

Versão não confidencial

MEMORANDO

ASSUNTO: PROPOSTA DE REVISÃO DO REGULAMENTO DE TARIFAS PARA 2020 DA ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DA FIGUEIRA DA FOZ, 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.

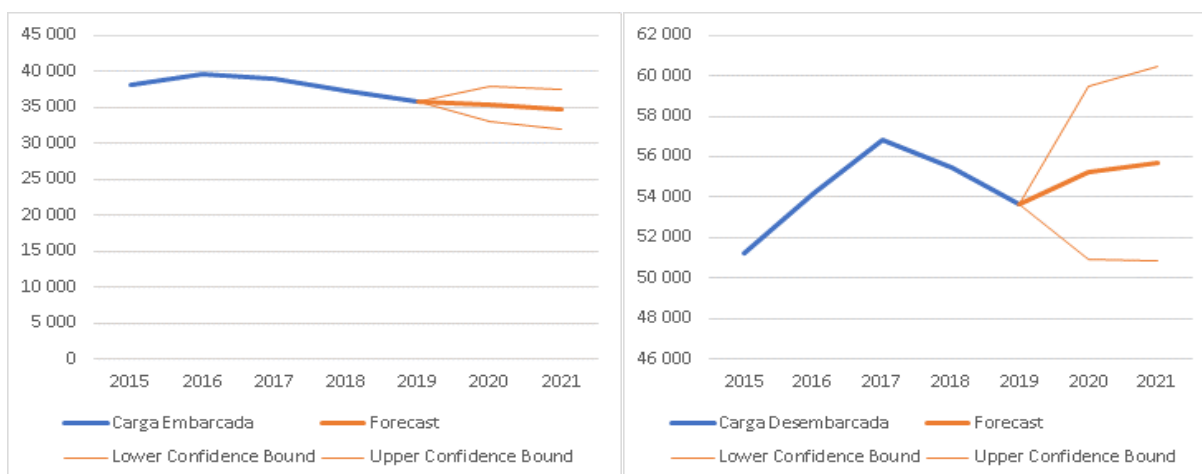
Os gráficos apresentados exibem a projeção estatística das curvas das cargas embarcada e desembarcada, sublinhando-se que a primeira aponta com maior probabilidade a ocorrência

de uma evolução negativa (-1%), enquanto na segunda a evolução mais provável é de crescimento (+3%), não obstante o expressivo intervalo de confiança.

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



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.

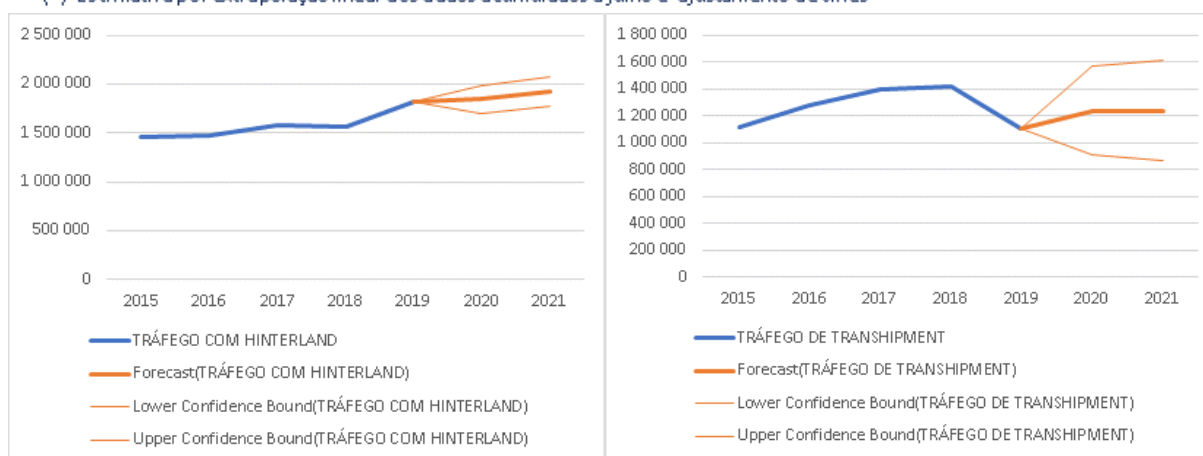
A projeção para o final do ano de 2019 dos dados apurados até julho e introduzindo um ajustamento a Sines pelo facto de as perturbações laborais terem terminado no mês de agosto, aponta para que o tráfego global de contentores, medido em TEU, registre uma quebra de -2%, sendo o porto de Sines o único 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

