

Versão não confidencial

MEMORANDO

ASSUNTO: PROPOSTA DE REVISÃO DO REGULAMENTO DE TARIFAS PARA 2020 DA ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE SINES E DO ALGARVE, S.A.

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 em anexo ao 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 5.º 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 *Ecossistema 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 noutra 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 nas alíneas f) do artigo 81.º e 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 esta 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 de remessa da 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*. Neste sentido, foi publicada a Deliberação n.º 1025/2018, em Diário da República, 2.ª série, n.º 183, de 21 de setembro, a qual aprova 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*”.

Nesta sequência, no uso das respetivas competências e de acordo com aquelas linhas de orientação, as administrações portuárias (AP) elaboraram e apresentaram as suas propostas de tarifários para 2020. 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 175/2017, 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 de os portos comerciais do Continente terem atingido, em 2016, “*um volume recorde de movimentação de mercadorias (...)colocando assim um maior desafio aos portos comerciais do Continente para criar condições para a receção de navios de maiores dimensões, salvaguardando as condições de segurança e navegabilidade dos restantes navios 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 daqueles portos, 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, enquanto *“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”*, 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, com eventuais consequências nas taxas cobradas por esses mesmos serviços.

De referir, a este propósito, a Estratégia da Comissão Europeia “Portos marítimos europeus no horizonte de 2030: os desafios”¹, que defende que é necessário promover a modernização, a eficiência e a qualidade dos serviços e infraestruturas portuárias, tendo em vista, designadamente, 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 [de] 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*

¹ [https://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-448_pt.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-448_pt.htm).

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.

Desde 24 de março de 2019 que o mesmo é aplicável diretamente na ordem jurídica interna, embora não se aplicando aos contratos de serviços portuários que tenham sido celebrados antes de 15 de fevereiro de 2017 e que tenham vigência limitada. No entanto, os contratos de serviços portuários celebrados antes desta última data que não tenham vigência limitada, ou que tenham efeitos semelhantes, devem ser alterados até ao dia 1 de julho de 2025, a fim de dar cumprimento ao disposto no referido regulamento.

Não obstante, as regras gerais são aplicáveis na sua quase totalidade, podendo ser implementadas independentemente da necessidade de alteração à legislação portuguesa, designadamente ao Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente.

Como já tivemos a oportunidade de referir, 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 e 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 ser evitada 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 das propostas de revisão dos regulamentos de tarifas 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 e 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 desenvolvem atividade as administrações portuárias, cujas propostas de revisão dos regulamentos de tarifas para 2020 vão ser objeto de análise.

2.1. Breve caracterização da conjuntura macroeconómica

O Banco de Portugal (BdP), no seu Boletim Económico divulgado no mês de junho último, prevê a aproximação de um abrandamento da economia nacional, traduzido nomeadamente pela diminuição do produto interno bruto (PIB), que evoluirá de 1,7% previsto para 2019 para 1,6% em 2020 e que se manterá em 2021, bem como do consumo privado, que evoluirá de 2,6% para 2% e 1,7%, e da formação bruta de capital fixo, que reduzirá 2,9 pontos percentuais para 58%, mantendo-se estável o consumo público em 0,5%.

Também para as exportações e para as importações, de importante impacto no transporte marítimo e atividade portuária, o BdP prevê um significativo recuo no seu crescimento, dos atuais 4,5% para 3,1% e de 8% para 4,3%, respetivamente.

Constata-se, assim, que o cenário macroeconómico previsível para 2020, segundo o relatório de verão do Banco de Portugal, não parece ser muito favorável ao crescimento da atividade portuária, com a agravante de o índice harmonizado de preços no consumidor estimado para 2019 ser de 0,9 pontos percentuais, o que serve normalmente de base à maioria das proposta de revisão tarifária, quando para 2020 o BdP prevê que aquele indicador suba para 1,2 pontos percentuais.

Sendo Portugal um país de economia aberta, importa também abordar os indicadores macroeconómicos previstos para a zona euro bem como para a economia mundial.

No mesmo estudo, o BdP prevê, para a zona euro, a manutenção do crescimento atual do consumo, quer privado, quer público, e a diminuição do crescimento da formação bruta de capital fixo dos atuais 2,7 pontos para 2,0 em 2020 e 2021.

Já no que respeita às exportações e importações, o BdP prevê um aumento do crescimento de ambos os indicadores, passando o primeiro dos estimados 2,2 pontos percentuais em 2019, para 2,9 em 2020 e 3,1 em 2021, e o segundo de 2,7 em 2019 para 3,2 em 2020 e 3,4 em 2021.

Ainda relativamente à zona euro, importa referir que as previsões do Banco Central Europeu (BCE) estão alinhadas com as do BdP em termos do sinal das variações, prevendo também a manutenção do crescimento do consumo privado e público de 2019 para 2020 na casa de 1,4 pontos, e a redução da formação bruta de capital fixo também de 2,7 pontos em 2019 para 2,0 em 2020.

No que diz respeito às importações e exportações, o BCE admite o mesmo aumento do crescimento que o BdP.

Atendendo à relativa inter-relação entre os portos nacionais e alguns portos europeus, é previsível algum benefício da atividade portuária decorrente do acréscimo de importações e exportações esperado para a zona euro.

Segundo as previsões do Banco Mundial, o crescimento da economia mundial deve recuar para 2,6% em 2019 e avançar levemente para 2,7% em 2020.

O comportamento em 2019 acabará por se situar a um nível mais baixo do que o inicialmente esperado.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) previa, em maio do corrente ano, um crescimento do PIB mundial de 3,2% para 2019 e um ligeiro aumento de 0,2 pontos percentuais para 3,4% em 2020, alertando, no entanto, para a existência de riscos negativos que “ensombram” a economia mundial, deixando antever em 2020 um recuo no crescimento global.

2.2. Do Sistema Portuário do Continente

- Atividade portuária

A atividade portuária desenvolvida no sistema portuário do Continente no mais recente período de cinco anos é traduzida por um crescimento significativo entre 2015 e 2017, seguido de um abrandamento em 2018 e estimado para 2019, de respetivamente -3,4% e -3,5%, em termos globais, refletindo abrandamentos quer na carga embarcada, quer na carga desembarcada, sendo que na primeira esse abrandamento se inicia ainda mais cedo, em 2017.

A quebra global estimada para 2019 reflete diversos fatores, dos quais se destacam a diminuição das importações de Petróleo Bruto e de Carvão por menor necessidade da economia, emolado o último caso pela paragem em julho da central termoelétrica para manutenção programada, e, ainda, a significativa diminuição de movimentação de Carga Contentorizada devido à greve dos trabalhadores portuários do Terminal XXI em Sines, desde início de maio.

No que respeita à Carga Contentorizada há ainda a sublinhar o facto de a mesma conter uma parcela significativa, que rondará os 15% de todo o movimento portuário, relativa ao tráfego de *transshipment* cujo comportamento, além das perturbações laborais, dependerá do comportamento do mercado mundial de contentores.

