gestão dos contratos de concessão.
- Controlo e segurança do tráfego marítimo.

As atividades operacionais e comerciais encontram-se do lado do setor privado, sob a forma de concessão, sendo, segundo Rocha (2005), os concessionários os responsáveis pelas operações portuárias, investimentos em equipamentos⁷³, o pessoal afeto à atividade portuária, com o respetivo risco associado ao negócio de exploração de um cais ou de um terminal portuário.

Em Portugal, o tema de governação dos portos portugueses ganhou um novo impulso com o atual Governo, em virtude do país ter sido objeto de intervenção financeira, o que conduziu à assinatura de um Memorando de Entendimento sobre Políticas Económicas e Financeiras estabelecido com a Troika, que determina, para o setor portuário, o desenvolvimento de quadro legal facilitador da implementação de uma estratégia que melhore o modelo de governação do sistema portuário, mais concretamente a definição das medidas necessárias para assegurar a separação da atividade de regulação, a gestão dos portos e as atividades comerciais (MoU, 5.26.).

O MoU determina, ainda, a revisão do quadro jurídico que rege o trabalho portuário com vista a torná-lo mais flexível, limitando ainda a definição do que constitui o trabalho portuário, aproximando-se mais das disposições estipuladas no Código do Trabalho (MoU, 5.28.).

⁷² Até então eram as próprias Administrações portuárias que eram as detentoras da posse da infraestrutura, detinham os equipamentos e eram as próprias AP as operadoras das atividades de movimentação de carga, detendo, ainda, o papel de regulamentação e fiscalização, posição que se mostrava potenciadora de conflito de interesses.

⁷³ Em alguns casos até integra investimentos em infraestrutura, como é o caso da concessão no porto de Sines, denominada de PSA Sines-Terminais de Contentores SA. A empresa participada da PSA de Singapura gere o terminal de contentores de Sines - Terminal XXI e investiu cerca de 135 milhões de euros na infraestrutura.

Segundo Caldeirinha (2012) é necessário tornar os portos mais competitivos, os quais existem para servir a economia, as exportações e os seus clientes e não a si próprios, sendo fundamental a autonomia, a proximidade e a inteligência regional na ação dos portos, dado tratar-se de empresas em concorrência internacional. Refere, ainda, o mesmo autor que os portos devem aumentar a colaboração e a coordenação entre autoridades portuárias, ou seja, pensar global e agir localmente.

3.2 A Governação dos Portos Internacionais

Nos portos internacionais existe uma heterogeneidade de modelos de governação, desde a gestão pública centralizada e descentralizada passando pela gestão mista até à gestão privada.

É reconhecida pela Comissão Europeia (2001) que a diversidade dos portos comunitários é um dos seus trunfos e que não se devem harmonizar os portos, quanto à sua estrutura e gestão, nem quanto à natureza do capital se devem ser públicos, privados ou mistos. Os portos devem atender às especificidades locais em matéria de segurança e proteção do ambiente. Todavia, devem respeitar as regras comunitárias, designadamente quanto ao financiamento público e política tarifária.

Nos portos pertencentes à Comunidade Europeia temos (IDE, 2003):

- Os portos hanseáticos – em que modelo de gestão portuária dominante baseia-se numa relação entre os portos e as associações económicas locais e regionais, cabendo ao governo central o desenvolvimento estratégico.

Nos casos da Bélgica e da Holanda as autoridades portuárias constituem extensões dos conselhos municipais.

Na Alemanha existe um órgão consultivo que é constituído pelos utilizadores do porto, ou seja temos autoridades portuárias privadas responsáveis pelas funções comerciais do porto, permanecendo as restantes funções sob o controlo do Estado. No caso do porto de Hamburgo tem uma gestão baseada na proximidade, em que o *Lander* (Estado-Região) é diretamente responsável pela gestão e desenvolvimento do porto, incluindo a escolha dos operadores portuários, o desenvolvimento e manutenção da infraestrutura, a atribuição de concessões e o planeamento. A política de desenvolvimento do porto é definida num plano regional.

- Os portos italianos – têm vindo a reivindicar autonomia na gestão portuária, onde se podem distinguir duas fases de descentralização: (i) a primeira coincide com a atribuição de concessões e terminais a empresas comerciais, mantendo-se os

recursos financeiros para o desenvolvimento do porto na esfera central; e (ii) a segunda traduz-se na procura de uma diversificação das receitas e de uma autonomia fiscal. No caso do porto de Génova tem um modelo de gestão *landlord*, em que a Autoridade Portuária Pública é responsável pelas linhas ferroviárias, pela segurança e desenvolvimento do porto, sendo a gestão dos espaços portuários partilhada com os operadores privados, que detêm a concessão das operações comerciais.

- Os portos do Reino Unido – a gestão portuária pauta-se por uma diversidade de modelos, desde portos de gestão local, em que são associados aos municípios, *trust ports*, cujos membros são nomeados pelos responsáveis económicos e políticos locais, até portos de gestão privada. Nos casos em que a gestão é pública a administração portuária central define as regras da concorrência, segurança e ambiente, intervindo, ainda, no investimento portuário.
- Os portos franceses – os principais portos comerciais têm uma gestão autónoma. Os portos de interesse nacional estão sob o controlo do Estado e são geridos sob a forma de concessão, e os restantes portos de comércio, pesca ou recreio são geridos por coletividades regionais ou locais.
A intervenção das instituições locais ou regionais exerce-se, cada vez mais, através de acordos financeiros no âmbito de projetos, segundo um quadro contratual de vários anos ou de forma pontual por projetos de investimento. As regiões recebem competências de ordenamento, manutenção e exploração dos portos, sem que se verifique a transferência de propriedade. No caso do porto de Nantes/Saint Nazaire, a região encontra-se associada ao desenvolvimento portuário através da apresentação da estratégia do porto, representada no conselho de administração e participa no financiamento da infraestrutura e equipamento.
- Os portos espanhóis – a gestão dos portos insere-se nas competências das entidades regionais, cujos interesses se encontram representados nos portos comerciais com maior volume de tráfego e estes são classificados de “portos de interesse geral”. Os modelos obedecem à especificidade e necessidade da região, variando entre comunidades autónomas e entre portos. A comunidade da Catalunha dispõe de competência exclusiva (sujeitos ou não ao regime de concessão administrativa), relativamente aos portos de pequena dimensão. Quanto aos portos de interesse geral (Barcelona e Terragona) são administrados pelas respetivas Autoridades Portuárias (com representação da comunidade da

Catalunha nos conselhos de administração) e encontram-se vinculados à entidade “Puertos del Estado”.

O Livro Branco da União Europeia (2011) releva a importância dos portos, prevendo um aumento do número de portos e da sua eficiência, sendo para tal necessário que os portos apostem na qualidade dos serviços prestados, na segurança e nas condições ambientais, assim como nas acessibilidades e integração intermodal, não especificando que ações devem ser desencadeadas para que se concretizem essas medidas, deixando em livre arbítrio a forma de lá chegar.

3.3 A Governação dos Portos Portugueses

O porto pode ser definido (Rocha, 2012), em termos físicos, como uma infraestrutura que interliga o lado mar com o lado terra, em que a sua área é delimitada por um limite marítimo e um por limite terrestre, sendo fundamental os acessos marítimo (a montante) e terrestre (a jusante).

3.3.1 Enquadramento

Portugal beneficia de uma localização geoestratégica, encontrando no mar o seu grande propósito, não só por estabelecer uma entrada para a península ibérica, mas também pela forte ligação com o ocidente e com parte do oriente. Os portos portugueses têm, ao longo das últimas décadas, realizado fortes investimentos, tendo por base os instrumentos de política nacional e comunitária, assente numa estratégia do conhecimento e progresso tecnológico, o que lhes permitirá responder aos desafios colocados para a promoção, crescimento e competitividade da economia do mar, sendo o objetivo atual, com a total implementação da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T), assumir-se como um dos pilares do mercado único europeu e da integração europeia.

A rede principal da RTE-T encontra-se dividida em 9 corredores (Figura 3.1) que constituem o eixo principal, complementada pela rede global que promove a ligação da RTE-T ao nível nacional e regional.

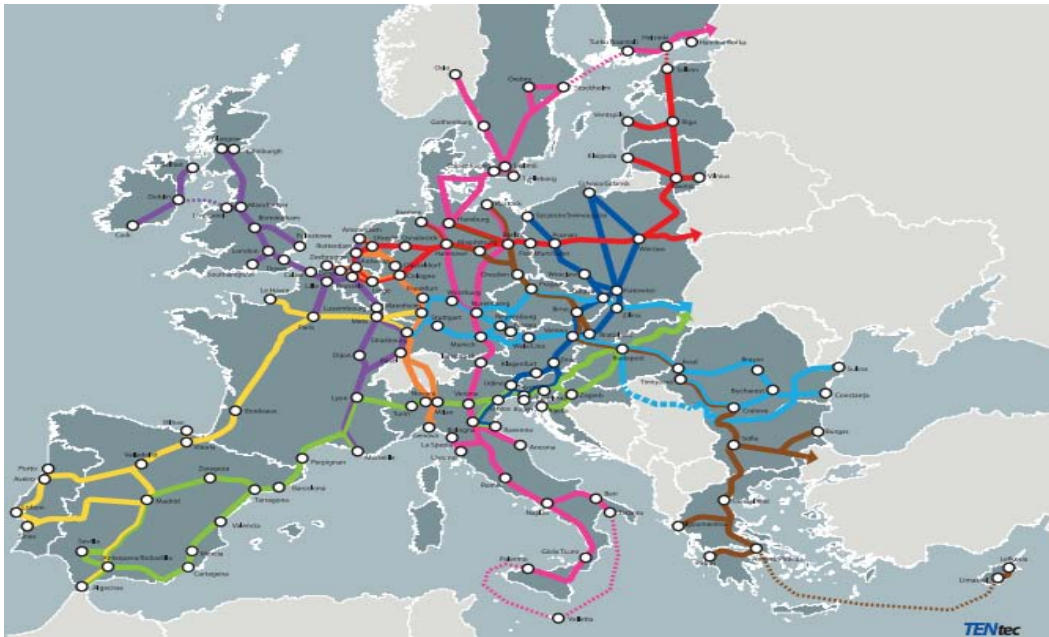


Figura 3.1 Corredores Principais da RTE-T

Fonte: www.ec.europa.eu

Portugal encontra-se inserido no Corredor do Atlântico da RTE-T, que liga os portos de Sines, Lisboa e Porto a Espanha, França e Alemanha (Figura 3.2).

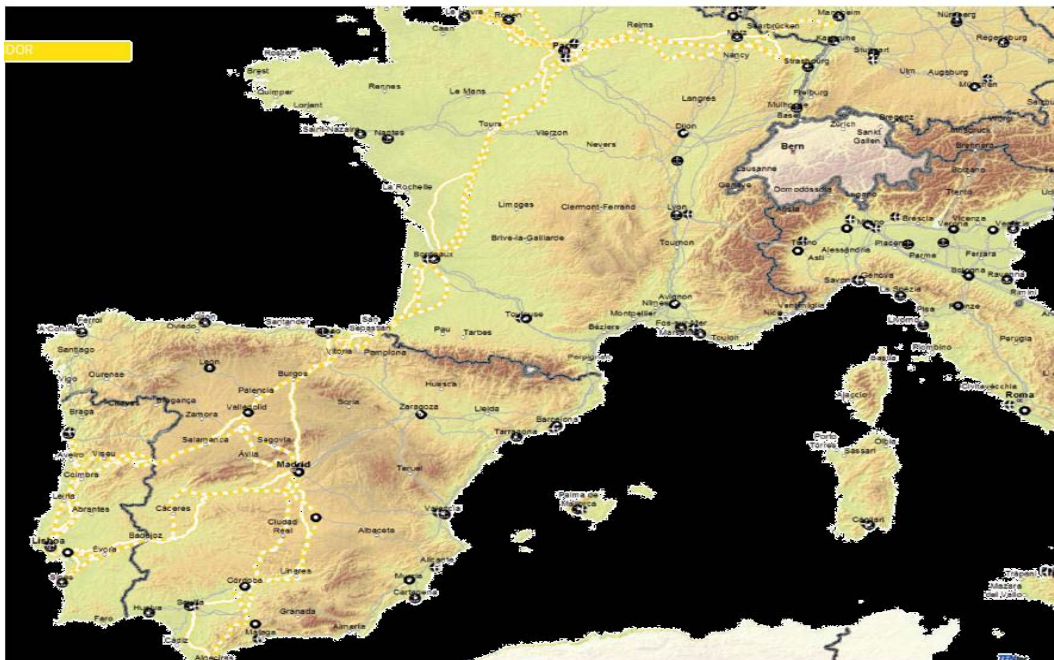


Figura 3.2 Corredor Atlântico da RTE-T

Fonte: www.ec.europa.eu

No território nacional, o corredor Atlântico da RTE-T coincide, na sua generalidade, com os corredores principais estabelecidos no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT):

- Corredor da fachada Atlântica entre Sines – Lisboa – Aveiro – Porto/Leixões.
- Corredor internacional norte Aveiro – Vilar Formoso.
- Corredor internacional sul Sines/Setúbal/Lisboa – Caia.

O sector marítimo-portuário é, pois, um domínio, por excelência, de convergência de várias políticas nacionais, com forte expressão horizontal nos diversos departamentos do Estado.

Se Portugal tem uma localização privilegiada há que tirar o maior proveito desse potencial, até porque para quem a localização do porto (Gonzalez e Trujillo, 2007), para além da dimensão e da governação, são determinantes essenciais da sua eficiência, uma vez que afetam por um lado a capacidade do próprio porto, por outro a dimensão do mercado no “hinterland” do porto, devem fazer uso dessa capacidade e determinar a forma como ela é gerida.

O Programa de ação – PNPOT, no âmbito da melhoria dos sistemas e infraestruturas de suporte à conectividade internacional de Portugal no quadro ibérico, europeu e global, estabelece como estratégia a afirmação dos portos nacionais, integrando-os nas «auto estradas do mar», e do setor portuário como porta atlântica do sudoeste europeu.

A organização administrativa do setor portuário assenta na concentração de aptidões ao nível da administração central, que se traduz numa repartição de competências entre os diversos agentes do Estado, com uma intervenção ao nível do planeamento estratégico, organizacional e regulatório do setor, mas que tem evoluído no sentido de abandonar a titularidade da gestão deixando-a a cargo dos gestores públicos, criando para o efeito empresas públicas que se encontram sujeitas à concorrência do mercado⁷⁴ e têm por missão gerir a infraestrutura pública, deixando na mão dos privados a operação - Estado prestador para Estado regulador.

⁷⁴ Concorrência intraportuária, concorrência interportuária e concorrência internacional.

Neste âmbito, importa referir que:

- Competirá ao Ministério responsável pelo setor de atividade portuária, atualmente designado de Ministério da Economia (ME)⁷⁵, a missão de definir, executar e avaliar as políticas de desenvolvimento dirigidas ao crescimento da economia, da competitividade, de inovação, de internacionalização das empresas e de promoção do comércio interno e externo, de promoção e atração de investimento nacional e estrangeiro, bem como da regulação dos contratos públicos, de infraestruturas, de transportes e das comunicações.
- Ao Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações (SEITC) caberá, entre outras, a competência relativamente à definição de orientações e ao exercício de poderes de superintendência e tutela nas empresas do setor portuário, bem como a função de supervisionar o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP (IMT)⁷⁶.

O IMT é o organismo da administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e com património próprio, que prossegue as atribuições do ME e tem por missão “o exercício das funções de regulamentação técnica, de licenciamento, coordenação, fiscalização e planeamento no setor dos transportes terrestres, fluviais e respetivas infraestruturas e na vertente económica do setor dos portos comerciais e transportes marítimos, bem como a gestão de contratos de concessão em que o Estado seja concedente nos referidos setores ou em outros setores, nomeadamente relativos a transporte aéreo e infraestruturas aeroportuárias, de modo a satisfazer as necessidades de mobilidade de pessoas e bens.” (artigo 3.º do DL n.º 77/2014, de 14 de maio).

O IMT foi reestruturado pelo DL n.º 77/2014, de 17 de maio, e passou, entre outras, a ser o organismo encarregue das funções de regulamentação técnica, de licenciamento,

⁷⁵ O DL n.º 11/2014, de 22 de janeiro, estabelece a Lei Orgânica do ME.

⁷⁶ Através do DL n.º 236/2012, de 31 de outubro, é aprovada a orgânica do IMT, IP, concretizando a reestruturação do Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres. IP (IMTT), que passa a designar-se Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP O IMT, IP sucede nas atribuições do extinto Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, IP (InIR, IP), nas atribuições do extinto Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, IP (IPTM, IP) - no domínio da supervisão e regulação da atividade económica dos portos comerciais e dos transportes marítimos, bem como da navegação da via navegável do Douro - e nas atribuições da extinta Comissão de Planeamento de Emergência dos Transportes Terrestres. Posteriormente o DL n.º 77/2014, de 14 de maio, altera e republica o DL n.º 236/2012, de 31 de outubro, que foi alterado pelo DL n.º 44/2014, de 20 de março (artigo 18.º), que estabelece o regime de transferência dos portos de Faro e de Portimão do IPTM, IP, para a APS — Administração do Porto de Sines, SA, e que aprova a orgânica do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP, procedendo à reestruturação prevista nos artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que aprovou a lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo.

coordenação, fiscalização e planeamento no setor dos transportes terrestres, fluviais e respetivas infraestruturas e na vertente económica do setor dos portos comerciais e transportes marítimos, bem como da gestão de contratos de concessão em que o Estado seja concedente.

No âmbito desta reestruturação é criada a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) que sucede ao IMT nas suas atribuições em matéria de regulação, de promoção e defesa da concorrência nos setores marítimo-portuário, da mobilidade e no âmbito dos transportes terrestres, fluviais e marítimos.

De acordo com o DL n.º 46/2002, de 2 de março, as administrações portuárias têm a responsabilidade integrada em matéria de segurança e são também entidades reguladoras, circunscritas aos portos sob sua jurisdição (serviço público de movimentação de cargas, reboques, pilotagem, resíduos, entre outros). Destaca-se, em especial, a regulação inerente aos contratos de concessão ou às licenças, em que as AP são concedentes ou licenciadoras, sendo a aplicação destes instrumentos articulada com o IMT - organismo da administração indireta do Estado que prossegue atribuições do ME.

No âmbito dos diplomas que criaram as administrações portuárias, foram-lhes confiadas as seguintes competências:

- a) Atribuição de usos privativos e definição do respetivo interesse público para efeitos de concessão, relativamente aos bens do domínio público que lhe está afeto, bem como à prática de todos os atos respeitantes à execução, modificação e extinção da licença ou concessão.
- b) Licenciamento de atividades portuárias de exercício condicionado e concessão de serviços públicos portuários, podendo praticar todos os atos necessários à atribuição, execução, modificação e extinção da licença ou concessão, nos termos da legislação aplicável.
- c) Expropriação por utilidade pública, ocupação de terrenos, implantação de traçados e exercício de servidões administrativas necessárias à expansão ou desenvolvimento portuários, nos termos legais.
- d) Fixação das taxas a cobrar pela utilização dos portos, dos serviços neles prestados e pela ocupação de espaços dominiais ou destinados a atividades comerciais ou industriais.
- e) Proteção das suas instalações e do seu pessoal.
- f) Uso público dos serviços inerentes à atividade portuária e sua fiscalização.

As administrações portuárias, respondem perante o ME, que delegou no Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações as suas competências atribuídas relativamente à definição de orientações e ao exercício de poderes de superintendência e tutela nas áreas das infraestruturas, dos transportes e das comunicações, relativamente às empresas correspondentes ao setor de atividade que acompanha, onde se inclui o setor portuário, e diante do MF, que delegou no(a) Secretário(a) de Estado do Tesouro (SET) o exercício de poderes de tutela das entidades públicas empresariais não financeiras ou equiparadas e da função acionista do Estado.

A DGTF é um serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa que integra a estrutura do MF e tem por missão assegurar as operações de intervenção financeira do Estado, acompanhar as matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do setor público administrativo e empresarial e da função acionista e assegurar a gestão integrada do património do Estado, bem como a intervenção em operações patrimoniais do setor público.

A APP – Associação dos Portos de Portugal é uma associação sem fins lucrativos constituída em 1991, com o objetivo de ser o fórum de debate e troca de informações de matérias de interesse comum para os portos e para o transporte marítimo. Pretende-se que a APP contribua para o desenvolvimento e modernização do Sistema Portuário Nacional, assumindo uma função que esteve subjacente à sua criação: constituir-se como um espaço privilegiado de reflexão e de decisão.

A Figura 3.3 dá-nos uma perspetiva sistemática do conjunto de entidades institucionais e as que envolvem o setor portuário. Assim podemos identificar, essencialmente, três níveis distintos de instâncias públicas que influenciam o modelo de governação dos portos em Portugal, a saber:

- O nível governamental, onde se inserem os Ministérios e os departamentos governamentais na área económica e financeira.
- Um segundo nível de organismos técnicos e reguladores, os quais correspondem, no essencial, a direções gerais, institutos públicos, com alguma autonomia funcional e financeira, mas sujeitos a superintendência governamental.
- Um terceiro nível, a regulação independente, com autonomia reforçada em relação ao governo e à administração pública direta e com independência em relação às entidades reguladoras.



Figura 3.3 Estrutura Orgânica da envolvente das administrações portuárias

Fonte: Própria

Embora os portos portugueses integrem o domínio público marítimo, em que o acionista Estado (representado pelo ME – vertente técnica e MF – vertente financeira) detém a totalidade do capital social, a gestão é da responsabilidade das administrações portuárias quer ao nível económico, financeiro e operacional. As administrações portuárias possuem personalidade jurídica, autonomia financeira e administrativa, dispo de património e de uma gestão própria.

Assim, as cinco administrações portuárias gerem nove portos nacionais (cinco principais⁷⁷ e quatro secundários⁷⁸). As administrações dos portos de Leixões e de Aveiro gerem os portos de Viana do Castelo (APVC, SA) e da Figueira Foz (APFF, SA), respetivamente, sendo o capital social destas detido a 100% por cada uma das suas sociedades que as administram. A APS – Administração do Porto de Sines, SA para além de gerir o porto de Sines, integrou, através do DL n.º 44/2014, de 20 de março, na sua esfera jurídica os portos comerciais de Faro e de Portimão, até então da competência do extinto IPTM. A partir dessa data a APS - Administração do Porto de Sines, SA, passou a denominar-se APS - Administração dos Portos de Sines e do Algarve, SA (APS).

Este modelo de organização teve subjacente a separação entre as funções de regulação e de gestão dos portos, o que implicou, a transferência da responsabilidade pela gestão direta dos portos secundários para entidades empresariais com competências de gestão nos portos principais.

Note-se que as Orientações Estratégicas para o Setor Marítimo-Portuário, aprovadas pelo Governo (MOPTC, 2006), determinavam a transformação dos portos secundários em unidades empresariais, com autonomia de gestão, numa lógica articulada com os portos principais, permitindo criar condições para uma maior competitividade dos portos.

Nesta lógica, em 2008 foram criadas a APVC, S.A. detida a 100% pela Administração dos Portos do Douro e Leixões, SA (APDL) e a APFF, SA, detida a 100% pela Administração do Porto de Aveiro, SA (APA), sendo os conselhos de administração destas novas empresas públicas, por inerência, compostos pelos gestores em funções nas empresas mãe.

A ideia que esteve subjacente foi a criação de uma forma jurídica de direito privado com enquadramento no setor público empresarial, de forma a criar condições para uma gestão mais dinâmica e flexibilizada das estruturas portuárias, que permitisse acolher de forma mais adequada as funções de natureza eminentemente empresarial, sem se perder de vista o exercício de poderes de autoridade portuária.

Muito se tem discutido se esta seria a figura jurídica mais adequada, uma vez que a criação de uma SA tem custos administrativos, que através de uma fusão com os portos principais seriam eliminados, teoria defendida pelo Tribunal de Contas (Relatório de

⁷⁷ Aveiro, Leixões, Lisboa, Sines e Setúbal.

⁷⁸ Figueira da Foz, Viana do Castelo, Faro e Portimão.

Auditoria n.º 06/2013) na auditoria efetuada à APVC. Decisão que parece ter sido atendida pelo atual governo, dado que esta foi a orientação seguida para os portos do Algarve, conforme DL n.º 44/2014, de 20 de março, que estabelece o regime de transferência dos portos comerciais de Faro e de Portimão do extinto IPTM para a APS por integração.

3.3.2 Evolução Histórica

O setor marítimo portuário tem marcado, desde o início do século XX, a preocupação de vários agentes políticos, período em que começou a ser definida, com a publicação dos primeiros diplomas legais, a política portuária do Estado Novo.

No início do século XX os portos eram tidos simplesmente como porta de saída e entrada de produtos e agentes, sendo as apostas no seu melhoramento motivadas pelas circunstâncias. Num ambiente da 1.ª guerra e pós guerra, o país foi confrontado com as debilidades e falhas no setor portuário, pelo que se perceberia a necessidade urgente de mudança (Prata, 2014).

É neste contexto que começa a surgir a primeira legislação para o setor dos portos, sendo as Juntas Autónomas⁷⁹ as herdeiras diretas das direções especiais e das juntas administrativas, que vigoravam no período da monarquia, com os mesmos propósitos, embora gozassem de maior autonomia. A proliferação de Juntas Autónomas evidenciou uma estratégia de investimento e tentativa de regulação das verdadeiras necessidades de cada porto, mesmo que a um nível mais básico (Prata, 2014).

Em 1926 é criada a Lei dos portos, por Decreto n.º 12757⁸⁰, que veio estabelecer uma política portuária, tendo por objetivo dar-lhes uma maior eficiência e também uma maior autonomia, embora sob ação de fiscalização. Este diploma prevê a possibilidade de a exploração de alguns portos ser efetuada pelas administrações dos caminhos-de-ferro, quando estas tenham interesse no movimento de mercadorias, por empresas privadas, sob regime de arrendamento ou de concessão, ou por exploração direta do Estado. É reconhecida neste diploma a necessidade de uma intervenção eficaz por parte do Estado, dado que as Juntas Autónomas criadas até então não conseguiram resolver o problema. Esta Lei portuária é constituída como a base para o desenvolvimento dos

⁷⁹ Regra geral, os objetivos das Juntas eram dirigir, administrar, executar estudos e as obras necessárias, serviços, fundos, receitas, subsídios e tributos especiais destinados à construção, melhoramento e exploração do porto a que se encontravam ligadas (Prata, 2014).

⁸⁰ Este diploma tem força de Lei.

portos e estabelecia também a classificação dos diferentes portos nacionais, em quatro categorias consoante a sua importância e o volume de carga que entrava e saía pelo porto.

Em 1927 é aprovada a Lei Orgânica das Juntas Autónomas dos Portos (Decreto n.º 14718) e o respetivo Regulamento Geral (Decreto n.º 14782), que definiam os princípios pelos quais se deviam reger e gerir todas as Juntas Autónomas do país e determinavam o modo de funcionamento e as atribuições de cada órgão. A partir daqui é concedida às Juntas autonomia administrativa, financeira e patrimonial e personalidade jurídica, pretendendo-se possibilitar uma tomada de decisão mais atempada e assegurar uma gestão mais executiva.

Em 1935 foram criadas: a Junta Autónoma dos Portos do Norte, a Junta Autónoma dos Portos de Barlavento do Algarve e a Junta Autónoma dos Portos de Sotavento do Algarve. Em 1938 foi criada a Junta Autónoma do Porto da Figueira da Foz (IDE, 2003)

Em 1950, através do DL n.º 37754, de 18 de fevereiro, foram aprovados os estatutos das Juntas Autónomas dos portos, com exceção dos Portos de Lisboa e do Douro e Leixões (administrações autónomas), determinando que os serviços de exploração dos portos deveriam ser exercidos diretamente pelas Juntas Autónomas, ainda que fosse dada a possibilidade de, segundo autorização do Governo, se entregar a exploração, em regime de concessão, a empresas nacionais. Às comissões executivas, que passaram a designar-se de comissões administrativas, são-lhes atribuídas maiores competências, cabendo-lhes a superintendência na administração portuária e a execução de todas as deliberações do Governo⁸¹.

