

MEMORANDO

Assunto: PROPOSTA DE REVISÃO DO REGULAMENTO DE TARIFAS DA APDL PARA 2019

1. INTRODUÇÃO

A presente análise inscreve-se no cumprimento da missão da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e de acordo com as exigências que emanam da Lei-quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e fundamenta-se nas atribuições previstas no n.º 1 do artigo 5º dos referidos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais.

É objetivo da AMT criar um ambiente regulatório mais favorável e facilitador do desenvolvimento integrado e eficiente do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, bem como do investimento estruturante no tecido produtivo, de forma a promover o crescimento económico e do emprego e o desenvolvimento de uma mobilidade sustentável como expressão de cidadania.

Nesse sentido, a promoção da competitividade do setor portuário é uma das linhas mestras da atuação da AMT, também, e desde logo, porque o próprio Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro, ainda que emitido noutro contexto, estabelece que o Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos Nacionais é um instrumento de desenvolvimento dos portos que deve contribuir para alcançar uma quota significativa no mercado internacional de serviços portuários, melhorar o desempenho da estrutura portuária, bem como melhorar a sua produtividade.

Por outro lado, existe a necessidade de *“assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas”* e *“a concorrência salutar entre os agentes mercantis”* tal como previsto na alínea f) do artigo 81.º e alínea a) do artigo 99.º, ambos da Constituição da República Portuguesa, bem como pugnar pela aplicação do princípio da equivalência no que se refere à relação custo benefício entre a taxa e a prestação administrativa que visa compensar.

Sem prejuízo da ponderação sobre a necessidade de reavaliação do enquadramento legislativo e regulamentar do setor marítimo-portuário, a AMT entendeu que a definição de um procedimento claro, objetivo e sistematizado da remessa de informação relevante seria essencial para o exercício das

respetivas obrigações legais e estatutárias, com o objetivo de melhor servir o interesse público e ter em devida conta os interesses dos *stakeholders*.

Nestes termos, de acordo com o Plano de Atividades da AMT para 2018, foram elaboradas as “*Linhas de Orientação para a implementação da alínea e) do n.º 4 do artigo 5.º dos Estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio*”, que mereceram a concordância daquelas entidades.

Nesta sequência, no uso das respetivas competências e de acordo com aquelas orientações, as administrações portuárias elaboraram e apresentaram as suas propostas de tarifários para 2019. Estas propostas não podem deixar de ser enquadradas na Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente - Horizonte 2026, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 75/2017, de 24 de novembro. Tal estratégia baseou-se em diversos pressupostos internacionais e nacionais, como sejam o crescimento do número de navios e da sua capacidade, bem como a modernização dos processos de movimentação de carga ao nível dos terminais de contentores e o facto dos portos comerciais do continente terem atingido, em 2016, um volume recorde de movimentação de mercadorias, o que coloca um relevante desafio na criação de condições para a receção de navios de maiores dimensões, salvaguardando as condições de segurança e navegabilidade e permitindo, paralelamente, o incremento de outras atividades.

Face a este contexto, e no sentido de promover o desenvolvimento económico de Portugal e a alavancagem das exportações, o XXI Governo Constitucional entendeu que deveriam ser aproveitadas de forma mais eficiente as vantagens competitivas do posicionamento estratégico do País, apostando no aumento da competitividade crescente a nível global dos portos comerciais do continente e das cadeias logísticas nacionais, na modernização dos portos comerciais do continente, na melhoria das infraestruturas e acessibilidades marítimas e terrestres, na especialização da atividade de cada porto de acordo com o seu *hinterland* específico, na gestão mais eficiente da capacidade disponível, bem como na simplificação de procedimentos e numa abordagem adequada à organização do território.

A estratégia identifica, assim, os principais desafios e objetivos estratégicos para o setor marítimo-portuário e define os projetos de investimento necessários para responder a esses desafios, num total potencial de 2,5 mil milhões de euros, sendo 83% privado, 11% público nacional e 6% europeu, tendo como objetivo alcançar as metas definidas a longo prazo.

Esta Estratégia é considerada um “*programa estratégico de apoio à dinamização da atividade portuária e à simplificação administrativa, com o objetivo de contribuir para a retoma do investimento, para a redução dos custos de contexto e para o relançamento da economia, transformando o potencial existente em crescimento económico e emprego reais*” e implica adequar infraestruturas e equipamentos e melhorar as condições de operacionalidade das unidades portuárias, sendo que a

assunção de compromissos no âmbito da execução de medidas e ou projetos previstos depende de fundos disponíveis por parte das entidades públicas e privadas competentes e da comparticipação da União Europeia.

Esta estratégia representa assim a definição de prioridades e obrigadoriedades na prossecução de medidas e investimentos considerados prioritários, porto a porto, cujo financiamento implica, igualmente, o recurso a meios próprios, ainda que não na totalidade.

Nesse âmbito, a Estratégia identifica o investimento potencial, mas também os potenciais ganhos na atividade económica e na performance de cada porto, embora não seja efetuado um exercício sobre até que ponto a introdução de medidas de eficiência promove a diminuição dos custos associados aos serviços prestados, e conseqüentemente, a alteração das taxas cobradas.

De referir a este propósito a Estratégia da Comissão Europeia “Portos marítimos europeus no horizonte de 2030: os desafios”, que defende que é necessário promover a modernização, a eficiência e qualidade dos serviços e infraestruturas portuárias, designadamente tendo em vista a diminuição dos custos da atividade portuária.

A promoção da eficiência dos portos passa pela existência de *“procedimentos, abertos e transparentes, de seleção dos prestadores de serviços portuários, bem como regras para prevenir a fixação de preços abusivos pelos operadores com direitos exclusivos. Criando um contexto de concorrência aberta nos serviços portuários e introduzindo uma pressão concorrencial maior nos portos em que ela ainda não se exerce, incentivar-se-ão os operadores a prestarem serviços de maior qualidade e fiabilidade”*, o que também é alcançado através de procedimentos administrativos simplificados e desmaterializados.