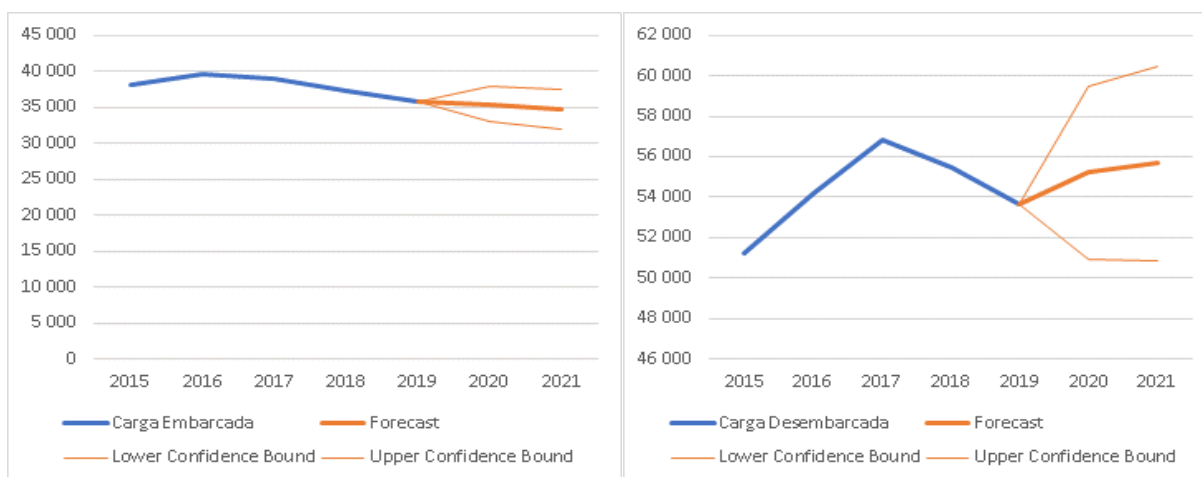
Tendo estes fatores uma natureza significativamente conjuntural ou até circunstancial, não significa que o comportamento para 2020 se mantenha na mesma linha, podendo registar-se uma alteração de circunstâncias e a atividade portuária observar um crescimento que melhorará as condições de exploração das administrações portuárias.

O supra referido surge espelhado no quadro seguinte de cuja leitura ressalta ainda a evolução da carga embarcada, que inclui maioritariamente o tráfego de exportação, que apresenta uma taxa média anual de crescimento negativa de -1,8% apurada nos últimos cinco anos, sendo positiva de +4,1% se calculada desde 2011 (ambas por ajustamento de regressão linear segundo o método dos mínimos quadrados). A carga desembarcada, que inclui o tráfego de importação, regista taxas médias anuais de crescimento positivas qualquer que seja o período de análise, sendo de +4,3% para o período mais longo e de +1,1% para o período mais recente.

EVOLUÇÃO DO VOLUME DE CARGA MOVIMENTADA

		2015	2016	2017	2018	2019 (*)	Δ% média anual '11-'19	Δ% média anual '15-'19
Carga Embarcada	mTon	38 086	39 681	39 071	37 198	35 792	+4.1%	-1.8%
	Δ%	+4.4%	+4.2%	-1.5%	-4.8%	-3.8%	-	-
Carga Desembarcada	mTon	51 236	54 196	56 849	55 430	53 615	+4.3%	+1.1%
	Δ%	+10.0%	+5.8%	+4.9%	-2.5%	-3.3%	-	-
Total de Carga Movimentada	mTon	89 322	93 878	95 920	92 628	89 407	+4.2%	-0.1%
	Δ%	+7.6%	+5.1%	+2.2%	-3.4%	-3.5%	-	-

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



Os gráficos apresentados exibem a projeção estatística das curvas das cargas embarcada e desembarcada, sublinhando-se que a primeira aponta com maior probabilidade a ocorrência de uma evolução negativa (-1%), enquanto na segunda a evolução mais provável é de crescimento (+3%), não obstante o expressivo intervalo de confiança.

Este comportamento global não é, naturalmente, idêntico em todos os portos, sendo o que interessa a cada administração portuária objeto de análise individual no capítulo respetivo.

Para além das observações relativas à carga movimentada, importa igualmente apreciar o tráfego de contentores, considerando o facto de a tarifação da Carga Contentorizada ser normalmente efetuada através da quantidade de contentores, por unidade ou por TEU, que a condiciona.

A projeção para o final do ano de 2019 dos dados apurados até julho e introduzindo um ajustamento a Sines pelo facto de as perturbações laborais terem terminado no mês de

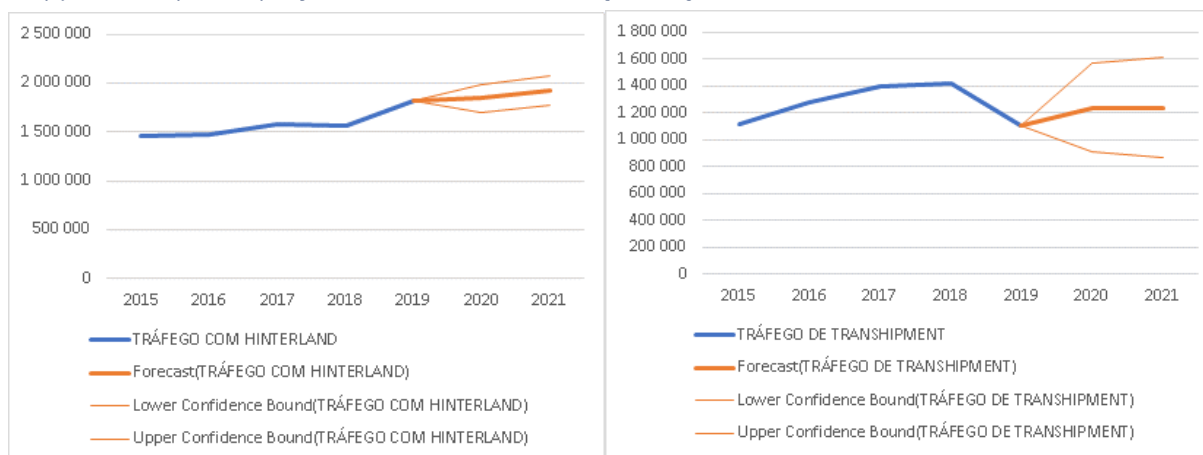
agosto, aponta para que o tráfego global de contentores, medido em TEU, registre uma quebra de -2%, sendo o porto de Sines o único com a estimativa de variação negativa.

Salienta-se o crescimento significativo do tráfego com o *hinterland*, gerador de receitas unitárias de montante mais elevado, que regista uma taxa média anual de crescimento para os últimos cinco anos de +5,3%, sendo as projeções para 2020 também positivas (+1,4%). Prevê-se que o tráfego de *transshipment* evolua para 2020 segundo um cenário positivo (+11,6%), após a quebra justificada em 2019, sublinhando-se, no entanto, o elevado intervalo de variação no grau de confiança que confere grande variabilidade àquela projeção.

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

	2015	2016	2017	2018	2019 (*)	Δ% média anual '11-'19	Δ% média anual '15-'19
TRÁFEGO COM HINTERLAND	1 460 406	1 466 339	1 579 112	1 566 683	1 818 742	+4.1%	+5.3%
Δ%	-1.7%	+0.4%	+7.7%	-0.8%	+16.1%	-	-
TRÁFEGO DE TRANSHIPMENT	1 119 354	1 277 645	1 395 521	1 421 643	1 108 697	+14.4%	+1.0%
Δ%	+8.2%	+14.1%	+9.2%	+1.9%	-22.0%	-	-
TOTAL GERAL	2 579 760	2 743 984	2 974 633	2 988 326	2 927 439	+7.8%	+3.4%
Δ%	+2.4%	+6.4%	+8.4%	+0.5%	-2.0%		

(*) Estimativa por extrapolação linear dos dados acumulados a julho e ajustamento de Sines



No contexto da avaliação das propostas de revisão dos regulamentos de tarifas faz sentido apreciar o quadro de evolução do movimento de navios, em termos de número de escalas e de arqueação bruta, uma vez que destes fatores depende uma parte significativa das receitas das administrações portuárias.