Em 1974 aumentou o número de entidades com responsabilidades na área do transporte marítimo e na navegação, colocando-se, igualmente, novos desafios ao setor portuário, designadamente ao nível da regulamentação do tráfego marítimo, da defesa ambiental das áreas portuárias, da segurança e da qualidade do serviço⁸².

⁸¹ A Junta mantém competências no domínio orçamental e financeiro, na apreciação dos planos de obras e do projeto de regulamento de tarifas e de organização interna dos serviços e na apresentação de pareceres e propostas relativas ao melhoramento e desenvolvimento dos portos.

⁸² <http://www.imarpor.pt/Quem%20somos/historial.htm>.

Em 1978 foram criados⁸³:

- O Instituto Nacional de Pilotagem dos Portos tendo por objetivo assegurar a pilotagem nas barras, nos portos, rios, terminais ou boias de amarração, tendo sido extinta a Corporação Geral de Pilotos e as corporações e seções locais de pilotos;
- O Instituto do Trabalho Portuário que estabeleceu as bases gerais para estruturar a organização administrativa deste tipo de trabalho. A este instituto, cuja orgânica foi alterada em 1984 e 1993, incumbiam funções nas áreas da formação profissional, da fiscalização e do apoio técnico à modernização e acréscimo de produtividade de trabalho portuário.

Em 1986 estabelecem-se as bases gerais a que devem obedecer os estatutos orgânicos das administrações dos portos, que procede ao enquadramento institucional do sistema portuário nacional, prevendo a passagem das Juntas Autónomas dos Portos a administrações portuárias autónomas, desde que a sua exploração fosse economicamente viável (DL n.º 348/86, de 16 de outubro). Veja-se que já nesta altura era atribuído ao sistema portuário nacional valor estratégico (artigo 2.º), estabelecendo-se como princípios fundamentais: (i) regular o abastecimento do país em bens essenciais e contribuir para o aumento da competitividade externa da economia nacional; (ii) contribuir para o desenvolvimento económico e social das regiões envolventes; (iii) considerar a atividade portuária como um elo fundamental na cadeia logística de transporte, integrada no sistema produtivo nacional; e (iv) satisfazer as necessidades dos utentes com os menores custos económicos e sociais, numa perspetiva de adequada complementaridade entre portos.

Com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Portuário nasceu um novo quadro jurídico para os portos, que veio defender uma gestão empresarial para as entidades portuárias (Rocha, 2005).

Em 1992 foi criada a Direção-Geral de Portos, Navegação e Transportes Marítimos da qual convergiu o conhecimento e a experiência da área dos portos, da navegação e dos transportes marítimos pela aglutinação da Direção-Geral de Portos e da Direção-Geral da Navegação e Transportes Marítimos. A Direção-Geral de Portos provinha da Direção de Serviços Marítimos e da Junta Central de Portos. A Direção-Geral da Navegação e Transportes Marítimos detinha as funções da anterior Junta Nacional da Marinha

⁸³ <http://www.imarpor.pt>.

Mercante, da Inspeção Geral de Navios e da Direção-Geral do Pessoal do Mar e Estudos Náuticos⁸⁴.

3.3.3 Evolução dos Portos após definição da Política Marítimo-Portuária

Entre o final da década de noventa do século passado e a atualidade tem-se assistido a grandes alterações no modo de funcionamento dos portos e também uma enorme evolução ao nível de investimento tecnológico, que tem permitido, num atual contexto de crise em que o país se encontra, ser o motor para alavancar a economia.

Assim, apresentam-se em seguida as reformas que se têm operado no setor portuário, as quais têm conduzido os portos como um setor de atividade em grande desenvolvimento e até inovador, o que tem permitido um aumento da sua capacidade e da sua competitividade num mundo cada vez mais global.

Em 1998, foi aprovado o quadro de ação definido no Livro Branco⁸⁵ “Política marítimo-portuária”, em que define, pelo menos, dois objetivos: o primeiro é que o setor marítimo-portuário fosse considerado como um importante setor estratégico ao serviço do desenvolvimento do País; e o segundo, é que da nova política marítimo-portuária decorressem novas dinâmicas, num setor, considerado na altura, carente de expectativas e da definição de objetivos concretos norteados pelo interesse nacional. Estes objetivos traduzem bem a importância atribuída pelo Governo da época ao setor portuário e à sua modernização.

O Livro Branco (1998) é o ponto de partida para a mudança de postura dos intervenientes no setor portuário, cuja matriz assenta numa gestão empresarial, com autonomia e virada para o mercado, em que uma das primeiras medidas foi transformar os cinco principais portos nacionais em empresas públicas com a natureza de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos. Assim:

- APDL - Administração dos Portos do Douro e Leixões, SA (APDL) é criada pelo DL n.º 335/98, até então Instituto Público desde 1987.
- APL - Administração do Porto de Lisboa, SA (APL) é criada pelo DL n.º 336/98, de 3 de novembro, até então Instituto Público desde 1987.

⁸⁴ <http://www.imarpor.pt>.

⁸⁵ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/98.

- APS - Administração do Porto de Sines, SA (APS) é criada pelo DL n.º 337/98, de 3 de novembro, até então Instituto Público desde 1987.
- APSS - Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, SA (APSS) é criada pelo DL n.º 338/98, de 3 de novembro, até então Instituto Público desde 1989.
- APA - Administração do Porto de Aveiro, SA (APA) é criada pelo DL n.º 339/98, de 3 de novembro, até então Junta Autónoma do Porto de Aveiro desde 1955.

Assim, o modelo de *governance* destes portos passa a ter como órgãos sociais a Assembleia-Geral, o Conselho de Administração, o Fiscal Único, que em 2008, decorrente das alterações ao Código das Sociedades Comerciais, por força da alteração dos seus estatutos passa a dispor de um Conselho Fiscal e de um Revisor Oficial de Contas - modelo de fiscalização reforçado.

Refira-se, contudo, que o modelo de gestão atual das cinco principais administrações portuárias era o proposto pelo Livro Branco – caminhar no sentido de se atingir o tipo *landlord-port*.

Em simultâneo, em 1998, foi criado o Instituto Marítimo – Portuário⁸⁶ (IMP), como entidade responsável pelas funções respeitantes às áreas de portos, navegação marítima e da regulamentação das atividades de transporte marítimo, inspeção de navios, pilotagem e operação portuária, até então dispersas, a fim de desenvolver a gestão dessas áreas, de forma integrada, ou seja, a sua competência em vários domínios estendia-se a toda a administração portuária, independentemente da personalidade jurídica. Para além deste foram, ainda, criados outros três institutos públicos, igualmente sujeitos a superintendência e tutela governamental – o Instituto Portuário do Sul⁸⁷, do Norte⁸⁸ e do Centro⁸⁹, que sucederam nas atribuições e competências das anteriores Juntas Autónomas dos portos com jurisdição nas áreas correspondentes e, ainda de outros departamentos igualmente extintos.

Em 2002, através do DL n.º 257/2002, de 22 de novembro, é criado o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM) por fusão do Instituto Marítimo-Portuário, do Instituto Portuário do Norte, do Instituto Portuário do Centro, do Instituto

⁸⁶ Através do DL n.º 331/98, de 3 de novembro, por extinção da Direcção-Geral de Portos, Navegação e Transportes Marítimos, o Instituto Nacional de Pilotagem dos Portos e o Instituto de Trabalho Portuário.

⁸⁷ Através do DL n.º 332/98, de 3 de novembro, por extinção da Junta Autónoma dos Portos do Sotavento do Algarve e da Junta Autónoma dos Portos do Barlavento do Algarve.

⁸⁸ Através do DL n.º 333/98, de 3 de novembro, por extinção da Junta Autónoma dos Portos do Norte.

⁸⁹ Através do DL n.º 334/98, de 3 de novembro, por extinção da Junta Autónoma do Porto da Figueira da Foz e a Junta Autónoma dos Portos do Centro.

Portuário do Sul e do Instituto da Navegabilidade do Douro (criado em 1997). O IPTM fica com as responsabilidades destas entidades extintas e tem por objeto a supervisão, regulamentação e inspeção do setor marítimo e portuário e a promoção da navegabilidade do Douro.

Em 2007 são aprovados novos estatutos para o IPTM (DL n.º 146/2007, de 27 de abril). Esta reestruturação surge no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e de uma reformulação das suas atribuições no quadro da sua missão para o setor marítimo-portuário nacional. Assim, fazem parte das competências atribuídas ao IPTM, que mantém a mesma designação, a ação de fiscalização, supervisão e regulação do setor marítimo-portuário como área de atividade administrativa e económica, para além da administração direta dos portos sob a sua jurisdição, que são os chamados portos secundários⁹⁰, encontrando-se-lhes afetos os bens do domínio público situados na sua área de jurisdição portuária, assim como a responsabilidade pela navegabilidade do rio Douro e das atividades conexas.

Esta reformulação surge em linha com a estratégia de afirmação dos portos nacionais, integrados nas «auto-estradas do mar», e do setor portuário como porta atlântica do sudoeste europeu, a qual estabelece, como medidas prioritárias, a elaboração e implementação de um plano de desenvolvimento para a área marítimo-portuária – Plano Nacional Marítimo-Portuário.

3.3.4 Reformas Recentes

Já na vigência do atual Governo⁹¹, em que a sua política económico-financeira é orientada para restaurar a credibilidade financeira do país, para reduzir o endividamento nacional e o défice externo, para retomar o crescimento económico, fomentar a produtividade e a competitividade e para promover uma sustentada criação de emprego e solidariedade, novas reformas para o setor portuário foram anunciadas, incluindo a extinção do IPTM (PREMAC, 2011).

⁹⁰ Entre outros, evidenciam-se os casos dos portos de Viana do Castelo e da Figueira da Foz, que passaram no final de 2008 a serem geridos pelas APDL, SA e APA, SA, respetivamente. Esta solução já se encontrava preconizada no DL n.º 146/2007, de 27 de abril, que visava o afastamento do IPTM, IP das responsabilidades de gestão direta e a integração dos diversos portos por si geridos em outras administrações portuárias.

⁹¹ XIX Governo Constitucional.

Por DL n.º 7/2012, de 17 de janeiro, é aprovada a orgânica do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMOT), que passou a integrar na administração direta do Estado, a Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, bem como duas novas Direções-Gerais no âmbito das matérias ligadas ao setor portuário:

- A Direção-Geral de Política do Mar (DGPM) - tem por missão desenvolver, avaliar e atualizar a Estratégia Nacional para o Mar, assim como elaborar e apresentar as propostas de política nacional do mar nas suas diversas vertentes. Tem, ainda, a responsabilidade de planear e ordenar o espaço marítimo nos seus diferentes usos e atividades, para além de acompanhar e participar no desenvolvimento da Política Marítima integrada da União Europeia e promover a cooperação nacional e internacional ligada ao mar. De entre as várias atribuições evidencia-se a sua participação no desenvolvimento da política nacional para os portos, transportes marítimos, navegabilidade e para a segurança marítima e portuária (artigo 15.º).
- A Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM) – tem por missão executar as políticas de preservação e conhecimento dos recursos naturais marinhos, as políticas de pesca, da aquicultura, da indústria transformadora e atividades conexas, do desenvolvimento da segurança e dos serviços marítimos, incluindo o setor marítimo-portuário. Para além do mais, no âmbito destas políticas deverá garantir-se a regulamentação, a inspeção, a fiscalização, a coordenação e o respetivo controlo. Das vastas atribuições desta Direção-Geral destacam-se: (i) o acompanhamento da atribuição e execução dos fundos nacionais e comunitários a favor dos recursos naturais marinhos, da segurança e dos serviços marítimos; (ii) a regulamentação da atividade das entidades que atuam no setor marítimo-portuário; (iii) assegurar a representação do Estado Português nos organismos internacionais do setor marítimo-portuário; e (iv) exercer as funções de segurança marítima e portuária e da prevenção da poluição dos navios (artigo 16.º).

Tendo por base este cenário legislativo é determinada a extinção do IPTM (artigo 34.º - DL n.º 7/2012, de 17 de janeiro), sendo que o seu vasto leque de competências passa a ser atribuído a vários organismos:

- A DGPM - integra os objetivos inseridos no domínio da implementação e atualização da Estratégia Nacional para o Mar, designadamente a definição de orientações estratégicas para as vertentes dos transportes marítimos,

navegabilidade, segurança marítima e portuária, náutica de recreio e de ensino e formação no setor marítimo-portuário e pescas⁹².

- A DGRM – integra os domínios da regulamentação, supervisão e fiscalização do sector marítimo-portuário e da náutica de recreio⁹³.
- O Instituto Português do Mar e da Atmosfera, IP, (IPMA) - fica com os projetos de investigação, desenvolvimento e inovação⁹⁴.
- O IMT – integra os domínios da supervisão e regulação da atividade económica dos portos comerciais e dos transportes marítimos, bem como da navegação da via navegável do Douro⁹⁵.

Este foi o início de uma nova fase da reforma da Administração Pública, com reflexos nos organismos do Estado com competências no setor portuário, tendo por objetivo torná-lo mais eficiente e racional na utilização dos recursos públicos e, por outro, para o cumprimento dos objetivos de redução da despesa pública a que o país se encontra vinculado. Importa ter em conta que uma melhor utilização dos seus recursos humanos é crucial no processo de modernização e de otimização do funcionamento dos serviços que acompanham o setor portuário e como tal o importante contributo que podem dar às administrações portuárias. Esta reorganização da estrutura dos serviços do Estado, vai no sentido de lhe dar uma maior coerência e capacidade de resposta no desempenho das funções que deverá assegurar, tentando eliminar redundâncias e reduzindo substancialmente os seus custos de funcionamento, que só num futuro mais longínquo se poder tirar as devidas ilações.

3.3.5 Contexto Atual

Entretanto foi o MAMAOT cindido, passando a dispor-se de dois departamentos governamentais distintos: o Ministério da Agricultura e do Mar⁹⁶ (MAM) e o Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e Energia⁹⁷ (MAOTE).

O Ministério da Economia e do Emprego, que tinha a tutela técnica dos portos, foi objeto de alterações (DL n.º 11/2014, de 22 de janeiro), passando a denominar-se de ME, tendo transitado as áreas do emprego e da energia do Ministério da Economia e do Emprego,

⁹² Decreto Regulamentar n.º 17/2012, de 31 de janeiro.

⁹³ DL n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro.

⁹⁴ DL n.º 68/2012, de 20 de março.

⁹⁵ DL n.º 236/2012, de 31 de outubro.

⁹⁶ DL n.º 18/2014, de 4 de fevereiro.

⁹⁷ DL n.º 17/2014, de 4 de fevereiro.

respetivamente, para o Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e para o Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia. Assim, o ME é o departamento governamental que tem por missão a conceção, execução e avaliação das políticas de desenvolvimento dirigidas ao crescimento da economia, da competitividade, de inovação, de internacionalização das empresas e de promoção do comércio interno e externo, de promoção e atração de investimento nacional e estrangeiro, bem como as políticas de turismo, de defesa dos consumidores, da construção e do imobiliário, da regulação dos contratos públicos, de infraestruturas, de transportes e de comunicações. Ao nível do setor empresarial do Estado, onde se incluem as administrações portuárias, compete ao ME participar no exercício da função acionista do Estado e exercer as competências legalmente atribuídas ao ministério setorial, a respeito das empresas nas áreas da economia, empreendedorismo, competitividade, inovação, promoção e atração de investimento estrangeiro, infraestruturas, transportes, comunicações e turismo.

O IMT, instituto integrado na administração indireta do Estado, prossegue as atribuições do ME, sob superintendência e tutela do respetivo ministro, tendo por missão, entre outras, o exercício das funções de regulamentação técnica, de licenciamento, coordenação, fiscalização e planeamento no setor dos transportes terrestres, fluviais e respetivas infraestruturas e na vertente económica do setor dos portos comerciais e transportes marítimos, bem como a gestão de contratos de concessão em que o Estado seja concedente (artigo 3.º, DL n.º 77/2014, de 14 de maio).

No que respeita às matérias relativas ao setor dos portos comerciais, da navegabilidade do rio Douro e transportes marítimos, o IMT tem as seguintes competências (n.º 5 do artigo 3.º, DL n.º 77/2014, de 14 de maio):

- Promover, em articulação com os serviços competentes da área do mar, a elaboração, avaliação, acompanhamento e revisão dos instrumentos de planeamento e ordenamento para o setor portuário comercial, componente económica dos transportes marítimos e via navegável do Douro, assegurando a sua articulação com os demais instrumentos de gestão territorial.
- Acompanhar as atividades de serviços de transporte marítimo e de exploração portuária, autorizando, licenciando e fiscalizando as entidades do setor em cumprimento das normas nacionais e internacionais aplicáveis ao setor, sem prejuízo das atribuições da AMT enquanto autoridade reguladora.
- Assegurar o cumprimento das normas nacionais e internacionais aplicáveis ao setor, no âmbito das suas atribuições e competências.

- Contribuir para a definição e atualização das políticas de planeamento civil de emergência, na área do transporte marítimo.
- Regulamentar a atividade das entidades que atuam no setor marítimo-portuário, no âmbito das suas atribuições, designadamente aprovando normas administrativas de regulamentação, em articulação com os serviços competentes da área do mar.

Em simultâneo, foi criada a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes que sucede ao IMT nas suas atribuições em matéria de regulação, de promoção e defesa da concorrência no âmbito dos transportes terrestres, fluviais e marítimos. A AMT, na esfera do setor portuário, tem por missão regular e fiscalizar a atividade económica no setor dos portos comerciais e transportes marítimos, enquanto serviços de interesse económico geral e atividades baseadas em redes, através dos seus poderes de regulamentação, supervisão, fiscalização e sancionatórios, com atribuições em matéria de proteção dos direitos e interesses dos consumidores e de promoção e defesa da concorrência dos setores privados, público, cooperativo e social (artigo 1.º do DL n.º 78/2014, de 14 de maio).

No âmbito da sua missão estão atribuídas à AMT as seguintes competências em matéria relativa ao setor dos portos comerciais e dos transportes marítimos e fluviais (nº 4 do artigo 5.º do DL n.º 78/2014, de 14 de maio):

- Regular as atividades comerciais no setor marítimo-portuário.
- Regular o acesso à infraestrutura, de modo livre e não discriminatório.
- Estudar e propor medidas e critérios económicos aplicáveis ao setor comercial marítimo-portuário, visando a harmonização de procedimentos, indicadores e instrumentos de gestão do setor.
- Definir, através de regulamentos, as regras necessárias à aplicação de normas e resoluções emanadas da Organização Marítima Internacional, da União Europeia e de outros organismos internacionais de normalização técnica, na vertente económica do setor marítimo-portuário.
- Analisar, apreciar e aprovar anualmente as propostas de regulamentos de tarifas das administrações portuárias.
- Promover a avaliação dos níveis de serviço das administrações portuárias, designadamente em matéria tarifária.
- Apoiar o Governo em todo o processo de concessão dos serviços e de operações portuárias, bem como da respetiva renovação, propostos pelas administrações portuárias.

- Aprofundar as questões de acesso ao mercado, de concorrência entre portos, das relações financeiras entre os Estados-Membros da União Europeia e os portos.

Nesta circunstância, relativamente aos organismos relacionados com a política do mar, ficaram na dependência do MAM (DL n.º 18/2014, de 4 de fevereiro): (i) a DGPM (artigo 11.º), a DGRM (artigo 12.º) e o IPMA⁹⁸ (artigo 19.º) prosseguindo, no essencial, as mesmas atribuições.

Cabe ainda referir que as atribuições do IPTM no domínio dos portos de pesca e de náutica de recreio foram recentemente integradas na Empresa Docapesca, SA, através do DL n.º 16/2014, de 10 de fevereiro, tendo por objetivo atribuir a esses portos uma gestão das infraestruturas de forma mais eficiente e eficaz. Por outro lado o facto de ser a Docapesca, S.A. a entidade empresarial escolhida, tem a vantagem de já possuir a gestão de parte da atividade económica a jusante dos portos de pesca, o que permitirá uma gestão do todo o negócio. Assim, nos termos deste diploma legal, a Docapesca, S.A., passa a dispor das atribuições até aqui exercidas pelo IPTM, na qualidade de administração portuária das várias infraestruturas portuárias em causa, sucedendo àquele instituto nas suas funções de autoridade e nos seus direitos e deveres, aí se incluindo todas as relações jurídicas relevantes, nomeadamente as comerciais, tributárias e laborais.

Para além do sistema organizacional que determina o modelo de governo dos portos, existe, ainda, a regulação aplicável ao setor portuário, da qual se refere a legislação mais importante:

- A Lei n.º 54/2005⁹⁹, de 15 de novembro, estabelece a titularidade dos recursos hídricos, que compreende as águas, os respetivos leitos e margens, zonas adjacentes, zonas de infiltração máxima e zonas protegidas. Em função da titularidade, os recursos hídricos compreendem os recursos dominiais, ou pertencentes ao domínio público, e os recursos patrimoniais, pertencentes a entidades públicas ou particulares. Em relação ao setor portuário, aplica-se o domínio público hídrico que diz respeito às águas públicas e compreende o domínio público marítimo, o domínio público lacustre e fluvial. O domínio público marítimo, pertence ao Estado, no qual se inserem os portos de mar, como é o caso dos

⁹⁸ As suas atribuições no âmbito das funções de autoridade nacional no domínio da meteorologia aeronáutica, foram integradas no Gabinete de investigação de Acidentes Marítimos e da Autoridade para a Meteorologia Aeronáutica (artigo 24.º).

⁹⁹ Alterada pela Lei n.º 78/2013, de 21 de novembro, e pela Lei n.º 34/2014, de 18 de junho.

portos integrados nas administrações portuárias, abrange as águas costeiras e territoriais e as águas interiores sujeitas à influência das marés, nos rios, lagos e lagoas, assim como os respetivos leitos e margens. Integra, também, os fundos marinhos contíguos da plataforma continental, abrangendo toda a zona económica exclusiva.

- A Lei da Água (Lei n.º 58/2005¹⁰⁰, de 29 de dezembro) estabelece as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas, sendo que as atribuições referentes à gestão de água, incluindo a supervisão da sua qualidade, dentro das áreas de jurisdição das administrações portuárias, estão sujeitas aos organismos competentes definidos na respetiva Lei. As atividades que tenham um impacto significativo no estado das águas só podem ser desenvolvidas desde que ao abrigo de um título de utilização emitido nos termos e condições previstos na Lei da Água e no Regime de Utilizações dos Recursos Hídricos (DL n.º 226-A/2007¹⁰¹, de 31 de maio).
- O Regime Jurídico da Operação Portuária (DL n.º 298/93, de 28 de agosto) estabelece as condições de acesso ao exercício da atividade de movimentação de carga nos portos e os modelos de exploração, que poderá ser mediante a concessão de serviço público¹⁰² a empresas de estiva, mediante licenciamento ou pela própria autoridade portuária (artigo 3.º).
- As Bases Gerais das Concessões de Serviço Público da Movimentação de Cargas em Áreas Portuárias (DL n.º 324/94, de 30 de dezembro), estabelece as regras num processo de concessão: obrigações e riscos das partes, assim como o prazo da concessão, o qual deverá ser fixado em função do montante do investimento, não podendo em qualquer caso ultrapassar o prazo máximo de 30 anos.
- O Regime Jurídico da Urbanização e Edificação determina que a realização de operações urbanísticas depende de controlo prévio e que estão isentas de licença de autorização as obras de edificação ou demolição promovidas por entidades públicas que tenham por atribuições específicas a administração das áreas portuárias (artigo 7.º, DL n.º 555/99¹⁰³, de 16 de dezembro).

¹⁰⁰ Alterada pelos DL's n.ºs 245/2009, de 22 de setembro, 60/2012, de 14 de março, e 130/2012, de 22 de junho.

¹⁰¹ Regula a atribuição de autorizações, licenças e concessões de usos de recursos hídricos.

¹⁰² A qual terá de ser atribuída por concurso público (artigo 27.º).

¹⁰³ Com as sucessivas alterações, sendo a última alteração constante do DL n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro.

3.3.6 As Administrações Portuárias como foco principal

Em Portugal continental temos nove portos comerciais, cinco dos quais fazem parte do eixo principal e quatro são considerados como portos secundários. Estes portos são geridos por cinco administrações portuárias, APL, APSS, APA (gere o porto da Figueira da Foz desde 2008), APDL, (gere o porto de Viana do Castelo, também desde 2008), e APS (integrou recentemente, em 2014, os portos de Faro e Portimão, que até então eram administrados pelo IPTM).

Para o efeito, procedeu-se à criação dos seguintes atos legais:

- Através do DL n.º 210/2008, de 3 de novembro, foi criada a Administração do Porto da Figueira da Foz, S. A., sob a forma de sociedade anónima (APFF, SA), e através do DL n.º 211/2008, de 3 de novembro, foi criada a Administração do Porto de Viana do Castelo, SA sob a forma de sociedade anónima (APVC, SA). Estes diplomas tiveram por objetivo dotar os portos da Figueira da Foz e de Viana do Castelo de uma administração portuária, habilitada com instrumentos adequados a uma gestão mais dinâmica e flexibilizada, suportada em elevados níveis de autonomia e atribuição de competências, criando uma figura consentânea com esse mesmo objetivo, ou seja, constituíram-se estas sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, cujo capital foi integralmente participado pela APA e pela APDL, respetivamente.
- O DL n.º 44/2014, de 20 de março, procedeu à atribuição à APS - Administração do Porto de Sines, SA da jurisdição portuária direta nas zonas marítimas, flúvio-marítimas e terrestres necessárias à exploração portuária dos portos comerciais de Faro e de Portimão, anteriormente atribuída ao IPTM, IP, o que implica não só a transferência das funções jurisdicionais relativas aos dois portos comerciais, mas também do património, pessoal e recursos financeiros que lhes estão afetos. Procedeu-se, igualmente, à alteração da sua denominação para APS - Administração dos Portos de Sines e do Algarve, SA, refletindo de forma mais adequada as suas novas funções.

Estas administrações portuárias com personalidade jurídica, autonomia financeira e administrativa, dispondo de uma gestão própria, têm ao longo dos anos evoluindo no

sentido de adotar um modelo de gestão do tipo *landlord port*, que na esfera das suas atribuições detêm vastas competências¹⁰⁴, tais como:

- i. A atribuição de usos privativos, através da licença ou concessão, de bens do domínio público que lhe estejam afetos, assim como os atos associados à sua execução, alteração e extinção.
- ii. Licenciamento de atividades portuárias de exercício condicionado e concessão de serviços públicos portuários, podendo praticar todos os atos necessários à sua atribuição, execução, modificação e extinção.
- iii. A expropriação por utilidade pública (terrenos, servidões administrativas, entre outras) desde que a mesma se revele necessária à expansão ou desenvolvimento portuário.
- iv. Fixação das taxas a cobrar pela utilização dos portos, dos serviços neles prestados e pela ocupação de espaços dominiais ou destinados a atividades comerciais ou industriais;
- v. Proteção das suas instalações e do seu pessoal, podendo para o efeito usar armas para defesa própria, dos objetos de serviço e das instalações ou valores à sua guarda, quando devidamente autorizado, nos termos gerais, e ainda poderá solicitar o auxílio das autoridades administrativas e policiais, quando for necessário para o desempenho das suas funções;
- vi. Uso público dos serviços inerentes à atividade portuária e sua fiscalização;
- vii. Na sua área de jurisdição só as administrações portuárias podem conceder licenças para a execução de obras diretamente relacionadas com a sua atividade e cobrar as taxas inerentes às mesmas, não dispensando do parecer da câmara municipal respetiva relativamente à concessão de licenças para execução de obras, nos termos da legislação aplicável. As administrações portuárias podem embargar ou suspender as obras quando estiverem a ser executadas sem licença ou se existir violação das condições da licença concedida, sem prejuízo do disposto em legislação especial.