Também é defendida a criação de comités consultivos dos utentes dos portos, de forma a centrar a comunidade portuária no serviço ao cliente e na prestação de serviços de maior qualidade aos navios que escalam os portos e aos utentes do interior.

A Comissão defende igualmente uma maior autonomia às autoridades portuárias, em particular na fixação das taxas e na afetação dos recursos, de forma a assegurar a eficiência das operações portuárias, devendo ser *“contrabalançada pela supervisão, a cargo de uma autoridade independente que zelará pela lealdade da concorrência e pela coordenação da atividade portuária aos níveis nacional e europeu”*, promovendo igualmente a transparência dos financiamentos públicos.

Na verdade, estas orientações consubstanciam-se, na sua maioria, no Regulamento (UE) 2017/352 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017, que estabelece o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos, ainda não acomodado na sua totalidade no ordenamento jurídico português.

É certo que o mesmo é aplicável diretamente na ordem jurídica interna a partir de 24 de março de 2019 e que não se aplica aos contratos de serviços portuários que tenham sido celebrados antes de 15 de fevereiro de 2017 e que tenham vigência limitada. Por outro lado, os contratos de serviços portuários celebrados antes desta última data que não tenham vigência limitada, ou que tenham efeitos semelhantes, devem ser alterados, a fim de dar cumprimento ao disposto no presente regulamento, até 1 de julho de 2025.

No entanto, as regras gerais serão aplicáveis na sua quase totalidade e implicarão alteração à legislação portuguesa, designadamente o Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente.

Aliás, no que se refere a taxas portuárias, estabelece o regulamento que as taxas devem ser fixadas de acordo com a estratégia comercial e com os planos de investimento do porto em questão, no quadro da política portuária geral do país, mas também devem ser transparentes, facilmente identificáveis, não discriminatórias, proporcionadas em relação ao custo do serviço prestado e devem contribuir para a manutenção e para o desenvolvimento da infraestrutura e das instalações portuárias, bem como para a prestação dos serviços necessários para efetuar ou facilitar as operações de transporte, devendo evitar uma tarifação excessiva dos serviços portuários, nos casos em que a situação do mercado dos serviços portuários não permita uma concorrência efetiva.

Em suma, as orientações europeias e nacionais para o setor portuário influenciam, de forma relevante, a política tarifária de cada porto, devendo ser tidas em devida conta na aprovação dos respetivos regulamentos em cada ano.

Nesse sentido, deve procurar-se o equilíbrio, nem sempre fácil, face à diversidade de circunstancialismos locais, entre as necessidades de investimento e modernização da infraestrutura e serviços, com os imperativos de transparência e de equivalência e proporcionalidade entre as taxas por serviços prestados e os custos tidos com esses serviços, sempre num caminho de promoção da competitividade e concorrência saudável no setor.

2. ENQUADRAMENTO GERAL

Neste ponto procede-se a uma breve consideração sobre o contexto macroeconómico, nacional e internacional, bem como sobre a atividade que traduz o comportamento global do Sistema Portuário do Continente, onde se inserem naturalmente as diversas propostas de atualização dos regulamentos de tarifas para 2019.

2.1. Breve caracterização da conjuntura macroeconómica

Estudos recentes dos organismos internacionais preveem para o período 2018-2019 um ambiente global favorável à manutenção de um crescimento da economia acima de +3%, mas com uma ligeira desaceleração face ao verificado no ano corrente.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) preveem que a economia global cresça +3,9% em 2018 e 2019, devido a mais investimento, comércio internacional e emprego, com a zona euro, principal origem das importações e destino das exportações nacionais, a crescer +2,3%.

A Organização das Nações Unidas (ONU), mais moderada, prevê que a economia global cresça +3,2% mas alerta para um abrandamento decorrente do crescente aumento das tensões geopolíticas subjacente às disputas comerciais internacionais, nomeadamente entre os Estados Unidos da América (EUA) e a China.

A Organização Mundial do Comércio (OMC) corrigiu as suas previsões de abril que apontavam para um crescimento do comércio mundial de bens de +4,4% em 2018, para +3,9%, alertando também para um abrandamento deste crescimento caso as tensões comerciais se agravem, esperando que se estabilize na casa dos +3,7% em 2019, inferior aos anteriores +4%.

O Banco Mundial é mais prudente nas suas previsões e considera que depois de atingir +3,1% em 2017 e 2018, o crescimento global deverá ser moderado nos próximos dois anos, evoluindo gradualmente para +3% em 2019 e +2,9% em 2020.

Neste contexto internacional, o Banco de Portugal prevê que o produto interno bruto (PIB) nacional cresça em 2018 cerca de 2,3%, mais alavancado nas exportações (4,6%) do que na procura interna (2,2%) recuando para 1,9% em 2019 e 1,7% em 2020.

Nas outras principais variáveis macroeconómicas, assinala-se também algum recuo para o futuro próximo, em particular o consumo privado que passa de +2,2% para +1,9%, o consumo público de +0,8% para +0,1%, as exportações a recuarem 0,9 pontos percentuais para +4,6% e as importações a recuarem 0,7 pontos percentuais para +5%, ambos para 2019, sendo que as exportações ainda recuarão 0,3 pontos percentuais em 2020, para +4,3%.

2.2. Do Sistema Portuário do Continente

- Atividade portuária

Descrito sucintamente no ponto anterior, o contexto macroeconómico global e nacional em que as administrações portuárias (AP) vão apresentar as propostas de revisão dos respetivos tarifários gerais,

importa agora caracterizar o comportamento que os vários portos observaram em 2018 e anos anteriores, bem como efetuar uma estimativa de evolução a médio prazo.

Em termos globais, o Sistema Portuário do Continente verificou um relativo crescimento até 2017 e prevê-se um ligeiro recuo de 1,6% para o corrente ano de 2018, incluindo a carga movimentada em *transshipment*, resultante da conjugação de uma quebra de 1% nas operações de embarque, grande parte das quais relativas a exportação, e de 2% nas operações de desembarque, que suportam a maioria das importações.