Refletidas no quadro e gráficos seguintes verifica-se que as estimativas para o ano de 2019 apontam no sentido de um crescimento do número de escalas, +1,6%, e uma diminuição do volume de arqueação bruta (GT), -2,3%, contrariando as tendências de evolução anual para

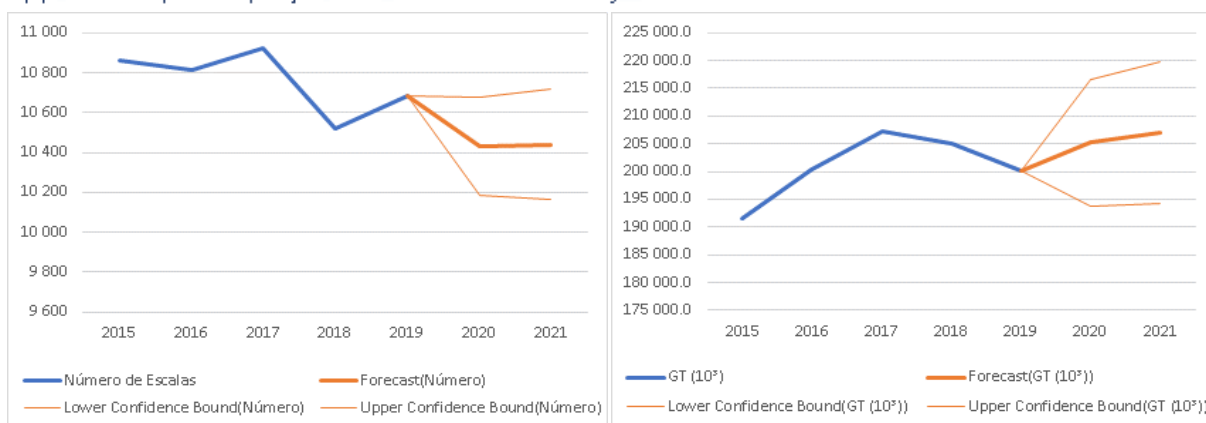
o período dos últimos cinco anos, cuja taxa média anual de crescimento foi respetivamente de -0,6% e de +1,1%.

No entanto, a projeção estatística para 2020 aponta como mais provável uma quebra de -2,4% no número de escalas e um acréscimo de +2,5% no volume de arqueação bruta, criando um cenário favorável ao crescimento das receitas daqui advenientes, pois em regra estas dependem deste segundo indicador.

EVOLUÇÃO E TENDÊNCIA DO NÚMERO DE ESCALAS E ARQUEAÇÃO BRUTA DOS NAVIOS

		2015	2016	2017	2018	2019 ^(*)	Δ% média 2011-2019	Δ% média 2015-2019
Número		10 863	10 814	10 924	10 520	10 685	+0.8%	-0.6%
	Δ%	+2.6%	-0.5%	+1.0%	-3.7%	+1.6%	-	-
GT (10 ³)		191 503.1	200 424.9	207 256.4	204 984.6	200 174.9	+5.3%	+1.1%
	Δ%	+10.3%	+4.7%	+3.4%	-1.1%	-2.3%	-	-

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



Em suma, para concluir este ponto de enquadramento setorial, assinala-se o facto de, no ano corrente, se assistir a um desempenho global ligeiramente negativo em termos de volume de carga, de contentores e de arqueação bruta dos navios que escalam os portos do Continente, sendo, no entanto, positivo o tráfego de contentores com o *hinterland* e o número de escalas de navios.

A nível das projeções para 2020, esperam-se variações positivas no volume de carga (+1,4%, em resultado do confronto da carga embarcada e da carga desembarcada), no volume de contentores em TEU (+5,3%) e na arqueação bruta de navios (+2,5%), sendo negativa a evolução do número de escalas.

- Situação económica global das administrações portuárias

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

As estimativas que as administrações portuárias efetuam para 2019 das rubricas agregadas que traduzem as respetivas estruturas económicas apontam para um volume de rendimentos da atividade portuária que se cifram em 212,2 milhões de euros, gerando um resultado bruto de 34,1 milhões de euros, correspondente a uma rentabilidade bruta média de cerca de 16,1%.

A leitura do quadro evidencia uma relativa assimetria na estrutura económica da atividade portuária das várias administrações portuárias, sendo a APS a que regista a taxa de rentabilidade bruta mais elevada, de +31,9%, surgindo no extremo oposto a APFF com uma rentabilidade negativa de -48,8%. No caso da APSS, este indicador merece também realce por apresentar um valor positivo de +22,5%, superior aos da APDL, APA e APL que oscilam entre +10,6% e +11,3%.

- Orientações e Estratégias

Rubrica	2019						TOTAL
	APDL	APA	APFF	APL	APSS	APS	
1. Rendimentos da atividade portuária	59 117	19 827	5 562	50 884	24 483	52 350	212 224
2. Gastos Diretos	41 315	-	-	34 630	11 399	11 649	98 992
2.1.CMVMC	1 336	-	-	-	-	3 153	4 489
2.2.FSE	10 066	-	-	4 239	2 140	1 472	17 917
2.3.Pessoal	7 229	-	-	11 819	4 555	2 435	26 039
2.4.Depreciações e amortizações	16 182	-	-	14 163	3 639	4 531	38 515
2.5.Outros Gastos	6 502	-	-	4 409	1 064	58	12 033
3. Gastos Indiretos	11 126	-	-	10 868	7 586	23 976	53 556
3.1.CMVMC	181	-	-	-	-	17	198
3.2.FSE	4 206	-	-	3 635	987	3 698	12 526
3.3.Pessoal	8 657	-	-	6 334	4 883	8 765	28 638
3.4.Depreciações e amortizações	1 457	-	-	677	1 549	8 854	12 537
3.5.Outros Gastos	- 3 374	-	-	221	168	2 642	- 343
4. Gastos Totais (2+3)	52 441	17 273	8 278	45 498	18 985	35 625	178 100
5. Resultados da atividade portuária	6 676	2 554	- 2 716	5 386	5 498	16 725	34 124
% Resultados Sobre Rendimentos	+11.3%	+12.9%	-48.8%	+10.6%	+22.5%	+31.9%	+16.1%

De acordo com a informação disponibilizada pela Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Empresarial do Estado (UTAM) no seu sítio na internet (<http://www.utam.pt>), o acionista único, Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), ainda não emitiu novas instruções para a elaboração dos Instrumentos Previsionais de Gestão

reportados ao ano 2020, permanecendo, por conseguinte, válidas as instruções sobre a elaboração desses instrumentos emitidas para 2019, reportadas ao triénio 2019-2021.

Neste documento, a DGTF, tendo presente o enquadramento da economia portuguesa, determina que a proposta de Plano de Atividades e Orçamento (PAO), incluindo o Plano de Investimentos, deve materializar políticas que garantam:

- i. A melhoria da eficiência operacional, traduzida na manutenção ou redução do peso dos gastos operacionais sobre o volume de negócios;
- ii. A contenção dos gastos com pessoal;
- iii. A contenção no crescimento do endividamento remunerado corrigido de aumentos de capital e líquido do financiamento de novos investimentos;
- iv. Que as novas atividades, incluindo os novos investimentos, sejam sustentadas em análise de custo-benefício demonstrativas da racionalidade económica para a prossecução dos objetivos gerais da empresa.

A DGTF adianta 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, nomeadamente, o indicador 1,4% como previsto para o IPC em 2020, admitindo, contudo, a existência de desvios devidamente explicitados e sustentados em:

- i. Fatores idiossincráticos da empresa, verificáveis nos anos mais recentes e que se esperam repetir;
- ii. Fatores resultantes de políticas/investimentos da empresa que alteram o padrão histórico observado das receitas ou despesas e/ou tornam menos relevante o cenário macroeconómico;
- iii. Enquadramentos setoriais distintos da média macroeconómica; e
- iv. Outros fatores considerados relevantes para o objeto da empresa, onde se incluem objetivos setoriais definidos pelas tutelas.