No âmbito da sua atividade, as administrações portuárias desempenham um papel de regulador, integrador e facilitador das atividades portuárias, atuando em parceria com os agentes privados na promoção e desenvolvimento do “sistema porto” no seu todo

¹⁰⁴ Identificadas nos diplomas, já anteriormente referidos, criadores das administrações portuárias, todos eles idênticos.

(Rocha, 2014), com uma estrutura flexível, desempenhando as funções essenciais tendo em vista a manutenção do interesse público, entre as quais se incluem o Plano de Desenvolvimento Estratégico do porto, a manutenção, desenvolvimento e modernização das infraestruturas e das supraestruturas, o acompanhamento das concessões, a gestão do domínio público marítimo, a regulação e coordenação das atividades do porto, assim como a sua promoção.

3.3.7 Perspetivas Futuras

O Plano Estratégico dos Transportes (PET) 2011-2015¹⁰⁵ estabeleceu um conjunto de princípios para o setor marítimo portuário, algumas das quais ainda em curso, destacando-se:

- A continuidade do esforço de investimento por forma a melhorar as condições de competitividade do nosso país e contribuir para ultrapassar a atual situação económico-financeira, impulsionando as exportações, o crescimento económico sustentável e a criação de emprego. Para a promoção dos investimentos considerados essenciais devem ser criadas as condições para a participação do setor privado e potenciar o acesso a fundos comunitários.
- Revisão do regime do trabalho portuário, em vigor há quase 20 anos, no sentido de o modernizar e harmonizar com o disposto no Código do Trabalho.
- O novo modelo de governança e legislação enquadradora do setor tem de permitir potenciar sinergias entre os portos e reduzir custos de contexto para os diferentes *stakeholders* da atividade marítimo-portuária, tornando os portos portugueses e as exportações nacionais mais competitivos.

O PET destaca a importância da promoção do acesso às rotas marítimas internacionais (em particular pela integração dos portos nacionais nas autoestradas marítimas europeias), assim como o interesse em garantir que os portos nacionais constituam uma referência para as cadeias logísticas da fachada atlântica da Península Ibérica.

Relativamente aos investimentos programados para os portos são na sua essência projetos em infraestruturas e acessibilidades, os quais se encontram igualmente contemplados no Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas (PETI) para um

¹⁰⁵ Aprovado pela RCM n.º 45/2011, de 10 de novembro.

horizonte temporal 2014-2020. Relativamente ao investimento em infraestruturas encontram-se vários projetos em curso. Quanto aos projetos ferroviários, considerados vitais, ainda nenhum teve o seu início. A falta de acessibilidades ferroviárias eficientes (corredores ferroviários centrais de ligação entre os portos comerciais e Espanha) é considerada como um dos grandes constrangimentos da cadeia de valor de transportes.

O PETI 2014-2020 identifica, ainda, como componentes importantes para a melhoria da competitividade dos portos:

- A importância da revisão do regime de concessões (em curso) e a criação de um regime alternativo de licenças nos cais públicos que permita a entrada de novos operadores, aumentando a oferta de meios operacionais e permitindo a existência de mais concorrência.
- A recente alteração legislativa relativa ao trabalho portuário, que pretende tornar mais eficaz a utilização de mão-de-obra portuária e melhorar a operação portuária.
- Gestão e planeamento dos portos de forma concertada com os respetivos municípios, designadamente no que respeita às acessibilidades e zonas industriais.

Neste contexto, a competitividade e a eficiência portuária dependem da execução dos planos previstos no PETI, inclusive os investimentos, de forma a contribuir para a sua modernização e como consequência o aumento da eficiência através do efeito escala, bem como o alargamento do *hinterland* e a integração nas redes *hub's* de *transipment*. Importa, também, resolver os problemas de articulação dos portos com o sistema rodoviário e ferroviário e assegurar que essa articulação se faça de forma integrada no espaço europeu.

Um dos grandes desafios para a AP, será o desenvolvimento estratégico do porto numa perspetiva integrada, a qual exigirá uma articulação permanente entre os vários atores portuários, visando a máxima eficiência e a máxima eficácia (Rocha, 2014).

Os portos europeus enfrentam, todavia, três grandes desafios (CE, 2013), para os quais devem estar preparados e adaptarem-se às novas realidades:

- Uma previsão de crescimento, em cerca de 50% até 2030, do tráfego de mercadorias que transita pelos portos da UE. Este aumento do tráfego representa uma oportunidade de crescimento económico e de criação de emprego para Portugal, dado que a Comissão estima que se poderão criar neste horizonte temporal, entre 110 000 e 165 000 novos postos de trabalho nos portos da UE. Para acolherem este tráfego adicional, os portos terão de se adaptar.

- Uma mudança da natureza do tráfego. Cada vez mais temos navios de maior dimensão, os porta-contentores da nova geração, por exemplo, podem transportar 18 000 contentores (representa em camiões uma fila contínua de Roterdão a Paris).
- Melhorar o nível de desempenho para que o transporte marítimo possa aumentar. Atualmente, três dos portos com melhor desempenho – Antuérpia, Hamburgo e Roterdão – movimentam um quinto das mercadorias que chegam à Europa por mar.

Para que os portos portugueses não desperdicem o caminho percorrido, Portugal tem que continuar a apostar na modernização dos seus portos numa lógica articulada, sendo essencial criar as acessibilidades de forma a potenciar a RTE-T, porque esta é a base do fluxo de mercadorias e o meio para as pessoas se deslocarem na UE. Se mais de 90% das importações e exportações da UE é feita por via marítima de e para os portos europeus, então temos de ter os melhores portos possíveis e as conexões mais adequadas entre estes e o interior (Oliveira, 2011).

Segundo o Livro Verde (CE, 2006), a influência crescente da globalização, o mercado interno europeu e as consequências da sociedade de informação requerem dos portos maior eficiência e a melhoria das infraestruturas portuárias e marítimas, influenciando, ainda, nas relações de concorrência entre as administrações portuárias e entre operadores portuários.

Em 2011 a Comissão Europeia lançou o livro Branco com orientações para a política de transportes no período 2010-2050, que visa como objetivo a redução das emissões de carbono no setor dos transportes em 60% até 2050.

Embora estejamos perante uma gestão flexível, os gestores públicos têm de responder perante o poder político, o público e perante os órgãos inspetivos, que para além dos órgãos técnicos estão sujeitos ao controlo da Inspeção Geral de Finanças¹⁰⁶ e do Tribunal de Contas¹⁰⁷. Neste âmbito é essencial que o Estado, enquanto acionista, assegure a coordenação da ação dos portos, a criação de sistemas de incentivos sem efeitos perversos, bem como a coordenação adequada dos investimentos no setor portuário com os restantes transportes terrestres de acesso aos portos.

¹⁰⁶ Serviço do MF integrado na administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, que funciona na dependência direta do MF, e que tem por missão assegurar o controlo estratégico da administração financeira do Estado, compreendendo o controlo da legalidade e a auditoria financeira e de gestão, bem como a avaliação de serviços e organismos, atividades e programas, e também a de prestar apoio técnico especializado àquele Ministério (DL n.º 96/2012, de 23 de abril).

¹⁰⁷ Órgão supremo e independente de controlo externo das finanças públicas, tendo por missão o controlo da legalidade, da regularidade e da gestão financeira, quer do setor público administrativo (SPA), quer do setor empresarial do Estado, bem como a efetivação da responsabilidade financeira, esta apenas no SPA (Lei de organização e processo do Tribunal de Contas – Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 3-B/2010, de 28 de abril; 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro).

4. Análise do Estudo de Caso

No presente capítulo será efetuada a caracterização da amostra e em seguida será abordada a temática do estudo de caso. Antes de se iniciar a análise dos resultados, far-se-á uma contextualização do desempenho, que será o foco do estudo.

4.1 Breve Caracterização dos Portos Objeto do Estudo

A análise empírica é referente aos 5 maiores portos portugueses, para os anos compreendidos entre 1999 e 2013. Estes portos, apesar de estarem sujeitos às mesmas regras estão localizados em diferentes zonas do país e apresentam características distintas, as quais a seguir se identificam.

Para efeitos de análise foram considerados apenas os dados dos portos e não das AP's, para que a comparação possa ter uma maior sustentabilidade. Assim, foram expurgados os dados da APVC, integrada na APDL em 2008, e da APFF, integrada na APA também em 2008. Neste âmbito foram considerados apenas dados relativamente aos cinco principais portos, os quais representaram, em 2013, quanto à carga movimentada, a seguinte posição:

- Sines 47,6%
- Leixões 22,4%
- Lisboa 15,7%
- Setúbal 9,1%
- Aveiro 5,2%

O porto de Sines é um porto de águas profundas, sendo atualmente o principal porto nacional no tráfego de mercadorias com uma quota de mercado de 47,6% (Quadro 4.1), para a qual tem contribuído o Terminal XXI, que resulta de uma concessão de serviço público à Autoridade Portuária de Singapura (*Port of Singapore Authority, PSA*). O porto conta com 5 terminais especializados, podendo movimentar os mais diversos tipos de mercadorias. Acolhe navios até 350 mil DWT¹⁰⁸ e com fundos naturais até 28 metros. O Porto de Sines dispõe de uma zona industrial e logística, com mais de 2 mil hectares, considerada uma plataforma logística de âmbito internacional com capacidade para

¹⁰⁸ Capacidade da frota mercante é medida em Dead Weight Tonnage -DWT(tonelagem de peso morto), que é a medida do peso em que o navio está projetado para transportar.

receber os principais agentes do setor marítimo-portuário, industrial e logístico. As infraestruturas do porto permitem efetuar o tráfego de todo o tipo de mercadorias, sendo a principal carga deste porto os granéis líquidos. A partir do ano de 2014, o porto de Sines passou a dispor de um terminal de cruzeiros (embora obsoleto – em estado de conservação pouco adequado para o mínimo exigido neste mercado) com a transferência dos portos comerciais de Faro e de Portimão do extinto IPTM (DL n.º 44/2014, de 20 de março).

O porto de Sines é a principal porta de abastecimento energético do país (petróleo e derivados, carvão e gás natural) e, por outro, posiciona-se como um importante porto de carga contentorizada para o mercado ibérico, europeu e mundial. Ao nível dos granéis líquidos estes dois últimos anos foram de crescimento, com forte impacto em 2013 (+21,1%), em resultado das exportações da GALP. No mercado da carga contentorizada¹⁰⁹ tem evidenciado um crescimento positivo, registando nestes últimos 4 anos um crescimento médio de 42,6% só em 2013 cresceu 78,2% (Quadro 4.1).

Quadro 4.1 Evolução do Tráfego de Mercadorias no Porto de Sines

Indicadores	Unid. 1.000 Toneladas														
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Movimento mercadorias por natureza</i>	21.449	19.957	19.604	20.142	20.863	22.476	25.042	27.196	26.299	25.149	24.380	25.515	25.792	28.563	36.514
Carga Geral	11	6	26	27	24	295	687	1.510	2.015	3.015	3.107	4.489	5.600	6.881	12.192
Contentorizada	0	0	0	0	0,3	250	658	1.473	1.977	2.965	3.050	4.411	5.505	6.756	12.039
Fracionada	11	6	25	27	23	45	29	36	38	50	56	78	94	125	154
Ro-Ro	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Graneis Líquidos	15.859	14.271	14.898	14.319	15.443	16.765	18.553	19.506	19.322	17.780	15.977	18.030	16.151	16.276	19.706
Graneis Sólidos	5.579	5.681	4.680	5.796	5.396	5.416	5.802	6.180	4.962	4.354	5.296	2.996	4.042	5.407	4.615
Representatividade dos Granéis Líquidos	73,9%	71,5%	76,0%	71,1%	74,0%	74,6%	74,1%	71,7%	73,5%	70,7%	65,5%	70,7%	62,6%	57,0%	54,0%
Evolução Granéis Líquidos Representatividade da		-10,0%	4,4%	-3,9%	7,9%	8,6%	10,7%	5,1%	-0,9%	-8,0%	-10,1%	12,9%	-10,4%	0,8%	21,1%
Carga contentorizada	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%	2,6%	5,4%	7,5%	11,8%	12,5%	17,3%	21,3%	23,7%	33,0%
Evolução da Carga Contentorizada		-	-	-	-	-	163,2%	123,8%	34,2%	50,0%	2,9%	44,6%	24,8%	22,7%	78,2%
Evolução total		-7,0%	-1,8%	2,7%	3,6%	7,7%	11,4%	8,6%	-3,3%	-4,4%	-3,1%	4,7%	1,1%	10,7%	27,8%
Quota de mercado	38,0%	36,9%	36,3%	37,0%	37,4%	39,0%	40,7%	43,2%	40,8%	39,7%	41,3%	40,6%	39,9%	43,5%	47,6%

Fonte: Própria

O porto de Leixões é a maior infraestrutura portuária do Norte do país com 5 km de cais, 55 hectares de terraplenos e 120 hectares de área molhada e dispõe de 7 terminais especializados, sendo três em regime de serviço público. Em termos estratégicos deverá:

(i) melhorar a capacidade operacional e logística do Porto de Leixões; (ii) favorecer a

¹⁰⁹ Para efeitos de cálculo da carga contentorizada em toneladas é a medida homogeneizada a nível internacional.

multimodalidade (marítimo-ferroviária, marítimo-rodoviária, ferro-rodoviária); melhorar o ordenamento urbanístico e os fluxos de transporte inerentes às atividades logísticas e de transporte; e (iii) reforçar a dinâmica da logística e dos transportes na região do Porto, implicando novos atores nestas atividades. Se em termos de tráfego de passageiros está, ainda, muito aquém do movimento gerado no porto de Lisboa¹¹⁰, em termos de tráfego de mercadorias é o segundo principal porto nacional com uma quota de mercado de 22,4% (Quadro 4.2), com um crescimento médio anual de 1,7% ao longo do período (1999 – 2013). Nos últimos 4 anos teve um crescimento médio de 5,1%, em resultado dos investimentos efetuados ao longo do período em análise. Apesar de estar preparado para receber todo o tipo de mercadorias (também passageiros), os graneis líquidos constituem a atividade de maior peso deste porto devido, essencialmente, ao fornecimento da refinaria de Leça da Palmeira, embora a carga seca movimentada nos últimos anos esteja já muito próximo do peso do segmento de carga líquida. No entanto, tem sido o tráfego de contentores a componente que mais tem contribuído para a atividade desenvolvida em Leixões, apresentando uma taxa de crescimento anual média de 7% e nos últimos 4 anos essa média subiu para os 9%, o que faz do Terminal de Contentores de Leixões o número um do país em termos carga de exportação e de importação (excluindo o *transshipment*).

Quadro 4.2 Evolução do Tráfego de Mercadorias no Porto de Leixões

Indicadores	Unid. 1.000 Toneladas															
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
<i>Movimento mercadorias por natureza</i>	13.738	13.575	13.265	12.646	13.449	13.703	14.050	14.016	14.948	15.635	14.139	14.570	16.363	16.615	17.186	
Carga Geral	3.363	3.613	3.833	3.652	3.741	4.027	4.035	4.462	5.199	5.302	4.959	5.611	6.354	7.393	7.266	
Contentorizada	2446	2724	2860	2925	3185	3549	3539	3866	4426	4633	4546	4992	5409	6.458	6.296	
Fracionada	883	853	827	708	546	467	487	570	740	647	346	596	935	917	895	
Ro-Ro	34	36	146	19	10	11	9	26	33	22	67	23	10	18	75	
Graneis Líquidos	8116	7.842	7360	6831	7471	7298	7713	7404	7643	8142	7094	6730	7506	7.048	7.825	
Graneis Sólidos	2259	2.120	2072	2163	2237	2378	2302	2150	2106	2191	2086	2229	2503	2.174	2.095	
Representatividade dos																
Graneis Líquidos	59,1%	57,8%	55,5%	54,0%	55,6%	53,3%	54,9%	52,8%	51,1%	52,1%	50,2%	46,2%	45,9%	42,4%	45,5%	
Evolução		-1,2%	-2,3%	-4,7%	6,3%	1,9%	2,5%	-0,2%	6,6%	4,6%	-9,6%	3,0%	12,3%	1,5%	3,4%	
Quota de mercado	24,3%	25,1%	24,6%	23,2%	24,1%	23,8%	22,9%	22,3%	23,2%	24,7%	24,0%	23,2%	25,3%	25,3%	22,4%	

Fonte: Própria

¹¹⁰ O decréscimo que se verificou quando comparado com o ano excecional de 2012 ficou a dever-se, fundamentalmente, à receção de navios de menor dimensão. Em 2012 a dimensão média dos 70 navios de cruzeiros que escalaram o porto de Leixões foi de 202m e 44.800 GT, enquanto em 2013 estes valores baixaram para 182m e 30.730 GT (-31%). Apesar do decréscimo no número de navios não ter sido significativo (4%), a descida foi mais significativa no volume de passageiros, na ordem dos 38%, ao passar de 75.613 passageiros em 2012, para 46.620 passageiros, em 2013 (www.apdl.pt).

O porto de Lisboa é um porto natural, situado no estuário do Tejo, numa bacia líquida de 32 mil hectares, abrigada e profunda. As suas características oferecem as melhores condições de navegação tanto aos navios de grande porte, nomeadamente os transoceânicos e também a qualquer modalidade do desporto náutico. A sua área de jurisdição abrange 11 municípios - Oeiras, Lisboa, Loures, Benavente, Vila Franca de Xira, Alcochete, Montijo, Moita, Barreiro, Seixal e Almada - conta com 20 terminais especializados quer para mercadorias (de vários tipos), quer para cruzeiros. Encontra-se integrado na rede rodoferroviária de Lisboa que, por sua vez, se articula com as redes nacional e transeuropeia de transportes. As infraestruturas existentes no porto permitem efetuar o tráfego de todo o tipo de mercadorias, mas tradicionalmente o seu maior relevo vai para o tráfego de contentores e de granéis sólidos que representavam em 2013 cerca de 86,3%, (Quadro 4.3).

Quadro 4.3 Evolução do Tráfego de Mercadorias no Porto de Lisboa

		Unid. 1.000 Toneladas														
Indicadores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
<i>mercadorias por natureza</i>																
Carga Geral	4.392	4.521	4.968	5.564	6.229	5.747	5.610	5.740	6.207	6.095	5.378	5.504	5.827	5.064	5.571	
Contentorizada	3.793	3.989	4.457	4.970	5.759	5.264	5.159	5.198	5.713	5.677	5.007	5.177	5.585	4.911	5.456	
Fracionada	553	493	487	584	457	463	439	537	489	405	297	287	222	129	95	
Ro-Ro	46	40	24	11	13	21	12	5	5	13	74	40	21	24	20	
Graneis Líquidos	2.234	1.740	1.706	1.627	1.452	1.276	1.609	1.392	1.346	1.558	1.924	1.838	1.894	1.743	1.642	
Graneis Sólidos	5.391	5.331	4.895	4.963	4.790	4.761	5.203	5.056	5.606	5.328	4.410	4.685	4.625	4.269	4.817	
Mov. contentores e granéis sólidos	81,4%	85,0%	85,3%	86,6%	88,4%	89,2%	87,0%	88,6%	89,8%	88,0%	83,6%	84,7%	84,7%	84,3%	86,3%	

Fonte: Própria

Relativamente ao transporte de passageiros, o porto de Lisboa é líder nacional, representando cerca de 92% dos passageiros que desembarcam nos portos do continente, dispondo o porto de Leixões a norte de Portugal, ainda, de uma quota muito reduzida, em virtude de esta ser uma atividade muito recente na APDL. Para sustentar este fator de crescimento anual de passageiros no porto de Lisboa (Quadro 4.4) vai ser construído um novo Terminal de Cruzeiros, projeto previsto no PETI.

Quadro 4.4 Evolução do Tráfego de Passageiros na APL e na APDL

Empresa	Indicadores unidade	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
APL	Passageiros número	162.001	189.849	148.855	164.259	211.979	241.557	239.524	270.893	305.185	407.508	415.758	448.497	502.644	522.604	558.040
	Evolução %		17%	-22%	10%	29%	14%	-1%	13%	13%	34%	2%	8%	12%	4%	7%
APDL	Passageiros número	9.011	15.065	11.617	17.901	22.764	21.883	17.716	20.629	15.863	25.465	17.624	27.494	41.829	75.672	46.620
	Evolução %		67%	-23%	54%	27%	-4%	-19%	16%	-23%	61%	-31%	56%	52%	81%	-38%

Fonte: Própria

O porto de Setúbal é um porto natural situado no estuário do Sado. Encontra-se localizado no cruzamento dos grandes eixos de navegação intercontinental Norte-Sul e Este-Oeste, com uma área comercial de 11 km onde se desenvolvem atividades ligadas ao comércio marítimo, assumindo um crescente papel de interface na ligação internacional e logística da região de Lisboa e Vale do Tejo e da zona central de Portugal. Dispõe de 12 terminais especializados (cinco de serviço público), podendo movimentar os mais diversos tipos de mercadorias. As suas infraestruturas permitem a movimentação de todo o tipo de mercadorias, representando os granéis sólidos e a carga fracionada, em 2013, cerca de 82% do tráfego total em volume (Quadro 4.5). Este porto tem uma posição de liderança no tráfego de carga *Roll-on Roll-off (Ro-Ro)*, que resulta em grande parte da atividade desenvolvida pela AutoEuropa que se situa a uma distância de aproximadamente 10 km do porto de Setúbal e tem vindo a incrementar o movimento de contentores no novo terminal com equipamento especializado para o efeito.

Quadro 4.5 Evolução do Tráfego de Mercadorias no Porto de Setúbal

Indicadores	Unid. 1.000 Toneladas														
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Movimento mercadorias por natureza</i>	6.578	6.459	6.741	6.445	6.091	6.522	6.642	6.204	6.834	6.124	5.859	7.006	6.893	6.059	7.009
Carga Geral	1.910	2.255	2.298	2.123	1.884	2.297	1.701	1.940	2.183	2.026	1.854	2.449	3.168	2.847	3.725
Contentorizada	17	48	50	70	111	187	113	120	118	183	232	498	736	451	628
Fracionada	1.415	1.719	1.772	1.641	1.391	1.720	1.212	1.442	1.740	1.518	1.421	1.696	2.167	2.181	2.898
Ro-Ro	478	488	476	412	382	390	376	377	325	326	202	255	265	214	199
Graneis Líquidos	1.750	1.364	1.671	2.131	1.323	1.133	1.717	1.092	955	953	687	701	628	559	467
Graneis Sólidos	2.918	2.840	2.772	2.191	2.883	3.092	3.224	3.172	3.696	3.144	3.318	3.856	3.097	2.653	2.817
Representatividade dos Graneis Sólidos e carga fracionada	65,9%	70,6%	67,4%	59,5%	70,2%	73,8%	66,8%	74,4%	79,5%	76,1%	80,9%	79,2%	76,4%	79,8%	81,5%

Fonte: Própria

O porto de Aveiro insere-se numa laguna que constitui a Ria de Aveiro, zona classificada como zona de proteção especial situada no distrito de Aveiro, servindo o vasto *hinterland* económico da zona centro e norte do país e centro de Espanha. Para tal dispõe da ligação por autoestrada (A1 e A29), que lhe permite servir os clientes do eixo norte-sul da faixa atlântica, e A25, que liga Aveiro ao interior-centro do país e ao centro de Espanha. As características do canal de acesso só permitem o acesso a um máximo de navios com cerca de 12 metros de calado e 140 metros de comprimento. A plataforma logística tem uma área total de 9 hectares, sendo 6 hectares destinados à fixação de atividades logísticas e à realização de operações ferroviárias de carga/descarga. Conta com 5 terminais onde se faz a movimentação de granéis sólidos ou líquidos e carga geral fracionada, entre outras mercadorias, permitindo as infraestruturas existentes, em 2013,

alcançar uma quota de mercado de 5,2%, para a qual contribuíram positivamente a carga fracionada e os graneis sólidos (Quadro 4.6).

Quadro 4.6 Evolução do Tráfego de Mercadorias no Porto de Aveiro

Indicadores	Unid. 1.000 Toneladas														
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Movimento mercadorias</i>															
<i>por natureza</i>	2.650	2.471	2.821	3.017	2.965	3.134	3.329	3.350	3.271	3.466	2.915	3.753	3.318	3.318	3.956
Carga Geral	1.250	1.088	1.258	1.336	1.292	1.455	1.350	1.656	1.399	1.467	925	1.341	983	1.259	1.581
Contentorizada	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Fracionada	1.250	1.087	1.257	1.336	1.292	1.455	1.350	1.656	1.399	1.466	924	1.341	983	1.259	1.581
Ro-Ro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Graneis Líquidos	393	381	421	464	606	608	536	535	564	629	693	952	1.034	1.034	1.043
Graneis Sólidos	1.006	1.002	1.142	1.216	1.067	1.071	1.443	1.159	1.307	1.370	1.297	1.460	1.301	1.025	1.333
Evolução		-6,7%	14,2%	7,0%	-1,7%	5,7%	6,2%	0,6%	-2,4%	6,0%	-15,9%	28,7%	-11,6%	0,0%	19,2%

Fonte: Própria

4.2 Estudo de Caso

A análise será baseada num estudo de caso, porque esta é a abordagem adequada quando se procura compreender acontecimentos nos quais estão envolvidos vários fatores e se pretende procurar responder a questões “como”? e “porquê”? (Yin, 1994), assim como encontrar interações entre fatores relevantes próprios da atividade. No entanto Coutinho (2002) refere que quase tudo pode ser um “caso”: um indivíduo, um personagem, um pequeno grupo, como é de facto, um grupo de 5, os principais portos de Portugal, que passaram a dispor de um modelo empresarial em 1998.

Yin (1994:13) define “estudo de caso” como sendo um estudo com base num conjunto de características associadas ao processo de recolha de dados e à estratégia da respetiva análise.

Para além do mais, Yin (1994) evidencia, ainda, que planos de investigação como o estudo de caso são extensos e muito morosos na sua conclusão, pelo que nem sempre é necessário recorrer a técnicas de recolha de dados que são mais demoradas. Ainda segundo Yin (1994) devem ser usados três princípios para a recolha de dados: (i) usar múltiplas fontes de evidências, para permitir uma investigação em várias frentes; (ii) construir, ao longo do estudo, uma base de dados; e (iii) formar uma cadeia de evidências, para levar o leitor a perceber a apresentação das evidências que legitimam o estudo, desde as questões de pesquisa até as conclusões finais.

Definiu-se o universo (5 principais portos portugueses) objeto de estudo e o modelo que iria servir de base à investigação - o modelo de governo baseado na teoria da agência – em seguida definiu-se o processo operacional, ou seja, os dados que se pretendiam recolher junto das administrações portuárias (inputs), tendo-se desde o início adotado como medida de precaução a recolha de um grande número de informação, tendo em conta a sua utilidade prática por forma a contemplar a respetiva análise ou como forma de auxiliar os comportamentos desviantes.

Durante o processo de recolha e de análise, sempre que existiam dúvidas, foi adotada a metodologia de cruzamento da informação através de documentos oficiais e de comunicação oral e escrita com as administrações portuárias objeto do presente estudo. Se mesmo assim incertezas subsistiam a informação era validada com especialistas da área.

4.3 Avaliação de Desempenho

Tudo o que é possível quantificar poderá ser medido. No caso do setor portuário existe uma imensidão de métricas que podem ser utilizadas tudo depende dos objetivos que se pretendem alcançar.

Ao nível dos portos se quisermos medir o desempenho, a experiência adquirida diz-nos que podemos utilizar vários indicadores, uma vez mais tudo depende dos objetivos que se queiram atingir.