EVOLUÇÃO E TENDÊNCIA DO VOLUME DE CARGA

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^(*)
Carga Embarcada	mTon	23 963.8	25 203.8	27 547.8	34 495.1	36 464.2	38 086.2	39 681.4	39 070.7	38 673.8
	Δ%		+5.2%	+9.3%	+25.2%	+5.7%	+4.4%	+4.2%	-1.5%	-1.0%
Carga Desembarcada	mTon	41 087.0	41 690.0	40 652.4	45 173.2	46 586.0	51 236.0	54 196.3	56 849.0	55 685.1
	Δ%		+1.5%	-2.5%	+11.1%	+3.1%	+10.0%	+5.8%	+4.9%	-2.0%
Total de Carga Movimentada	mTon	65 050.8	66 893.8	68 200.3	79 668.3	83 050.2	89 322.2	93 877.7	95 919.7	94 358.9
	Δ%		+2.8%	+2.0%	+16.8%	+4.2%	+7.6%	+5.1%	+2.2%	-1.6%

(*) Estimativa por extrapolação linear dos dados acumulados a agosto



Salienta-se o facto de estes números surgirem ligeiramente amortecidos pelo crescimento esperado da Carga Contentorizada movimentada em operações de *transshipment*, caso contrário a quebra estimada por extrapolação dos dados acumulados a agosto elevar-se-ia a 2,3% (conjunção de -1,8% nos embarques e de -2,7% nos desembarques). No entanto, a previsão por análise de regressão linear torna expectável uma evolução global positiva para os próximos anos, mesmo na hipótese do limite mais pessimista da projeção.

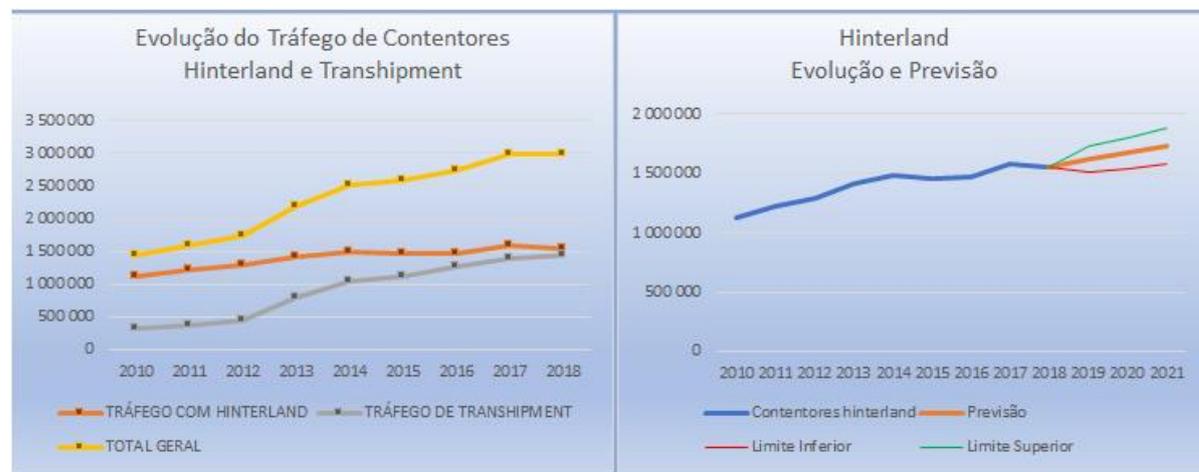
Este comportamento não é, naturalmente, idêntico em todos os portos e será objeto de análise individual no capítulo respetivo.

No tráfego de Contentores prevê-se em termos globais um ligeiro crescimento no conjunto do tráfego com o *hinterland* e de *transhipment*, resultante da conjunção de uma quebra de -2% no primeiro com um acréscimo de +2,4% no segundo. Sublinha-se, no entanto, o facto de, com exceção de Sines, o tráfego com o *hinterland* ser preponderante face ao *transhipment* e que o limite inferior da projeção para 2019 (gráfico infra da direita) apresenta a manutenção da evolução negativa, recuperando nos anos de 2020 e 2021.

EVOLUÇÃO E TENDÊNCIA DO VOLUME DE CONTENTORES NOS TRÁFEGOS COM HINTERLAND E EM TRANSHIPMENT

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^(*)
TRÁFEGO COM HINTERLAND	1 123 081	1 227 188	1 289 284	1 408 047	1 485 031	1 460 406	1 466 339	1 579 112	1 548 034
Δ%	-	+9.3%	+5.1%	+9.2%	+5.5%	-1.7%	+0.4%	+7.7%	-2.0%
TRÁFEGO DE TRANSHIPMENT	316 403	370 606	451 315	784 941	1 034 767	1 119 354	1 277 645	1 395 521	1 428 999
Δ%	-	+17.1%	+21.8%	+73.9%	+31.8%	+8.2%	+14.1%	+9.2%	+2.4%
TOTAL GERAL	1 439 484	1 597 794	1 740 600	2 192 988	2 519 798	2 579 760	2 743 984	2 974 633	2 977 034
Δ%	-	+11.0%	+8.9%	+26.0%	+14.9%	+2.4%	+6.4%	+8.4%	+0.1%

(*) Estimativa por extrapolação linear dos dados acumulados a agosto



No tráfego de *transhipment* assiste-se a um abrandamento da tendência de crescimento, mas observam-se valores positivos quer para as estimativas do ano corrente, quer para os próximos anos.

No tocante ao movimento de navios constata-se que o ano corrente se caracteriza globalmente por um recuo, quer do número de escalas, quer do volume de arqueação bruta, com variações respetivas de -0,7% e -2,2%.

No entanto, a tendência de evolução, a taxas médias anuais respetivas de +0,9% e +6,5% se considerarmos o período desde 2010 ou de +0,5% e +3,9% para o período mais recente, desde 2014, deixam antever uma projeção positiva para 2019, mesmo no cenário mais negativo, conforme evidencia o gráfico seguinte.

