

MEMORANDO

Assunto: PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DO REGULAMENTO DE TARIFAS DA ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE SINES E DO ALGARVE, S.A (APS). PARA 2018

1. INTRODUÇÃO

1. Através de anterior Memorando, procedeu-se à análise da proposta de Regulamento Tarifário da Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A. (APS) que propunha um aumento tarifário para 2018 em linha com a previsão do Banco de Portugal de um aumento do índice harmonizado de preços no consumidor (IHPC) em junho de 2017 de 1,6%.
2. De acordo com a APS, esta proposta justifica-se pelo facto de as tarifas não serem atualizadas desde 2013, e de ser necessário acompanhar *“a evolução dos custos e de o Porto de Sines continuar a gerar resultados positivos, por forma a dispor dos recursos necessários para executar o seu plano de investimentos, com destaque para a 3ª Fase da Ampliação do Molhe Leste”*.
3. A AMT adotou uma metodologia de avaliação das propostas de revisão dos regulamentos de tarifas em consonância com as *“Orientações para a elaboração de propostas de revisão de regulamentos de tarifas das administrações portuárias para 2018”*, que tem como objetivo, entre outros, promover uma progressiva harmonização entre o custo das diversas operações e os respetivos valores de faturação considerados no tarifário, e que mereceram a concordância das administrações portuárias.
4. No contexto deste objetivo, considerou-se que o valor do indexante para a atualização das tarifas não teria, necessariamente, de se aplicar da mesma forma aos diversos tipos de serviços prestados. Com efeito, tendo em conta o enquadramento e os princípios já referidos, e por razões de rigor, este valor deveria ser aplicado em função dos respetivos resultados de exploração, observando um limite máximo a fixar anualmente, em função do contexto económico existente.
5. Concretizando, designadamente tendo em conta o princípio da equivalência no que se refere à relação custo-benefício entre a taxa e a prestação administrativa que visa compensar, a AMT considerou que não se justifica a existência de aumentos tarifários nos serviços que apresentam uma taxa de rentabilidade das vendas superior a 10%, e que nos serviços que apresentam taxas de rentabilidade das vendas negativas, o aumento poderia ir até à soma do valor previsto para o IHPC em 2017 e de metade do valor previsto para o IHPC em 2018, de acordo com o boletim

económico de junho de 2017 do Banco de Portugal, e para os serviços que apresentem taxas de rentabilidade das vendas entre 0 e 10%, a atualização poderia ir até 1,6%.

6. Na impossibilidade da aplicação desta metodologia por falta de adequada informação disponibilizada pela administração portuária, a decisão basear-se-ia na taxa de rentabilidade das vendas calculada com base na demonstração de resultados.
7. Na análise da AMT, constatou-se, na demonstração de resultados, que as previsões de proveitos associados ao regulamento tarifário em 2017 representam cerca de 37% do montante das vendas e serviços prestados e que a APS prevê um aumento deste montante em +3,5% em 2017 e +1,1% em 2018. O impacto no resultado líquido antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos não é tão acentuado, por ter havido simultaneamente um aumento nas principais rubricas de custos, nomeadamente no custo das mercadorias vendidas e matérias consumidas (+11%). A taxa de rentabilidade calculada com base nos resultados antes de impostos ronda os 60%, em 2017 e em 2018.
8. Constatou-se, igualmente, que em termos nacionais, as tarifas cobradas no porto de Sines são, para a grande maioria dos navios e operações apresentados, superiores às tarifas cobradas no porto de Douro e Leixões e de Lisboa, mas inferiores às cobradas no porto de Aveiro.
9. No âmbito da consulta às entidades interessadas, a APS contactou cerca de 36 entidades, sendo que a AGEPOR alertou para o facto de não *“ser uma medida avisada a pretensão da APS de um aumento genérico das tarifas de 1,6% (...) os portos não estão isoladamente no mercado e estão em permanente concorrência entre si (...) [que se faz] também através de políticas comerciais que têm a sua maior expressão no custo global da escala (...) a proposta de tarifa da APS para 2018 não deverá contemplar qualquer aumento.”*.
10. Considerando tudo o que antecede, o Conselho de Administração da AMT deliberou não aprovar a proposta de regulamento tarifário para 2018 da APS e oficiar a administração portuária para obtenção da posição desta entidade face ao projeto de decisão da AMT, no âmbito de audiência prévia, nos termos dos artigos 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo.

