

## Objetivo Crescimento

### TRANSPORTES E CRESCIMENTO ECONÓMICO

***Existem muitas propostas, todas devem passar por um crivo apertado.***

Os autores defendem que a promoção do crescimento passa muito pela afetação prioritária dos escassos recursos financeiros ao suporte à competitividade de bens e serviços transacionáveis – aqueles a cuja concorrência externa estamos sujeitos. A oferta de transportes tem influência importantíssima nessa competitividade.

É setor onde não faltam propostas de investimento público, onde atuam poderosos interesses, públicos e privados e se invocam argumentos que frequentemente têm mais a ver com motivações ideológicas, corporativas, emocionais ou de angariação de contratos do que com racionalidade económica. Ora, a escassez de financiamento obriga a fazer escolhas, a definir prioridades, a ter a coragem de preterir alguns projetos apelativos até que os recursos se tornem menos escassos.

Por isso nos limitamos à vertente do crescimento económico, omitindo referências a projetos que para ele não contribuam significativamente, mas eventualmente elegíveis por outros critérios, como sejam os destinados a melhorar os transportes urbanos e suburbanos.

A seleção dos investimentos deve, assim, partir da quantificação de impactos concretos e realistas no setor transacionável, incluindo o aproveitamento de oportunidades que não existiriam sem esses investimentos.

Muitos projetos aprovados por sucessivos governos não tiveram as consequências que os fundamentaram ou implicaram custos muito superiores aos previstos; outros, considerados imprescindíveis, têm a execução suspensa sem que se evidenciem consequências negativas. Ir pelo mesmo caminho implica utilizar recursos sem consequências no crescimento.

Convém, pois, desmontar algumas argumentações frequentemente utilizadas para suportar investimentos públicos, particularmente na área dos transportes.

Primeira: Havendo privados dispostos a assumir uma percentagem elevada do risco do projeto, desaparece a dúvida sobre a oportunidade do Estado nele participar; ora a rentabilidade dum projeto pode depender da existência de situações de monopólio ou quase monopólio que permitam a transferência de custos adicionais para o preço a suportar pelos produtores a jusante, reduzindo a sua competitividade.

Segunda: O efeito multiplicador de um investimento na despesa e no rendimento ou o aumento de emprego dele decorrente são suficientes para o justificar; como esses efeitos dependem do valor acrescentado gerado em Portugal, antes de decidir há que o determinar com cuidado e confrontá-lo com o que decorre de investimentos alternativos.

Terceira: Uma percentagem alta do investimento ser suportada por fundos europeus constitui passaporte para a sua realização; contudo, deve ter-se em conta que os futuros custos de exploração não são comparticipados e podem significar, sem contrapartidas reais, mais impostos ou menos despesas sociais; e também que a utilização dos fundos europeus é negociável e não faltam alternativas de aplicação.

Os autores têm, naturalmente, presente o relatório final do Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Elevado Valor Acrescentado e o Plano Estratégico para os Transportes e Infraestruturas (PETI), ambos com uma abrangência que este texto não pretende e representando notável esforço de muitas entidades.

Os comentários que se seguem exemplificam a necessidade de submeter cada projeto a critérios rigorosos de seleção onde se privilegie decididamente a quantificação do impacto sobre a competitividade do setor transacionável.

### ***Os custos portuários***

A redução dos custos portuários com cargas de e para Portugal é, evidentemente, um objetivo importante e as ações a desenvolver, investimentos ou outras, devem ser hierarquizadas em função das reduções de custos que elas permitam para os donos das cargas.

Partindo de decomposições realistas dos custos unitários para diferentes tipos de cargas dominantes, incluindo imobilização dos navios em porto, carga, descarga e movimentação portuária, há que focar a ação nos segmentos passíveis de reduções efetivas dos custos suportados pelos importadores e exportadores, tendo em atenção que a objetiva complementaridade de interesses entre operadores e trabalhadores portuários pode obstar a que as reduções conseguidas aproveitem aos seus destinatários.