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^(*)
Número		10 536	10 405	9 625	10 384	10 592	10 863	10 814	10 924	10 845
	Δ%	-	-1.2%	-7.5%	+7.9%	+2.0%	+2.6%	-0.5%	+1.0%	-0.7%
GT (10 ³)		130 268.9	139 374.8	140 135.1	165 289.4	173 553.5	191 503.1	200 424.9	207 256.4	202 738.0
	Δ%	-	+7.0%	+0.5%	+18.0%	+5.0%	+10.3%	+4.7%	+3.4%	-2.2%

(*) Estimativa por extrapolação linear dos dados acumulados a agosto



Em suma, para concluir este capítulo de enquadramento setorial, assinala-se o facto de no ano corrente se assistir a um desempenho global ligeiramente negativo, quer em termos de carga, de contentores e de navios, com exceção das operações de *transshipment* de Contentores, mas que beneficiam praticamente em exclusivo o porto de Sines.

Já as projeções históricas da maioria dos indicadores indiciam uma evolução positiva para 2019, com uma única incerteza no tráfego de Contentores com o *hinterland* que, no cenário mais pessimista, evoluirá no sentido do registo de novo recuo.

- Situação económica global das administrações portuárias

Tendo subjacente históricos, perfis e níveis de atividade distintos, a estrutura económica das AP apresenta naturalmente particularidades que devem ser tidas em conta na análise das propostas de revisão do regulamento de tarifas em curso.

Com a situação económica que se estima venha a ser observada no final do corrente exercício, temos que o valor total de prestações de serviços das AP atingirá o montante de cerca de 198 milhões de

euros, com um resultado de exploração de cerca de 34 milhões de euros, associado a um rácio médio de resultados sobre rendimentos de +17%.

Rubrica	APDL	APA	APFF	APL	APSS	APS	TOTAL
1. Rendimentos da atividade portuária	56 484	13 948	4 145	50 867	23 788	48 356	197 587
2. Gastos Diretos	43 192	-	-	34 129	12 369	11 203	100 893
3. Gastos Indiretos	5 382	-	-	10 575	7 414	23 343	46 714
4. Gastos Totais (2+3) (*)	48 574	12 553	3 730	44 704	19 783	34 546	163 890
5. Resultados da atividade portuária	7 910	1 395	414	6 163	4 005	13 810	33 697
(*) A APA e APFF não disponibilizaram elementos, pelo que, neste quadro, se considerou os 'Gastos Totais' correspondentes a 90% dos 'Rendimentos'							
% Resultados Sobre Rendimentos	+14.0%	+10.0%	+10.0%	+12.1%	+16.8%	+28.6%	+17.1%

Subjacentes a estes valores está o desenvolvimento da atividade das AP nas diversas áreas de negócio, a saber, nomeadamente, as relativas aos serviços prestados no âmbito dos regulamentos gerais de tarifas, dos regulamentos específicos, concessões de movimentação de carga e outras concessões (náutica de recreio, pescas, ...), que globalmente, e em valores aproximados, dado que nem todas as AP apresentaram os valores com o necessário detalhe, se traduzem no seguinte quadro,

	Regulamento Geral de Tarifas (Geral)	Regulamento de tarifas específicas	Concessões (movimento de cargas)	Outras áreas de negócio	Total
1. Rendimentos	63 110 409	13 546 060	81 040 040	39 890 416	197 586 925
4. Gastos Totais (2+3)	53 088 191	13 259 093	58 157 505	1 021 661	163 890 370
5. Resultados (1-4)	10 022 218	286 967	22 882 535	38 868 754	33 696 554
Distribuição % por Áreas de Negócio					
Rendimentos	+31.9%	+6.9%	+41.0%	+20.2%	+100.0%
Gastos Totais	+32.4%	+8.1%	+35.5%	+0.6%	+100.0%
Resultados	+29.7%	+0.9%	+67.9%	+115.3%	+100.0%
% Resultados / Rendimentos	+15.9%	+2.1%	+28.2%	+97.4%	+17.1%

Nota: Valores aproximados por incluírem estimativas

cuja leitura revela que os regulamentos gerais de tarifas, cujas propostas estão em avaliação, representam cerca de 32% do total dos rendimentos operacionais, 32% dos gastos totais e 30% do total de resultados.

Em termos do total das AP, a área de negócios relativa aos serviços abrangidos pelos regulamentos gerais de tarifas apresenta uma taxa de resultados sobre rendimentos da ordem dos 16%, ligeiramente inferior aos 17% apurados globalmente, influenciados pelos valores desse indicador apurados para as concessões de movimentação de carga (28%).

- Orientações e Estratégias

O acionista único, Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), emitiu oportunamente instruções para a elaboração dos Instrumentos Previsionais de Gestão (IPG) reportados ao triénio 2018-2020, ou seja,

para a elaboração da proposta de Plano de Atividades e Orçamento, no sentido de esta dever materializar políticas que garantam nomeadamente:

- I. a melhoria da eficiência operacional, traduzida numa redução do peso dos gastos operacionais no volume de negócios; e
- II. a contenção dos gastos com pessoal.

A DGTF adiantou ainda que *“por norma, é expectável que as principais variáveis de atividade da empresa, por exemplo volume de negócios ou FSE, evoluam em linha com indicadores como o consumo privado e a evolução dos preços”*, indicando para o consumo privado em cada ano do período 2018-2020 o valor 1,6 e para a evolução dos preços 1,7 para 2018 e 2019 e 1,8 para 2020, conforme constava no Programa de Estabilidade.

Sublinha-se o facto de poderem ter sido emitidas orientações subsequentes e específicas para cada uma das AP.

3. ENQUADRAMENTO E APRECIÇÃO DA PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DO REGULAMENTO DE TARIFAS DA APDL

No presente enquadramento da proposta de atualização do Regulamento de Tarifas para 2019 apresentado pela APDL pretende-se caracterizar sucintamente o seu desempenho em termos da atividade portuária desenvolvida, bem como a sua situação económica, quer em termos globais, quer em termos operacionais das diversas áreas de negócio e serviços prestados no âmbito do regulamento geral de tarifas, na medida em que a informação disponibilizada o permitir.

