

## MEMORANDO

**Assunto: PROPOSTA DE REVISÃO DO REGULAMENTO DE TARIFAS DA ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE SINES E DO ALGARVE, S.A. PARA 2019**

### 1. DA ANÁLISE

1. Através de Memorando remetido pelo n/ofício n.º 3163-CA, de 28 de novembro, e tendo em conta 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”, publicadas no Diário da República, 2.ª série, n.º 183, de 21 de setembro de 2018, foi proposta a decisão de não aprovação da proposta de revisão do Regulamento de Tarifas para 2019 para o porto de Sines apresentada pela Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A. (APS), por se considerar que:
  - *“a taxa de rentabilidade média bruta, na ordem dos 33%, é bastante superior à TRR, de 14,15%; (...)*
  - *Sendo justificável a utilização da receita tarifária para financiamento dos projetos de investimentos previstos na Estratégia Horizonte 2026, no caso concreto da APS, os montantes a financiar com recursos a fundos próprios não justificam a proposta de atualização do regulamento de tarifas, pois outros portos existem que, com investimentos superiores a financiar por fundos próprios, apresentam taxas de rentabilidade bastante inferiores”.*
2. Nos termos da alínea e) do n.º 4 do artigo 5.º dos Estatutos desta Autoridade, foi comunicado à APS que o Conselho de Administração, na sua reunião de 19 de novembro de 2018, tinha deliberado submeter a audiência prévia o projeto de decisão de não aprovação da proposta de revisão do Regulamento de Tarifas para 2019 para o porto de Sines, solicitando a obtenção da posição daquela entidade, no prazo de 10 dias úteis, nos termos do artigo 122.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), também face ao referido Memorando, comunicado na mesma data.
3. Em resposta<sup>1</sup>, veio a APS alegar que *“tal decisão condicionaria, na prática, a gestão e o desenvolvimento do porto”*, e apresenta os seus argumentos neste sentido.
4. O primeiro argumento apresentado pela APS é o de que a *“atualização das tarifas portuárias não tem acompanhado a evolução da taxa de inflação”*. Apesar da evidência estatística apresentada pela APS, o peso do passado não parece ser argumento para influenciar as decisões tomadas no

<sup>1</sup> Ofício CA.CR2018.255 de 13-12-2018

- presente, sobretudo considerando a elevada rentabilidade que a APS apresenta, bem superior à rentabilidade dos restantes portos continentais.
5. Outro argumento apresentado pela APS é o de que *“fica assim clara a contradição existente entre o critério definido pelo regulador para a atualização das tarifas e as metas exigidas pela Tutela Acionista, vendo-se esta administração portuária confrontada, na prática, com a impossibilidade de cumprir ambas as determinações”*, afirmação que carece de fundamentação objetiva, a qual não é aportada pela APS em sede de audiência prévia.
  6. A AMT, com base nos instrumentos ao seu dispor, nomeadamente na sua atribuição de *“analisar, apreciar e aprovar anualmente as propostas de regulamentos de tarifas de cada uma das administrações portuárias”*, visa contribuir para um aumento da competitividade de cada porto, o que, por seu turno, permitirá aumentar os rendimentos e, conseqüentemente, facilitar a implementação das orientações da tutela.
  7. Neste contexto, a atuação da AMT consubstancia-se numa metodologia sistémica, que abrange a análise de todos os fatores relevantes no âmbito do processo de atualização do regulamento de tarifas. Como referem as Orientações publicadas em Diário da República, 2.ª série n.º 183, de 21 de setembro de 2018 *“a avaliação da AMT engloba diversas análises: a análise do contexto macroeconómico, nacional e internacional, nomeadamente da Zona Euro; a análise da atividade, que traduz o comportamento global do Sistema Portuário do Continente; a análise de todos os documentos e contributos enviados pelas administrações portuárias; bem como a análise do enquadramento legal, nacional e europeu, da estratégia empresarial de cada administração portuária, da estratégia nacional e europeia para o setor, e de outros circunstancialismos locais, nacionais e internacionais. Após consideração de todos os elementos acima referidos, a AMT analisa em maior detalhe os documentos que permitem perceber a evolução das principais rubricas de gastos e rendimentos e a relação entre a evolução das tarifas e dos resultados. Esta análise e respetiva metodologia de avaliação de referência visam alcançar uma progressiva harmonização entre o custo das diversas operações e os respetivos valores de faturação considerados no tarifário”*.
  8. Acrescenta que *“Sem prejuízo da autonomia das administrações portuárias, no estabelecimento de uma estrutura e nível de taxas portuárias, de acordo com a sua própria estratégia comercial e de investimento, a promoção de procedimentos claros, transparentes, simples, equitativos e não discriminatórios por todas as entidades competentes pode contribuir para a qualidade e a eficiência dos serviços prestados, para um clima mais favorável ao investimento, para a manutenção e para o desenvolvimento da infraestrutura e das instalações dos serviços, assim como facilitar toda a cadeia logística em todos os modos de transporte de mercadorias e assegurar a fiscalização por uma autoridade independente”*.
  9. Estabelece ainda que, na análise da TRBM, *“serão igualmente tidos em consideração outros fatores, tendo também presentes os fundamentos e contributos apresentados pelas*