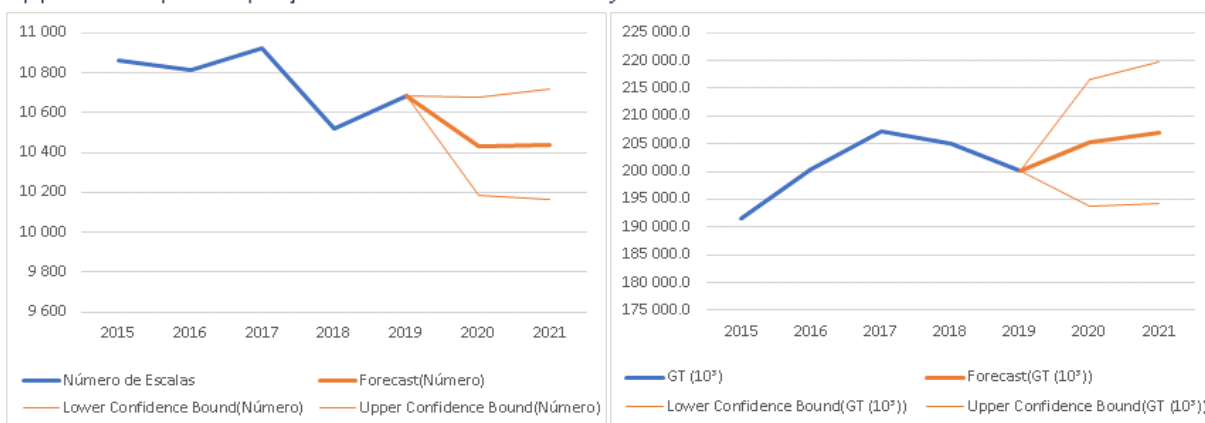
o período dos últimos cinco anos, cuja taxa média anual de crescimento foi respetivamente de -0,6% e de +1,1%.

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%.

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%

- Orientações e Estratégias

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 APFF

No presente enquadramento da proposta de atualização do regulamento de tarifas para 2020 apresentado pela APFF 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

Estimando-se que o ano de 2019 termine com o registo da terceira quebra sucessiva no volume de carga movimentada, desta vez com a marca de -5,1%, em resultado das variações de -2,5% na carga embarcada e de -11% na carga desembarcada, prevê-se que em 2020 o porto da Figueira da Foz recupere ligeiramente, observando-se um crescimento de +0,5%, mais favorável do que a taxa média anual de crescimento cujo valor é de -1,3% no período dos últimos cinco anos.

No que respeita ao tráfego de contentores, constata-se que o mesmo regista acréscimos homólogos significativamente positivos no ano de 2019, estimando-se um crescimento global de +15,9%, também justificado pela forte quebra observada no ano anterior (-23,2%). O modelo de previsão estabelecido indicia que o ano de 2020 traga novo recuo face a 2019, que se cifrará em -7,8%, mantendo-se, no entanto, acima da fasquia de 20 mil TEU.

O movimento de navios regista no corrente ano um comportamento positivo no que toca ao volume de arqueação bruta (+0,7%), mas negativo a nível do número de escalas (-2,1%). A

previsão para 2020 aponta para a manutenção desta tendência de evolução, prevendo-se novo acréscimo de +0,3% no volume de arqueação bruta e nova quebra no número de escalas, de -1,6%.