- Atividade portuária

A jurisdição da APDL inclui os portos de Viana do Castelo, Douro e Leixões, bem como os portos da Via Navegável do Douro, se bem que esta última se exclui do presente processo, dada a sua natureza e tarifário específicos.

Importa, no entanto, salientar que embora o tarifário em apreço seja um único documento para todos portos, nomeadamente Viana do Castelo e Leixões, as respetivas tipologias de *‘tool port’* e *‘landlord port’*, respetivamente, conferem importâncias distintas aos diversos capítulos do tarifário, pois no tocante à movimentação de carga, por exemplo, em Leixões a sua grande maioria é efetuada nos terminais concessionados, enquanto em Viana do Castelo é efetuada por empresas licenciadas que prestam esse serviço à AP.

Salientadas estas particularidades, sublinha-se que o comportamento destes portos é bastante distinto, pois Viana do Castelo tem vindo a seguir uma trajetória claramente decrescente à razão de -4,5% ao ano, com uma quebra expectável de -15% no corrente ano, mas mantendo uma clara

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^(*)
Viana do Castelo	mTon	524	491	503	496	457	432	391	411	346
		-	-6.4%	+2.5%	-1.3%	-7.9%	-5.5%	-9.4%	+5.1%	-15.8%
Douro e Leixões	mTon	14 164	15 775	15 997	16 695	17 524	18 306	17 862	19 069	18 939
		-	+11.4%	+1.4%	+4.4%	+5.0%	+4.5%	-2.4%	+6.8%	-0.7%

(*) Estimativa por extrapolação linear dos dados acumulados a agosto

importância para o mercado e economia locais. Leixões, por seu lado, registou uma quebra em 2016, a que a crise de Angola não foi alheia, tendo recuperado em 2017, mas estimando-se para o corrente ano um ligeiro recuo, que as perturbações laborais em curso no porto de Lisboa podem, de alguma forma, vir a mitigar, por induzirem alguma transferência de serviços, nomeadamente no tráfego de Contentores.

Para efeito desta análise vamos considerar globalmente os dois portos, uma vez que Leixões representa 98,2% do volume total de carga movimentada. Assim, constata-se que a extrapolação linear dos dados aponta no sentido de o volume global de carga movimentada observar um decréscimo de 3% nos 'embarques' e um ligeiro acréscimo de 0,3% nos 'desembarques', resultando uma variação negativa de 1%, que pode ser infletida nos últimos quatro meses do ano pelas razões já referidas.

EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE PORTUÁRIA Portos de Viana do Castelo, Douro e Leixões

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^(*)
CARGA										
Carga Embarcada	mTon	4 446	5 740	6 819	7 292	7 460	7 347	7 286	7 596	7 367
	Δ%	-	+29.1%	+18.8%	+6.9%	+2.3%	-1.5%	-0.8%	+4.2%	-3.0%
Carga Desembarcada	mTon	10 242	10 526	9 681	9 899	10 521	11 392	10 967	11 885	11 918
	Δ%	-	+2.8%	-8.0%	+2.3%	+6.3%	+8.3%	-3.7%	+8.4%	+0.3%
Total de Carga Movimentada	mTon	14 688	16 266	16 499	17 191	17 981	18 738	18 253	19 480	19 285
	Δ%	-	+10.7%	+1.4%	+4.2%	+4.6%	+4.2%	-2.6%	+6.7%	-1.0%
CONTENTORES										
TEU		484 020	514 719	633 331	626 660	666 849	624 022	658 484	633 546	631 035
	Δ%	-	+6.3%	+23.0%	-1.1%	+6.4%	-6.4%	+5.5%	-3.8%	-0.4%
NAVIOS										
Nº DE ESCALAS		2 777	2 844	2 803	2 779	2 804	2 933	2 929	2 913	2 826
GT (10 ³)		24 814	27 316	29 056	29 317	32 642	36 136	33 669	34 394	35 247
	Δ%	-	+10.1%	+6.4%	+0.9%	+11.3%	+10.7%	-6.8%	+2.2%	+2.5%

(*) Estimativa por extrapolação linear dos dados acumulados a agosto

No segmento dos Contentores estima-se para o corrente ano, por extrapolação linear, a manutenção do desempenho negativo registado em 2017, sendo, no entanto, de sublinhar que as referidas perturbações laborais verificadas no porto de Lisboa, possam vir a infletir esta estimativa. Realça-se, no entanto, que a tendência subjacente à sua evolução desde 2010 é traduzida por uma taxa média anual de crescimento de +2,8%. Já no movimento de navios a tendência é positiva estimando-se para o corrente ano um acréscimo de +2,5% no volume global de arqueação bruta, não obstante a quebra do número de escalas se estimar em -3%.

Em suma, o cenário traduzido pelo que ficou exposto não se apresenta muito favorável a que se assista a um crescimento real do volume de negócios da APDL.

- Situação económica

A situação económica da APDL, que enquadra a apresentação da proposta de revisão do regulamento de tarifas para 2019, é caracterizada por razoável solidez e estabilidade, não obstante a ligeira diminuição dos resultados a que se assistiu de 2016 para 2017, com a taxa de rentabilidade do volume de negócios a recuar de +13,5% para +11,3% por efeito da variação negativa nas rubricas 'outros rendimentos' (-2,2 milhões de euros) e 'imparidades, provisões e variações de justo valor' (-5,1 milhões de euros). A APDL estima novo recuo deste indicador para o corrente ano de 2018, para +8,7%, na sequência de um acréscimo dos 'gastos operacionais' (+7,7%) superior ao dos 'rendimentos' (3,5%). Para 2019, a APDL prevê um aumento semelhante nas rubricas de vendas, serviços prestados e subsídios à exploração e de gastos operacionais (+5,2%) e uma ligeira melhoria de 0,3 pontos percentuais na taxa de rentabilidade, que aumenta para +9%.

Conforme valores constantes do quadro anexo, o cálculo da taxa de rentabilidade bruta média, efetuado sobre os dados apresentados pela APDL no âmbito do anexo das 'Orientações', proporciona uma taxa de +8,8%, inferior à que a APDL apresenta que se cifra em 11%.