O principal objetivo dos indicadores de desempenho é apoiar os decisores a todos os níveis da gestão, de forma a poder-se fazer o melhor uso possível dos recursos disponíveis.

A avaliação é um processo importante para que se possam melhorar resultados. A técnica normalmente utilizada no processo de avaliação é a comparação dos dados dos resultados obtidos ao longo de períodos de tempo.

A medida de desempenho mais tradicional é a produtividade e o setor portuário não foge à regra geral, não sendo contudo produção sinónimo de eficiência (Caldeirinha, 2011). Sempre que se olha para os portos comerciais aparece associado a evolução do movimento de mercadorias. Embora mais produtividade não significa obrigatoriamente um melhor desempenho de uma organização, é importante o seu crescimento desde que de forma sustentável.

4.4 Análise dos Resultados

Considerando que a perspetiva financeira representa os objetivos a longo prazo numa organização (Rodrigues, 2010) e tendo em conta que se pretende avaliar o desempenho dos gestores na utilização das infraestruturas que lhes estão confiadas, sob o ponto de vista da teoria da agência, então construíram-se indicadores que nos permitissem avaliar a rentabilidade (económica e financeira) do investimento, que é uma medida objetiva de boa gestão ou da ineficiência na utilização das estruturas dos portos.

Os indicadores objeto de análise pretendem avaliar se a implementação e a execução da estratégia seguida tem contribuído para a melhoria dos resultados.

Em geral são três os objetivos financeiros que nos guiam a estratégia e estão relacionados com a rentabilidade do capital utilizado e os resultados de exploração (Rodrigues, 2010):

- a) Crescimento e diversificação do volume de negócios.
- b) Redução de custos: melhoria da produtividade.
- c) Estratégica de utilização dos ativos e do investimento.

Em todo o processo de análise identificaram-se sempre os três cenários descritos no ponto 1.5 (datas que marcaram a mudança de comportamento do acionista – Estado) para se compreender se as alterações de governação influenciaram o desempenho dos portos. Na abordagem realizada, sempre que possível, avalia-se o impacto da envolvente interna expurgando os efeitos externos, mas também a contribuição da envolvente externa na evolução dos seus resultados.

A análise da envolvente interna baseia-se nos indicadores que tiveram na origem da evolução da empresa, enquanto a nível externo serão analisadas as componentes que contribuíram para um maior ou menor nível de desempenho, desde as orientações estratégicas estabelecidas pelo governo até ao cumprimento de metas estritamente financeiras sob orientação do acionista – Estado. Ou seja, medidas exógenas que condicionam a liberdade de criação de valor pelos gestores, logo, desresponsabilizando-os.

Na elaboração da presente análise adotaram-se os seguintes princípios:

- Toda a informação utilizada tem carácter público, está atualizada e foi disponibilizada pelas administrações portuárias ou obtida em documentos oficiais.
- O teor da informação foi discutida e validada com todas as administrações portuárias.

- A integração da informação, a sua análise e a apresentação são norteadas tendo em conta o ponto de vista da teoria da agência.
- Adotou-se um critério uniforme no tratamento e análise de todos os dados independentemente da entidade ou da situação a que se referem.

Em termos de análise, numa primeira fase considerou-se para cada um dos portos a variação da movimentação de tráfego de mercadorias ao longo dos anos em comparação com o resultado líquido alcançado, tendo em linha de conta que a movimentação de carga é o *core* da atividade nos portos comerciais. No entanto, refira-se que, o porto de Lisboa tem o mercado de cruzeiros que tem um contributo importante nos resultados da empresa, assim como a venda de inertes no porto de Aveiro, que tem um efeito positivo até ao ano de 2001.

Realce-se que apesar do indicador movimento de tráfego de mercadorias, medido em toneladas, ser a unidade homogénea para efetuar comparações entre portos nacionais e internacionais, para alguns tipos de carga envolve uma conversão que poderá variar de porto para porto, já que nem todas as mercadorias movimentadas têm como medida base a tonelada, em particular nos granéis. Acresce que nem todo o tipo de cargas tem o mesmo valor acrescentado, pois há carga mais rica (contentorizada) e carga mais pobre (sucata a granel).

Na segunda parte a análise incidirá sobre a rendibilidade, porque são os rácios de rendibilidade que indicam o grau de eficiência da gestão da empresa e descrevem o grau de sucesso com que a empresa tem conduzido a sua atividade. Em termos muito genéricos, a rendibilidade de uma empresa não é mais do que a expressão numérica última da concretização de um vasto conjunto de políticas e decisões de gestão.

Desta forma, efetuou-se a comparação da rendibilidade operacional e financeira ao longo do ciclo em estudo, por recurso a cálculo de rácios que são instrumentos de medida úteis para a avaliação da performance da empresa.

De acordo com a teoria económica, a rendibilidade operacional indica-nos de que forma é que atividade operativa está a contribuir de forma eficiente para criar valor, enquanto a rendibilidade financeira compara o resultado gerado num determinado período com o capital próprio utilizado, ou seja, mede a eficiência da utilização dos capitais (retorno para o(s) acionista(s)).

A análise integrada da rendibilidade económica e financeira demonstra como a rendibilidade do ativo total e a margem e o autofinanciamento (utilização do

endividamento ou a gestão do equilíbrio financeiro) interagem para formar a rentabilidade do capital próprio.

Para a rentabilidade operacional utilizou-se a seguinte expressão matemática:

$$\text{Rentabilidade operacional} = \text{EBITDA} / \text{Ativo não corrente}$$

EBITDA - *Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*. O cálculo do EBITDA resume-se ao lucro operacional líquido antes dos impostos e somam-se os juros, a depreciação e a amortização.

A Fórmula Matemática

EBITDA = Resultado operacional + Amortizações e depreciações do exercício + Provisões e perdas por imparidade do exercício.

Ativo não corrente - corresponde ao ativo fixo ou imobilizado estabelecido no POC, isto é, à classe 4 – Investimentos. De acordo com o SNC este conceito é mais abrangente ao contemplar no ativo não corrente algumas rubricas pertencentes a outras classes (as contas 26 - Acionistas/Sócios, 2741 - Ativos por impostos diferidos e 37 - Ativos biológicos). No caso dos portos esta componente corresponde essencialmente ao ativo imobilizado.

A rentabilidade operacional analisa a avaliação do desempenho dos capitais investidos na empresa, independentemente da sua origem (próprios ou alheios).

Para a rentabilidade financeira utilizou-se a seguinte expressão matemática:

$$\text{Rentabilidade do capital próprio (ROE)} = \text{RL/CP}$$

ROE – *Return On Equity*, a chamada rentabilidade do capital próprio, também conhecida de rentabilidade financeira. Mede a taxa de recuperação ou de retorno do investimento obtido pelos titulares do capital da empresa (neste caso o Estado), ou seja, compara os lucros alcançados no período contabilístico com o montante investido no negócio, num determinado período, pelos proprietários, sendo por isso um dos indicadores mais usados para efeitos de cálculo da rentabilidade e da eficiência da gestão da empresa. Em termos clássicos, se a taxa de retorno for demasiado baixa, significa que o capital deveria estar investido noutra aplicação mais rentável.

A relação entre essa rentabilidade conseguida com o investimento total e a adequação maior ou menor da estrutura financeira é que potencia (ou não) a rentabilidade do capital próprio.

Resultado Líquido – representa os prejuízos ou os lucros de um exercício económico, acumulando aqueles que não foram distribuídos aos acionistas ou sócios.

A Fórmula Matemática

RL = proveitos totais - gastos totais (Demonstração de Resultados - representação dinâmica da capacidade da empresa para gerar resultados).

Capital Próprio - capital próprio da empresa ou capital investido corresponde ao património líquido da empresa.

O capital próprio expressa o valor contabilístico da empresa. Note-se que o capital próprio pode ser negativo no caso de os passivos serem superior aos ativos; nulo, no caso em que se igualam; ou positivo, caso os ativos sejam superiores aos passivos.

Em seguida analisar-se-á para cada um dos portos, de forma individual, a relação entre o crescimento do movimento de mercadorias e o resultado líquido. Assim para uma melhor perceção da evolução temporal apresenta-se de forma gráfica, para cada um dos portos, a variação percentual anual para cada um dos indicadores e a variação absoluta que nos dá o desempenho da empresa ao longo do período em análise. Assim:

- No gráfico que traduz a variação percentual anual evidenciou-se, com traços verticais, os marcos considerados históricos.

- No gráfico que traduz a evolução absoluta anual, assinalaram-se os pontos considerados críticos quando o comportamento dos resultados líquidos não acompanhou o crescimento do tráfego de mercadorias.

Há que ter presente que as demonstrações financeiras até ao ano de 2009 estão elaboradas com base no Plano Oficial de Contas (POC) e a partir de 2010 foram preparadas com base num novo normativo, o Sistema de Normalização Contabilística (SNC), pelo que todas as contas respeitantes a 2010 estão afetadas por diferentes critérios contabilísticos, que conduziu nesse ano a diversos ajustamentos.

A partir do ano 2010, decorrente da aplicação do SNC, existem algumas alterações contabilísticas, que se referem em seguida pelo impacto que têm na correspondente análise:

- O registo dos subsídios ao investimento passa a integrar o capital próprio, enquanto no POC iam para o passivo. Esta alteração melhora a posição financeira da empresa dado que permite aumentar os capitais próprios, pelo reconhecimento inicial dos subsídios em capitais próprios (reconhecidos como rendimento de cada ano na proporção da depreciação ou amortização do ativo adquirido ao longo da sua vida útil). Assim, os investimentos associados a ativos fixos, tangíveis ou intangíveis, deverão ser reconhecidos na classe 4 – Investimentos, por contrapartida da classe 5 - Capital.
- O reconhecimento dos bens objeto de concessão são reconhecidos na classe 4 - ativo tangível (edifícios e outras construções) e intangível (infraestruturas portuárias os cais, terraplenos e molhes marítimos afetos diretamente à realização de operações portuárias) por contrapartida de uma conta da classe 2 – Rendimentos a reconhecer. O ativo é amortizado ou depreciado pelo período de vida útil económica estimado pela administração portuária, tendo em conta a afetação dos bens à atividade portuária por uma vida útil que poderá não se esgotar no horizonte da concessão. Os rendimentos são reconhecidos numa base linear e anual, durante a vida útil do contrato até à data mais curta em que se estime que previsivelmente se venha a exercer o direito de reversão. As quantias correspondentes à diferença entre os gastos de amortização ou depreciação do ativo e o rendimento do período, incluídas nos resultados líquidos anuais, serão transferidas, no período imediatamente seguinte, para uma conta da classe 5 – Reservas não distribuíveis – Concessões. No momento do exercício contratual da reversão haverá lugar ao desreconhecimento do ativo intangível seguido do reconhecimento no ativo fixo

tangível dos bens revertidos, por transferência do saldo da conta da classe 4 – Concessões – Bens a reverter. O ativo tangível será depreciado por continuidade do período de vida útil económico estimado pela Administração Portuária. O saldo da conta da classe 5 – Reservas não distribuíveis – Concessões será transferido para uma outra conta também da classe 5 – Outras variações no capital próprio – Concessões.

- No POC o registo contabilístico dos subsídios para investimentos em imobilizado era efetuado numa conta da classe 2 – Proveitos diferidos (Balanço) para posterior reconhecimento numa conta da classe 7 – Proveitos extraordinários (Demonstração de Resultados) dos resultados de cada exercício, proporcionalmente às amortizações das respetivas imobilizações corpóreas e incorpóreas subsidiadas.
- No SNC o registo contabilístico dos subsídios ao investimento em ativos fixos é efetuado numa conta da classe 4 – Investimentos (Balanço) no momento da aquisição por contrapartida de uma conta da classe 2 – Contas a receber e a pagar, (Balanço). Pelo reconhecimento do subsídio é debitada uma conta da classe 2 - Contas a receber e a pagar (Balanço), por contrapartida de um crédito numa conta da classe 5 – Capital, reservas e resultados transitados. Pela imputação do subsídio para o investimento é debitada uma conta da 5 – Capital, reservas e resultados transitados (Balanço), por contrapartida de um crédito registado numa conta da classe 7 – Rendimentos (Demonstração de Resultados).

Em relação aos indicadores usados no presente estudo, estas alterações têm efeitos ao nível do Capital Próprio, do EBITDA e do Resultado Líquido.

4.4.1 Evolução do Tráfego *versus* Resultado Líquido

4.4.1.1 Porto de Sines

Este é um porto de águas profundas e pela sua posição geográfica não tem necessidade de efetuar desassoreamento. Assim, é o único porto que não tem gastos com dragagens – componente que está dependente das condições climáticas.

Neste porto 77,5% da movimentação provem dos granéis líquidos, na sua maioria originários da refinaria da GALP. Pelo facto da refinaria da GALP ter de entrar em manutenção, por questões de segurança e operacionalidade, de 3 em 3 anos, ocorrem quebras na produção neste tipo de carga, com a mesma periodicidade. O crescimento da carga contentorizada (Figura 4.1) nos últimos anos tem permitido à APS reduzir a sua

dependência da Refinaria da GALP e seu efeito de sazonalidade na atividade. Note-se que este crescimento suporta o tráfego de *transshipment*, o que significa que as toneladas contidas num contentor contam duas vezes para efeitos do movimento, uma ao desembarque e outra ao embarque (cerca de 70% da carga movimentada).

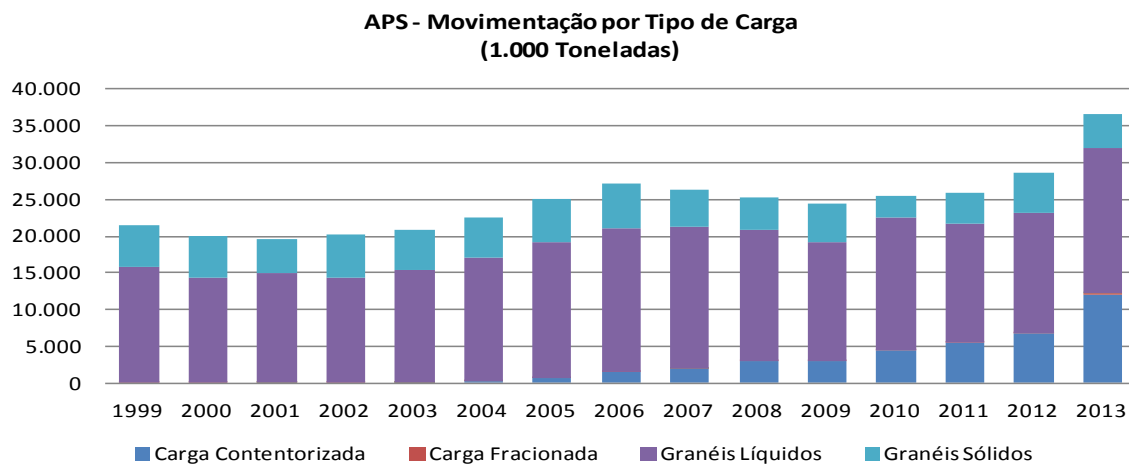


Figura 4.1 Evolução da carga por tipo de mercadoria

Fonte: Própria

É o único porto que, em 2013, não foi afetado pela eliminação da tarifa de uso do porto (TUP – Carga), porque já a tinha eliminado das suas receitas, no seguimento da adoção do Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente, aprovado pelo DL nº 273/2000, de 9 de novembro.

De acordo com a Figura 4.2 a APS apresenta, de uma forma geral, ao longo do período em análise um ciclo de crescimento do movimento de mercadorias (crescimento médio de 4,2%) acompanhado de um crescimento nos resultados líquidos. No período entre 1999 e 2013 teve um crescimento de 70%.

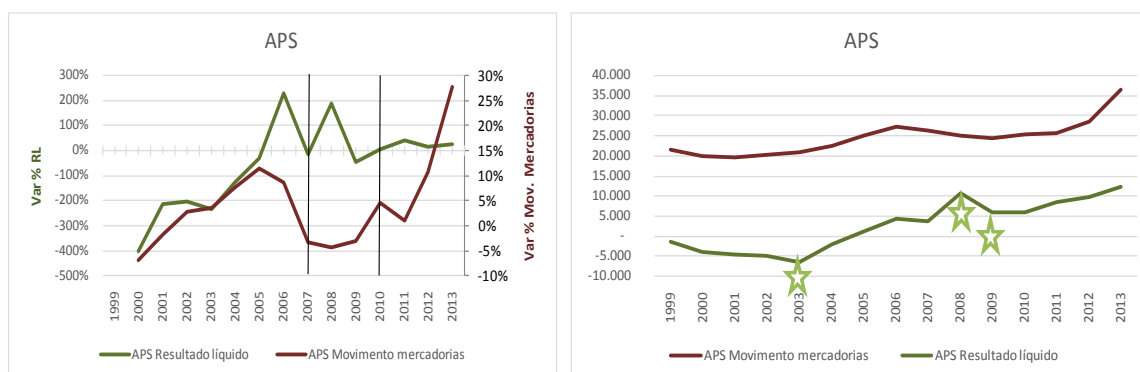


Figura 4.2 Variação % e absoluta do movimento de mercadorias vs. Resultado líquido

Fonte: Própria

Em seguida explicar-se-ão as variações ocorridas em 2003, 2008 e 2009, dado que nesses anos os resultados não acompanharam a evolução da atividade.

Quadro 4.7 Evolução do tráfego de mercadorias vs. Resultado líquido

Indicadores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Movimento mercadorias (1.000 T)	21.449	19.957	19.604	20.142	20.863	22.476	25.042	27.196	26.299	25.149	24.380	25.515	25.792	28.563	36.514
Evolução Mercadorias		-7,0%	-1,8%	2,7%	3,6%	7,7%	11,4%	8,6%	-3,3%	-4,4%	-3,1%	4,7%	1,1%	10,7%	27,8%
RL (1.000 €)	-1.325	-4.038	-4.542	-4.711	-6.352	-1.859	1.311	4.290	3.729	10.688	5.874	6.031	8.371	9.723	12.380
Evolução RL		-204,8%	-12,5%	-3,7%	-34,8%	70,7%	170,5%	227,2%	-13,1%	186,6%	-45,0%	2,7%	38,8%	16,2%	27,3%

Fonte: Própria

Em 2003 o agravamento do resultado líquido (-34,8%) é originado por vários fatores: (i) pelo aumento nos gastos operacionais, quer pela via dos fornecimentos e serviços externos, quer pela via dos gastos com o pessoal; (ii) pelo efeito contabilístico das amortizações por via das concessões; (iii) e pelo agravamento dos encargos financeiros, decorrente do aumento do passivo remunerado para conseguir sustentar o forte ciclo de investimentos iniciado em 2001.

Os anos de 2008 e 2009 encontram-se fortemente influenciados pela concessão do Terminal de Granéis Líquidos à Galp Energia, ocorrida em agosto de 2009, que determinou o fim da exploração direta por parte da APS. Nesse ano, a APS deixou de ser responsável por qualquer tipo de operação portuária, em cumprimento das orientações estratégicas do Governo para o setor marítimo-portuário.

O encaixe financeiro extraordinário, recebido a título de uma componente fixa à “cabeça”, decorrente da concessão do Terminal de Granéis Líquidos teve impacto nas contas de 2008, gerando um resultado líquido inflacionado por este efeito. A APS utilizou o encaixe para reduzir o passivo remunerado e como consequência os encargos financeiros, com impacto positivo nos resultados de 2008. Adicionalmente, associado à concessão do terminal houve um desagravamento contabilístico por efeito das amortizações, o que lhe permitiu melhorar substancialmente o EBITDA e contribuir para a melhoria do resultado líquido.

Em 2009 a variação negativa (-45%), do resultado líquido reflete o efeito extraordinário ocorrido em 2008. Assim e ainda que a concessão, em 2009, tenha um impacto positivo nos gastos operacionais decorrente de menores custos de exploração e encargos

financeiros, por via da diminuição do passivo remunerado, não foi suficiente para compensar o ganho pontual da concessão. Este é um ano atípico, porque há uma quebra quer do lado dos ganhos, quer do lado dos gastos. Por outro lado houve um efeito positivo em 2008 que não é repetível (Quadro 4.8).

Quadro 4.8 Variação absoluta e % de indicadores económicos e financeiros

APS	2003		2008		2009	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1. Movimento mercadorias	20.863	4%	25.149	-4%	24.380	-3%
2. Volume de Negócios	23.565	3%	33.081	-3%	30.293	-8%
3. Gastos operacionais	29.974	5%	35.465	8%	31.233	-12%
4. EBITDA	3.601	-16%	13.727	-9%	13.151	-4%
5. EBIT (RO)	-5.314	-217%	1.574	-47%	-140	-109%
6. Resultado líquido	-6.352	-235%	10.688	187%	5.874	-45%
7. Endividamento remunerado	74.006	22%	9.206	-86%	4.687	-49%

Fonte: Própria

4.4.1.2 Porto de Leixões

O porto de Leixões é o único porto que dispõe de um centro de formação vocacionado para a prestação de serviços de formação profissional e de consultoria, com acreditação do IMT, para ministrar o curso de ISPS – *Port Facility Security Officer* e certificado pela Direção Geral do Emprego e das Relações do Trabalho nas áreas de Gestão, Línguas e Literaturas Estrangeiras, Higiene e Segurança no Trabalho e Informática. Desta forma contribui não só para a aprendizagem dos trabalhadores da própria administração, das empresas que constituem a comunidade portuária de Leixões, como também para a formação dos demais interessados nas suas áreas de ensino. O porto de Leixões é, também, o único porto que faz a gestão direta da prestação dos serviços de reboque que escalam o porto, pelo que a comparação do número de trabalhadores e da produtividade com outros portos deverá ter em conta este facto.

A sua evolução é positiva, sendo a carga contentorizada a que teve o maior crescimento (Figura 4.3).

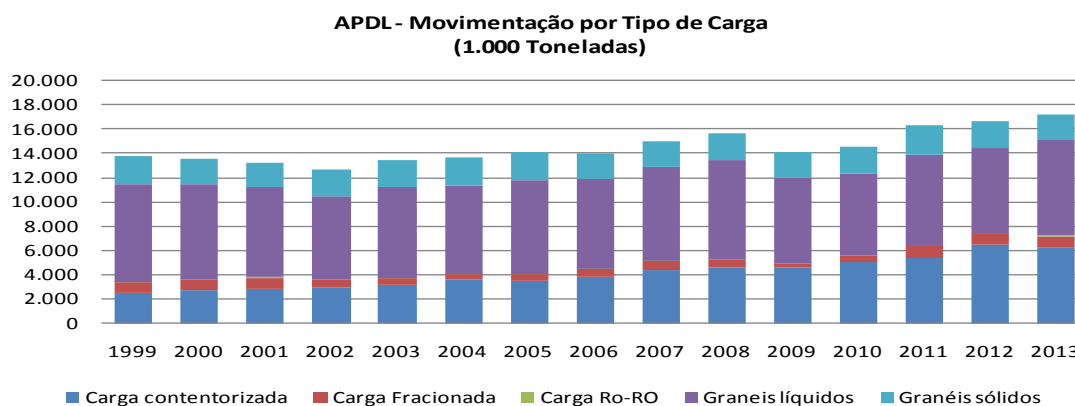


Figura 4.3 Evolução da carga por tipo de mercadoria

Fonte: Própria

De acordo com a Figura 4.4 a APDL apresenta, de uma forma geral, ao longo do período em análise um ciclo de crescimento do movimento de mercadorias (crescimento médio de 1,7%) acompanhado de um crescimento nos resultados líquidos. No período entre 1999 e 2013, o porto de Leixões teve um crescimento de 25%.



Figura 4.4 Variação % e absoluta do movimento de mercadorias vs. Resultado líquido

Fonte: Própria

Existem alguns anos que merecem uma análise mais cuidada, considerando que a trajetória dos resultados líquidos em 2000, 2009 e 2013 não segue a linha de crescimento da atividade, conforme ilustra o Quadro 4.9.

Quadro 4.9 Evolução do tráfego de mercadorias vs. Resultado Líquido

Indicadores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Movimento mercadorias (1.000 T)	21.888	21.453	20.771	19.496	20.930	21.012	21.772	21.446	22.624	23.799	21.300	21.323	23.879	23.681	25.086
Evolução Mercadorias		-1,2%	-2,3%	-4,7%	6,3%	1,9%	2,5%	-0,2%	6,6%	4,6%	-9,6%	3,0%	12,3%	1,5%	3,4%
RL (1.000 €)	5.070	287	7.823	5.261	3.690	6.741	4.179	6.072	5.952	6.047	21.801	6.461	10.832	11.939	10.082
Evolução RL		-94%	2626%	-33%	-30%	83%	-38%	45%	-2%	2%	261%	-70%	68%	10%	-16%

Fonte: Própria

No ano 2000, face a 1999, a quebra ocorrida no resultado líquido (-94%) é explicada pelo efeito dos resultados extraordinários obtidos em 1999, associados à alienação dos equipamentos afetos à atividade da concessionária Terminal de Contentores de Leixões, SA, enquanto em 2001 a subida do resultado líquido em 2626% (Quadro 4.9) foi por efeitos dos resultados extraordinários decorrentes da alienação de bens de imobilizado ao concessionário do Terminal de Carga Geral e Granéis.

Em 2009 o aumento extraordinário do resultado líquido em 261% (Quadro 4.9) está na origem dos efeitos contabilísticos decorrentes do término da responsabilidade da empresa, a qual se encontrava devidamente provisionada para suportar os gastos com a assistência médica-medicamentosa e hospitalar, quer ao pessoal no ativo quer aos aposentados (todos os trabalhadores subscritores da Caixa Geral de Aposentações¹¹¹, foram inscritos na ADSE – Assistência na Doença aos Servidores Cíveis do Estado) e, ainda, por impostos diferidos¹¹². Em simultâneo existe também um crescimento do volume de negócios, pelo aumento de preço (atualização das tarifas em 2,6%, exceto na TUP-carga), dado que houve uma quebra da movimentação de mercadorias, acompanhada por uma redução dos gastos operacionais que permitiu um crescimento do EBITDA. A posição financeira é outro fator que contribui para a melhoria do resultado líquido, dado que a empresa tem excesso de liquidez.

Em 2011, embora não haja nenhum desvio que mereça reparo, convém assinalar que este é o ano em que a APDL tem um crescimento da atividade, impulsionada pelas greves dos estivadores na APA, APL e APSS, oportunidade que é bem aproveitada pela empresa, dado que consegue absorver a quase totalidade do crescimento do movimento agregado dos cinco portos e continuar a crescer nos anos seguintes. Por outro lado o resultado líquido para além de refletir o comportamento positivo da atividade é ainda influenciado pela redução dos gastos operacionais, decorrente das medidas impostas pelo acionista – Estado.

Em 2013, apesar da existência de um crescimento da atividade (+3,4%), há uma diminuição no resultado líquido (-16%) motivado pela eliminação da TUP carga, por imposição da tutela técnica, com impacto negativo no volume de negócios (-2%) e pelo aumento nos gastos com o pessoal, em virtude da decisão da aplicação do regime de

¹¹¹ Provocou uma redução da responsabilidade da APDL em 16,5 milhões, originando igualmente uma diminuição na provisão.

¹¹² Relacionados com a consolidação fiscal (APDL e APVC) com impacto no capital próprio da APDL por via dos resultados transitados.

exceção às reduções remuneratórias, para o setor portuário, situação que não figura para as demais empresas públicas (Quadro 4.10).