Para além das orientações emitidas pelo acionista, as administrações portuárias estão ainda obrigadas ao cumprimento da Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente - Horizonte 2026, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 175/2017, de 24 de novembro, cujos termos determinam os seguintes três objetivos estratégicos:

- a) Adequar infraestruturas e equipamentos ao aumento da dimensão dos navios e da procura e ligações ao *hinterland*;
- b) Melhorar as condições de operacionalidade das unidades portuárias;
- c) Criar nos portos plataformas de aceleração tecnológica e de novas competências.

3. ENQUADRAMENTO E APRECIÇÃO DA PROPOSTA DE REVISÃO DO REGULAMENTO DE TARIFAS DA APS

No presente enquadramento da proposta de atualização do regulamento de tarifas para 2020 apresentado pela APS pretende caracterizar-se 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.

Como nota metodológica, adianta-se que a previsão da atividade portuária para 2020, no tocante à movimentação de carga, de contentores e de navios, foi calculada utilizando a função incorporada no Excel em modelos de ajustamento linear, por análise do comportamento histórico para o período de 2015 a 2019.

- Atividade portuária

Porto de Sines

Com crescimento acentuado até 2016, ano em que, por efeito de operações excecionais de transbordo de Petróleo Bruto importado com destino a Leixões atingiu um '*pico*' de 51,2 milhões de toneladas, o porto de Sines registou naturalmente uma quebra em 2017, seguida de nova quebra em 2018 por efeito nomeadamente da diminuição de importação de Petróleo Bruto e de Carvão.

No corrente ano de 2019, para além de se manter a redução de importação de Petróleo Bruto e de Carvão, e surgindo esta última aumentada pelo facto de a central termoelétrica de Sines ter encerrado no final de junho para manutenção programada, o porto de Sines tem a sua atividade portuária prejudicada pela greve dos trabalhadores portuários do Terminal XXI, que obrigaram a uma redução significativa do volume de contentores e da carga contentorizada movimentados em operações de *transshipment*.

Neste contexto, estima-se que o volume de carga movimentada no corrente ano de 2019 venha novamente a contrair-se, atingindo uma quebra de -8,8%, resultante da conjugação das variações das cargas embarcada e desembarcada, de -11,9% e -6,9%, respetivamente. Subjacente a esta evolução, encontra-se uma tendência que, nos últimos cinco anos, se traduz por uma taxa média anual de crescimento negativa de -0,8%.

EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE PORTUÁRIA

		2015	2016	2017	2018	2019 (E)	2020 (P)	Δ% média anual '11-'19	Δ% média anual '15-'19
CARGA									
Carga Embarcada	mTon	16 972	20 902	19 106	18 554	16 355	16 532	+9.0%	-1.9%
	Δ%	+16.5%	+23.2%	-8.6%	-2.9%	-11.9%	+1.1%	-	-
Carga Desembarcada	mTon	26 995	30 283	30 778	29 317	27 302	28 112	+6.5%	-0.1%
	Δ%	+17.3%	+12.2%	+1.6%	-4.7%	-6.9%	+3.0%	-	-
Total de Carga Movimentada	mTon	43 967	51 185	49 884	47 871	43 657	44 645	+7.4%	-0.8%
	Δ%	+17.0%	+16.4%	-2.5%	-4.0%	-8.8%	+2.3%	-	-
CONTENTORES									
TEU		1 332 200	1 513 083	1 669 057	1 750 445	1 499 373	1 663 359	+15.7%	+3.8%
	Δ%	+8.5%	+13.6%	+10.3%	+4.9%	-14.3%	+10.9%	-	-
NAVIOS									
Nº DE ESCALAS		2 187	2 422	2 224	2 107	2 139	2 066	+3.8%	-1.8%
	Δ%	+9.2%	+10.7%	-8.2%	-5.3%	+1.5%	-3.5%	-	-
GT (10³)		80 071	94 750	90 212	87 593	86 456	87 287	+9.2%	+0.6%
	Δ%	+14.0%	+18.3%	-4.8%	-2.9%	-1.3%	+1.0%	-	-

(E) Estimativa por extrapolação linear dos dados acumulados a julho

(P) Previsão por ajustamento linear aos valores históricos

Considerando o facto de as perturbações laborais terem terminado no final de agosto e de se perspetivar que o ano de 2020 apresente uma atividade regular em todas as vertentes, prevê-se que o volume de carga a movimentar neste ano reflita um crescimento de +2,3%, resultante de um acréscimo de +1,1% no volume de carga embarcada e de +3% no volume de carga desembarcada.

No tráfego de contentores, estima-se que o corrente ano feche com uma quebra de -14,3%, prevendo-se que cresça +10,9% no ano de 2020.

O movimento de navios indicia um aumento do número de escalas em 2019 de +1,5%, tendo, no entanto, associada uma quebra no volume de arqueação bruta de -1,3%. Para 2020, prevê-se uma inversão de sinais, com uma quebra de -3,5% no número de escalas e um acréscimo no volume de arqueação bruta de +1%.

Face ao exposto, prevê-se uma melhoria significativa nas condições de desenvolvimento da atividade portuária em 2020, comparativamente à registada em 2019.

Portos de Faro e Portimão

A atividade portuária de movimentação de carga dos portos de Faro e Portimão é residual e irregular.

O porto de Faro depende praticamente em exclusivo da atividade do Centro de Produção de Loulé da Cimpor, que atravessa um período de instabilidade e induz irregularidade na utilização do porto como veículo de exportações.

EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE PORTUÁRIA

		2015	2016	2017	2018	2019 (E)	Δ% média anual '11-'19	Δ% média anual '15-'19
CARGA								
Carga Embarcada	mTon	396	158	85	146	111	-7.6%	-32.1%
	Δ%	+11.1%	-60.0%	-46.5%	+72.6%	-24.1%	-	-
Carga Desembarcada	mTon	-	-	0	0	0	-	-
	Δ%	-	-	-	-	-	-	-
Total de Carga Movimentada	mTon	396	158	85	146	111	-8.2%	-32.1%
	Δ%	+11.1%	-60.0%	-46.5%	+72.7%	-24.1%	-	-
NAVIOS								
Nº DE ESCALAS		155	92	99	143	99	-2.7%	-5.0%
	Δ%	+39.6%	-40.6%	+7.6%	+44.4%	-30.5%	-	-
GT (10³)		1 191	945	1 368	1 873	1 373	-5.4%	+10.2%
	Δ%	+50.2%	-20.6%	+44.7%	+36.9%	-26.7%	-	-

(E) Estimativa por extrapolação linear dos dados acumulados a julho

Por seu lado, o porto de Portimão tem como única carga movimentada a decorrente do funcionamento da linha de *ferry*, no período entre julho e setembro, com viagens semanais para o Funchal.

O movimento de navios de Faro é o que decorre das necessidades e escoamento de cimento e outros produtos da Cimpor, sendo de realçar no porto de Portimão algum movimento de navios de cruzeiro, para além da escala semanal durante três meses por ano dos navios *ferry*.

Difícilmente se reunirão condições para uma exploração económica equilibrada destes dois portos, que têm um tarifário geral próprio

- Situação económica

Porto de Sines

A estrutura económica relativa ao porto de Sines que a APS apresenta no contexto da proposta de revisão do regulamento de tarifas para 2020 traduz um elevado grau de solidez e estabilidade, quer na evolução das principais rubricas, quer na evolução dos resultados, que têm associadas taxas de rentabilidade dos rendimentos na casa dos 40%.

Os valores apresentados pela APS para 2020 refletem um aumento dos rendimentos de prestação de serviços de 6,4% que tem subjacente um significativo crescimento da atividade, uma vez que o aumento nominal que a APS propõe é de 0,9%.