Dentre as medidas a tomar destacam-se a revisão dos encargos com concessões portuárias, a aproximação do custo do trabalho portuário ao custo de outras funções que exigem aptidões equivalentes, a redução dos encargos com as administrações portuárias, a eliminação de entraves à concorrência no setor da operação portuária, a melhoria das facilidades oferecidas pelos portos. Importante é também a atitude das autoridades portuárias, assumindo a função dominante de facilitadoras da ação dos carregadores.

### ***As facilidades portuárias***

O aumento da capacidade dos portos, seja dos atuais seja com outros a construir, o incremento dos ritmos de carga e descarga, o acesso de navios de maior porte e a melhoria dos interfaces com a rodovia e a ferrovia têm duas consequências: a redução dos custos por quem os utiliza (navios de maior

porte e menos tempo de espera e de operação representam reduções nos fretes a pagar) e a remoção de estrangulamentos que obstaculizem o aproveitamento de oportunidades.

Na ótica dos autores deveria dar-se prioridade à apreciação de investimentos em alternativas ao Porto de Leixões, se houver previsão fundada de saturação num horizonte de 5 anos; e, nos portos em geral, no aumento do calado de canais de acesso, de bacias de manobra e de cais de atracação, sempre com justificação em poupanças credíveis para os utilizadores finais. É também de considerar a implantação sistemas de cofinanciamento de equipamentos de cais mais eficazes, envolvendo operadores portuários, carregadores e o Estado.

Projetos de investimento na melhoria dos interfaces com a ferrovia, devem ser considerados quando e só quando se mostre exequível obter custos integrados inferiores aos da rodovia; investimentos nos acessos rodoviários devem depender de previsível saturação dos atuais num horizonte de 5 anos.

Com a atual situação de ocupação portuária, os elevadíssimos investimentos associados a obras marítimas de vulto e os previsíveis custos com novos acessos, não se vislumbram oportunidades de reduções de custos que, por ora, justifiquem grandes ampliações ou a construção de novos portos. Assim, três dos investimentos de expansão portuária que têm sido nomeados não parecem, à partida, promissores: um terminal de contentores na Trafaria ou no Barreiro, a melhoria de acessos ferroviários ao terminal de contentores de Alcântara ou a construção de cais com muito maior calado na zona oriental de Lisboa.

### **O “*transhipment*”**

O conceito refere-se à transferência de mercadorias de navios de maior para de menor porte (ou inversamente), com o objetivo de reduzir custos: os

grandes navios, adequados a rotas transoceânicas, permitem fretes mais baixos mas não conseguem aceder a grande número de destinos finais (ou de origens). Vale a pena a ele recorrer quando as diferenças de frete são maiores que os custos desse transshipment.

As operações de transshipment são serviços transacionáveis, onde concorremos com portos estrangeiros. Daí o seu interesse, apesar de não ser muito significativo o emprego e o valor acrescentado gerado. Afigura-se desejável que o Estado assuma o papel de facilitador e de promotor mas avançam-se as maiores reservas sobre a afetação de dinheiro público a estes projetos.

Do mesmo tipo mas com interesse acrescido, por representarem mais emprego e valor acrescentado nacional, são as oportunidades de utilizar portos nacionais para fazer a descarga de mercadorias de navio para a ferrovia (ou rodovia) com destino a países europeus (particularmente a Espanha e a França).

Contudo, os atuais diferenciais de fretes para navios de diferentes tonelagens e os custos dos vários segmentos de transporte terrestre, incluindo os intermodais, levantam muitas dúvidas sobre a competitividade das hipóteses que têm sido avançadas para a movimentação de granéis e contentores. Com os números que dispomos parece pouco provável conseguirmos vantagens para destinos além-Espanha e, mesmo para este país, há que contar com forte concorrência de portos espanhóis bem equipados, com capacidade disponível e protegidos por constrangimentos dificilmente removíveis (como seja a rigidez na utilização transfronteiriça de tripulações e de equipamento de tração ferroviária).