Quadro 4.10 Variação absoluta e % de indicadores económicos e financeiros

APDL	2000		2001		2009		2011		2013	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1. Movimento mercadorias	13.575	-1%	13.265	-2%	14.139	-10%	16.363	12%	17.186	3%
2. Volume de Negócios	32.987	3%	33.094	0%	42.909	-3%	45.624	6%	47.653	-2%
3. Gastos operacionais	34.499	-1%	34.782	1%	40.346	-2%	39.326	-6%	41.677	5%
4. EBITDA	10.812	13%	11.143	3%	19.426	1%	31.480	31%	32.627	-4%
5. EBIT (RO)	-1.364	-150%	-1.528	-212%	3.127	-2%	13.916	82%	14.978	-11%
6. Resultado líquido	287	-94%	7.823	2626%	21.801	261%	10.832	68%	10.082	-16%
7. Endividamento remunerado	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.	20.000	n.a.	20000	0%

Fonte: Própria

4.4.1.3 Porto de Lisboa

A APL tem uma área de jurisdição que envolve 11 municípios, em que da sua relação com as Câmaras Municipais incorre em gastos não *core*, decorrentes de protocolos celebrados (por imposição governamental) para infraestruturização das frentes ribeirinhas (sob a sua área de jurisdição), em que na sua maioria não geram qualquer tipo de receitas, sendo da sua responsabilidade, em muitos casos, a respetiva manutenção.

Na vertente do financiamento do investimento, a APL, contrariamente às demais administrações portuárias, não tem a possibilidade de beneficiar de fundos comunitários para financiar o seu ciclo de investimentos, por estar localizada na região de Lisboa e Vale do Tejo, tendo como consequência que suportar um maior encargo (capital próprio e capital remunerado) com o nível de investimentos realizado, alguns dos quais não relacionados com o seu *core business*¹¹³.

O porto de Lisboa é o porto que tem desde sempre o grande mercado de cruzeiros no continente, tendo a cada ano vindo a conquistar mercado (Figura 4.5), com impacto positivo na economia da cidade de Lisboa. Recentemente ganhou o prémio *World Travel Awards* como melhor destino de cruzeiros da Europa.

¹¹³ A título de exemplo refira-se o investimento suportado pela APL na construção das sedes da Agência Europeia de Segurança Marítima e do Observatório Europeu da Droga e Toxicodpendência (50 milhões de euros), cuja renda que recebem atualmente serve para pagar o serviço da dívida durante 15 anos.

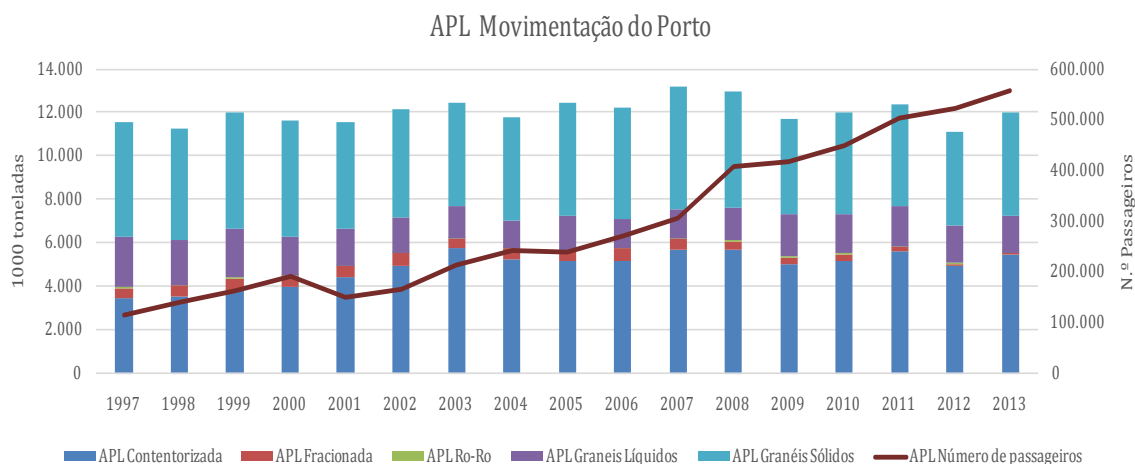


Figura 4.5 Evolução da carga por tipo de mercadoria vs. Evolução de Passageiros

Fonte: Própria

A APL não dispõe em pleno do modelo de *landlord port* tem, ainda, sob a sua responsabilidade, o pessoal operacional afeto à atividade de náutica e de cruzeiros (terminal de cruzeiros de Lisboa concessionado em 2014, por um prazo de 35 anos à empresa *Lisbon Cruise Terminals*, passando para a empresa concessionária o pessoal afeto à atividade).

De acordo com a Figura 4.6 a APL apresenta, de uma forma geral, ao longo do período em análise um ciclo de estabilidade do movimento de mercadorias, sendo o crescimento operado na atividade de cruzeiros (Quadro 4.11) que tem impulsionado o crescimento nos resultados líquidos.



Figura 4.6 Variação % e absoluta do movimento de mercadorias vs. Resultado Líquido

Fonte: Própria

Na APL são os anos 2002, 2007, 2010 e 2013 que merecem uma análise detalhada, dado o comportamento dos resultados líquidos não acompanhar a trajetória de crescimento da movimentação das mercadorias (Quadro 4.11).

Quadro 4.11 Evolução do tráfego de mercadorias vs. Resultado Líquido

Indicadores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Movimento mercadorias (1.000 T)	12.017	11.591	11.569	12.155	12.471	11.784	12.422	12.188	13.159	12.980	11.712	12.027	12.347	11.076	12.030
Evolução das mercadorias		-4%	0%	5%	3%	-6%	5%	-2%	8%	-1%	-10%	3%	3%	-10%	9%
Passageiros (número)	162.001	189.849	148.855	164.259	211.979	241.557	239.524	270.893	305.185	407.508	415.758	448.497	502.644	522.604	558.040
Evolução dos passageiros		17%	-22%	10%	29%	14%	-1%	13%	13%	34%	2%	8%	12%	4%	7%
RL (1.000 €)	-9.759	-10.246	2.668	-7.700	-1.932	2.674	5.833	7.649	1.777	768	489	741	10.027	3.503	1.346
Evolução RL		-5%	126%	-389%	75%	238%	118%	31%	-77%	-57%	-36%	52%	1253%	-65%	-62%

Fonte: Própria

Em 2002 a evolução negativa do resultado líquido (-389%) contraria o crescimento do tráfego de mercadorias (5%), explicada pelo duplo efeito, do aumento das amortizações associadas às concessões e agravamento dos encargos financeiros, resultado do incremento do passivo remunerado que financiou os investimentos.

Em 2007 o crescimento do movimento de mercadorias em 8%, não foi acompanhado por idêntica evolução do resultado líquido (-77%), consequência do aumento do endividamento remunerado em cerca de 100%, originando um acréscimo nos encargos de quase 50%. Mais uma vez, este crescimento do endividamento tem como objetivo financiar o investimento que teve um incremento de 50% neste ano, financiado essencialmente com capital alheio. Aliado a este fator, deu-se um aumento nos gastos operacionais (7%) por via dos gastos com o pessoal e dos fornecimentos e serviços externos, designadamente trabalhos especializados, publicidade e conservação e reparação.

O aumento dos resultados líquidos (52%), em 2010, resulta da variação positiva da posição financeira pela diminuição dos encargos financeiros, em virtude da melhoria ocorrida nas condições de financiamento (conversão da dívida de curto prazo em médio e longo prazo), e das correções contabilísticas efetuadas pela adoção do SNC, designadamente a anulação de amortizações de ativos intangíveis de anos anteriores, o desreconhecimento das depreciações dos ativos tangíveis a alienar e a anulação de amortizações de desvios atuariais (Pensões). Note-se que em 2010 há aumento dos

gastos com o pessoal anormal (126%) decorrente do efeito extraordinário ocorrido em 2009¹¹⁴.

Em 2013, embora a atividade tenha crescido (9%), houve uma redução no resultado líquido (-62%), mais uma vez pela eliminação da TUP Carga, que teve como consequência uma redução do volume de negócios (-2%), assim como um aumento nas condições salariais do pessoal originado pelo facto do regime das reduções remuneratórias, previsto na LOE ter deixado de se aplicar aos portos nesse ano (Quadro 4.12).

Quadro 4.12 Variação absoluta e % de indicadores económicos e financeiros

APL	2002		2007		2010		2013	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1. Movimento mercadorias	12.155	5%	13.159	8%	12.027	3%	12.030	9%
2. Volume de Negócios	40.466	11%	49.421	4%	49.499	-2%	49.406	-2%
3. Gastos operacionais	31.168	3%	30.235	7%	32.117	41%	26.064	6%
4. EBITDA	6.815	87%	15.453	-1%	18.812	-19%	24.531	-7%
5. EBIT (RO)	-5.846	-171%	1.284	-30%	4.725	-19%	8.753	-19%
6. Resultado líquido	-7.700	-389%	1.777	-77%	741	52%	1.346	-62%
7. Endividamento remunerado	87.338	9%	85.663	50%	144.791	6%	120.702	-3%

Fonte: Própria

4.4.1.4 Porto de Setúbal

O porto de Setúbal é líder nacional na movimentação de carga Ro-Ro cujo efeito de redução é visível a partir de 2009, ano em que Portugal entrou em recessão económica, mas é na carga fracionada que tem vindo a ganhar terreno (Figura 4.7). Possui características naturais únicas, em especial com a sua comunidade de golfinhos residentes.

¹¹⁴ Resulta da reconfiguração do Regulamento das Obras Sociais e Culturais na vertente Plano Médico – Assistência Médica e Medicamentosa desenvolvida durante o último trimestre de 2009 (responsabilidade transferida para a ADSE), que pela aplicação das Normas Internacionais de Contabilidade (IAS 19) levou à utilização da provisão e uma diminuição anormal nos gastos com o pessoal.

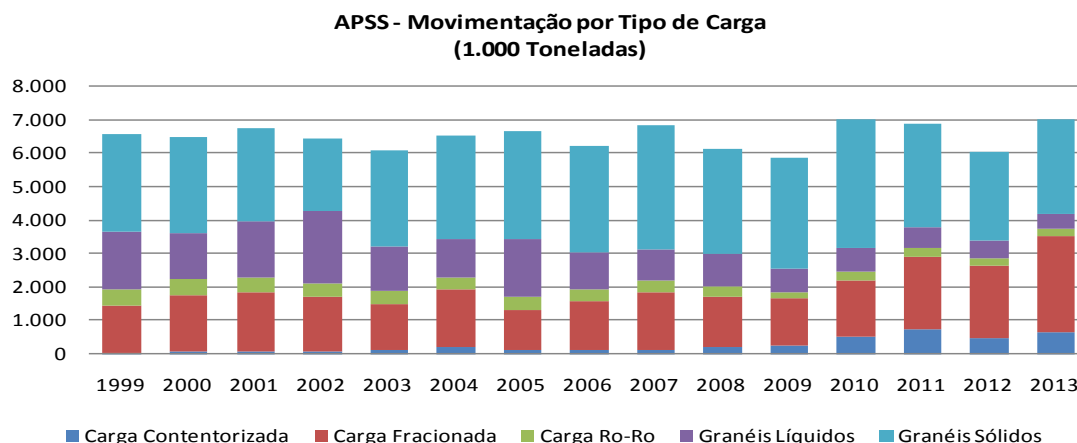


Figura 4.7 Evolução da carga por tipo de mercadoria

Fonte: Própria

De acordo com a Figura 4.8 o porto de Setúbal apresenta, de uma forma geral, ao longo do período em análise um ciclo de crescimento do movimento de mercadorias (crescimento médio de 0,9%) acompanhado de um crescimento nos resultados líquidos. No período entre 1999 e 2013, a APSS teve um crescimento de 7% na carga movimentada.

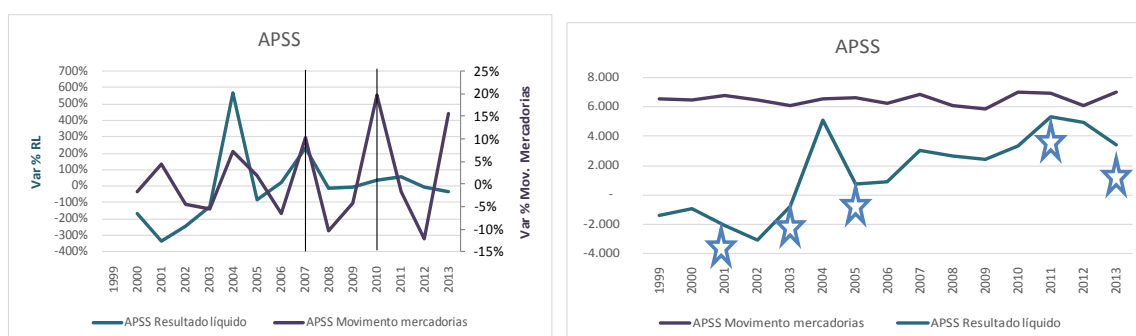


Figura 4.8 Variação % e absoluta do movimento de mercadorias vs. Resultado Líquido

Fonte: Própria

Merecem uma análise detalhada os anos 2001, 2003, 2005, 2011 e 2013 dado que o comportamento dos resultados líquidos não segue a trajetória de crescimento da movimentação das mercadorias (Quadro 4.13).

Quadro 4.13 Evolução do tráfego de mercadorias vs. Resultado Líquido

Indicadores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Movimento mercadorias (1.000 T)	6.578	6.459	6.741	6.445	6.091	6.522	6.642	6.204	6.834	6.124	5.859	7.006	6.893	6.059	7.009
Evolução Mercadorias		-1,8%	4,4%	-4,4%	-5,5%	7,1%	1,8%	-6,6%	10,2%	-10,4%	-4,3%	19,6%	-1,6%	-12,1%	15,7%
RL (1.000 €)	-1.389	-906	-2.104	-3.065	-765	5.101	762	919	3.015	2.632	2.405	3.329	5.304	4.941	3.404
Evolução RL		34,7%	-132,2%	-45,7%	75,0%	766,6%	-85,1%	20,5%	228,2%	-12,7%	-8,6%	38,4%	59,3%	-6,8%	-31,1%

Fonte: Própria

Em 2001 a quebra dos resultados líquidos (-132%), contraria o crescimento do tráfego de mercadorias (4%), explicado pelo duplo efeito, por aumento das amortizações associadas às concessões e o agravamento da taxa de financiamento, com conseqüente aumento dos encargos financeiros (ainda que o passivo remunerado apresente um ligeiro decréscimo).

No ano de 2003 a atividade tem uma variação negativa de 5%, não sendo espelhada pelo volume de negócios (2%) dado que houve uma subida do preço (Quadro 4.14), o que conjugado com a diminuição dos gastos operacionais e o decréscimo das amortizações associadas às concessões, acaba por ter reflexos positivos nos resultados líquidos (75%).

Em 2005 o resultado líquido negativo registado (-85%), contraria o crescimento da atividade (2%), pelo efeito da diminuição preço médio¹¹⁵ face ao ano transato contribuindo para uma diminuição do valor do volume de negócios (-7%) e pelo efeito do aumento de gastos em dragagens, com reflexo nos gastos operacionais (Quadro 4.14).

Em 2011 o crescimento do resultado líquido deve-se essencialmente à diminuição de gastos operacionais (-11%), em cumprimento da política de redução de custos determinada pelo Governo e o efeito da redução remuneratória em vigor, que compensa a quebra registada na atividade (-2%) (Quadro 4.14).

Em 2013 embora a atividade tenha crescido (16%), houve uma redução no resultado líquido (-31%). A eliminação da TUP Carga, que teve como consequência uma redução do volume de negócios (-1%), a que se associou um aumento dos gastos com o pessoal em virtude do término da aplicação das reduções remuneratórias aos portos e das

¹¹⁵ Em virtude da alteração na composição da movimentação de mercadorias (note-se que as mercadorias não têm todas o mesmo valor acrescentado).

indenizações pagas ao pessoal por rescisão de vínculo laboral por mútuo acordo (aumento dos gastos operacionais em 15% - Quadro 4.14).

Quadro 4.14 Variação absoluta e % de indicadores económicos e financeiros

APSS	2001		2003		2005		2011		2013	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1. Movimento mercadorias	6.741	4%	6.091	-5%	6.642	2%	6.893	-2%	7.009	16%
2. Volume de Negócios	13.081	12%	13.994	2%	18.331	-7%	20.490	2%	19.308	-1%
3. Gastos operacionais	16.142	10%	18.164	-3%	19.460	7%	16.344	-11%	18.587	15%
4. EBITDA	2.533	24%	2.410	29%	4.670	-38%	10.009	35%	7.750	-24%
5. EBIT (RO)	-3.029	-201%	-4.123	-182%	-901	-157%	7.252	58%	4.634	-34%
6. Resultado líquido	-2.104	-132%	-765	75%	762	-85%	5.304	59%	3.404	-31%
7. Endividamento remunerado	8.883	-15%	14.505	-26%	11.165	-9%	0	-100%	0	n.a.

Fonte: Própria

4.4.1.5 Porto de Aveiro

O porto de Aveiro é o porto com menor dimensão no mercado, em relação aos 5 principais mas tem um papel fundamental na indústria da região do centro do país, apoiando a atividade exportadora (Figura 4.9).

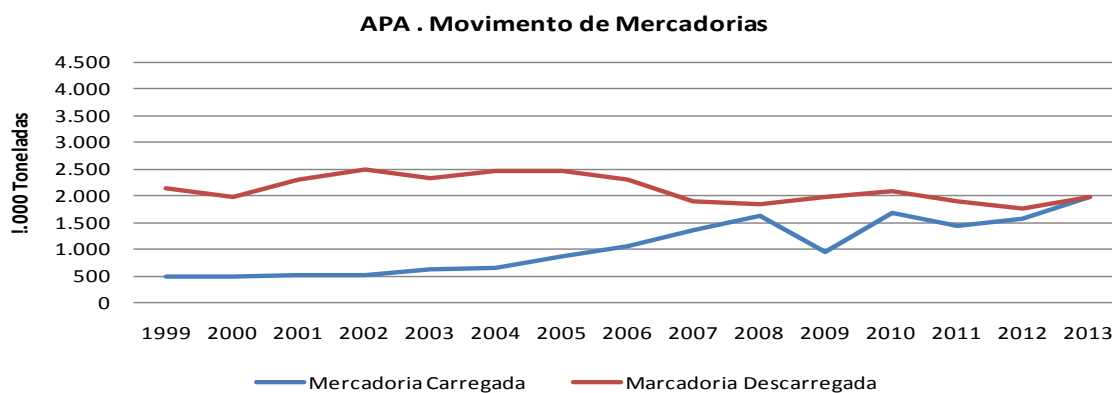


Figura 4.9 Evolução da movimentação de mercadorias por carga e descarga

Fonte: Própria

De acordo com a Figura 4.10 a APA apresenta, de uma forma geral, ao longo do período em análise um ciclo de crescimento do movimento de mercadorias (crescimento médio de 3,5%) acompanhado de um crescimento nos resultados líquidos. No período entre 1999 e 2013 o porto de Aveiro teve um crescimento de 49% (passando das 2.650 mil toneladas em 1999 para as 3.956 mil toneladas em 2013).

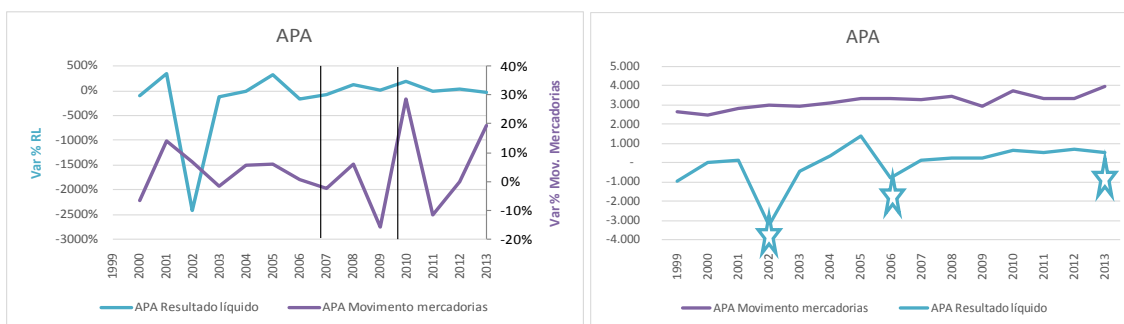


Figura 4.10 Variação % e absoluta do movimento de mercadorias vs. Resultado Líquido

Fonte: Própria

Analisam-se os anos 2002, 2006 e 2013 dado que o comportamento dos resultados líquidos não segue a trajetória de crescimento da movimentação das mercadorias (Quadro 4.15).

Quadro 4.15 Evolução do tráfego de mercadorias vs. Resultado Líquido

Indicadores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Movimento mercadorias (1.000 T)	2.650	2.471	2.821	3.017	2.965	3.134	3.329	3.350	3.271	3.466	2.915	3.753	3.318	3.318	3.956
Evolução Mercadorias		-6,7%	14,2%	7,0%	-1,7%	5,7%	6,2%	0,6%	-2,4%	6,0%	-15,9%	28,7%	-11,6%	0,0%	19,2%
RL (1.000 €)	-968	31	139	-3.218	-415	334	1.400	-803	104	221	226	660	524	732	535
Evolução RL		103%	349%	-2413%	87%	180%	319%	-157%	113%	112%	2%	192%	-21%	40%	-27%

Fonte: Própria

Em 2002, apesar de ter aumentado o tráfego de mercadorias (7%) (Quadro 4.15), diminui o volume de negócios (-25%), por efeito da quebra registada na venda de inertes, o que conjuntamente com um acréscimo dos gastos operacionais (2%) (quadro 4.16), e um aumento dos encargos financeiros, provocou um forte agravamento no resultado líquido (-2413%).

No ano de 2006 há uma quebra acentuada nos resultados líquidos (-157%), justificada essencialmente por ajustamentos da política contabilística de impostos diferidos. Embora com reduzida expressão teve também efeito o aumento dos gastos operacionais (8%), decorrente essencialmente de um maior gasto com dragagens¹¹⁶ e de um aumento dos encargos financeiros, resultado do efeito conjugado do aumento do passivo remunerado

¹¹⁶ Componente que depende das condições climáticas, quando os invernos são mais rigorosos obriga a uma maior nível de dragagens no porto para rebaixamento de fundos, de forma a manter a quota de entrada dos navios.

e do agravamento das condições de financiamento, que suportam os investimentos realizados (Quadro 4.16).

Em 2013, embora a atividade tenha crescido (19%), houve uma redução no resultado líquido (-27%), em consequência da eliminação da TUP Carga. Apesar de um elevado crescimento da atividade o volume de negócios apenas cresce 6% (Quadro 4.16). Do lado dos gastos, o fim da aplicação das reduções remuneratórias aos portos determina um aumento dos gastos com o pessoal¹¹⁷, ainda que suavizado, na medida em que ocorreu uma diminuição no número de recursos humanos (entre 2008 e 2013 diminuiu em 17 o número de trabalhadores).

Quadro 4.16 Variação absoluta e % de indicadores económicos e financeiros

APA	2002		2006		2013	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1. Movimento mercadorias	3.017	7%	2.915	1%	3.956	19%
2. Volume de Negócios	8.027	-25%	10.197	3%	14.993	6%
3. Gastos operacionais	12.301	2%	12.383	8%	17.886	-5%
4. EBITDA	1.131	-70%	2.811	-3%	4.496	22%
5. EBIT (RO)	-4.276	-441%	-2.158	-251%	510	-59%
6. Resultado líquido	-3218	-2413%	-802,5	-157%	535	-27%
7. Endividamento remunerado	4.424	16%	22.887	7%	20.088	-7%

Fonte: Própria

Em síntese, todos os portos, com exceção do porto de Lisboa¹¹⁸, estão a ter um crescimento na movimentação de mercadorias (Figura 4.11), sendo o porto de Sines (com a maior quota de mercado), que apresenta o maior crescimento médio anual (4,2%), logo seguido pelo porto de Aveiro (com a menor quota de mercado) (3,5%). No caso do porto de Lisboa tem especial importância a atividade de cruzeiros, porque é essa área de negócio que tem permitido ao porto melhorar os seus resultados (Figura 4.5). No entanto, é o porto em que o custo de cada unidade de mercadoria movimentada tem o valor mais elevado por trabalhador, em virtude de ainda dispor de pessoal operacional afeto à atividade (náutica e cruzeiros). O porto de Lisboa é aquele que tem a maior componente social decorrente da sua relação com os 11 municípios que se encontram na sua área de jurisdição. De uma forma geral são os últimos 4 anos que marcam o maior

¹¹⁷ Em 2011 e 2012 estiveram sujeitos às reduções salariais previstas nas LOE para as empresas públicas. Em 2013 foi-lhes aplicado o regime de exceção justificado pelo n.º 13 do artigo 27.º da Lei n.º 66-B/2012 (LOE-2013) “O disposto no presente artigo não se aplica aos titulares de cargos e demais pessoal das empresas de capital exclusiva ou maioritariamente público e das entidades públicas empresariais que integrem o setor empresarial do Estado se, em razão de regulamentação internacional específica, daí resultar diretamente decréscimo de receitas”.

¹¹⁸ A atividade que tem sido potenciada é a movimentação de passageiros.

crescimento dos portos¹¹⁹, coincidindo este período com a crise económica portuguesa. Significa que o forte ciclo de investimentos dos portos está a ter um retorno positivo e que constitui um setor de atividade crucial para impulsionar o crescimento da economia portuguesa.

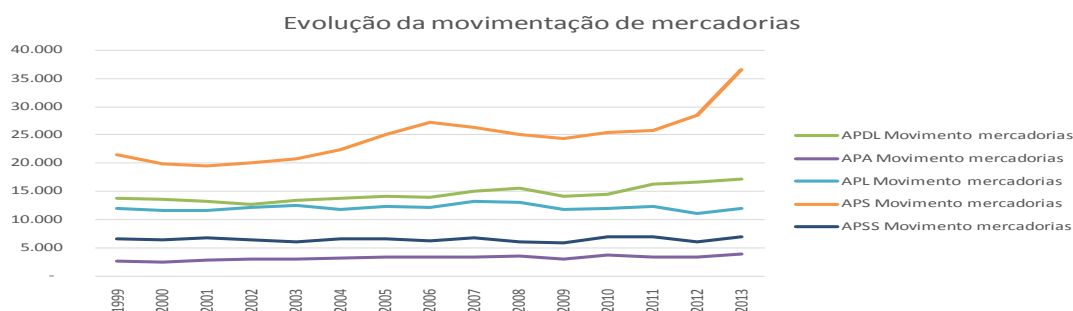


Figura 4.11 Evolução do movimento de mercadorias por porto

Fonte: Própria

Em relação à evolução dos resultados líquidos nos portos, de uma forma geral, têm vindo a melhorar a sua performance (Figura 4.12), sendo mais notável esse crescimento na APS, que está diretamente relacionado com o resultado da concessão do Terminal XXI e sua expansão. No caso da APA este efeito é menor, explicado pela alteração do *mix* de negócios, decorrente da perda de rendimentos provenientes da venda de inertes em 2002.

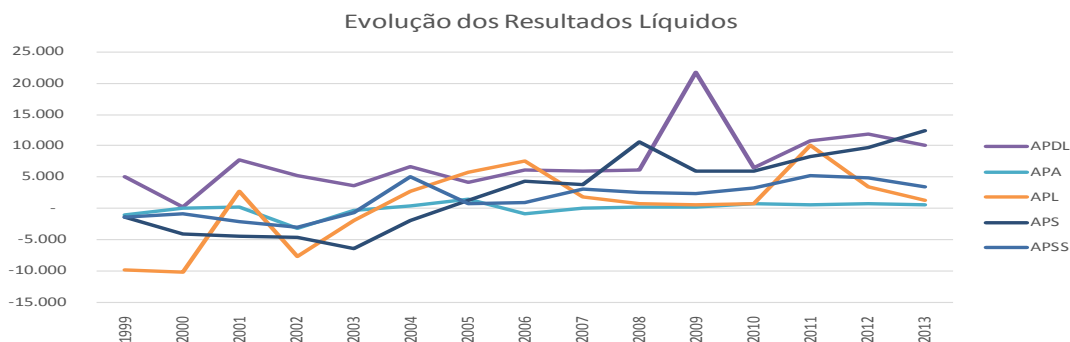


Figura 4.12 Evolução dos resultados líquidos por porto

Fonte: Própria

¹¹⁹ APS – 11%; APA – 9%; APSS – 5,4%; APDL – 5% e APL – 0,9%.