Rubricas (agregadas)	2016 Real	2017 Real	2018 Estimativa	2019 Previsão	Δ% '17/'16	Δ% '18/'17	Δ% '19/'18
1. Vendas, Serviços Prestados e Subsídios à Exploração	52 342.9	52 534.2	54 356.5	57 195.5	+0.4%	+3.5%	+5.2%
2. Outros Rendimentos	13 833.8	11 593.6	14 723.3	30 679.4	-16.2%	+27.0%	+108.4%
3. Gastos Operacionais	(26 979.8)	(26 882.9)	(28 955.0)	(30 471.8)	-0.4%	+7.7%	+5.2%
4. Outros Gastos	(3 210.3)	(3 150.0)	(2 840.8)	(3 026.4)	-1.9%	-9.8%	+6.5%
5. Imparidades, Provisões e Variações de Justo Valor	(5 634.3)	(483.4)	(779.9)	(530.0)	-91.4%	+61.3%	-32.0%
6. EBITDA	30 352.4	33 611.4	36 504.1	53 846.7	+10.7%	+8.6%	+47.5%
7. Depreciação, Amortizações e Imparidade de Investimentos	(23 682.0)	(23 397.2)	(27 288.6)	(42 348.3)	-1.2%	+16.6%	+55.2%
8. EBIT	6 670.4	10 214.2	9 215.6	11 498.4	+53.1%	-9.8%	+24.8%
9. Juros e Impostos	2 254.0	(2 988.7)	(3 219.8)	(3 625.6)	-232.6%	+7.7%	+12.6%
10. Resultado líquido do período	8 924.4	7 225.5	5 995.8	7 872.8	-19.0%	-17.0%	+31.3%
Rentabilidade do Volume de Negócios [10 / (1+2)]	+13.5%	+11.3%	+8.7%	+9.0%	-	-	-

Não tendo a APDL apresentado gastos operacionais por área de negócio e por serviço abrangido no

Área de Negócio	Rendimentos 2019 10 ³ €	%
Regulamento Geral de Tarifas	17 621.1	30.1%
Regulamento de tarifas específicas	4 211.0	7.2%
Concessões (movimento de cargas)	30 542.9	52.1%
Concessões (pesca)	177.0	0.3%
Concessões (Náutica de recreio)	214.1	0.4%
Concessões (outras)	141.5	0.2%
Outras áreas de negócio	5 706.2	9.7%
Total	58 613.7	100.0%

regulamento de tarifas, sublinha-se o facto de se prever que os rendimentos associados ao regulamento de tarifas representem, em 2019, cerca de 30% do total dos rendimentos operacionais, proporção essa que constitui a ponderação para o impacto global do regulamento de tarifas em apreciação.

movimentação de carga assumirem a maior expressividade nos rendimentos da APDL, no conjunto dos portos de Viana do Castelo e Leixões, ultrapassando os 52%.

Dada a ausência de informação relativa aos serviços a que o regulamento de tarifas respeita, apenas poderemos realçar o facto de a TUP Navio representar cerca de 31,6% do total dos proveitos originados pela aplicação do regulamento, seguido do

Serviços incluídos no Regulamento Geral de Tarifas	Rendimentos 2019 10 ³ €	%
TUP Navio	5 571.4	31.6%
Pilotagem	3 626.1	20.6%
Reboque	4 252.4	24.1%
Amarração/ Desamarração	888.7	5.0%
Movimentação de Cargas	182.8	1.0%
Tráfego de Passageiros	315.9	1.8%
Armazenagem/ Ocupação de Espaços	1 367.4	7.8%
Uso de Equipamentos	782.3	4.4%
Fornecimentos	212.1	1.2%
Resíduos	422.0	2.4%
Diversos	0.0	0.0%
Total	17 621.1	100.0%

Sublinha-se o facto de as concessões de

serviço de reboque, com uma quota de 24%, e o de pilotagem, com 20,6%, somando os restantes serviços, no seu conjunto, cerca de 23,7% dos proveitos, sem nada se poder afirmar sobre a justeza da proposta de se promover a atualização das diversas taxas por aplicação do mesmo fator.

4. APRECIÇÃO DAS PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DO REGULAMENTO DE TARIFA DA APDL

A APDL propõe, na memória justificativa que acompanha a proposta de atualização do Regulamento de Tarifas para 2019, *“uma atualização de tarifas de montante igual ao da taxa de variação do índice harmonizado de preços no consumidor (IHPC) de 2018 que, de acordo com o Boletim Económico de junho do Banco de Portugal, se situará nos 1,4%”*. De acordo com a APDL, esta proposta está em linha com a metodologia apresentada pela AMT nas suas Linhas de Orientação, e que se centra na comparação entre a taxa de rentabilidade de referência (TRR), de 14,15% para o presente ano, e a taxa bruta de rentabilidade média de cada AP.

Além da questão puramente tarifária, a APDL contempla ainda, na sua proposta de revisão do regulamento de tarifas, algumas outras medidas listadas infra:

- Eliminação da taxa de agravamento de 75% existente nos serviços de reboque no período extraordinário, i.e., aos domingos e feriados e entre as 1h e as 6h dos dias úteis, compensada por um agravamento de cerca de 14%¹ das tarifas dos serviços de reboque em período normal.
- Escalonamento mais gradativo nas reduções do serviço de linha regular ou do serviço de cabotagem continental, de forma a incentivar estes mesmos serviços. O novo escalonamento foi determinado de forma a ter um impacto nulo na receita da APDL².

Estas duas medidas pretendem incentivar a atividade portuária, através da concessão de maiores reduções na TUP Navio às embarcações que escalem mais vezes os portos e através de uma maior flexibilidade nas manobras de entrada e saída das embarcações, com o desagravamento dos serviços de reboque em período extraordinário.

De acordo com a APDL, as previsões relativas ao número e à arqueação bruta (GT) dos navios esperados nos portos geridos por esta AP são de manutenção do tráfego, o que resulta num aumento da receita global associada ao regulamento de tarifas de 1,3%, um pouco menos de 1,4% devido à não atualização das tarifas da TUP/Navio para os navios de contentores e para os navios *roll-on/roll-off*.