2. ANÁLISE DA PRONÚNCIA EM SEDE DE AUDIÊNCIA PRÉVIA

11. Nesta sequência, a APS pronunciou-se em sede de audiência prévia, e além de novamente invocar o facto de facto de as tarifas não serem atualizadas desde 2013 considerou que:
 - O porto necessita de gerar fluxos financeiros necessários para financiar um plano de investimentos que ascende a 140 milhões de euros e que são imprescindíveis para a manutenção da competitividade do porto;

- O acréscimo de receitas tarifárias terá de compensar as restrições crescentes à subsídio a fundo perdido das infraestruturas;
 - O esperado reforço do quadro de pessoal, solicitado pelo acionista, irá aumentar os custos operacionais;
 - A indisponibilidade e insuficiência de informação analítica, que se espera ultrapassar a curto prazo, levou a que a análise efetuada pela AMT conduzisse a taxas de rentabilidade dos proveitos na ordem dos 45%, sendo estas, no entanto, antes de impostos em sede de IRC, uma vez que este indicador não fora prestado, sendo que a rentabilidade em termos de resultados líquidos e para a totalidade dos rendimentos é, na realidade, de cerca de 33%.
12. De referir que a APS entende que a manutenção do equilíbrio económico e financeira da empresa também depende da contenção na distribuição de dividendos ao acionista, considerando que “seria importante o envolvimento da entidade reguladora do setor”.
13. Contudo, sempre se dirá que:
- A não atualização de tarifas desde 2013 não será, por definição, um argumento a utilizar, tendo em conta que essa opção poderá até ter beneficiado a atividade e competitividade do porto e não ter constituído um óbice ao seu crescimento;
 - Mesmo considerando a taxa de rentabilidade dos rendimentos totais calculada com base nos resultados depois de impostos, seja na ordem dos 33% ao invés de 45%, não será essa diferença de valores em causa que alterará as conclusões no que se refere à indispensabilidade de aumentos;
 - No que se refere ao investimento, é necessária cautela quanto à eventual subsídio cruzada entre infraestruturas portuárias, ainda que no âmbito da mesma administração portuária;
 - A promoção da competitividade do setor portuário, do desempenho em competitividade da estrutura portuária, deve ser compatibilizada com a promoção da aplicação do princípio da equivalência no que se refere à relação custo-benefício entre a taxa e a prestação administrativa que visa compensar.
14. De qualquer modo, e ainda que a APS tenha apresentado evidência da consulta à Comunidade Portuária de Sines, a ausência de resposta levou a AMT a indagar junto daquela entidade qual a sua posição. A Comunidade Portuária expressou, nesta sequência, o seu parecer favorável à proposta apresentada pela APS.

15. Por outro lado, considerando a importância que este reveste para alcançar o objetivo da progressiva harmonização entre o custo das diversas operações e os respetivos valores de faturação considerados no tarifário, assim como os objetivos da promoção da competitividade dos portos nacionais, da melhoria do desempenho da estrutura portuária e do aumento da sua produtividade, é essencial que durante 2018 tenham lugar os procedimentos de adaptação e avaliações internas necessários à implementação/disponibilidade de um sistema de informação analítica, no âmbito dos princípios previstos na Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro, e das *“Orientações para a elaboração de propostas de revisão de regulamentos de tarifas das administrações portuárias para 2018”* da AMT.
16. De qualquer modo, de acordo com o Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, e em anexo ao mesmo, do qual faz parte integrante, são estabelecidos diversos princípios gerais da atividade administrativa, como sejam:
 - Artigo 4.º - *“Princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos - Compete aos órgãos da Administração Pública prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”*.
 - Artigo 5.º - *“Princípio da boa administração - 1 - A Administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade”*.
 - Artigo 7.º - *“Princípio da proporcionalidade - 1 - Na prossecução do interesse público, a Administração Pública deve adotar os comportamentos adequados aos fins prosseguidos. 2 - As decisões da Administração que colidam com direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afetar essas posições na medida do necessário e em termos proporcionais aos objetivos a realizar”*.
17. Neste contexto, as especificidades de cada uma das administrações portuárias devem ser tidas em conta na aplicação da metodologia definida pela AMT, a qual, sendo de aplicação genérica a todo o país segundo princípios gerais, admite, como qualquer regra ou princípio geral, que a sua aplicação, por definição, dependa da avaliação de circunstancialismos específicos de cada caso concreto.
18. E no caso concreto, os argumentos apresentados pela APS evidenciam que esta irá desenvolver avultados investimentos e prevê utilizar as receitas angariadas com a sua proposta inicial para os financiar, mas também para acorrer a acréscimos de custos operacionais com a contratação de pessoal necessário para assegurar o exercício de todas as suas funções, bem como o de gerar e distribuir dividendos ao acionista, tendo em conta os princípios gerais referidos e os circunstancialismos da entidade para 2018, justificam que os seus argumentos, por ora, procedam.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Face ao exposto propõe-se:

- a) Aprovar a proposta da APSS de atualização do Regulamento de Tarifas;
- b) Oficiar a administração portuária da decisão dessa aprovação.

Lisboa, 18 de dezembro de 2017