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	1 368	1 324	1 317	1 399	1 364	1 385	+3.5%	+0.5%
	Δ%	+5.4%	-3.2%	-0.6%	+6.3%	-2.5%	+1.5%	-	-
Carga Desembarcada	mTon	634	752	741	611	544	533	-3.0%	-4.8%
	Δ%	-26.5%	+18.7%	-1.5%	-17.5%	-11.0%	-2.0%	-	-
Total de Carga Movimentada	mTon	2 002	2 076	2 057	2 010	1 908	1 918	+1.1%	-1.3%
	Δ%	-7.3%	+3.7%	-0.9%	-2.3%	-5.1%	+0.5%	-	-
CONTENTORES									
TEU		21 349	24 690	24 512	18 825	21 825	20 122	+2.3%	-2.2%
	Δ%	+8.2%	+15.6%	-0.7%	-23.2%	+15.9%	-7.8%	-	-
NAVIOS									
Nº DE ESCALAS		489	519	499	480	470	462	-0.3%	-1.6%
	Δ%	-8.4%	+6.1%	-3.9%	-3.8%	-2.1%	-1.6%	-	-
GT (10³)		1 530	1 807	1 618	1 660	1 671	1 676	+1.8%	+0.8%
	Δ%	-12.8%	+18.1%	-10.5%	+2.6%	+0.7%	+0.3%	-	-

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

(P) Previsão por ajustamento linear aos valores históricos

Este enquadramento global reflete um ambiente favorável a um comportamento positivo para 2020 na atividade de movimentação de carga e de movimento de navios (uma vez que a tarifação incide sobre a arqueação bruta) e um recuo no movimento de contentores.

- Situação económica

A estrutura económica da APFF que enquadra a proposta de revisão do regulamento de tarifas para 2020 apresenta-se, de acordo com os elementos enviados, com alguma fragilidade e irregularidades na evolução de algumas rubricas, nomeadamente de vendas, serviços prestados e subsídios à exploração, que registam uma variação de +30,8% do realizado em 2018 para a estimativa de 2019 e desta para a previsão para 2020.

Também as taxas anuais de rentabilidade do volume de negócios (incluindo as várias rubricas de rendimentos) apresentam uma forte variação de 2017 para 2018, de -15,3%, para uma taxa positiva em 2018 de +8,8%, baixando esta para +2,6% na estimativa para 2019.

Com a proposta apresentada de atualização dos valores das tarifas e cenário de atividade definido pela APFF para 2020, prevê-se novamente o registo de rentabilidade negativa dos rendimentos, traduzida por uma taxa de -1,7%, resultante fundamentalmente de uma acentuada queda no volume das prestações de serviços, de -36,2%, que os gastos operacionais não acompanham, dado que os FSE diminuem 'apenas' -24% e as despesas com pessoal ainda aumentam +0,6%.

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	1 822.9	1 792.3	2 344.1	1 495.0	-1.7%	+30.8%	-36.2%
2. Outros Rendimentos	3 114.7	2 670.9	3 220.4	3 282.1	-14.2%	+20.6%	+1.9%
3. Gastos Operacionais	(3 071.9)	(3 217.4)	(4 189.9)	(3 618.4)	+4.7%	+30.2%	-13.6%
4. Outros Gastos	(203.0)	(529.1)	(471.5)	(473.3)	+160.6%	-10.9%	+0.4%
5. Imparidades, Provisões e Variações de Justo Valor	(443.2)	(391.2)	(438.9)	(445.6)	-11.7%	+12.2%	+1.5%
6. EBITDA	1 219.4	325.5	464.2	239.8	-73.3%	+42.6%	-48.4%
7. Gastos/reversões de depreciação e de amortização	(3 561.0)	(3 568.1)	(3 616.8)	(3 594.7)	+0.2%	+1.4%	-0.6%
8. Imparidade de investimentos depreciáveis/amortizáveis	1 583.2	3 300.0	3 297.4	3 277.2	+108.4%	-0.1%	-0.6%
9. EBIT	(758.4)	57.3	144.8	(77.7)	-107.6%	+152.5%	-153.7%
10. Juros e Impostos	2.7	336.9	(2.2)	(2.2)	+12552.3%	-100.7%	+0.0%
11. Resultado líquido do período	(755.7)	394.3	142.6	(80.0)	-152.2%	-63.8%	-156.1%
Rentabilidade do Volume de Negócios [10 / (1+2)]	-15.3%	+8.8%	+2.6%	-1.7%			

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 é negativa nos três exercícios em que é calculada, oscilando entre -1,5% e -1,7%, sendo que a APFF não apresenta o respetivo cálculo.