A par da política tarifária preconizada pela APDL, esta encontra-se obrigada a cumprir os rácios de rentabilidade e a redução dos gastos operacionais³ impostos pela tutela⁴, nomeadamente a melhoria da eficiência operacional, traduzida pela redução do peso dos gastos operacionais no volume de negócios, assim como a contenção dos gastos com pessoal. Numa análise à demonstração de resultados da APDL, verifica-se que, sem prejuízo do aumento dos gastos com pessoal derivado do descongelamento das carreiras, existe, entre 2018 e 2019, uma ligeira melhoria da eficiência operacional, tal como acima definida.

O Plano de Atividades e Orçamento 2018-2020 da APDL refere ter tido “*por base as Instruções sobre a Elaboração dos Instrumentos Previsionais de Gestão – 2018, recebidos através do Ofício nº 5127 da DGTF – Direção-Geral do Tesouro e Finanças, de 29 de novembro de 2017*”, além de que a empresa pretende “*atender aos desafios que se colocam às três unidades de negócio, Porto de Leixões, Porto de Viana do Castelo e Via Navegável do Douro, nomeadamente através da promoção dos investimentos contemplados na Estratégia para o Aumento da Competitividade Portuária 2017-2026, os quais obrigam a um esforço financeiro elevado para a execução desses investimentos, que conduzem a um aumento dos gastos operacionais, ancorados numa estimativa de incremento dos rendimentos.*”

¹ Esta taxa foi determinada de forma a que esta medida tivesse um efeito nulo na receita da APDL (com base nos dados de 2017).

² Para evitar potenciais efeitos negativos pela alteração dos patamares de retroatividade, não são atualizadas, na presente proposta, as tarifas da TUP/Navio para os navios de contentores e para os navios de *roll-on/roll-off*, que

³ Os gastos operacionais consistem na soma dos gastos com Fornecimentos e serviços externos e dos Gastos com pessoal.

⁴ De acordo com um ofício circular da Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

Acrescenta que a “grande maioria desses investimentos serão realizados no Porto de Leixões, tendo como objetivo melhorar a sua capacidade para a receção de navios de maior dimensão, bem como disponibilizar mais espaços para armazenagem de 1ª linha dado, dado que o porto está a atingir o limite da sua capacidade física, tanto do lado mar como do lado terra. De igual forma, as exigências ambientais que se colocam atualmente ao Porto de Leixões são também um motivo de preocupação e necessidade de maiores gastos e investimentos. O reequilíbrio operacional do Porto de Viana do Castelo (PVC) e da Via Navegável do Douro (VND) constitui um desafio exigente nos próximos anos, dadas as realidades destas unidades de negócio, no caso do PVC essencialmente pela captação de mais tráfego e no caso da VND pela implementação da nova política tarifária. (...) As recentes áreas de negócio do Porto de Leixões, o Terminal de Cruzeiros e a Plataforma Logística do Porto de Leixões, ainda numa fase de desenvolvimento da sua atividade, exigem um maior empenho da empresa para incentivar os respetivos negócios e em simultâneo um nível elevado de gastos sem o devido acompanhamento do lado dos rendimentos”.

Acrescenta que o “Plano Estratégico de Desenvolvimento 2017-2026 da APDL, que contou com o contributo dos principais stakeholders de cada uma das 3 unidades de negócio, procurou atender a todos os desafios que se colocam à empresa e será uma peça fundamental para gizar o futuro das três infraestruturas sob a responsabilidade da APDL. Assim, no período 2018-2020 a APDL estima investir 243,5 milhões de euros (...)”.

Torna-se clara a emissão de instruções concretas a que a administração portuária deve dar cumprimento e que condicionam a sua atuação, não sendo imediatamente perceptível como as decisões acionistas impactam diretamente em cada grupo de taxas e justificam a sua variação. Por exemplo, haverá que sublinhar que do total de investimento apenas cerca de 98 milhões de euros provêm de fundos próprios, e que são tidos em conta investimentos na Via Navegável do Douro, que se trata de uma unidade de negócio que deverá ser tratada de forma separada (incluindo contabilística) e com um regime tarifário próprio (não apenas no valor das taxas mas na lógica subjacente à infraestrutura e sua utilização), bem como são apresentados todos os custos e rendimentos de todo o porto mesmo incluindo áreas de negócio não abrangidas por estes tarifários e pelos serviços específicos prestados no seu âmbito. Contudo, esta é matéria ultrapassável com a introdução de aprofundamentos no tratamento contabilístico, tendo em vista a aplicação plena de um sistema de contabilidade analítica.

A indisponibilidade deste sistema de contabilidade analítica impede uma análise mais detalhada às taxas de rentabilidade por área de negócio e tipo de serviço. Assim, a AMT analisou a taxa de rentabilidade bruta média com base na demonstração de resultados e nos balancetes enviados pela APDL. Com base nesta informação, a taxa de rentabilidade bruta média corrigida de verbas não elegíveis é de 10,98%, inferior à TRR.

No que respeita à evolução da estrutura económica apresentada no anexo «Demonstração de resultados por natureza», importa sublinhar o facto de a APDL prever um aumento quer dos «gastos com pessoal», quer dos «fornecimentos e serviços externos», para 2018 e 2019, bastante superiores ao do IHPC, bem como ainda superior aos valores das «vendas e prestação de serviços».

A APDL apresenta uma comparação das suas taxas da TUP Navio, pilotagem, reboque e amarração com as praticadas por outros portos nacionais, nomeadamente os portos de Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines. A TUP Navio é mais elevada do que nos portos de Lisboa e Setúbal⁵ e parece sê-lo também nos portos de Aveiro e de Sines, embora a comparação com estes dois portos seja mais difícil porque a estrutura da taxa não é a mesma. Relativamente às restantes taxas, as mesmas são mais baixas no porto de Leixões do que nos restantes portos nacionais, com exceção das taxas de pilotagem no porto de Sines e das taxas de amarração no porto de Setúbal, que são mais baixas do que as praticadas no porto de Leixões em determinados horários.