Rubricas (agregadas)	2017 Real	2018 Real	2019 Estimado	2020 Previsto	Δ% '18/'17	Δ% '19/'18	Δ% '20/'19
1. Vendas, Serviços Prestados e Subsídios à Exploração	47 211.4	45 819.4	50 888.0	54 162.0	-2.9%	+11.1%	+6.4%
2. Outros Rendimentos	17 300.0	17 228.2	11 384.0	11 678.0	-0.4%	-33.9%	+2.6%
3. Gastos Operacionais	(15 434.1)	(15 778.9)	(17 382.5)	(17 947.5)	+2.2%	+10.2%	+3.3%
4. Outros Gastos	(3 184.8)	(2 371.5)	(2 694.0)	(2 626.0)	-25.5%	+13.6%	-2.5%
5. Imparidades, Provisões e Variações de Justo Valor	463.5	(168.0)	0.0	0.0	-136.2%	-100.0%	-
6. EBITDA	46 356.0	44 729.2	42 195.5	45 266.5	-3.5%	-5.7%	+7.3%
7. Gastos/reversões de depreciação e de amortização	(18 326.8)	(18 441.4)	(18 114.0)	(19 858.0)	+0.6%	-1.8%	+9.6%
8. Imparidade de investimentos depreciáveis/amortizáveis	0.0	732.6	0.0	0.0	-	-100.0%	-
9. EBIT	28 029.3	27 020.4	24 081.5	25 408.5	-3.6%	-10.9%	+5.5%
10. Juros e Impostos	(6 958.9)	(6 596.1)	(5 976.2)	(6 305.5)	-5.2%	-9.4%	+5.5%
11. Resultado líquido do período	21 070.4	20 424.3	18 105.3	19 103.0	-3.1%	-11.4%	+5.5%
Rentabilidade do Volume de Negócios [11 / (1+2)]	+32.7%	+32.4%	+29.1%	+29.0%			

A nível dos gastos operacionais, releva o aumento previsto de 3,3%, inferior ao crescimento da atividade, resultante de um aumento das despesas com pessoal, de 3,8%, e de uma redução de -0,8% nos FSE, enquanto a rubrica de Outros rendimentos apresenta uma diminuição de -33,9% entre 2018 e 2019, crescendo +2,6% na previsão para 2020, e os gastos de depreciação e de amortizações traduzem um aumento de +9,6%.

São estas as rubricas que determinam os resultados do exercício, que se estima diminuir entre 2018 e a estimativa de 2019 em cerca de -2,9 milhões de euros, correspondente a -10,9%, prevendo um aumento para 2020 de +5,5%, atingindo um resultado líquido do exercício de 25,4 milhões de euros.

Conforme indicado no mapa anexo, a taxa de rentabilidade bruta média (TRBM), calculada com base em valores agregados de grupos de rubricas de natureza diversa e na base do resultado líquido sem correção de valores não elegíveis, cifra-se em 40% em 2018, estimando-se que cresça para 40,6% em 2019 e diminua para 39,4% em 2020.

Sublinha-se o facto de APS não apresentar o respetivo cálculo de TRBM de acordo com as orientações emitidas.

Tendo em conta o presente processo de avaliação da proposta de revisão do regulamento de tarifas que a APS apresenta, importa relevar que o montante de rendimentos em causa se cifra em 22,5 milhões de euros, isto é, cerca de 41,6% do total de rendimentos. Este valor é

Área de Negócio	Rendimentos 2020 10 ³ €	%	Resultados	% Res/Redtos
Regulamento Geral de Tarifas	22 546.0	41.6%	10 069.0	+44.7%
Regulamento de tarifas específicas	4 862.0	9.0%	(1 242.0)	-25.5%
Concessões (movimento de cargas)	22 373.0	41.3%	10 081.0	+45.1%
Concessões (pesca)	45.0	0.1%	(251.0)	-557.8%
Concessões (Náutica de recreio)	196.0	0.4%	(511.0)	-260.7%
Concessões (outras)	3 989.0	7.4%	2 070.0	+51.9%
Outras áreas de negócio	141.0	0.3%	39.5	+28.0%
Total	54 152.0	100.0%	20 255.5	+37.4%

semelhante ao que tem origem nas concessões de movimentação de cargas, de 22,4 milhões de euros e 41,3%. As restantes áreas de negócios têm uma expressão pouco significativa, sublinhando o

regulamento de tarifas específicas que representa 9%, cerca de 4,9 milhões de euros, relativamente às quais se sublinha o facto de serem aprovadas sem intervenção da AMT.

No ponto seguinte será detalhado por serviço prestado o montante dos resultados obtidos no âmbito do regulamento de tarifas, superior a 10 milhões de euros, e que reflete uma taxa de rentabilidade de 44,7%.

Neste quadro são apresentados os valores relativos aos tipos de serviços integrados no regulamento de tarifas, que neste caso se limitam à TUP Navio e à Pilotagem, bem como ao

Serviços incluídos no Regulamento Geral de Tarifas + Tarifas Específicas	Rendimentos 2020 10 ³ €	% Redtos	Resultados	% Res/Redtos
TUP Navio	17 318.0	63.2%	9 172.0	+53.0%
Pilotagem	5 228.0	19.1%	897.0	+17.2%
Reboque	0.0	0.0%	0.0	-
Amarração/ Desamarração	0.0	0.0%	0.0	-
Movimentação de Cargas	0.0	0.0%	0.0	-
Tráfego de Passageiros	0.0	0.0%	0.0	-
Armazenagem/ Ocupação de Espaços	0.0	0.0%	0.0	-
Uso de Equipamentos	0.0	0.0%	0.0	-
Fornecimentos	4 862.0	17.7%	(1 242.0)	-25.5%
Resíduos	0.0	0.0%	0.0	-
Diversos	0.0	0.0%	0.0	-
Total	27 408.0	100.0%	8 827.0	+32.2%

regulamento de tarifas específicas, relativas a Fornecimentos.

Reportando-nos apenas às duas primeiras, uma vez que esta última não se insere no âmbito da proposta de revisão em apreciação, salienta-se o facto de ambas apresentarem

taxas de rentabilidade consideradas elevadas, com particular destaque para a TUP Navio que contém um resultado de cerca de 9,2 milhões de euros, com uma taxa de rentabilidade que ascende a 53%.

Portos do Algarve (Faro e Portimão)

Rubricas (agregadas)	2017 Real	2018 Real	2019 Estimado	2020 Previsto	Δ% '18/'17	Δ% '19/'18	Δ% '20/'19
1. Vendas, Serviços Prestados e Subsídios à Exploração	1 393.3	1 490.2	1 472.0	1 472.0	+7.0%	-1.2%	+0.0%
2. Outros Rendimentos	0.0	0.0	2 000.0	6 300.0	-	-	+215.0%
3. Gastos Operacionais	(2 050.9)	(2 047.4)	(2 157.5)	(2 157.5)	-0.2%	+5.4%	+0.0%
4. Outros Gastos	(70.4)	(37.7)	(6.0)	(69.0)	-46.5%	-84.1%	+1050.0%
5. Imparidades, Provisões e Variações de Justo Valor	62.5	(702.4)	0.0	0.0	-1223.6%	-100.0%	-
6. EBITDA	(665.4)	(1 297.3)	1 308.5	5 545.5	+95.0%	-200.9%	+323.8%
7. Gastos/reversões de depreciação e de amortização	(1 847.4)	(1 851.0)	(1 810.0)	(1 966.0)	+0.2%	-2.2%	+8.6%
8. Imparidade de investimentos depreciáveis/amortizáveis	1 117.1	1 711.0	(7 406.0)	(17 520.0)	+53.2%	-532.9%	+136.6%
9. EBIT	(1 395.8)	(1 437.3)	(7 907.5)	(13 940.5)	+3.0%	+450.2%	+76.3%
10. Juros e Impostos	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-
11. Resultado líquido do período	(1 395.8)	(1 437.3)	(7 907.5)	(13 940.5)	+3.0%	+450.2%	+76.3%
Rentabilidade do Volume de Negócios [10 / (1+2)]	-100.2%	-96.4%	-227.8%	-179.4%			

Relativamente aos portos de Faro e Portimão realça-se a diminuta atividade portuária, conforme referido no ponto respetivo, e apresenta-se o quadro seguinte com o resumo da estrutura económica de ambos, cuja leitura vem claramente ilustrar a fragilidade e pequena expressão dos valores envolvidos, sendo que a APS estima para 2019 um montante de imparidades de investimentos que atinge 7,4 milhões de euros que evolui para um montante previsto para 2020 de 17,5 milhões de euros.