*administrações portuárias no sentido de justificar as propostas de atualização das respetivas taxas, na senda da observação dos princípios do equilíbrio entre os seus valores e dos custos suportados para a prestação dos serviços subjacentes, numa perspetiva de aplicação do princípio do utilizador/pagador.” e que “esta metodologia consubstancia -se numa orientação de avaliação de âmbito objetivo, mas a sua aplicação prática será sempre concomitante com a apreciação de outros fatores, nomeadamente o enquadramento legal nacional, europeu e internacional, a estratégia empresarial de cada administração portuária e ainda a estratégia nacional e europeia para o setor, pelo que assume um caráter de referência e não de aplicação automática”.*

10. Ou seja, a AMT tem em conta as orientações do Estado - que é a tutela e o acionista das administrações portuárias - o enquadramento em termos de atividade portuária do porto em questão e dos restantes portos, a taxa de rentabilidade média da administração portuária, assim como os respetivos planos de investimentos, representando interesses legítimos que devem ser balanceados com apreciações de caráter objetivo.
11. Com efeito, tal como referido na página 9 do memorando da AMT de dia 13 de novembro, 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” .*

Importa, no entanto, salientar que as orientações emanadas do acionista são necessariamente gerais e abstratas, moduladas pela situação económica e financeira do conjunto das empresas, sendo que a APS detém particularidades a considerar, ao apresentar uma rentabilidade cerca de três vezes superior à média das restantes administrações portuárias.

12. Por outro lado, constata-se que os valores propostos pela APS para 2019 em termos de volume de rendimentos, assenta mais no crescimento da atividade e/ou outros tarifários, do que na atualização do tarifário geral, determinando que o peso dos gastos gerais, nomeadamente dos FSE e Gastos com Pessoal, diminua face a 2018, mesmo da hipótese da não atualização do tarifário, o que permite se mantenha a observação das recomendações do acionista.