No âmbito da consulta às entidades interessadas na atualização do regulamento de tarifas para 2019, foi o mesmo enviado pela APDL às Comunidades Portuárias de Leixões e de Viana do Castelo, as quais deram um parecer favorável à proposta apresentada pela APDL.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

No seguimento do exposto, ainda que subsista alguma insuficiência na informação, tal não obsta a que se proponha que a decisão da AMT seja a de aprovar a proposta de atualização do Regulamento de Tarifas para 2019 apresentada pela APDL, por se considerar que a mesma, alinhada com o IHPC previsto para 2018, permite, juntamente com outras medidas implementadas pela APDL, criar as condições para apoio ao financiamento dos diversos projetos de investimentos previstos na Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente - Horizonte 2026, sem representar um aumento de custos suscetível de prejudicar a competitividade dos portos de Viana do Castelo e de Leixões.

De qualquer modo, tendo em conta as anteriores posições da Comissão Europeia e dos termos do Regulamento (UE) 2017/352 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017, que estabelece o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos, considera-se ser de recomendar que a AP inicie os procedimentos necessários para, progressivamente, dar cumprimento às exigências de promoção de taxas portuárias transparentes, facilmente identificáveis, não discriminatórias, não excessivas e proporcionadas em relação ao custo do serviço prestado, designadamente através dos adequados sistemas de contabilidade analítica.

⁵ Com exceção das taxas praticadas para os navios *roll-on/roll-off*, mais elevadas no porto de Lisboa.

ANEXO

DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS POR NATUREZA

Rubricas	2015	2016	2017	2018	2019	Δ% '16/'15	Δ% '17/'16	Δ% '18/'17	Δ% '19/'18
1 Vendas e serviços prestados	49 840 913	50 359 481	50 390 845	53 423 095	55 669 488	+1.0%	+0.1%	+6.0%	+4.2%
2 Subsídios à exploração	2 446 882	1 983 385	2 143 338	933 382	1 526 010	-18.9%	+8.1%	-56.5%	+63.5%
3 Ganhos/perdas imputados de subsidiárias, associadas e empreendimentos conj.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4 Variação nos inventários da produção	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5 Trabalhos para a própria entidade	89 883	15 403	-	-	-	-82.9%	-100.0%	-	-
6 Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas	-1 284 302	-1 252 032	-1 411 036	-1 390 795	-1 528 028	-2.5%	+12.7%	-1.4%	+9.9%
7 Fornecimentos e serviços externos	-10 751 914	-12 270 343	-11 588 838	-12 749 041	-13 400 410	+14.1%	-5.6%	+10.0%	+5.1%
8 Gastos com o pessoal	-12 027 065	-13 472 780	-13 883 052	-14 815 119	-15 543 369	+12.0%	+3.0%	+6.7%	+4.9%
9 Imparidade de inventários (perdas/reversões)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10 Imparidade de dívidas a receber (perdas/reversões)	-378 060	19 941	-23 287	-49 583	-30 000	-105.3%	-216.8%	+112.9%	-39.5%
11 Provisões (aumentos/reduções)	-40 689	-6 654 227	-460 383	-730 303	-500 000	+13796.1%	-91.9%	+58.6%	-31.5%
12 Imparidade de investimentos não depreciables/amortizáveis (perdas/reversões)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13 Aumentos/reduções de justo valor	-	-	297	-	-	-	-	-100.0%	-
14 Outros rendimentos	8 786 128	13 833 818	11 593 550	14 723 290	30 679 389	+57.5%	-16.2%	+27.0%	+108.4%
15 Outros gastos	-3 141 555	-3 210 266	-3 150 006	-2 840 793	-3 026 422	+2.2%	-1.9%	-9.8%	+6.5%
16 Resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos	33 540 220	30 352 379	33 611 429	36 504 132	53 846 659	-9.5%	+10.7%	+8.6%	+47.5%
17 Gastos/reversões de depreciação e de amortização	-19 711 288	-22 372 918	-23 602 698	-24 450 428	-22 671 627	+13.5%	+5.5%	+3.6%	-7.3%
18 Imparidade de investimentos depreciables/amortizáveis (perdas/reversões)	535 929	-1 309 053	205 488	-2 838 133	-19 676 627	-344.3%	-115.7%	-1481.2%	+593.3%
19 Resultado operacional (antes de gastos de financiamento e impostos)	14 364 861	6 670 409	10 214 219	9 215 572	11 498 405	-53.6%	+53.1%	-9.8%	+24.8%
20 Juros e rendimentos similares obtidos	121 574	72 045	73 782	18 145	4 500	-40.7%	+2.4%	-75.4%	-75.2%
21 Juros e gastos similares suportados	-565 389	-535 361	-515 336	-436 295	-548 330	-5.3%	-3.7%	-15.3%	+25.7%
22 Resultado antes de impostos	13 921 046	6 207 093	9 772 665	8 797 423	10 954 574	-55.4%	+57.4%	-10.0%	+24.5%
23 Imposto sobre o rendimento do período	-3 619 472	2 717 353	-2 547 176	-2 801 670	-3 081 800	-175.1%	-193.7%	+10.0%	+10.0%
24 Resultado líquido do período	10 301 574	8 924 446	7 225 490	5 995 753	7 872 774	-13.4%	-19.0%	-17.0%	+31.3%
Rentabilidade do Volume de Negócios [24 / (1 + 2 + 14)] (%)	+16.9%	+13.5%	+11.3%	+8.7%	+9.0%	-	-	-	-
Resultado líquido SEM RGE (C24+C9+C10+C11+C13+C18)	10 418 754	1 981 107	6 947 604	2 377 734	-12 333 853				
Rentabilidade Bruta (%)	+17.1%	+3.0%	+10.8%	+3.4%	-14.0%				
~~~~~ Cálculo da TRBM (2015- 2017) ~~~~~		<b>+8.8%</b>	~~~~~						

Nota: Existe incoerência entre os valores previstos para 2019 apresentados nos dois quadros supra, não sendo, no entanto, relevantes para as conclusões retiradas.