Em 2013 todos os portos, com exceção do porto de Sines, foram afetados negativamente pela eliminação da TUP-Carga (taxa portuária sobre a mercadoria), que contribuiu para a diminuição dos resultados líquidos. No caso dos portos de Leixões e Aveiro tiveram esse efeito agravado por via dos portos de Viana do Castelo e da Figueira da Foz¹²⁰ respetivamente (não considerados na presente análise), por via da aplicação do método da equivalência patrimonial, em virtude destas administrações portuárias consolidarem contas.

Em relação aos comportamentos desviantes dos resultados líquidos face à evolução da movimentação de mercadorias, estão essencialmente relacionados com efeitos contabilísticos (amortizações, provisões) ou então devem-se a fatores externos tais como as dragagens, as progressões nas carreiras e um maior nível de formação.

Existem, no entanto, alguns fatores que poderão ter contribuído para uma melhor performance que deriva da capacidade de gestão das administrações portuárias e que se prendem com as condições financeiras das concessões dos portos.

O desempenho dos portos não é apenas influenciado pelo nível da atividade, mas também pela gestão dos seus recursos, o que permite aumentar os seus níveis de eficiência.

4.4.2 Análise da Rendibilidade Operacional versus Rendibilidade Financeira

Passamos agora à segunda fase da investigação que consiste em analisar para cada um dos portos, de forma individual, a relação entre a rendibilidade operacional e financeira. Para uma melhor compreensão de cada uma das variáveis apresenta-se de forma gráfica a evolução anual para cada porto, tendo-se efetuado alguns ajustes que se encontram representados nos respetivos gráficos, os quais a seguir se identificam:

- A partir do ano de 2010, em virtude da alteração do referencial contabilístico, existiram alterações ao nível do capital próprio. Para o efeito fez-se o reajuste no capital próprio em 2009, decorrente da sua reexpressão efetuada em 2010 em termos comparativos.
- Ao nível da rendibilidade operacional procedeu-se ao ajuste do EBITDA, decorrente das medidas de contenção orçamental impostas pelo Governo. Efetuou-se o cálculo

¹²⁰ No porto da Figueira da Foz o impacto foi de 1,1 milhões de euros.

dos gastos com o pessoal sem as reduções remuneratórias ocorridas em 2010 (apenas corte de 5% nos órgãos sociais a partir de junho), 2011 e 2012 (em todos os trabalhadores). Em 2013 já não foi necessário efetuar ajuste, porque as administrações portuárias ficaram excecionadas das reduções remuneratórias aplicadas às demais empresas públicas.

Em 2012 foi efetuado o reconhecimento dos bens das concessões de serviço público e das concessões e licenças de uso privativo que, no final do período contratual, reverterem gratuitamente para a empresa. Tais bens deram lugar ao reconhecimento de ativos, seja pelo valor de direito de reversão, seja pelos bens em si mesmos, situação que conduziu a um aumento do ativo nas administrações portuárias.

Não foram considerados os ajustes ao nível dos fornecimentos e serviços externos impostos pelo governo, tendo em conta que os portos anteciparam essa necessidade, antes das medidas de restrição impostas pelas LOE. O que veio a acontecer é que os portos, por via das restrições orçamentais do país, acabaram por encolher os gastos desta natureza ao mínimo desejável.

4.4.2.1 Porto de Sines

De acordo com a Figura 4.13 a APS apresenta, de uma forma geral, ao longo do período em análise, uma rentabilidade operacional quase sempre superior à rentabilidade financeira decorrente da forte componente de investimentos em infraestruturas. No entanto, há claramente uma melhoria da rentabilidade financeira, em resultado da diminuição do nível de endividamento.

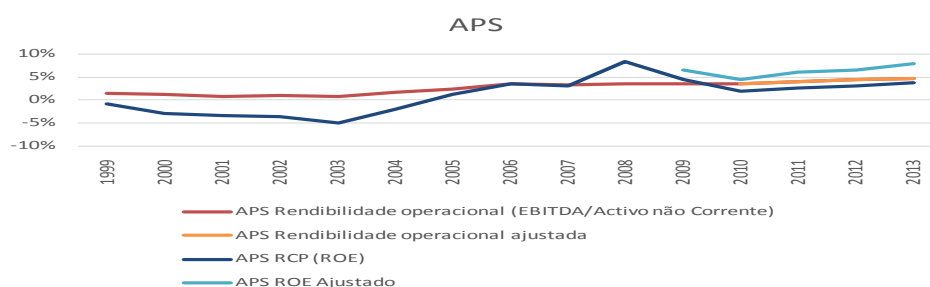


Figura 4.13 Rentabilidade operacional vs. Rentabilidade financeira

Fonte: Própria

Em 2008 a rentabilidade financeira é superior à rentabilidade operacional em resultado do resultado líquido extraordinário, decorrente do efeito da concessão do Terminal de Granéis Líquidos.

A partir de 2009, se expurgarmos do capital próprio os efeitos decorrentes das alterações contabilísticas que contribuíram para elevar os capitais próprios, passamos a ter uma rentabilidade financeira superior à rentabilidade operacional. Este efeito positivo deriva da forte redução do passivo remunerado, dado que a rentabilidade financeira da empresa é afetada pela proporção entre capitais próprios e alheios, utilizados no seu financiamento.

Em 2010 a rentabilidade dos capitais próprios é afetada negativamente pelos ajustamentos contabilísticos nas rubricas de capital próprio, decorrente da adoção do SNC. Em 2011 e 2012 o efeito das reduções remuneratórias é praticamente diluído pelo aumento do volume de negócios.

No período que decorre entre 2008 e 2010, há uma evolução da rentabilidade operacional, tendo a empresa de uma forma geral superado as metas estabelecidas pelo acionista dos objetivos definidos nos contratos de gestão.

4.4.2.2 Porto de Leixões

De acordo com a Figura 4.14 a APDL apresenta ao longo do período em análise uma rentabilidade operacional superior à rentabilidade financeira, com exceção do ano 2009, decorrente da forte componente de investimentos em infraestruturas. No entanto, apesar de um ciclo estável na rentabilidade financeira, ela está muito aquém da rentabilidade operacional, evidenciando uma estrutura de capitais não otimizada. Não significa que a empresa tenha uma estrutura de capitais desadequada, porque 54% do total do investimento (335 milhões de euros) foi financiado com recursos próprios.

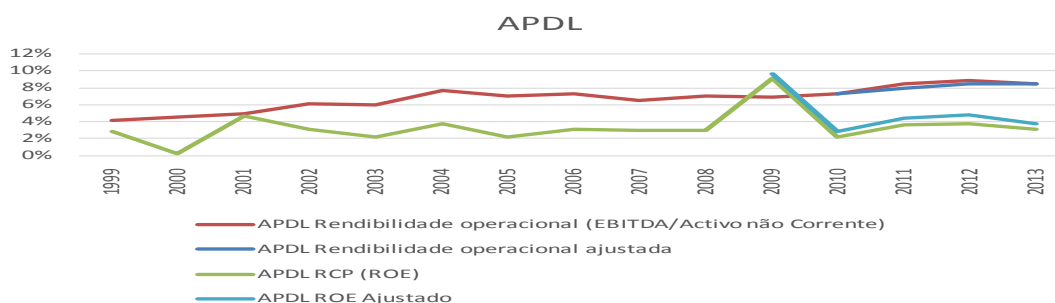


Figura 4.14 Rentabilidade operacional vs. Rentabilidade financeira

Fonte: Própria

No ano de 2009 o efeito da rentabilidade financeira dá-se pela variação anormal do resultado líquido, explicado pelo efeito da diminuição da provisão para fazer face aos encargos com a assistência médica, que foram transferidos para a ADSE.

Em 2010 a rentabilidade dos capitais próprios é afetada negativamente pelos ajustamentos contabilísticos nas rubricas de capital próprio, decorrente da adoção do SNC. Em 2011 e 2012 o efeito das reduções remuneratórias melhora a rentabilidade operacional em 0,5%.

No período que decorre entre 2008 e 2010 há uma evolução da rentabilidade operacional, tendo a empresa de uma forma geral superado as metas estabelecidas pelo acionista dos objetivos definidos nos contratos de gestão. Apenas o indicador de crescimento do movimento de mercadorias se situou na ordem dos 95% em 2009 e 2010 e o cumprimento do plano de investimentos nos 90% em 2010.

4.4.2.3 Porto de Lisboa

De acordo com a Figura 4.15 a APL apresenta ao longo do período em análise uma rentabilidade operacional superior à rentabilidade financeira, decorrente da forte componente de investimentos (298,5 milhões de euros), dos quais 52% têm sido financiados com recurso a capital alheio em virtude da empresa não gerar os meios necessários para fazer face ao nível de investimentos, 26% com fundos próprios e 6% através de fundos nacionais.

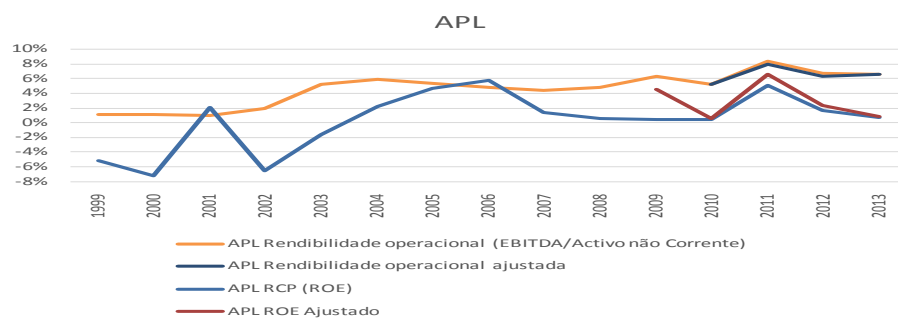


Figura 4.15 Rentabilidade operacional vs. Rentabilidade financeira

Fonte: Própria

Em 2006 é o único ano em que a rentabilidade financeira ultrapassa ligeiramente a rentabilidade operacional em resultado de uma melhoria no resultado líquido pela via de resultados extraordinários, decorrente essencialmente da anulação da provisão constituída para o processo em litígio, referente às obras de reparação do terraplano do Terminal de Xabregas.

Em 2010 a rentabilidade dos capitais próprios é afetada negativamente pelos ajustamentos contabilísticos nas rubricas de capital próprio, decorrente da adoção do SNC. Em 2011 e 2012 o efeito das reduções remuneratórias faz melhorar a rentabilidade operacional em 0,4%.

No período que decorre entre 2008 e 2010 há uma evolução positiva da rentabilidade operacional. A empresa de uma forma geral superou as metas estabelecidas pelo acionista dos objetivos definidos nos contratos de gestão. Apenas o indicador do cumprimento do plano de investimentos se situou nos 95% em 2009 e nos 52% em 2010 e o volume de negócios que se ficou pelos 96% em 2010.

4.4.2.4 Porto de Setúbal

De acordo com a Figura 4.16 a APSS apresenta ao longo do período em análise uma rentabilidade operacional superior à rentabilidade financeira, com exceção do ano 2004, decorrente da forte componente de investimentos (93,9 milhões de euros), dos quais 51% têm sido financiados com recursos próprios.

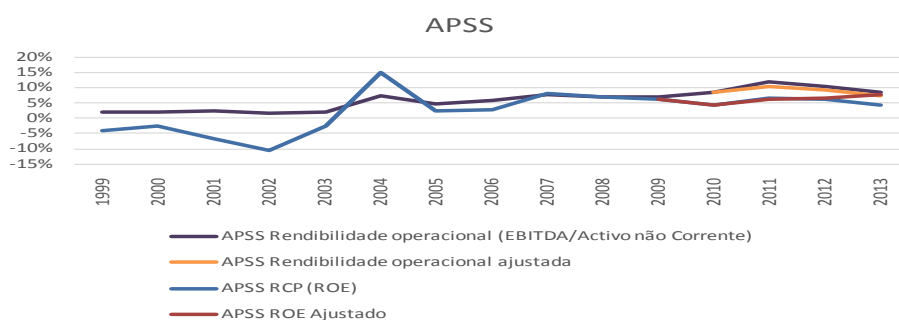


Figura 4.16 Rentabilidade operacional vs. Rentabilidade financeira

Fonte: Própria

Em 2004 dá-se um aumento da rentabilidade financeira em resultado de um crescimento extraordinário do resultado líquido, por fatores económicos (melhoria dos resultados operacionais) e sobretudo os financeiros (melhoria dos resultados financeiros). Teve uma

forte influencia os valores recebidos à cabeça com as concessões dos dois terminais multiusos e posteriormente das rendas destas concessões que passaram a ser recebidas anualmente.

O efeito no capital próprio em 2011 decorrente dos ajustamentos contabilísticos do SNC afetou negativamente a rentabilidade financeira, mas que já foi ultrapassada elevando-se em 2013. O efeito das reduções remuneratórias em 2011 e 2012 fez melhorar a rentabilidade operacional em 1,3%.

No período que decorre entre 2008 e 2010 há uma evolução da rentabilidade operacional, tendo a empresa de uma forma geral superado as metas estabelecidas pelo acionista dos objetivos definidos nos contratos de gestão. Apenas o indicador de cumprimento do plano de investimentos se situou nos 95% em 2009 e nos 52% em 2010 e o volume de negócios que se ficou pelos 96% em 2010.

4.4.2.5 Porto de Aveiro

De acordo com a Figura 4.17 a APA apresenta ao longo do período em análise uma rentabilidade operacional superior à rentabilidade financeira, decorrente da componente de investimentos (171,7 milhões de euros), dos quais 33% têm sido financiados com capitais próprios e capitais alheios, 44% através de fundos comunitários e 24% por recursos a fundos nacionais.

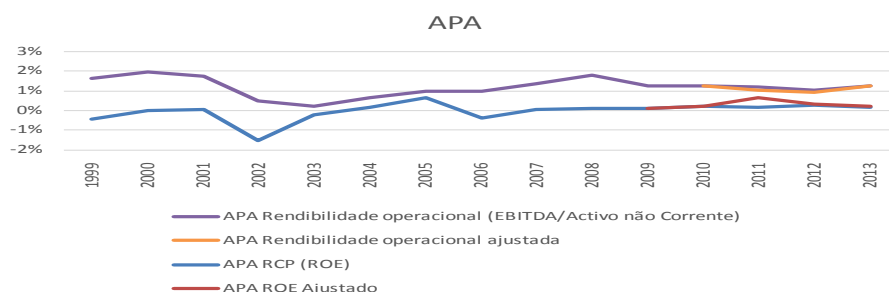


Figura 4.17 Rentabilidade operacional vs. Rentabilidade financeira

Fonte: Própria

O efeito no capital próprio em 2011 decorrente dos ajustamentos contabilísticos do SNC afetou negativamente a rentabilidade financeira, mas que já foi praticamente diluído sobrepondo-se em 2013. O efeito das reduções remuneratórias em 2011 e 2012 faz melhorar a rentabilidade operacional em 0,1%.

No período que decorre entre 2008 e 2010 há uma evolução negativa da rentabilidade operacional no ano 2009. A empresa de uma forma geral superou as metas

estabelecidas pelo acionista dos objetivos definidos nos contratos de gestão. Apenas o indicador de crescimento do movimento de mercadorias se situou na ordem dos 95% em 2009 e 2010 e o cumprimento do plano de investimentos nos 87% em 2009.

Em síntese, a alavanca financeira traduz a influência da estrutura financeira sobre o desempenho das empresas e explica a diferença entre a rentabilidade económica, resultante das atividades operacionais, e a rentabilidade financeira. No entanto, a alavanca financeira que, normalmente, surge na aplicação dos fundos aplicados pelas empresas podem resultar de atividades operacionais ou de financiamento.

No caso dos portos tem existido uma forte componente de investimento financiada pela atividade operacional, pelo que o nível de rentabilidade operacional tenderá a ser superior à rentabilidade financeira. Note-se que dos 1,17 mil milhões de euros de investimento aplicados nos portos (Figura 4.18), entre 1998 e 2013, cerca de 45% foram financiados com capitais próprios e 17% com capital alheio (empréstimos que são pagos com os recursos gerados pela atividade), 28% através de fundos comunitários e 10% com fundos nacionais.

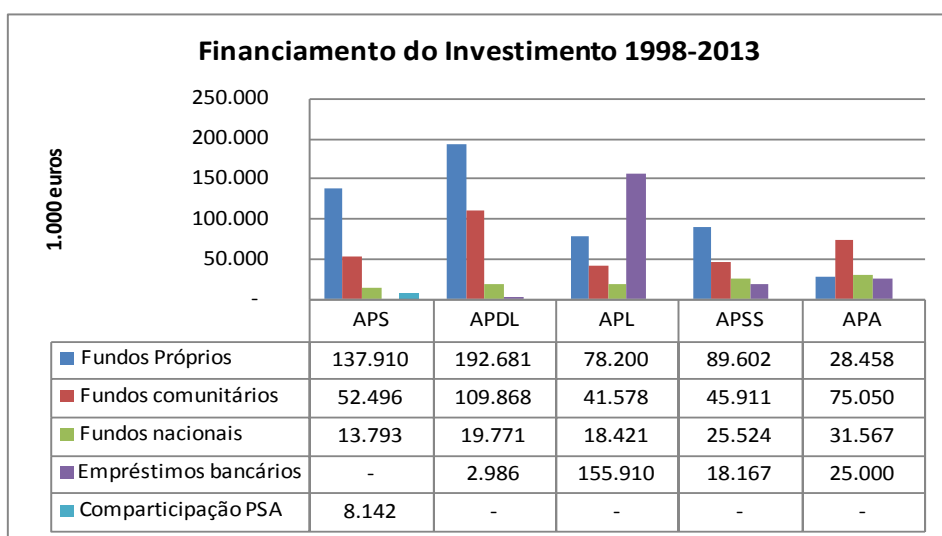


Figura 4.18 Financiamento do investimento no período entre 1998-2013

Fonte: Própria

O porto de Leixões é aquele que teve o maior volume de investimento. É também o que tem a maior participação com recursos próprios, mas mesmo assim é o porto que tem o maior nível de liquidez durante quase todo o período em análise (Anexo 1), com uma autonomia financeira média na ordem dos 2,3% (Anexo 2) e com níveis de solvabilidade que variam entre os 4% e 22,5% (Anexo 3). O porto de Lisboa, apesar de

ser o segundo com maior volume de investimento, é aquele que tem o maior nível de endividamento, decorrente, em parte, de alguns dos investimentos não terem rendibilidade, designadamente a infraestruturização de algumas frentes ribeirinhas da sua área de jurisdição. A APA é a empresa que conseguiu alavancar a maior percentagem de fundos comunitários face ao volume de investimento e é a que mais beneficiou de fundos nacionais.

5. Conclusões

Neste capítulo serão apresentadas as principais conclusões do estudo levado a cabo, tendo por base a perspectiva da teoria da agência aplicada na análise do modelo de governo das cinco principais administrações portuárias. Apresentam-se, igualmente, os contributos para a gestão, assim como as principais limitações da investigação. Por fim apresentam-se algumas sugestões de investigação futura e tecem-se, ainda, considerações finais.

Tendo presente o objetivo inicial de estudar o novo paradigma de governação, introduzido, a partir de 1998, nos cinco principais portos comerciais, que passaram a dispor de uma gestão pública com cariz empresarial, tendo como fio condutor a adoção do modelo *landlord port*, construiu-se um modelo com base em indicadores económicos e financeiros, que permitisse analisar o contributo do modelo de governação na gestão empresarial desses portos. Para o efeito definiram-se 3 marcos históricos, que constituíram diferentes formas de relacionamento do acionista-Estado com as administrações portuárias, para compreender se estas etapas tiveram influência no desempenho dos portos.

Com recurso à metodologia de estudo de caso o modelo foi aplicado aos cinco principais portos comerciais, estabelecendo-se como base de análise:

- A evolução da movimentação de mercadorias *versus* resultado líquido;
- A rendibilidade operacional *versus* rendibilidade financeira.

5.1 Principais Conclusões

A gestão “pública” empresarial dos portos em Portugal tem-se pautado pelo abandono do paradigma burocrático que caracteriza o nosso país com uma orientação para o mercado, semelhante ao setor privado, dado que atua em ambiente concorrencial, não significando o afastamento do Estado, já que tem de obedecer às orientações governamentais, nas várias facetas, designadamente a regulação, a política de investimento e financiamento. Neste contexto as decisões políticas ao nível dos portos nacionais são fatores críticos de sucesso para melhorar o desempenho dos portos.

Dos resultados obtidos dos cinco principais portos comerciais pertencentes ao setor portuário, das variáveis consideradas para análise do seu desempenho, podem-se retirar as seguintes ilações:

- Os portos são um exemplo de crescimento sustentado, apresentando taxas de produtividade e rendibilidade que em muito têm contributo para o desenvolvimento

regional e nacional. Para esta evolução positiva tem sido essencial o processo de concessões, iniciado no final dos anos 90 com a alteração do modelo de gestão, passando para o setor privado as atividades comerciais dos portos.

- A concorrência entre portos tem-se mostrado como um fator positivo e de competitividade, sendo de assinalar que não obstante a evolução do seu nível de produtividade, há fatores que os diferencia.
- Apesar de todos os portos estarem sujeitos ao mesmo modelo de governação e serem conduzidos por uma gestão de proximidade, cada porto é único e com características distintas, tendo cada um trilhado o seu caminho. A título de exemplo refiro o caso da APDL que apostou no setor da formação, o que é um caso único entre os portos portugueses.
- A estrutura de financiamento do setor portuário tem-se pautado por uma gestão equilibrada, assente numa pequena contribuição do Estado português (10%), mas que tem permitido a obtenção de resultados sustentáveis.
- O nível de investimento aplicado nos portos parece ter impulsionado o seu crescimento e como tal permitiu-lhe uma evolução da sua quota (2%) no mercado europeu. Apesar da representatividade de Portugal ainda não ser significativa, existe um potencial enorme para o seu crescimento. Tudo depende do seu desempenho face aos demais (somatório dos diretos - transporte marítimo e terrestre, e da atividade portuária - e indiretos - estoques e da qualidade global dos serviços para os proprietários da carga).
- A alteração do modelo de governo em 2008 (mandato 2008-2010), através da contratualização com os gestores públicos de contratos de gestão, mostrou-nos que apesar de ter existido uma melhoria da rendibilidade operacional, o tempo não foi suficiente para se aferir do seu contributo para os resultados. No entanto, parece que a sua adoção poderá ser um auxílio importante para o desempenho.
- As modificações operadas em 2010 na estrutura de governo centralizada no controlo do exercício da função acionista não parece ser uma boa medida, até porque o excesso de controlo tem evidenciado alguns constrangimentos, o que num período longo pode levar a uma diminuição do seu crescimento.

Embora todos os portos se tenham pautado pelo abandono progressivo da operação portuária direta caminhando no sentido do modelo *landlord port*, deixando aos agentes privados a exploração do trabalho portuário e a prestação de alguns serviços necessários ao funcionamento do porto, houve quem se antecipasse e chegasse primeiro ao modelo

inicialmente delineado. Também a forma de lá chegar não foi efetuada de igual forma por todos.

O porto de Leixões foi o primeiro a conseguir alcançar este modelo em pleno, porque foi também o primeiro a iniciar o processo de concessões ao setor privado das atividades comerciais dos portos. O seu primeiro objetivo passou por corrigir todas as imperfeições que considerava serem prejudiciais à competitividade da empresa em mercado concorrencial.

O porto de Sines também já consolidou o modelo de gestão *landlord port* quanto aos restantes portos o processo ainda não está completo.

No porto de Lisboa o modelo de *landlord port* ficou praticamente concluído com a concessão de serviço público da atividade de cruzeiros (junho, 2014), existindo, ainda, a atividade da náutica de recreio que está a ser explorada diretamente pela APL.

No porto de Setúbal o modelo de *landlord port* está implementado em 95%, encontrando-se por concessionar a atividade de náutica de recreio que está a ser operada diretamente pela APSS, prevendo atingir a consolidação do modelo em 2016. Note-se que, apesar do cais Ro-Ro não se encontrar concessionado não é intenção da empresa proceder à sua concessão em virtude de o mesmo não possuir equipamento e estar a ser usado por mais do que um operador com parques na retaguarda, e de acordo com as atuais condições operacionais e de mercado esta é a melhor forma de o manter otimizado.

No porto de Aveiro o modelo de *landlord port*, está implementado a 70%, devendo os restantes 30% serem promovidos até 2017, através da concessão dos guindastes que já começaram a ser substituídos por guindastes privados e a serem introduzidos nos terminais.

Apesar de ser determinante o modelo de governação aplicado, o desempenho não é apenas influenciado pelo seu nível de atividade mas também pela gestão dos seus recursos. Veja-se o impacto que teve as greves dos operadores portuários sobretudo em 2011, nos portos de Lisboa, Setúbal e Aveiro, fazendo diminuir a produtividade desses portos. Os portos de Leixões e Sines não foram afetados por este fator em virtude de terem antecipado as negociações. Agora com a nova lei do trabalho portuário (Lei n.º 3/2013¹²¹) e a respetiva negociação com os sindicatos dessas classes operárias, deu-se

¹²¹ Primeira alteração ao DL n.º 280/93, de 13 de agosto.

um passo importante no sentido de melhorar a performance desses portos, caminhando para uma cultura de produtividade.

O porto de Lisboa é aquele que tem tido ao longo do tempo o maior número de conflitualidades desde a mão-de-obra, o que só por si agrava a fatura portuária, a conflitos com os parceiros sociais, situação que tem conduzido a um desvio das cargas pertencentes ao seu *hinterland* natural para outros portos, o que poderá explicar um nível médio de movimentação de mercadorias praticamente nulo (0,2%).

Ao longo dos anos a discrepância dos critérios de financiamento dos diferentes portos, quer através de rendas, taxas e tarifas tem sido um fator que levou a diferentes desempenhos. Também a forma de financiamento do investimento. Neste âmbito, a recente reforma do setor portuário, ainda em curso, que tem sido conduzida pelo ME com a colaboração das próprias administrações portuárias, vai no sentido de se definirem critérios de equilíbrio no que concerne às rendas das concessões e política tarifária, assim como relativamente ao financiamento dos portos, tendo em conta a capacidade e racionalidade dos investimentos em cada um, através de uma correta planificação (PETI, 2014-2020).

Apenas durante um único período de 3 anos (2008-2010) foram definidos objetivos de desempenho para os portos, através de contratos de gestão, sem continuidade, onde se evidência, nesses anos, um crescimento da rendibilidade operacional, que teve continuidade, com exceção da APA que em 2011 e 2012, por efeito das greves dos estivadores (que teve um grande impacto), não conseguiu esse objetivo, acabando por regressar ao ciclo de crescimento em 2013. Nesta linha, parece da maior urgência estabelecer contratos de gestão. Impor novamente a inclusão nos contratos de gestão de indicadores de desempenho em linha com os objetivos traçados é fundamental.

As medidas de restrições orçamentais que têm sido impostas pelo governo não se compadecem com o ritmo de crescimento dos portos, daí que em 2013 os trabalhadores das administrações portuárias já tenham sido excecionados da aplicação das reduções remuneratórias. A ver pelo comportamento da rendibilidade operacional, apesar de efeito muito reduzido decorrente do horizonte temporal curto. Este tipo de restrições não promove o crescimento, antes pelo contrário, asfixia as empresas que deixam num curto espaço de tempo de ter margem para poder crescer ao ritmo que é essencial.