13. A APS alega também que a *“intenção de não aprovação da n/ proposta, baseada fundamentalmente no critério da taxa de rentabilidade e na orientação geral de aproximação das tarifas ao custo efetivo dos serviços prestados, acaba por relegar também para segundo plano um conjunto de outros critérios igualmente relevantes”*, fazendo referências ao Regulamento (EU) 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.
14. Ora, a APS centrou-se na referência, constante do memorando da AMT, relativa ao facto de as *“taxas portuárias (...) [deverem] ser fixadas de acordo com a estratégia comercial e com os planos de investimento do porto em questão”*, mas não referenciou que o mesmo documento estabelece que *“devem ser transparentes, facilmente identificáveis, não discriminatórias, proporcionadas em relação ao custo do serviço prestado”*. Ou seja, a estratégia comercial e os planos de investimento, bem como a autonomia das administrações portuárias, são valores a ter em conta mas não são absolutos, não afastando a exigência de transparência, proporcionalidade e objetividade na fixação de taxas. São valores que se devem influenciar e compatibilizar entre eles, não se anulando.
15. A APS alega ainda que *“a atividade portuária nacional tem crescido maioritariamente pelo contributo do Porto de Sines e, em particular, pelo volátil e competitivo tráfego de transshipment de contentores, (...) essencial que esta autoridade portuária continue a dispor de um determinado grau de liberdade na fixação de tarifas, para que possa prosseguir com a estratégia comercial mais adequada para o porto e para o interesse nacional”*.
16. De referir que a memória justificativa solicitada pela AMT às administrações portuárias visa precisamente permitir que estas apresentem, entre outros, a sua estratégia comercial, de forma a que a mesma seja considerada na análise efetuada pela AMT às propostas de revisão dos regulamentos de tarifas. Contudo, a APS não apresentou a sua estratégia comercial nessa sede, e não a apresenta também nesta sede de audiência de interessados, pelo que não a AMT não se encontra em condições de a considerar na sua tomada de decisão, de forma objetiva ou subjetiva
17. Finalmente, a APS alega que, para fazer face ao plano de investimentos, é necessária a atualização do regulamento de tarifas, argumentando que, ao contrário do que refere o memorando da AMT, estão identificados outros investimentos além da 3ª fase de ampliação do molhe leste.
18. Antes de mais, importa esclarecer que o memorando da AMT não reduz o plano de investimentos da APS a este projeto, mas refere-se que este é o único investimento constante da Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente - Horizonte 2026 que prevê o recurso a fundos próprios. De acordo com aquela Estratégia, os investimentos associados à 3ª fase de ampliação propriamente dita do Terminal XXI e ao Terminal Vasco da Gama serão financiados por fundos privados e não por recurso a fundos próprios, pelo que o seu financiamento não deveria – à partida - representar um custo para a APS, que seria

eventualmente necessário compensar com o aumento de rendimento provenientes de taxas portuárias.

19. No entanto, mesmo que assim não fosse, a APS não apresenta, na sua resposta, cálculos ou outros dados objetivos que evidenciem qual o impacto, por exemplo em termos de custo do endividamento bancário (ou outros), que poderia ter a não atualização do regulamento de tarifas. Por outro lado, uma vez que o regulamento geral de tarifas é responsável por apenas cerca de 50% dos rendimentos e considerando que a atualização tarifária proposta geraria um acréscimo de 270 mil euros, não resulta justificada, de forma objetiva, a essencialidade do mesmo para viabilizar, de forma determinante, o financiamento do plano de investimentos.
20. Face ao exposto, os argumentos apresentados da APS caracterizam-se pela falta de objetividade e fundamentação e não demonstram o impacto, negativo segundo a APS, que teria a não atualização do Regulamento de Tarifas para 2019.
21. Por outro lado, a APS não demonstra de que forma a proposta procura cumprir os princípios legais de harmonização entre o custo das diversas operações e os respetivos valores de faturação considerados no tarifário e equivalência no que se refere à relação custo-benefício entre a taxa e o serviço ou prestação administrativa que visa compensar, nem de que forma está em causa a melhoria da competitividade e o aumento da quota do mercado internacional de serviços portuários, a melhoria do desempenho dos recursos humanos e das infraestruturas e equipamentos portuários, otimizando a sua utilização conjunta, a racionalização dos custos fixos e variáveis e o ajustamento das receitas para que, de forma progressiva, estas assegurem a recuperação daqueles e contribuam para o financiamento dos investimentos.
22. Face ao exposto, afigura-se não existir fundamento para justificar a alteração do projeto de decisão da AMT.

## 2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

No seguimento do exposto, propõe-se que a decisão da AMT seja a de:

- Não aprovar a proposta de revisão do Regulamento de Tarifas para 2019 apresentada pela APS, no que se refere à atualização das tarifas, sem prejuízo de a APS poder avançar, se assim o entender, com as restantes alterações, nomeadamente as relacionadas: i) o alargamento da redução de “prémio verde” da TUP/Navio aos navios titulares de certificado da ISO 14001; ii) a revisão dos dois últimos escalões da redução da TUP/Navio atribuída aos navios que cumpram o serviço da linha de navegação regular; e iii) a introdução de uma nova condição de caracterização de serviço de valor estratégico.
- Solicitar à APS o envio de nova versão do Regulamento de Tarifas para 2019, com base na decisão da AMT.