Área de Negócio	Rendimentos 2020 10³ €	%	Resultados	% Res/Redtos
Regulamento Geral de Tarifas	710.0	48.2%	(1 185.7)	-167.0%
Regulamento de tarifas específicas	152.0	10.3%	(125.3)	-82.4%
Concessões (movimento de cargas)	-	-	-	-
Concessões (pesca)	-	-	-	-
Concessões (Náutica de recreio)	152.0	10.3%	(263.0)	-173.0%
Concessões (outras)	9.0	0.6%	(53.0)	-588.9%
Outras áreas de negócio	449.0	30.5%	(1 093.5)	-243.5%
Total	1 472.0	100.0%	(2 720.5)	-184.8%

Nestes portos constata-se que a área de negócio associada ao regulamento de tarifas é responsável por 48,2% dos rendimentos, cujo montante se cifra em 710 mil euros e apresenta um prejuízo de exploração de -1,2 milhões de euros, correspondente a -167%. Os restantes rendimentos distribuem-se pelas áreas relativas às tarifas específicas (152 mil euros, 10,3%), concessões de náutica de recreio (152 mil euros, 10,3%) e outras concessões (9 mil euros) e outras áreas de negócio (449 mil euros, 30,5%), representando no seu conjunto cerca de 762 mil euros.

A leitura deste quadro mostra que os rendimentos associados aos diferentes tipos de serviço prestados no âmbito do regulamento de tarifas se encontram dispersos, sendo que a TUP Navio e a

Serviços incluídos no Regulamento Geral de Tarifas	Rendimentos 2020 10 ³ €	% Redtos	Resultados	% Res/Redtos
TUP Navio	229.0	26.6%	(180.5)	-78.8%
Pilotagem	207.0	24.0%	(512.5)	-247.6%
Reboque	135.0	15.7%	(350.3)	-259.5%
Amarração/ Desamarração	70.0	8.1%	(89.2)	-127.4%
Movimentação de Cargas	0.0	0.0%	0.0	-
Tráfego de Passageiros	69.0	8.0%	(53.2)	-77.1%
Armazenagem/ Ocupação de Espaços	0.0	0.0%	0.0	-
Uso de Equipamentos	22.0	2.6%	(17.0)	-77.3%
Fornecimentos	122.0	14.2%	(102.3)	-83.9%
Resíduos	8.0	0.9%	(6.0)	-75.0%
Diversos	0.0	0.0%	0.0	-
Total	862.0	100.0%	(1 311.0)	-152.1%

Pilotagem representam 26,6% e 24%, respetivamente, mais de 50% no conjunto, seguindo-se o Reboque que representa 15,7% e os Fornecimentos 14,2%.

Ressalta igualmente o facto de todos os serviços apresentarem prejuízo de exploração, dada a pouca expressão da atividade portuária.

4. APRECIÇÃO DA PROPOSTA DE REVISÃO DO REGULAMENTO DE TARIFAS DA APS

Porto de Sines

No âmbito da revisão do regulamento de tarifas para 2020, a APS propõe “*uma revisão global no valor das taxas do RTAPS – Porto de Sines para 2020, tendo sido utilizado o fator genérico de 0,9%, fator correspondente à previsão de inflação do Banco de Portugal para 2019, medida pela projeção do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), publicada no Boletim Económico de junho de 2019*”².

A metodologia preconizada pela AMT para avaliação das propostas de revisão dos regulamentos de tarifas das AP inclui, entre outros parâmetros, a comparação entre a respetiva TRBM e a taxa de rentabilidade de referência (TRR). A TRR é de 13,5% e a TRBM da APS é de 29%³, bastante superior à primeira. Não obstante esta diferença, a APS apresenta razões relacionadas com as suas especificidades para a necessidade de atualizar o regulamento de tarifas do porto de Sines. De acordo com a APS, essas razões são as seguintes:

- A necessidade de o aumento dos rendimentos acompanhar o aumento dos gastos

² A proposta exceciona as taxas de utilização de pessoal, cujos valores não são atualizados.

³ De acordo com os cálculos da AMT, baseados em informação contabilística (balancetes) enviados pela APS.

A APS afirma ter vindo a fazer, nos últimos anos, um esforço significativo de redução dos gastos, por forma a cumprir com as orientações da tutela acionista, a qual exige um aumento da eficiência operacional, medida pelo rácio entre gastos operacionais e volume de negócios, para efeitos de aprovação dos planos de atividades e orçamento. Desde 2015, a eficiência operacional do porto de Sines tem apresentado ligeiras reduções, mas a APS prevê uma redução mais significativa a partir de 2019 devido ao aumento (inevitável) nos gastos operacionais, sobretudo na rubrica de Fornecimentos e Serviços Externos. Este aumento deve-se, de acordo com a APS, a trabalhos e serviços especializados nas áreas da conservação e manutenção das infraestruturas, da monitorização e intervenção de carácter ambiental e da vigilância e segurança, áreas que têm sido negligenciadas na última década por forma a manter a eficiência operacional.

A APS também perspetiva um aumento nos gastos com pessoal, decorrente da necessidade de resolver o problema de escassez de recursos humanos, consequência do envelhecimento do quadro de pessoal da APS, assim como das restrições à contratação de novos colaboradores.

As previsões para a evolução do volume de negócios apontam para um aumento deste indicador, mas menos acentuado do que o aumento perspetivado para as rubricas de gastos. A atualização do regulamento de tarifas não é a única causa deste aumento no volume de negócios, nem é porventura a de maior dimensão, mas não deixa de ter algum impacto neste indicador.

- A necessidade de gerar fluxos financeiros para financiamento do plano de investimentos 2020-2022

O plano de investimentos da APS para o triénio 2020-2022 totaliza, de acordo com esta AP, cerca de 177 milhões de euros, associados, essencialmente, ao processo de expansão do Terminal XXI, às intervenções que deverão ser realizadas na zona leste do porto, de forma a concretizar o aumento previsível da atividade portuária, e ao novo Terminal Vasco da Gama. É claro que a APS terá de recorrer a financiamento para este projeto, mas deverá também garantir os meios próprios necessários para assegurar a manutenção da sua sustentabilidade económico-financeira.

- A manutenção do equilíbrio económico-financeiro da empresa

Os elevados montantes associados ao plano de investimentos da APS, assim como a maior restrição à subsídio a fundo perdido das infraestruturas portuárias, justifica, de acordo com a APS, que a manutenção do equilíbrio económico-financeiro desta seja

alcançado, simultaneamente, por “*uma adequada política de atualização das tarifas e por uma contenção dos dividendos a distribuir ao acionista*”. Outros desafios que enfrenta o porto de Sines, e que têm impacto naquele equilíbrio, prendem-se, por um lado, com o encerramento das centrais termoelétricas do Pego e de Sines, previsto, respetivamente, para 2021 e 2023, uma vez que os rendimentos direta e indiretamente associados a estas centrais têm um peso relevante no volume de negócios do porto e que não é expectável que estes rendimentos se mantenham após o referido encerramento. Por outro lado, existe o risco de diminuição a médio e longo prazo na movimentação de granéis líquidos, associada à redução da utilização de combustíveis fósseis, a qual terá também impactos negativos no volume de negócios do porto, se não forem encontrados projetos alternativos.