Dado o volume dos investimentos envolvidos, especialmente em infraestruturas ferroviárias, e a incerteza dos resultados (flutuações frequentes e significativas nos fretes marítimos tornam os retornos muito aleatórios), é sensato exigir uma fundamentação consistente, realista e independente (isto é, feita por quem não

tem interesse nos correspondentes fornecimentos) para justificar a atribuição de fundos ou garantias públicas.

Nestes termos e no atual estado de conhecimento, a prevista expansão da movimentação de contentores em trânsito através do Porto de Sines deve ser suportada autonomamente por investimento privado, sem necessidade de intervenção pública, incluindo uma primeira resposta a eventual aumento de procura derivada do alargamento do canal do Panamá.

***O transporte ferroviário, face ao rodoviário, enfrenta sérios custos de oportunidade ...***

Os investimentos em infraestruturas ferroviárias têm sido objeto de grande controvérsia, frequentemente alimentada por preconceitos.

É irrelevante discutir se lhes deveria ter sido dado maior peso face à alternativa rodoviária. As decisões a tomar têm de considerar as infraestruturas e ofertas de transporte existentes e serem fundamentadas na comparação entre custos totais, para os utilizadores, das diferentes combinações possíveis na cadeia completa desde a origem ao destino final.

A consideração dos aspetos ambientais tem de ser feita com a maior objetividade para que as decisões não sejam dominadas por juízos a priori e na completa ausência de quantificação; importa avaliar quanto antes quando e como a legislação comunitária irá penalizar diferenciais de poluição entre a rodovia e a ferrovia, determinar as consequências para os atuais custos de transporte dos bens transacionáveis e decidir sobre os possíveis investimentos na ferrovia que contribuam para uma efetiva redução desses custos.

De modo sistemático é imprescindível saber quanto será necessário utilizar em fundos públicos para se obterem reduções no custo do transporte ferroviário (1) que o tornem apetecível pelos seus potenciais utilizadores no confronto concorrencial com o transporte rodoviário e (2) que confirmem a esses

utilizadores maior capacidade competitiva, isto é, lhes aumente o volume de negócios. Não é trabalho menor mas é realizável em prazo comportável; aproximações com uma razoável margem de erro são suficientes para apoiarem a tomada decisões racionais. Exige, é certo, e uma vez mais, trabalho conjugado com os potenciais utilizadores do serviço de transporte. O quadro que se apresenta mostra a magnitude do problema.

**Transporte de Mercadorias em Portugal (2013)**  
(milhões de toneladas x quilómetros)

|          | Nacional | Internacional | Total |
|----------|----------|---------------|-------|
| Ferrovia | 1600     | 449           | 2049  |
| Rodovia  | 10396    | 25916         | 36312 |

Fonte: OCDE - International Transport Forum

As vertentes prioritárias objeto de análise, situam-se no eixo Sines-Minho e nas ligações a Madrid e à rede ferroviária francesa. Só depois deverão ser tomadas decisões que têm consequências irreversíveis.

A eliminação de eventuais constrangimentos nos interfaces entre meios de transporte, o aumento da segurança ou a redução de custos de estrutura repercutíveis nos preços praticados são também razões para considerar investimentos imediatos na rodovia ou ferrovia.

***... e os constrangimentos aeroportuários  
deverão ter respostas faseadas***

Uma aproximação semelhante relativamente a investimentos na infraestrutura aeroportuária leva a considerar que a ameaça de saturação do aeroporto de Lisboa, com consequências sérias no importante setor transacionável que é o turismo, possa ser resolvida com a implantação de um aeroporto secundário destinado a mercadorias e voos “low cost” na zona do Montijo, por exemplo.

***O interesse do utilizador sobreleva os do operador e do investidor***

Na tomada de decisões, deverá ter voz dominante quem usa ou vai usar os transportes. A não ser assim, prevalecerão os interesses dos prestadores dos serviços, das organizações a eles ligadas e dos fornecedores de equipamentos, com resultados muito reduzidos no crescimento económico.