Sem dúvida que resultaram ganhos de evolução assinaláveis para os portos. É certo que os seus objetivos não foram todos alcançados, até porque têm existido falhas ao nível da regulação do setor portuário, que se tem pautado por um organismo regulador sem os

meios e as competências necessárias para exercer um efetivo controle da atividade do setor. Também a falta de acessibilidades adequadas tem impedido uma utilização mais eficiente dos recursos gastos. De qualquer forma é visível a profunda alteração do papel dos portos na economia, que vai para além das questões operacionais pois a sua razão de existência enquanto porto tem um papel fundamental no desenvolvimento económico do país e da região.

5.2 Contributo para a Gestão

Este estudo poderá sensibilizar os gestores dos portos para a importância de dispor de indicadores de qualidade do serviço e da sua articulação com os vários intervenientes no porto no sentido de permitir melhorar o seu desempenho. Cada vez mais os custos indiretos relacionados com os tempos médios de permanência dos navios em porto (contribuem para um maior ou menor encargo do transporte marítimo) ou com o transporte da carga entre as instalações dos seus proprietários e os portos são de extrema relevância, porque quanto mais otimizados forem os tempos em porto menores serão os custos da carga associados. Uma atitude pró-ativa na tomada de decisões e chegar primeiro ao destino pode fazer toda a diferença no desempenho futuro.

5.3 Limitações

O estudo levado a cabo teve como principal limitação a quase ausência/insuficiência de informação relativamente a elementos quantitativos de eficiência operacionais, que tinha como objetivo calcular a qualidade do serviço prestado pelos portos. Assim, não foi possível completar a base de dados com esses *inputs* e como consequência efetuar a respetiva análise. Neste âmbito era suposto dispor de informação que permitisse calcular os tempos médios do navio em porto e a produtividade das operações do navio, tendo-se para o efeito determinado os indicadores (Quadro 5.1) com base na prática do setor.

Quadro 5.1 Indicadores de atividade

Indicador	Fórmula	Unidade
Tempos médios do navio em porto		
• Tempo médio de espera dos navios	• $N.^{\circ}$ horas de espera/ $N.^{\circ}$ navios no Terminal	horas/navio
• Tempo médio de acostagem dos navios	• $N.^{\circ}$ horas de acostagem/ $N.^{\circ}$ de navios no terminal	horas/navio
• Tempo médio de estadia dos navios	• Total de horas em portã(de horas de espera+ de horas de acostagem)/ $N.^{\circ}$ de navios no terminal)	horas/navio
Produtividade das operações do navio		
• Toneladas por hora de trabalho efetivo dos navios	• Toneladas movimentadas/ $N.^{\circ}$ horas de trabalho efetivo	Toneladas/hora
• Toneladas por hora de operações dos navios	• Toneladas movimentadas/ $N.^{\circ}$ horas de operações dos navios	Toneladas/hora
• Toneladas por hora de acostagem dos navios	• Toneladas movimentadas/ $N.^{\circ}$ horas de acostagem dos navios	Toneladas/hora

Fonte: Própria

Considerando que é da maior relevância determinar a eficiência operacional do porto estas são variáveis que podem ser de grande utilidade. Num plano macro, a competitividade de um porto, ou sistema portuário, deve ser vista pela sua capacidade de integração nas redes de transportes contribuindo para a redução do custo global (custos diretos e indiretos) e da eficiência global das redes em que se integra. Daí a sua enorme importância estratégica.

5.4 Desenvolvimentos Futuros

O estudo desenvolvido não se esgota nesta dissertação, devido à imensa complexidade e atores que envolve a atividade portuária. Pretende-se com esta investigação suscitar muitas mais ideias e estimular estudiosos para aprofundarem sobre o tema outras vertentes de trabalho e outros pontos de vista.

Dada a importância que os portos têm no desenvolvimento económico do país, será da maior importância desenvolver outros estudos, teóricos ou empíricos, para os quais deverão ser considerados os resultados obtidos de trabalhos anteriores na temática escolhida, contribuindo dessa forma para aprofundar o conhecimento científico.

Da experiência adquirida nesta investigação, sugerem-se dois tópicos de trabalho, que carecem de ser aprofundados:

- O efeito comparativo entre o período pós 1998 e anterior a 1998.
- O contributo da APDL na APVC (sob a sua gestão desde 2008) e da APA na APFF (sob a sua gestão desde 2008).

Há também o desenvolvimento de outros dois trabalhos que se consideram da maior importância para o setor portuário:

- A avaliação da eficiência dos portos comerciais, dado que o foco principal se tem concentrado na melhoria da eficiência dos portos nacionais e identificar as consequentes ineficiências existentes.
- A importância dos portos de pesca na atividade económica do país e seu contributo na atividade económica internacional.

5.5 Considerações Finais

Ao nível dos portos da União Europeia, é evidente a reduzida escala dos portos nacionais em face dos maiores portos europeus. Portugal, em 2012, contribuiu com 2% das toneladas de mercadorias movimentadas encontrando-se na 15.^a posição no *ranking* europeu, num universo de 28 países, enquanto a Espanha, nosso concorrente direto, contribuiu com 11% e encontra-se na 4.^a posição do *ranking* europeu (Anexo 4).

Os portos portugueses têm de estar preparados para crescer e como tal será necessário dar continuidade ao ciclo de investimentos, não só no alargamento da capacidade instalada, como também nas acessibilidades de forma a potenciar as infraestruturas existentes e futuras, para poderem aproveitar as oportunidades que se colocam a nível internacional. A título de exemplo refira-se a oportunidade da conquista de mercado que se coloca a Portugal, decorrente das negociações em curso entre os Estados Unidos da América e a União Europeia no sentido de se estabelecer um acordo comercial entre os dois Estados, situação que coloca Portugal numa posição privilegiada em termos geográficos, relativamente às trocas comerciais entre o mercado asiático e americano.

De acordo com os dados do Eurostat, o setor portuário tem evoluído sempre a um ritmo superior ao do produto interno bruto (PIB) a preços constantes. Em 2013, o crescimento da movimentação de mercadorias é muito superior ao do PIB na economia portuguesa (Anexo 6). Este crescimento, embora relacionado com o crescimento sustentado dos portos, está diretamente relacionado com: (i) o aumento das importações, que já começou a sentir-se na economia; (ii) o aumento das exportações; (iii) e a movimentação de carga que os portos portugueses estão a conseguir atrair mas que se destina a países terceiros.

É interessante ver, também, o caso do porto de Lisboa que apesar de não ter acompanhado o crescimento de movimentação de mercadorias, tem um papel fundamental na economia do país e em especial na região de Lisboa, porque não só tem

absorvido parte dos passageiros que tinham outros destinos, como tem contrariado o ciclo europeu, devido à conquista de novos mercados dentro e fora do espaço euro (Anexo 5).

Parece da maior urgência voltar a estabelecer-se contratos de gestão com os gestores públicos destas administrações portuárias. Aliás esta é uma obrigatoriedade legal que deverá ser cumprida com base nas orientações estratégicas promovidas pelo governo. No entanto, a definição de indicadores de desempenho deve cobrir todas as vertentes de atuação das administrações portuárias. Desta forma, permite não só avaliar o cumprimento das medidas definidas, mas também determinar o que medir. Se até aqui os prémios de desempenho foram medidos com base no lucro e no crescimento da atividade, de acordo com as novas regras fará igualmente sentido medir a atividade, mas também a eficiência, o que implicará a sua avaliação. Significa que para o sucesso destes objetivos terá que se envolver os concessionários, ou seja, para além dos prémios a atribuir ao gestor pelo grau de cumprimento, deverá ser atribuído um prémio ao concessionário numa lógica de desempenho integrado, porque se ele trazer mais carga ao porto significa um melhor desempenho para o porto.

Cada porto deve ser considerado como uma unidade de negócio e ter a sua própria gestão, que deve ser dirigida com autonomia por profissionais competentes e em harmonia com as respetivas comunidades portuárias. A gestão de cada porto não pode nem deve corresponder a um somatório das micropolíticas, devendo as linhas de atuação ser enquadradas por objetivos macroeconómicos, concebidos por uma política nacional que defenda os máximos interesses do país e em linha com as tendências do mercado internacional, pois a sua capacidade de integração nas cadeias logísticas internacionais constitui um fator importantíssimo de competitividade das empresas localizadas na sua área de influência, o *hinterland*.

Se durante anos a influência esteve do lado do lucro, ultimamente, de acordo com as regras que foram estabelecidas pelo ME, a pressão é colocada do lado da eficiência. Para além da redução que já foi operada na fatura portuária, por imposição governamental, tendo em conta a eliminação da taxa de utilização portuária à carga e alguma redução no fator mão-de-obra, esta é uma medida que terá de ter continuidade, conforme previsto no PETI 2014-2020. A redução da fatura portuária terá de passar por negociações entre as próprias administrações e os operadores portuários, porque a diminuição no preço implica melhorar os níveis de eficiência, para que se possam reduzir os custos de escala do navio com reflexos nos custos para o detentor da carga. A diminuição de preço não tem de implicar obrigatoriamente uma diminuição de receita

para as administrações portuárias porque se for seguida a tendência até aqui operada, de crescimento, serão esmagadas as margens mas compensado o preço pelo efeito quantidade. Portugal, enfrenta enormes desafios para os quais terá de ter capacidade para ter uma dimensão expressiva no seio da União Europeia e para que tal possa acontecer terá de ser melhor entre os melhores.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Fernando Neves – **Avaliação de desempenho para gestores**. Alfragide: Editora McGraw-Hill de Portugal, Lda., 1996. ISBN 972-8298-39-0.
- BATISTA DA COSTA, Carlos – **Auditoria Financeira**. Teoria e Prática. 9º ed. Lisboa: Rei dos Livros, 2009. ISBN 978-989-8305-11-4.
- CADBURY, Adrian – **The Financial Aspects of Corporate Governance**. London. Relatório. Gee (a division of Professional Publishing Ltd). 1992. ISBN 0-85258-913.
- CALDEIRINHA, Vítor – **Gestão Portuária II**. Milharado: Cargo Edições, Lda, 2011. ISBN 978-072-98324-5-1.
- CALDEIRINHA, Vítor – **Módulo 1.2 – Estratégia Portuária**. 2014. Curso de Especialização em Gestão Portuária. Módulo 1 - Estratégia Portuária e Modelos de Gestão.
- CÂMARA, Paulo - **Códigos de Governo das Sociedades**. Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários. Comissão do Mercado de Valores Mobiliários: 2000. pp. 65-90.
- COMISSÃO EUROPEIA – **A Comissão Europeia adota um pacote de medidas destinadas a melhorar a qualidade dos serviços nos Portos**. Proposta de Directiva relativa ao acesso ao mercado dos serviços portuários. IP/01/203. 2001. Bruxelas.
- COMISSÃO EUROPEIA - **Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e os mares**. Livro Verde. 2006. Luxemburgo. ISBN 92-79-01829-9.
- COMISSÃO EUROPEIA - **Portos marítimos europeus no horizonte de 2030: os desafios**. Nota Informativa. 2013. Bruxelas.
- COMISSÃO EUROPEIA - **Remuneração dos administradores: a Comissão estabelece novas orientações sobre a estrutura e a determinação da remuneração dos administradores**. Texto de Recomendação. IP/09/673. 2009. Bruxelas.
- COMISSÃO EUROPEIA - **Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos**. Livro Branco. 2011. Bruxelas.
- CORDEIRO, António Menezes – **Direito das Sociedades**. 2.ª ed. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2007. ISBN 978-972-40-3192-7.
- COUTINHO, Clara, & CHAVES, José - **O estudo de caso na investigação em Tecnologia Educativa em Portugal**. CIEd - Universidade do Minho. Revista Portuguesa de Educação. Vol.15, N.º 1 (2002), pp. 221-244.
- D'ALTE Sofia Tomé – **Conceito de Corporate Governance e sua possível Aplicação no**

- Modelo dos Hospitais, E.P.E. In **O Governo da Administração Pública**. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2013. ISBN 978-972-40-5091-1. p.p. 117 – 143
- ECO, Umberto – **Como Se Faz Uma Tese Em Ciências Humanas**. 13ª ed. Lisboa: Editorial Presença, 2007. ISBN 972-23-1351-7.
- FELICIO, J. Augusto – **Gestão: Os portos e a Governação Portuária**. Revista Cargo – Transportes & Logística. Ano XXIII, N.º 245 (2013 a), p.p. 18-21.
- FELICIO, J. Augusto – **Governação Portuária e Modelos de Porto**. Revista Cargo – Transportes & Logística. Ano XXIII, N.º 246 (2013 b), p.p. 20-23.
- FERNANDEZ, Maria del Mar Ibáñez– **Los Puertos de Mar en la Era Intermodal**. Bilbao: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco Duque de Wellington, 1993. ISBN 84-457-0320-X.
- FONSECA, Álvaro João Fernandes - **Contribuição para o estudo das parcerias público – privadas no sector portuário em Portugal (Análise do caso do Terminal de Contentores de Alcântara)**. Lisboa: Instituto Superior Técnico. 2012, Tese de Mestrado.
- FONSECA, Bárbara - **Reforma e Eficiência Portuária: O Porto de Aveiro**. Aveiro. Universidade de Aveiro. 2012. Tese de Mestrado.
- FUKUYAMA, Francis – **A Construção dos Estados – Governação e Ordem Mundial no Século XXI**: Lisboa: Grádiva – Publicações, Lda, 2006. ISBN989-616-092-9.
- GABINETE, Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – **Política Marítimo – Portuária Rumo ao Século XXI Livro Branco**. Lisboa: Editideias – Edição e Produção, Lda, 1999. ISBN 972-98322-0-X.
- GONZALEZ, M.M. and Trujillo, L. - **Efficiency Measurement in the Port Industry: a Survey of Empirical Evidence**. 2007. City University. London.
- IDE, Instituto Dinâmica do Espaço – **Estudo Prévio de Fundamentação e de Viabilidade para a Gestão Regionalizada dos Portos de Peniche, Nazaré e São Martinho do Porto**. Relatório para a Associação de Municípios do Oeste. 2003.
- JENSEN, Michael; MECKLING, William - **Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure**. Journal of Financial Economics. vol. 3, N.º 4 (1976), pp. 305-360.
- Liu, Z. - **The Comparative Performance of Public and Private Enterprise. The Case of British Ports**. Journal of Transport Economics and Policy. Vol. 29, N.º 3 (1995), pp. 263-274.
- MATOS, Pedro – **A Relação entre os Accionistas e os Gestores de Sociedades Cotadas: Alguns Problemas e Soluções**. Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários. Comissão do Mercado de Valores Mobiliário. N.º 33 (2009), pp. 93-104.

- MINISTÉRIO DA ECONOMIA – **PETI - Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014-2020**. Abril, 2014.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - **Programa de Estabilidade e Crescimento 2010 – 2013**. Março, 2010.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - **Programa de Estabilidade e Crescimento 2011 – 2014**. Março, 2011.
- MOPTC, Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações – **Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo Portuário**: Lisboa, 2006.
- MOREIRA, José; JALALI, Carlos & ALVES, André – **Estado, Sociedade Civil e Administração Pública**: Coimbra. Edições Almedina, S.A., 2008. ISBN978-972-40-3388-1.
- MOREIRA, Paulo - **A análise de Sines como ativo geoestratégico nacional um cluster suportado nas redes marítimas mundiais**. Lisboa. ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa. 2012. Tese de Mestrado.
- NIGRA, Stefano - **A Eficiência no Sector Portuário Aplicação de Técnicas Não Paramétricas**. Lisboa: Instituto Superior Técnico – Universidade Técnica de Lisboa. 2010. Tese de Mestrado.
- OCDE – **Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises**. Paris: OECD Publications Service. 2005.
- OCDE - **Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE**. Paris: OECD Publications Service. 2004.
- OLIVEIRA, Luís Valente – **Ligar a Europa – Política Regional e de Transportes**: Revista Panorama. Bruxelas. (2011), p.p. 9. ISSN 1725-8154.
- OSÓRIO, António – **Privatizações e Eficiência Económica – O Caso dos Portos Portugueses**. Porto: Faculdade de Economia da Universidade do Porto. 1993. Tese de Mestrado.
- PWC – **Leme – Barómetro PWC da Economia do Mar**, 2012.
- ROCHA, Amadeu – **Modulo 1.4 - Concessões e Licenciamentos Portuários**. 2014. Curso de Especialização em Gestão Portuária. Modulo 1 - Estratégia Portuária e Modelos de Gestão.
- ROCHA, Amadeu – **O Papel da Administração Pública e o Envolvimento do Sector Privado na Gestão dos Portos Portugueses**. Leça da Palmeira: APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, 2005. ISBN 972-99452-1-7.
- ROCHA, Isabel; VIEIRA, Duarte & Advogados da RMV & Associados – Sociedade de Advogados - **Código Comercial, Código das Sociedades Comerciais e Legislação Complementar**. 5ª Ed. Porto: Porto Editora, 2013. ISBN 978-972-0-01787-1.

- ROCHA, J. A. – **Gestão Pública e Modernização Administrativa**: Lisboa: INA Editora, 2014. ISBN 978-989-8096-26-5.
- RODRIGUES, Jorge – **Avaliação do desempenho das organizações**. Lisboa: Escolar Editora, 2010. ISBN 978-972-592-291-0.
- RODRIGUES, Jorge – **Corporate Governance: Uma Introdução**. Mangualde: Edições Pedagogo, Lda., 2008. ISBN 978-972-8980-56-6.
- SANTANA, Maria José (SRS Advogados) & Campos, Neuza Pereira (SRS Advogados) - **Código de Governo de Entidades do Terceiro Setor**. Porto: Edições Periódicas e Multimedia, Lda, 2013. ISBN 978-989-98703-0-7.
- SARBANES-OXLEY. USA: **Act to protect investors by improving the accuracy and reliability of corporate disclosures made pursuant to the securities laws and for other purposes, United States Congress**. Act. 107-204. 2002.
- SEABRA, Miguel; RODRIGUES, Jorge; MATA, Carlos; SIMÕES, José – **Responsabilidade Social das Organizações: Perspectivas de Investigação**. Mangualde: Edições Pedagogo, Lda, 2008. ISBN 978-972-8980-68-9.
- SILVA, Artur Santos - **Corporate Governance e Interesse Público – IPG**. X Congresso dos ROC. Centro de Congressos do Estoril. Estoril, 2006.
- SILVA, Artur Santos [et al.] - **Livro Branco sobre Corporate Governance em Portugal**. Instituto Português de Corporate Governance. Lisboa. 2006.
- TRIBUNAL DE CONTAS - **Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal**: Relatório de Auditoria N.º 28/2013 - 2.ª secção. 2013. Tribunal de Contas.
- TRIBUNAL DE CONTAS – **Auditoria à APVC – Administração do Porto de Viana do Castelo, S.A.**: Relatório de Auditoria n.º 06/2013 – 2.ª secção. 2013. Tribunal de Contas.
- VASCONCELES, Jorge – Governo e Regulação (governar sem governo, regular sem regulador?) In **Estado, Sociedade Civil e Administração Pública**. Coimbra: Edições Almedina, S.A., 2008. ISBN978-972-40-3388-1. p.p. 179 - 203
- WINTER, Jaap & All – **The High Level Group of Company Law Experts - Report on a Modern Regulatory Framework for Company Law in Europe**. Chapter III Corporate Governance. Brussels. 2002, pp. 43-77.
- WORLD BANK – Port Reform Toolkit. In alternative port management structures and ownership models. Washinton: 2ª Ed. World Bank, 2007. ISBN-13: 978-0-8213-6607-3. p.p. 69-130.
- Yin, Robert K. - **Case study research: design and methods**: 2ª Ed. United Kingdom: SAGE Publications. 1994. ISBN: 0-8039-5662-2.

Documentos consultados *on-line*

ASSOCIAÇÃO DE PORTOS DE PORTUGAL – **Objetivos da APP** [Em linha]. [Consult. 22 jul. 2014]. Disponível em: <http://www.portosdeportugal.pt/menu/index.php?x=150>.

CALDEIRINHA, Vítor - **Governança dos portos: modelos alternativos**. Transportes em Revista [Em linha]. (16 abr. 2012). [Consult. 15 mar. 2014]. Disponível em: <http://www.transportesemrevista.com/Default.aspx?tabid=210&language=pt-PT&id=4166&130écn=undefined>.

CMVM - **Código de Governo das Sociedades** [Em linha]. (2007). [Consult. 09. ago. 2014]. Disponível em: http://www.cmvm.pt/CMVM/Recomendacao/Recomendacoes/Soccot/Soccot_Set2007/Documents/f6bac7142a7447fa89b0e8f3d91bea0bCodigoGS15022008_2_.pdf.

CMVM - **Governo das Sociedades Anónimas: Propostas de Alteração ao Código das Sociedades Comerciais**. Processo de Consulta Pública N.º 1/2006 [Em linha]. (2006). [Consult. 25. agosto. 2014]. Disponível em: http://www.cmvm.pt/CMVM/Comunicados/Comunicados/Documents/56be6a08403749cbbfdada63db3da0aaproposta_alter_csc.pdf.

INSTITUTO PORTUGUÊS CORPORATE GOVERNANCE - **Código de Governo das Sociedades** [Em linha]. (2014). [Consult. 09. ago. 2014]. Disponível em: http://www.cgov.pt/images/stories/ficheiros/codigo_de_governo_das_sociedades_d_o_ipcg.pdf.

GOVERNO PORTUGUÊS - **Memorando de Entendimento sobre as Condicionais de Política Económica**: [Em linha]. (2011). [Consult. 19. agosto. 2014]. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/1160817/1R_MoU_PT_20110901.pdf.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS - **Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015** [Em linha]. (2011). [Consult. 19. ago. 2014]. Disponível em: <http://www.min-financas.pt>.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS - **Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016** [Em linha]. (2012). [Consult. 19. ago. 2014]. Disponível em: <http://www.min-financas.pt>.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS - **Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017** [Em linha]. (2013). [Consult. 19. ago. 2014]. Disponível em: <http://www.min-financas.pt>.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS - **Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018** [Em linha]. (2014). [Consult. 19. ago. 2014]. Disponível em: <http://www.min-financas.pt>.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS - **Programa de Estabilidade e Crescimento 2010- 2013** [Em linha]. (2010). [Consult. 19. ago. 2014]. Disponível em: <http://www.min-financas.pt>.

MONTEIRO, Sérgio (Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e

Comunicações) - **5 +1 Plano de redução de custos portuários**. Apresentação pública em 7 de agosto de 2012. [Consult. 15 mar. 2014]. Disponível em: <http://www.transportesemrevista.com/LinkClick.aspx?fileticket=ZeilenAtLcM%3D&ta bid=387>.

NEVES, João Carvalho – **Governance e Teoria da agência** [Em linha]. Diário de Notícias. (nov. 2006). [Consult. 16 set. 2014]. Disponível em: http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content_id=648449&page=-1.

PRATA, Ana - **O Desenvolvimento Portuário Português: as primeiras Juntas Autónomas e o Iº Plano Portuário Nacional**. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – Universidade Nova de Lisboa. Instituto de História Contemporânea [Em linha]. [Consult. 17 set. 2014]. Disponível em: <http://www.iseg.utl.pt/aphes30/docs/progdocs/ANA%20PRATA.pdf>.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS - **Programa do XIX Governo Constitucional**. 2011. [Em linha]. [Consult. 04 nov. 2014]. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf.

REIS, Marta - **Carlos Tavares defende regras de bom governo às empresas públicas**. [Em linha]. Jornal Económico. (11 mar. 2011). [Consult. 17. agosto. 2014]. Disponível em: http://economico.sapo.pt/noticias/carlos-tavares-defende-extensao-das-regras-de-bom-governo-as-empresas-publicas_113370.html.

ROCHA, Amadeu – **A gestão e a concessão das áreas portuárias**. 2012. [Em linha]. [Consult. 15 mar. 2014]. Disponível em: http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/a_gestao_e_a_concessao_das_areas_portuarias.pdf.

SECRETÁRIO DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - **PREMAC - Plano de Redução e Melhoria da Administração Central**. 2011. [Em linha]. [Consult. 18. setembro. 2014]. Disponível em: <file:///C:/Users/DGTF/Downloads/multimedia-associa-electron-e1463.pdf>

SILVA, Alex Sandro Rodrigues [et al.] - **A Lei Sarbanes Oxley e Seus Efeitos nas Transparências para os Investidores Brasileiros em Empresas S/A** [Em linha]. São Paulo. (dez. 2007) [Consult. 31 out. 2013]. Disponível em: http://www.praticacontabil.com/contadorperito/Lei_Sarbanes_Oxley_e_seus_efeitos.pdf.

Legislação

Decreto n.º 12:757 - **Lei dos Portos**: publicado no DR I Série – Número 271, 4 de dezembro de 1926. Ministério do Comércio e Comunicações – Administração Geral dos Serviços Hidráulicos.

Decreto n.º 14:718 - **Lei Orgânica das Juntas Autónomas dos Portos**: publicado no DR I Série – Número 274, 12 de dezembro de 1927. Ministério do Comércio e

Comunicações – Administração Geral dos Serviços Hidráulicos.

Decreto n.º 14:782 - **Regulamento Geral das Juntas Autónomas dos Portos:** publicado no DR I Série – Número 284, 23 de dezembro de 1927. Ministério do Comércio e Comunicações – Administração Geral dos Serviços Hidráulicos.

Decreto Regulamentar n.º 1/2014 - **Estabelece a missão, atribuições, a organização e o funcionamento da Unidade Técnica:** publicado no DR 1.ª Série – Número 28, 24 de fevereiro de 2014. Ministério das Finanças.

Decreto Regulamentar n.º 17/2012 - **Direção-Geral de Política do Mar – competências e atribuições:** publicado no DR 1.ª Série – Número 22, 31 de janeiro de 2012. Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Decreto-Lei n.º 11/2014 - **Lei Orgânica do Ministério da Economia:** publicado no DR I Série – Número 15, 22 de janeiro de 2014. Ministério da Economia.

Decreto-Lei n.º 126-C/2011 - **Lei Orgânica do Ministério da Economia e do Emprego:** publicado no DR I Série – Número 249, 29 de dezembro de 2011. Ministério da Economia e do Emprego.

Decreto-Lei n.º 133/2013 - **Regime Jurídico do Setor Público Empresarial:** publicado no DR 1ª Série – Número 191, 3 de outubro de 2013. Ministério das Finanças.

Decreto-Lei n.º 146/2007 - **Atribuições do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P.:** publicado no DR Série I – Número 82, 27 de abril de 2007. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Decreto-Lei n.º 156/2012 - **Lei Orgânica da Direção-Geral do Tesouro e Finanças:** publicado no DR Série I – Número 138, 18 de julho de 2012. Ministério das Finanças.

Decreto-Lei n.º 16/2014 - **Alteração das atribuições à Docapesca, SA:** publicado no DR Série I – Número 23, em 10 de fevereiro de 2014. Ministério da Agricultura e do Mar.

Decreto-Lei n.º 17/2014 - **Lei Orgânica do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia:** publicado no DR Série I – Número 24, 4 de fevereiro de 2014. Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

Decreto-Lei n.º 18/2014 - **Lei Orgânica do Ministério da Agricultura e do Mar:** publicado no DR Série I – Número 24, 4 de fevereiro de 2014. Ministério da Agricultura e do Mar.

Decreto-Lei n.º 210/2008 - **Criação da APFF, SA:** publicado no DR Série I – Número 213, 3 de novembro de 2008. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Decreto-Lei n.º 211/2008 - **Criação da APVC, SA:** publicado no DR Série I – Número 213, 3 de novembro de 2008. Ministério das Obras Públicas, Transportes e

Comunicações.

Decreto-Lei n.º 224/2008 - **Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas:** publicado no DR Série I – Número 226, 20 de novembro de 2008. Ministério das Finanças e da Administração pública.

Decreto-Lei n.º 226-A/2007 - **Regime de Utilização dos Recursos Hídricos:** publicado no DR Série I – Número 105, em 31 de maio de 2007. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Decreto-Lei n.º 236/2012 - **Lei Orgânica do Instituto da Mobilidade dos Transportes, I.P.:** publicado no DR Série I – Número 211, 31 de outubro de 2012. Ministério da Economia e do Emprego.