Área de Negócio	Rendimentos 2020 10³ €	%
Regulamento Geral de Tarifas	1 543.2	32.3%
Regulamento de tarifas específicas	1 740.0	36.4%
Concessões (movimento de cargas)		
Concessões (pesca)	248.8	5.2%
Concessões (Náutica de recreio)	193.0	4.0%
Concessões (outras)		
Outras áreas de negócio	1 049.8	22.0%
Total	4 774.8	100.0%

O valor do total de rendimentos apresentado no quadro anterior inclui as prestações de serviços das várias áreas de negócio que a APFF desenvolve e que atingem o montante de cerca de 4,8 milhões de euros. Embora o valor não esteja refletido diretamente no quadro anterior, o que mais releva na estrutura apresentada neste quadro, é o facto de a área de negócio a que respeita diretamente o regulamento de tarifas em apreciação representar apenas 32,3% do total do volume da prestação de serviços, correspondente a 1,5 milhões de euros, inferior ao volume de prestações de serviços originado pelo regulamento das tarifas específicas, cuja aprovação não carece da intervenção da AMT, e cujo montante é superior a 1,7 milhões de euros, correspondente a 36,4% do total do volume de serviços prestados.

Sublinha-se o facto de a APFF não ter apresentado os custos, reais ou estimados, associados a cada uma das áreas de negócio, impossibilitando a avaliação do grau de ajustamento global do tarifário em apreço.

Dos diversos serviços que integram o regulamento de tarifas, distinguem-se, pelo valor dos rendimentos que geram, a TUP Navio, que se prevê represente em 2020 um total de 41,5%, correspondente a 641 mil euros, seguido da Pilotagem com uma quota de 40,5%, correspondente a 624,5 mil euros. Estes dois serviços representam 82% no seu conjunto.

Serviços incluídos no Regulamento Geral de Tarifas	Rendimentos 2020 10 ³ €	% Redtos
TUP Navio	641.0	41.5%
Pilotagem	624.5	40.5%
Reboque	0.0	0.0%
Amarração/Desamarração	238.3	15.4%
Movimentação de Cargas	0.0	0.0%
Tráfego de Passageiros	0.0	0.0%
Armazenagem/ Ocupação de Espaços	8.4	0.5%
Uso de Equipamentos	31.1	2.0%
Fornecimentos	0.0	0.0%
Resíduos	0.0	0.0%
Diversos	0.0	0.0%
Total	1 543.2	100.0%

Os restantes serviços apresentam uma expressão individual menos significativa, destacando-se a Amarração/Desamarração com 15,4% e o Uso de Equipamentos 2%.

Sublinha-se o facto de a APFF não ter apresentado os custos, reais ou estimados, associados a cada um dos serviços que presta no âmbito do regulamento de tarifas, impossibilitando a avaliação do grau de ajustamento dos respetivos valores das tarifas.

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

A APFF propõe, no âmbito do processo de atualização do regulamento de tarifas para 2020, que “*na ausência de fatores relevantes que justifiquem a introdução de quaisquer alterações ao modelo e estrutura tarifária, vigente em 2019, entende-se como adequada a simples aplicação generalizada do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) previsto para 2019 pelo Banco de Portugal no seu Boletim Económico de junho de 2019, a saber 0,9%.*”

A atualização das tarifas proposta pela APFF não só se encontra alinhada com a metodologia preconizada nas orientações da AMT, como se revela necessária, considerando a situação financeira pouco estável do porto da Figueira da Foz. Com efeito, em 2019, a APFF prevê que o seu resultado líquido volte a ser negativo, tal como em 2017 embora de montante inferior, e depois de em 2018 ter atingido o montante positivo de cerca de 325 mil euros.

A APFF refere, no memorando apresentado à AMT, “*que a atualização ora proposta contribuirá positivamente para o objetivo definido pelo Acionista Estado (...) nomeadamente reduzir o peso dos gastos operacionais no volume de negócios face ao ano anterior*”, o que de facto parece acontecer, tanto pela via do aumento de volume de negócios, como pela via da redução dos gastos operacionais. Com efeito, a APFF prevê uma redução dos gastos operacionais, nomeadamente via a redução na rubrica de Fornecimentos e serviços externos, de cerca de 24%, sendo que está previsto que as restantes rubricas de gastos operacionais mantenham valores muito semelhantes aos de 2018.