Os dados enviados pela APS permitem perspetivar um aumento dos rendimentos associados a todas as áreas de negócio, nomeadamente um aumento previsto de +7,4% nos rendimentos associados ao regulamento de tarifas, e aumentos muito relevantes nas rubricas Outras concessões (+21,4%), que abrangem a atividade portuária não relacionada com a movimentação de carga, e nas Outras áreas de negócio (+14,6%), que abrangem as atividades não portuárias. A desagregação dos rendimentos associados ao regulamento de tarifas por tipo de serviço permite concluir que a TUP Navio é responsável por cerca de dois terços destes rendimentos.

De acordo com a demonstração de resultados, prevê-se que em 2020 o resultado antes de impostos⁴ aumente cerca de 5,5% face a 2019 e também que a eficiência operacional, medida pelo rácio entre os gastos operacionais e o volume de negócios, diminua pelo efeito do aumento do volume de negócios, uma vez que, como anteriormente referido, as previsões são de aumento dos gastos operacionais.

Não obstante a taxa de rentabilidade elevada, a APS apresenta indicadores que relacionam o volume de negócios e os gastos operacionais por tonelada de carga movimentada e por GT, concluindo que, face aos restantes portos nacionais, apresenta os valores mais baixos para os quatro indicadores.

A comparação das taxas praticadas pelo porto de Sines com as praticadas pelos outros portos nacionais revela que a soma da taxa TUP Navio e da taxa de pilotagem é globalmente mais elevada no porto de Sines do que nos portos nacionais, mas significativamente menos elevada do que em Espanha, uma vez que os portos espanhóis cobram a TUP Carga, que não é

⁴ O cálculo do imposto sobre o rendimento não é efetuado por porto mas sim para os 3 portos (Sines, Faro e Portimão) pelo que a presente análise considera o resultado antes de impostos.

cobrada em Portugal desde 2014. Com efeito, se limitarmos a comparação às taxas TUP Navio e taxa de pilotagem, estas são significativamente superiores em Portugal.

No âmbito da consulta às entidades interessadas, estas foram consultadas pela APS em dois momentos diferentes: previamente e posteriormente à elaboração da proposta de atualização do regulamento de tarifas para 2020. No primeiro momento, os comentários recebidos foram essencialmente fora do âmbito da revisão do regulamento de tarifas. No segundo momento, de audiência prévia formal, apenas a MSC Portugal se pronunciou, discordando da proposta da APS de atualização do regulamento de tarifas. As restantes entidades, incluindo a Comunidade Portuária de Sines, não se pronunciaram.

Portos do Algarve (Faro e Portimão)

A estratégia tarifária da APS para os portos do Algarve consiste na *“atualização global no valor das taxas do RTAPS – Portos comerciais de Faro e de Portimão para 2020, tendo sido utilizado o fator genérico de 0,9%, fator correspondente à previsão de inflação do Banco de Portugal para 2019, medida pela projeção do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), publicada no Boletim Económico de junho de 2019”*. Este coeficiente de atualização não se aplica às taxas de utilização de pessoal, nem à taxa de reboque de entrada e saída aplicável aos navios com LOA superior a 140 metros, que se mantêm idênticas às de 2019.

Além da atualização quantitativa, a APS propõe também uma alteração estrutural, nomeadamente a supressão da atribuição de uma redução nos casos em que fosse prestada uma garantia (supressão do n.º 2 do artigo 10.º e do n.º 2 do artigo 15.º), uma vez que esta redução já está prevista no regulamento de tarifas, para todos os armadores, sem que estes tenham de prestar garantias.

A atualização proposta para o regulamento de tarifas para 2020 para os portos do Algarve encontra-se em linha com a metodologia de avaliação da AMT, uma vez que a situação financeira dos portos do Algarve foi sempre deficitária, tendência que se agrava desde 2018, com os resultados antes de imposto⁵ a apresentarem um agravamento de 800% face a 2018, devido ao agravamento ainda mais significativo das imparidades de investimentos depreciáveis/amortizáveis.

⁵ O cálculo do imposto sobre o rendimento não é efetuado por porto, mas sim para os 3 portos (Sines, Faro e Portimão) pelo que a presente análise considera o resultado antes de impostos.

Se analisarmos as contas de exploração por tipo de serviço, é possível concluir que todos os serviços apresentam resultados negativos⁶ para todos os anos do período em análise (2017-2020). A TUP Navio tem vindo a apresentar um resultado cada vez mais negativo, associado a um aumento dos custos indiretos superior ao aumento dos rendimentos, com as estimativas para 2020 a apontarem para a manutenção dos rendimentos da TUP Navio. Esta evolução pode ser observada de uma forma genérica para todos os outros serviços, sendo que a pilotagem também apresenta aumentos muito significativos nos custos (diretos e indiretos). Nesse sentido, seria aceitável equacionar a possibilidade de utilizar um coeficiente de atualização do regulamento de tarifas superior, caso esta opção se enquadrasse na estratégia comercial para os portos comerciais do Algarve.

A comparação das taxas cobradas nos portos do Algarve com as taxas cobradas nos portos ibéricos parece revelar que, em termos de navios de cruzeiro de passageiros, as taxas da TUP Navio são globalmente superiores nos portos do Algarve do que nos portos nacionais e nos portos espanhóis⁷. Em termos de taxas de pilotagem, as taxas praticadas nos portos do Algarve são superiores às taxas praticadas quer nos portos de Douro, Leixões e Viana do Castelo, quer nos portos espanhóis, sendo, todavia, inferiores às taxas de pilotagem no porto de Lisboa.

Em termos de navios de carga, os portos do Algarve praticam taxas de TUP Navio mais baixas do que todos os portos do Continente⁸, com exceção dos portos de Setúbal e Sesimbra e do de Lisboa. A comparação com os portos espanhóis não permite retirar conclusões. No respeitante à taxa de pilotagem e de reboque, os portos do Continente aplicam taxas mais ou menos semelhantes⁹, superiores às cobradas pelos portos espanhóis. As taxas de amarração dos portos do Algarve são as mais elevadas entre os portos considerados.

No âmbito da consulta às entidades interessadas, estas foram consultadas, relativamente ao regulamento de tarifas dos portos do Algarve, em dois momentos diferentes: previamente e posteriormente à elaboração da proposta de atualização do regulamento de tarifas para 2020. Nenhuma das entidades consultadas se pronunciou em qualquer dos momentos da consulta.

⁶ Os resultados são calculados como a diferença entre os rendimentos gerados por um serviço e os custos diretos e indiretos imputados a esse mesmo serviço.

⁷ Porto de Cádiz e porto de Huelva.

⁸ Para os navios de carga, a comparação foi efetuada com os portos nacionais de Sines, Douro, Leixões e Viana do Castelo, Lisboa, Setúbal e Sesimbra, e Aveiro, e com os portos espanhóis de Cádiz e Huelva.

⁹ A exceção são as taxas de reboque cobradas pelo porto de Lisboa, que são muito superiores às dos restantes portos.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

No seguimento do exposto, propomos que a decisão da AMT seja a de aprovar a proposta de atualização do regulamento de tarifas para 2020 apresentada pela APS para o porto de Sines, por se considerar que, não obstante a taxa de rentabilidade média bruta da APS ser de 29%, bastante superior à TRR de 13,5%, este porto apresenta especificidades que justificam a atualização do regulamento de tarifas em 0,9%.

Propomos ainda, face ao apresentado no presente memorando, que a decisão da AMT seja a de aprovar a proposta da APS de atualização do regulamento de tarifas para 2020 para os portos de Faro e de Portimão, também em 0,9%,

De referir que, prosseguindo o princípio de que as tarifas devem convergir com o custo dos serviços prestados que lhe estão subjacentes, acrescido da adequada rentabilidade do negócio e risco associado, poderia eventualmente justificar-se uma atualização das tarifas para os portos de Faro e Portimão, e para o porto de Sines, no que concerne ao serviço de fornecimentos, por um coeficiente superior a 0,9%, na eventualidade de esta estar alinhada com a estratégia da APS¹⁰.