Decreto-Lei n.º 236/2012, **Lei Orgânica do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.:** publicado no DR Série I – Número 211, 31 de outubro de 2012. Ministério da Economia e do Emprego.

Decreto-Lei n.º 257/2002 - **Criação do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos:** publicado no DR Série I - A – Número 270, 22 de novembro de 2002. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

Decreto-Lei n.º 262/86 - **Aprova o Código das Sociedades Comerciais:** publicado no DR no DR Série I – Número 201, 2 de setembro de 1986. Ministério da Justiça.

Decreto-Lei n.º 273/2000 - **Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente:** publicado no DR Série I – Número 259, 9 de novembro de 2000. Ministério do Equipamento Social.

Decreto-Lei n.º 298/93 - **Regime Jurídico da Operação Portuária:** publicado no DR Série I - A – Número 202, 28 de agosto de 1993. Ministério do Mar.

Decreto-Lei n.º 300/2007 - **Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado e das Empresas Públicas:** publicado no DR 1ª Série – Número 162, 23 de agosto de 2007. Ministério das Finanças e das Administração Pública.

Decreto-Lei n.º 324/94 - **Bases Gerais das Concessões de serviço Público da Movimentação de Cargas em Áreas Portuárias:** publicado no DR I Série - A – Número 301, 30 de dezembro de 1994. Ministério do Mar.

Decreto-Lei n.º 331/98 - **Criação do Instituto Marítimo Portuário:** publicado no DR Série I - A – Número 254, em 3 de novembro de 1998. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Decreto-Lei n.º 332/98 - **Criação do Instituto Portuário do Sul:** publicado no DR Série I - A – Número 254, em 3 de novembro de 1998. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Decreto-Lei n.º 333/98 - **Criação do Instituto Portuário do Norte:** publicado no DR Série I - A – Número 254, em 3 de novembro de 1998. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

- Decreto-Lei n.º 334/98 - **Criação do Instituto Portuário do Centro**: publicado no DR Série I - A – Número 254, em 3 de novembro de 1998. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.
- Decreto-Lei n.º 335/98 - **Criação da APDL, SA**: publicado no DR I Série - A – Número 254, 3 de novembro de 1998. Ministério do Equipamento. Planeamento e da Administração do Território.
- Decreto-Lei n.º 336/98 - **Criação da APL, SA**: publicado no DR I Série- A – Número 254, 3 de novembro de 1998. Ministério do Equipamento. Planeamento e da Administração do Território.
- Decreto-Lei n.º 337/98 - **Criação da APS, SA**: publicado no DR I Série- A – Número 254 3 de novembro de 1998. Ministério do Equipamento. Planeamento e da Administração do Território.
- Decreto-Lei n.º 338/98 - **Criação da APSS, SA**: publicado no DR Série I - A – Número 254, 3 de novembro de 1998. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.
- Decreto-Lei n.º 339/98 - **Criação da APA, SA**: publicado no DR Série I - A – Número 254, 3 de novembro de 1998. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.
- Decreto-Lei n.º 348/86 - **Bases Gerais dos Estatutos dos Portos**: publicado no DR Série I – Número 239, 16 de outubro de 1986. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
- Decreto-Lei n.º 37:754 - **Estatuto das Juntas Autónomas dos Portos**: publicado no DR Série I – Número 34, 18 de fevereiro de 1950. Ministério das Comunicações.
- Decreto-Lei n.º 44/2014 - **Transferência dos portos comerciais de Faro e de Portimão do IPTM, I.P., para a APS, S.A.**: publicado no DR Série I - A – Número 56, 20 de março de 2014. Ministério da Economia.
- Decreto-Lei n.º 46/2002 - **Competências das Autoridades Portuárias**: publicado no DR Série I - A – Número 52, 2 de março de 2002. Ministério do Equipamento Social.
- Decreto-Lei n.º 48/2002 - **Regulamento Geral do Serviço de Pilotagem**: publicado no DR Série I - A – Número 52, 2 de março de 2002. Ministério do Equipamento Social.
- Decreto-Lei n.º 486/99 - **Aprova o Código de Valores Mobiliários**: publicado no DR no DR Série I-A – Número 265, 13 de novembro de 1999. Ministério das Finanças.
- Decreto-Lei n.º 49-A/2012 - **Direcção-Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos competências e atribuições**: publicado no DR Série I – Número 43, 29 de fevereiro de 2012. Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.
- Decreto-Lei n.º 555/99, **Regime Jurídico da Urbanização e Edificação**: publicado no DR Série I - A – Número 291, 16 de dezembro de 1994. Ministério do Equipamento,

do Planeamento e da Administração do Território.

Decreto-Lei n.º 558/99 - **Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado e das Empresas Públicas**: publicado no DR 1ª Série – Número 292, 17 de dezembro de 1999. Ministério das Finanças.

Decreto-Lei n.º 65-A/2011 - **Prestação de informação financeira necessária ao controlo da execução orçamental**: publicado no DR Série I – Número 95-suplemento, 17 de maio de 2011. Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Decreto-Lei n.º 68/2012 - **Lei Orgânica do Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I. P.**: publicado no DR Série I – Número 57, 20 de março de 2012. Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Decreto-Lei n.º 7/2012 – **Orgânica do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território**: publicado no DR Série I – Número 12, 17 de janeiro de 2012. Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Decreto-Lei n.º 71/2007 – **Estatuto do Gestor Público**: publicado no DR Série I – Número 61, 27 de março de 2007. Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Decreto-Lei n.º 76-A/2006 - **Alteração ao Código das Sociedades Comerciais**: publicado no DR Série I - A – Número 63, 29 de março de 2006. Ministério das Finanças e da Administração Pública e da justiça.

Decreto-Lei n.º 77/2014 - **Alteração dos Estatutos do Instituto da Mobilidade dos Transportes, I.P.**: publicado no DR Série I – Número 92, 14 de maio de 2014. Ministério da Economia.

Decreto-Lei n.º 78/2014 - **Lei Orgânica da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes**: publicado no DR Série I – Número 92, 14 de maio de 2014. Ministério da Economia.

Decreto-Lei n.º 8/2012 – **Estatuto do Gestor Público**: publicado no DR Série I – Número 13, 18 de janeiro de 2012. Ministério das Finanças.

Despacho 12100/2013 - **Delegação de Competências do Ministro da Economia nos Secretários de Estado**: publicado no DR Série 2.ª – Número 183, 23 de setembro de 2013. Ministério da Economia.

Despacho n.º 11841/2013 - **Delegação de Competências da Ministra das Finanças na Secretária de Estado do Tesouro**: publicado no DR 2.ª Série – Número 176, 12 de setembro de 2013. Ministério das Finanças.

Despacho n.º 4663-A/2014 - **Competências atribuídas à Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.**: publicado no DR Série 2.ª - N.º 63, 31 de março de 2014. Secretária de Estado do Tesouro.

- Despacho n.º 9870/2009 - **Monitorização dos PMP**: publicado no DR Série 2.ª – Número 71, 13 de abril de 2009. Ministério das Finanças.
- Directiva 2006/43/CE do Parlamento Europeu e do Conselho - **Revisão legal das contas anuais e consolidadas**: 17 de maio de 2006, Jornal Oficial nº L 157 de 17/05/2006.
- Directiva 2010/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho - **Formalidades de declaração exigidas aos navios à chegada e/ou à partida dos portos dos Estados-Membros**: 20 de outubro de 2010, Jornal Oficial nº L 283/1 de 29/10/2010.
- Directiva 84/253/CEE do Conselho - **Aprovação das pessoas encarregadas da fiscalização legal dos documentos contabilísticos**: 10 de Abril de 1984, fundada no n.º 3, alínea g), do artigo 54.º do Tratado CEE. Jornal Oficial n.º L 126 de 12/05/1984.
- Lei n.º 12-A/2010 - **Aprovação de um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no PEC**: publicada no DR Série I – Número 125, 30 de junho de 2010. Assembleia da República.
- Lei n.º 18/2013 - **Autoriza o Governo a aprovar os princípios e regras gerais aplicáveis ao setor público empresarial, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas, bem como a alterar os regimes jurídicos do setor empresarial do Estado e das empresas públicas e a complementar o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais**: publicada no DR Série I – Número 34, 18 de fevereiro de 2013. Assembleia da República.
- Lei n.º 3/2013 - **Regime jurídico do trabalho portuário**: publicada no DR Série I – Número 9, 14 de janeiro de 2013. Assembleia da República.
- Lei n.º 37/2013 – **Sétima alteração à Lei de Enquadramento Orçamental**: publicada no DR Série I-A – Número 113, 14 de junho de 2013. Assembleia da República.
- Lei n.º 3-B/2010 - **Orçamento do Estado para 2010**: publicada no DR Série I – Número 82, 28 de abril de 2010. Assembleia da República.
- Lei n.º 54/2005 - **Lei da Titularidade dos Recursos hídricos**: publicada no DR Série I – Número 219, 15 de novembro de 2005. Assembleia da República.
- Lei n.º 55-A/2010 - **Orçamento do Estado para 2011**: publicada no DR Série I – Número 253, 31 de dezembro de 2010. Assembleia da República.
- Lei n.º 58/2005 - **Lei da Água**: publicada no DR Série I – Número 249, 12 de dezembro de 2005. Assembleia da República.
- Lei n.º 64/2011 - **Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado e Princípios e Normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado**: publicada no

- DR Série I – Número 244, 22 de dezembro de 2011. Assembleia da República.
- Lei n.º 64-B/2011 - **Orçamento do Estado para 2012**: publicada no DR Série I – Número 250, 30 de dezembro de 2011. Assembleia da República.
- Lei n.º 66-B/2012 - **Orçamento do Estado para 2013**: publicada no DR Série I – Número 252, 31 de dezembro de 2012. Assembleia da República.
- Lei n.º 75-A/2014 – **Segunda alteração ao Orçamento do Estado para 2014**: publicada no DR Série I – Número 188, 30 de setembro de 2014. Assembleia da República.
- Lei n.º 8/2012 - **Regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas**: publicada no DR Série I – Número 37, 21 de fevereiro de 2012. Assembleia da República.
- Lei n.º 83-C/2013 - **Orçamento do Estado para 2014**: publicada no DR Série I – Número 253, 31 de dezembro de 2013. Assembleia da República.
- Lei n.º 91/2001 – **Aprovação da Lei de Enquadramento Orçamental**: publicada no DR Série I-A – Número 192, 20 de agosto de 2001. Assembleia da República.
- Regulamento 4/2013 - **Governo das Sociedades**: publicado no DR Série 2.ª - E – Número 147, 1 de agosto de 2013. CMVM.
- Regulamento n.º 1/2014 - **Registo de auditores na CMVM e seus deveres**: publicado no DR Série 2.ª – Número 131, 10 de julho de 2014. CMVM.
- Regulamento n.º 5/2008 - **Deveres de Informação**: publicado na Série 2.ª - E – Número 200, em 15 de outubro de 2008. OROC.
- Regulamento n.º 551/2011 – **Código de Ética dos Revisores Oficiais de Contas**: publicado na Série 2.ª – Número 198, em 14 de outubro de 2011. CMVM.
- Resolução da Assembleia da República n.º 29/2010 - **Programa de Estabilidade e Crescimento para 2010-2013**: publicada no DR, série I — Número 70, 12 de abril de 2010. Assembleia da República.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2002 - **Revisão dos critérios de reembolso de despesas com telefones domiciliários e com telefones móveis para uso oficial**: publicado no DR Série I – Número 195, 24 de agosto de 2002, da Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2014 - **Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020**: publicada no DR Série I – Número 30, 12 de fevereiro de 2014. Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2012 – **Definição de categorias e critérios para fixação do vencimento mensal dos gestores públicos**: publicada no DR Série I – Número 32, 14 de fevereiro de 2012. Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008 - **Programa Pagar a Tempo e Horas**:

publicada no DR Série I – Número 38, 22 de fevereiro de 2008. Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2011 - **Plano Estratégico dos Transportes 2011-2015**: publicada no DR Série I – Número 216, 10 de novembro de 2011. Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007 – **Princípios de Bom Governo**: publicada no DR Série I – Número 62, 28 de março de 2007. Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2008 – **Orientações Estratégicas destinadas ao sector empresarial do Estado**: publicada no DR Série I – Número 79, 22 de abril de 2008. Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/98 - **Quadro de ação definido no âmbito do Livro Branco – Política marítimo-portuária**: publicada no DR Série I - B – Número 157, 10 de julho de 1998. Presidência do Conselho de Ministros.

Sites

<http://www.apdl.pt/>

<http://www.cgov.pt/>

<http://www.imarpor.pt/>

<http://www.portodeaveiro.pt/>

<http://www.portodelisboa.pt/>

<http://www.portodesetubal.pt/>

<http://www.portodesines.pt/>

Apêndices

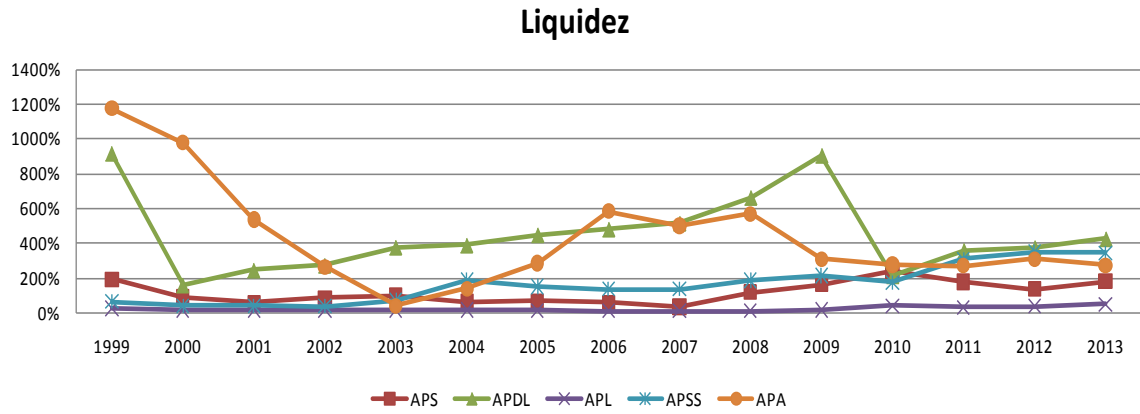
Apêndice 1 - Glossário

Estiva	É a execução das operações materiais de movimentação de cargas. É conferido às empresas de estiva o exclusivo da atividade de movimentação de cargas
Cais Público	Terminal portuário da propriedade do Estado
Calado	Profundidade de imersão do navio – distância entre a linha de água e o terminal exterior do navio
Carga fracionada	Carga geral que se apresenta avulsa, condicionada ou não, mas não agrupada em meios normalizados, tais como contentores, paletes, etc.
Carga geral	Mercadorias movimentadas que pelas suas características e, quando em grandes quantidades, não se transportam embaladas.
Carga Ro-Ro	Carga Roll on – Roll off, ou seja mercadoria que é movimentada pelos meios próprios (ex. automóveis ou camiões) e que pode ser embarcada sem necessidade de gruas ou outros sistemas de desembarque, em navios construídos especialmente para o efeito.
Feeder Port	Porto alimentador
Foreland	Zona de influência marítima
Hinterland	Zona de influência terrestre ligada ao porto e por ele servida
Hub Port	Porto concentrador
Infraestrutura de acesso Marítimo	Canais, zonas de Aproximação, quebra mares, molhes, fundeadouros, sinalização (luzes, boias).
Infraestrutura de acesso Terrestre	Estradas, caminho-de-ferro, canais de navegação interiores
Infraestrutura Portuária	Cais, docas, bacias, áreas de armazenagem, vias internas (rodovia, ferrovia).
Panamax	São os navios que, devido às suas dimensões, alcançaram o tamanho limite para passar nas eclusas do Canal do Panamá. Isso significa um comprimento de 1000 pés (305 m), uma boca de 110 pés (33,5 m) e um calado de 85 pés (26 m).
Post-Panamax	Navios de contentores de grande porte – capacidade de carga que varia entre 3.500 e 5.000 TEU.
Rebocador	Navio de pequeno porte com motores potentes e alta

	capacidade de manobra, projetado para empurrar, puxar e rebocar outras embarcações em manobras delicadas como atracação e desatracação.
Ro-Ro (Roll-on e Roll-off)	Cargueiro gigante com sistema de rolagem usado para transportar carga, tais como automóveis e outros veículos, de modo a que estes entrem e saiam do navio pelos seus próprios meios. No seu convés também costumam ser transportados contentores.
Short Sea Shipping (SSS)	Transporte integrador da rede terrestre (rodoviária e ferroviária)
Supraestrutura	Guindastes, pórticos, pipelines, terminais, abrigos.
VTS costeiros	Têm por objeto o encaminhamento e controlo das embarcações nas áreas geográficas onde a navegação é condicionada por “esquemas de navegação de tráfego”; o encaminhamento do tráfego marítimo que demanda ou sai dos portos; o rastreio da navegação sob o ponto de vista espacial, temporal e de identificação; o controlo de situações de poluição marítima; a assistência à navegação; o apoio técnico à execução de tarefas de busca e salvamento marítimo, e do combate à poluição; outras relacionadas com o rastreio e que se prendem com a segurança interna.
VTS portuários	Destinam-se a encaminhar e controlar o tráfego marítimo nas barras dos portos e nas áreas portuárias (tráfego marítimo e tráfego local) disponibilizando elementos técnicos aos organismos com inserção na atividade marítima e portuária, nomeadamente: <ul style="list-style-type: none"> • Autoridade portuária; • Autoridades de natureza policial (marítima, GNR e fiscal); • Pilotagem; • Serviço de reboque e outros serviços de assistência a navios; • Agentes de navegação e outros.

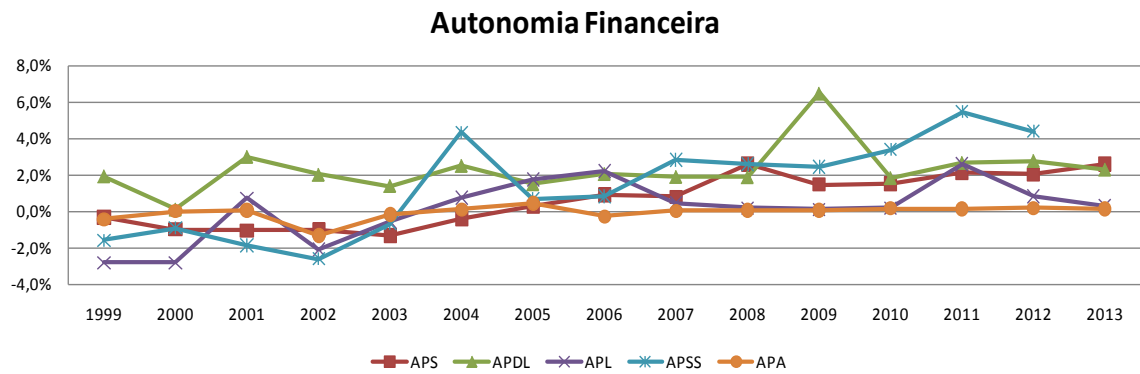
Anexos

Anexo 1 – Evolução da liquidez dos cinco portos



Fonte: Própria

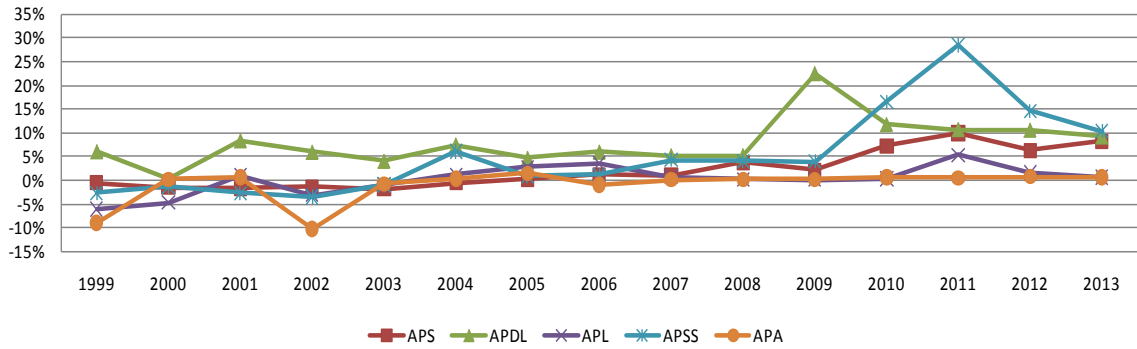
Anexo 2 – Evolução da Autonomia Financeira dos cinco portos



Fonte: Própria

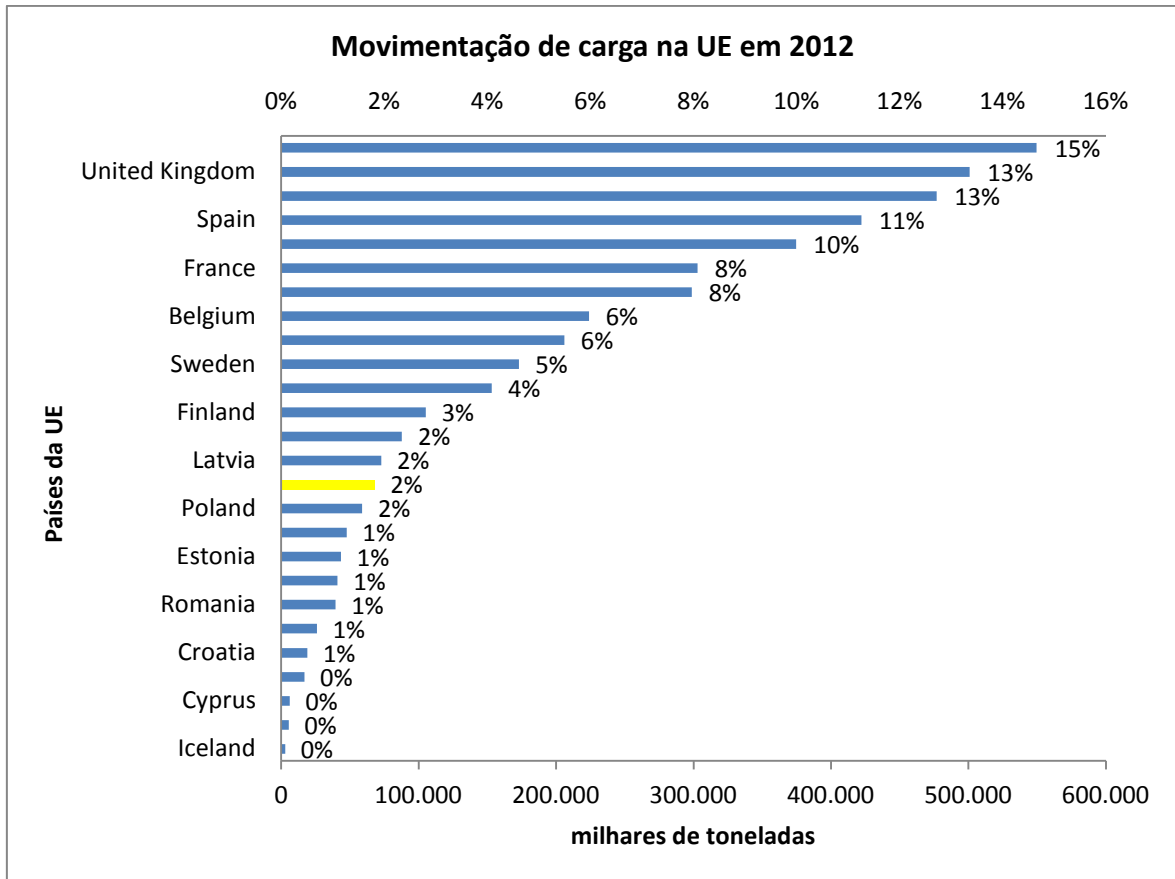
Anexo 3 – Evolução da solvabilidade dos cinco portos

Solvabilidade



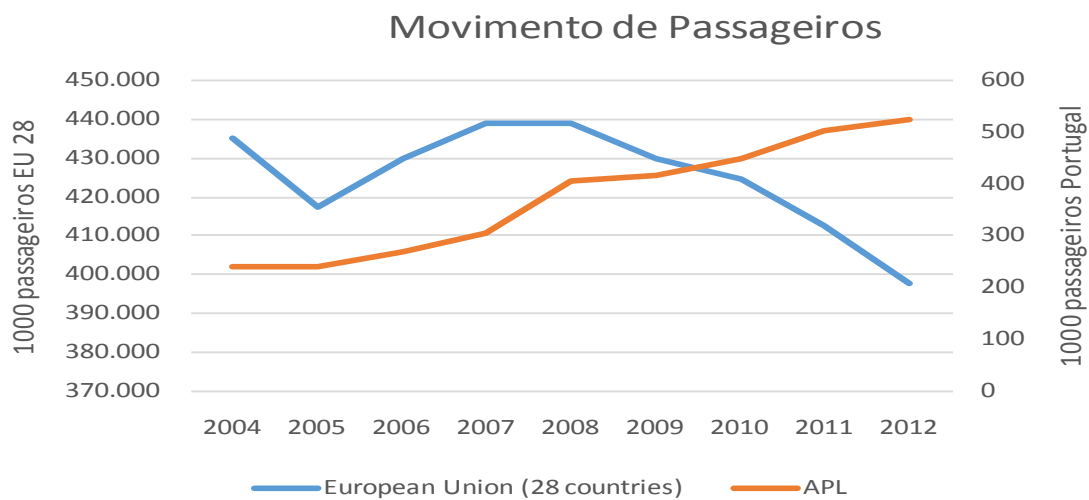
Fonte: Própria

Anexo 4 – Movimentação de Carga dos países da União Europeia



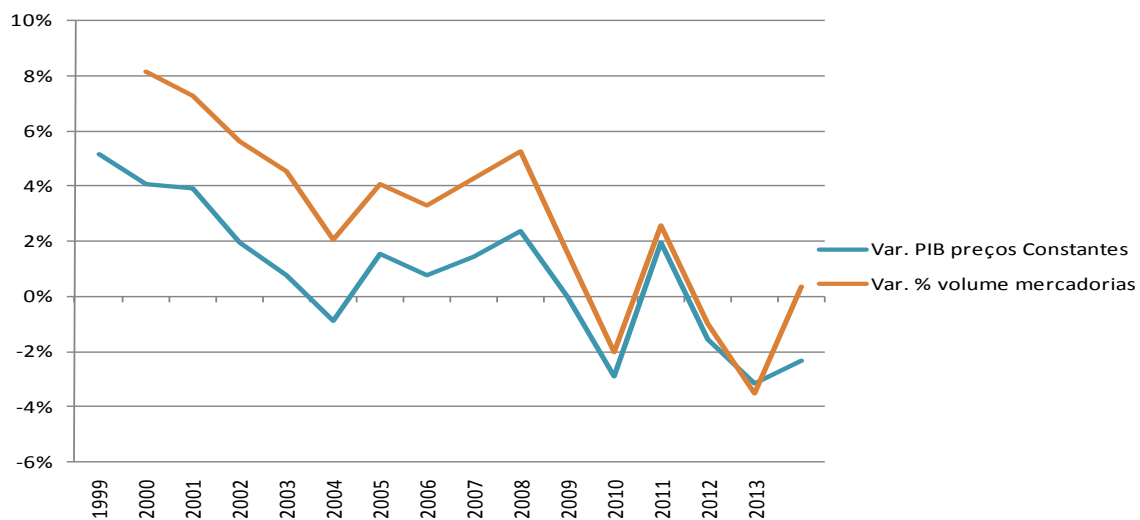
Fonte: Dados do Eurostat

Anexo 5 – Movimentação de Passageiros na União Europeia e na APL



Fonte: Dados do Eurostat e da APL

Anexo 6 – Movimentação de Carga em Portugal vs. PIB



Fonte: Dados do Eurostat