A TRBM calculada de acordo com orientações da AMT é negativa em 32,34%, o que poderia justificar eventualmente uma atualização do regulamento de tarifas da APFF por um coeficiente superior a 0,9%, na eventualidade de esta atualização estar alinhada com a estratégia da APFF². De qualquer forma, de acordo com esta última, “*os excedentes de tesouraria acumulados permitem a esta Administração Portuária assegurar a totalidade do esforço financeiro previsto com a execução do seu Plano de Investimentos para o triénio 2019-2021, inscrito no PAO 2019-2021, o qual ascende a 7,519 milhões de euros*” e que inclui o projeto de melhoria das acessibilidade marítimas e das infraestruturas no porto da Figueira da Foz e o *upgrade* da Janela Única Portuária para a Janela Única Logística.

A Comunidade Portuária do porto da Figueira da Foz aprovou a atualização do regulamento de tarifas em 0,9%, por esta se encontrar em linha com as propostas dos restantes portos do Continente.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

No seguimento do exposto, propomos que a decisão da AMT seja a de aprovar a proposta de regulamento de tarifas para 2020 apresentada pela APFF, por se considerar que esta proposta não prejudica a competitividade do porto da Figueira da Foz e permite aumentar a receita associada ao regulamento de tarifas, com os impactos positivos que este aumento poderá ter no resultado líquido da APFF.

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 APFF um ponto de

² Esta atualização teria de ser, naturalmente, também ela submetida à AMT para apreciação.

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.

ANEXO

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	1 385 355	1 347 816	1 469 439	1 494 962	-2.7%	+9.0%	+1.7%
2 Subsídios à exploração	437 500	444 474	874 653	-	+1.6%	+96.8%	-100.0%
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	-	-	-	-	-	-	-
7 Fornecimentos e serviços externos	-1 462 842	-1 527 200	-2 424 881	-1 843 211	+4.4%	+58.8%	-24.0%
8 Gastos com o pessoal	-1 609 014	-1 690 236	-1 764 993	-1 775 226	+5.0%	+4.4%	+0.6%
9 Imparidade de inventários (perdas/reversões)	-	-	-	-	-	-	-
10 Imparidade de dívidas a receber (perdas/reversões)	-443 215	-391 153	-438 901	-445 596	-11.7%	+12.2%	+1.5%
11 Provisões (aumentos/reduções)	-	-	-	-	-	-	-
12 Imparidade de investimentos não depreciáveis/amortizáveis (perdas/reversões)	-	-	-	-	-	-	-
13 Aumentos/reduções de justo valor	-	-	-	-	-	-	-
14 Outros rendimentos	3 114 679	2 670 906	3 220 406	3 282 124	-14.2%	+20.6%	+1.9%
15 Outros gastos	-203 044	-529 112	-471 474	-473 292	+160.6%	-10.9%	+0.4%
16 Resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos	1 219 419	325 495	464 248	239 760	-73.3%	+42.6%	-48.4%
17 Gastos/reversões de depreciação e de amortização	-3 561 026	-3 568 140	-3 616 825	-3 594 730	+0.2%	+1.4%	-0.6%
18 Imparidade de investimentos depreciáveis/amortizáveis (perdas/reversões)	1 583 207	3 299 994	3 297 370	3 277 226	+108.4%	-0.1%	-0.6%
19 Resultado operacional (antes de gastos de financiamento e impostos)	-758 400	57 349	144 793	-77 744	-107.6%	+152.5%	-153.7%
20 Juros e rendimentos similares obtidos	4 522	3 619	-	-	-20.0%	-100.0%	-
21 Juros e gastos similares suportados	-	-	-	-	-	-	-
22 Resultado antes de impostos	-753 878	60 968	144 793	-77 744	-108.1%	+137.5%	-153.7%
23 Imposto sobre o rendimento do período	-1 859	333 312	-2 233	-2 233	-18029.6%	-100.7%	+0.0%
24 Resultado líquido do período	-755 737	394 280	142 560	-79 977	-152.2%	-63.8%	-156.1%
Rentabilidade do Volume de Negócios [24 / (1 + 2 + 14)] (%)	-15.3%	+8.8%	+2.6%	-1.7%	-	-	-
~~~~~ Cálculo aproximado da TRBM (com base no Res. Líquido) ~~~~~	-	-1.7%	-1.5%	-1.6%	-	-	-