Não obstante, e 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 solicitar à APS um ponto de situação sobre que procedimentos foram iniciados 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.

¹⁰ Esta atualização teria de ser, naturalmente, também ela submetida à AMT para apreciação.

ANEXO

Porto de Sines

DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS POR NATUREZA

	2017 R	2018 R	2019 E	2020 P	Δ% '18/'17	Δ% '19/'18	Δ% '20/'19
1 Vendas e serviços prestados	47 043 299	45 809 094	50 878 000	54 152 000	-2.6%	+11.1%	+6.4%
2 Subsídios à exploração	168 140	10 323	10 000	10 000	-93.9%	-3.1%	+0.0%
3 Ganhos/perdas imputados de subsidiárias, associadas e empreendimentos conj.	42 039	44 805	50 000	50 000	+6.6%	+11.6%	+0.0%
4 Variação nos inventários da produção	-	-	-	-	-	-	-
5 Trabalhos para a própria entidade	-	-	-	-	-	-	-
6 Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas	-2 681 125	-2 666 847	-3 167 500	-3 397 500	-0.5%	+18.8%	+7.3%
7 Fornecimentos e serviços externos	-4 057 367	-3 936 316	-4 470 000	-4 435 000	-3.0%	+13.6%	-0.8%
8 Gastos com o pessoal	-8 695 631	-9 175 736	-9 745 000	-10 115 000	+5.5%	+6.2%	+3.8%
9 Imparidade de inventários (perdas/reversões)	-	-	-	-	-	-	-
10 Imparidade de dívidas a receber (perdas/reversões)	424 266	- 167 999	-	-	-139.6%	-100.0%	-
11 Provisões (aumentos/reduções)	39 198	-	-	-	-100.0%	-	-
12 Imparidade de investimentos não depreciáveis/amortizáveis (perdas/reversões)	-	-	-	-	-	-	-
13 Aumentos/reduções de justo valor	-	-	-	-	-	-	-
14 Outros rendimentos	17 257 997	17 183 438	11 334 000	11 628 000	-0.4%	-34.0%	+2.6%
15 Outros gastos	-3 184 772	-2 371 513	-2 694 000	-2 626 000	-25.5%	+13.6%	-2.5%
16 Resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos	46 356 044	44 729 249	42 195 500	45 266 500	-3.5%	-5.7%	+7.3%
17 Gastos/reversões de depreciação e de amortização	-18 326 780	-18 441 415	-18 114 000	-19 858 000	+0.6%	-1.8%	+9.6%
18 Imparidade de investimentos depreciáveis/amortizáveis (perdas/reversões)	-	732 604	-	-	-	-100.0%	-
19 Resultado operacional (antes de gastos de financiamento e impostos)	28 029 264	27 020 439	24 081 500	25 408 500	-3.6%	-10.9%	+5.5%
20 Juros e rendimentos similares obtidos	90 596	-	-	-	-100.0%	-	-
21 Juros e gastos similares suportados	-	-	-	-	-	-	-
22 Resultado antes de impostos	28 119 859	27 020 439	24 081 500	25 408 500	-3.9%	-10.9%	+5.5%
23 Imposto sobre o rendimento do período	-7 049 457	-6 596 099	-5 976 167	-6 305 481	-6.4%	-9.4%	+5.5%
24 Resultado líquido do período	21 070 402	20 424 340	18 105 333	19 103 019	-3.1%	-11.4%	+5.5%
Rentabilidade do Volume de Negócios [24 / (1 + 2 + 14)] (%)	+32.7%	+32.4%	+29.1%	+29.0%	-	-	-
~~~~~ <b>Cálculo aproximado da TRBM (com base no Res. Líquido)</b> ~~~~~	-	<b>+32.5%</b>	<b>+30.3%</b>	<b>+29.2%</b>	-	-	-

## Portos do Algarve (Faro e Portimão)

### DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS POR NATUREZA

	2017 R	2018 R	2019 E	2020 P	Δ% '18/'17	Δ% '19/'18	Δ% '20/'19
1 Vendas e serviços prestados	1 393 323	1 490 222	1 472 000	1 472 000	+7.0%	-1.2%	+0.0%
2 Subsídios à exploração	-	-	-	-	-	-	-
3 Ganhos/perdas imputados de subsidiárias, associadas e empreendimentos conj.	-	-	-	-	-	-	-
4 Variação nos inventários da produção	-	-	-	-	-	-	-
5 Trabalhos para a própria entidade	-	-	-	-	-	-	-
6 Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas	- 2 428	- 2 016	- 2 500	- 2 500	-16.9%	+24.0%	+0.0%
7 Fornecimentos e serviços externos	- 663 344	- 646 963	- 700 000	- 700 000	-2.5%	+8.2%	+0.0%
8 Gastos com o pessoal	-1 385 145	-1 398 448	-1 455 000	-1 455 000	+1.0%	+4.0%	+0.0%
9 Imparidade de inventários (perdas/reversões)	-	-	-	-	-	-	-
10 Imparidade de dívidas a receber (perdas/reversões)	62 511	- 702 406	-	-	-1223.6%	-100.0%	-
11 Provisões (aumentos/reduções)	-	-	-	-	-	-	-
12 Imparidade de investimentos não depreciáveis/amorizáveis (perdas/reversões)	-	-	-	-	-	-	-
13 Aumentos/reduções de justo valor	-	-	-	-	-	-	-
14 Outros rendimentos	-	-	2 000 000	6 300 000	-	-	+215.0%
15 Outros gastos	- 70 358	- 37 670	- 6 000	- 69 000	-46.5%	-84.1%	+1050.0%
<b>16 Resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos</b>	<b>- 665 441</b>	<b>-1 297 282</b>	<b>1 308 500</b>	<b>5 545 500</b>	<b>+95.0%</b>	<b>-200.9%</b>	<b>+323.8%</b>
17 Gastos/reversões de depreciação e de amortização	-1 847 434	-1 850 981	-1 810 000	-1 966 000	+0.2%	-2.2%	+8.6%
18 Imparidade de investimentos depreciáveis/amorizáveis (perdas/reversões)	1 117 085	1 710 950	-7 406 000	-17 520 000	+53.2%	-532.9%	+136.6%
<b>19 Resultado operacional (antes de gastos de financiamento e impostos)</b>	<b>-1 395 790</b>	<b>-1 437 312</b>	<b>-7 907 500</b>	<b>-13 940 500</b>	<b>+3.0%</b>	<b>+450.2%</b>	<b>+76.3%</b>
20 Juros e rendimentos similares obtidos	-	-	-	-	-	-	-
21 Juros e gastos similares suportados	-	-	-	-	-	-	-
<b>22 Resultado antes de impostos</b>	<b>-1 395 790</b>	<b>-1 437 312</b>	<b>-7 907 500</b>	<b>-13 940 500</b>	<b>+3.0%</b>	<b>+450.2%</b>	<b>+76.3%</b>
23 Imposto sobre o rendimento do período	-	-	-	-	-	-	-
<b>24 Resultado líquido do período</b>	<b>-1 395 790</b>	<b>-1 437 312</b>	<b>-7 907 500</b>	<b>-13 940 500</b>	<b>+3.0%</b>	<b>+450.2%</b>	<b>+76.3%</b>
<b>Rentabilidade do Volume de Negócios [24 / (1 + 2 + 14)] (%)</b>	<b>-100.2%</b>	<b>-96.4%</b>	<b>-227.8%</b>	<b>-179.4%</b>	-	-	-
<b>~~~~~ Cálculo aproximado da TRBM (com base no Res. Líquido) ~~~~~</b>	<b>-</b>	<b>-92.3%</b>	<b>-201.2%</b>	<b>-186.8%</b>	-	-	-