Versão não confidencial

MEMORANDO

ASSUNTO: PROPOSTAS DE REVISÃO DO REGULAMENTO DE TARIFAS PARA 2020 DA ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE SETÚBAL E SESIMBRA, 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 noutro contexto, estabelece que o Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos Nacionais é um instrumento de desenvolvimento dos portos que deve contribuir para alcançar uma quota significativa no mercado internacional de serviços portuários, melhorar o desempenho da estrutura portuária, bem como melhorar a sua produtividade.

Por outro lado, existe a necessidade de "*assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas*" e "*a concorrência salutar entre os agentes mercantis*", tal como previsto 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 obrigatoriedades 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.

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, empolado 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 *transhipment* cujo comportamento, além das perturbações laborais, dependerá do comportamento do mercado mundial de contentores.

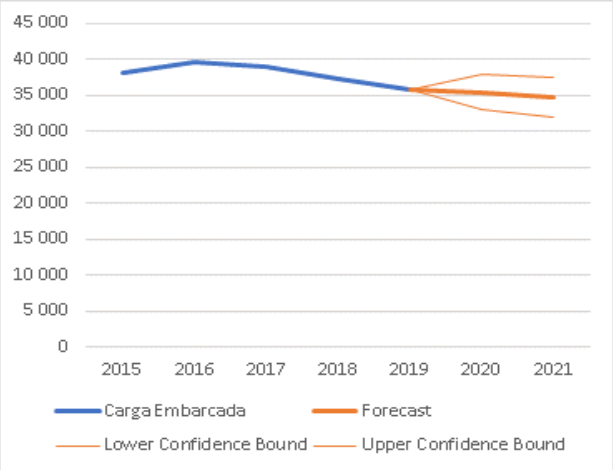
Tendo estes fatores uma natureza significativamente conjuntural ou até circunstancial, não significa que o comportamento para 2020 se mantenha na mesma linha, podendo registar-se uma alteração de circunstâncias e a atividade portuária observar um crescimento que melhorará as condições de exploração das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

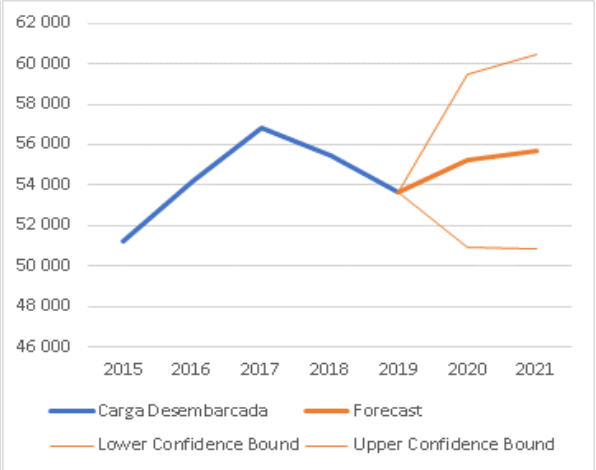
O supra referido surge espelhado no quadro seguinte de cuja leitura ressalta ainda a evolução da carga embarcada, que inclui maioritariamente o tráfego de exportação, que apresenta uma taxa média anual de crescimento negativa de -1,8% apurada nos últimos cinco anos, sendo positiva de +4,1% se calculada 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 acondiciona.

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

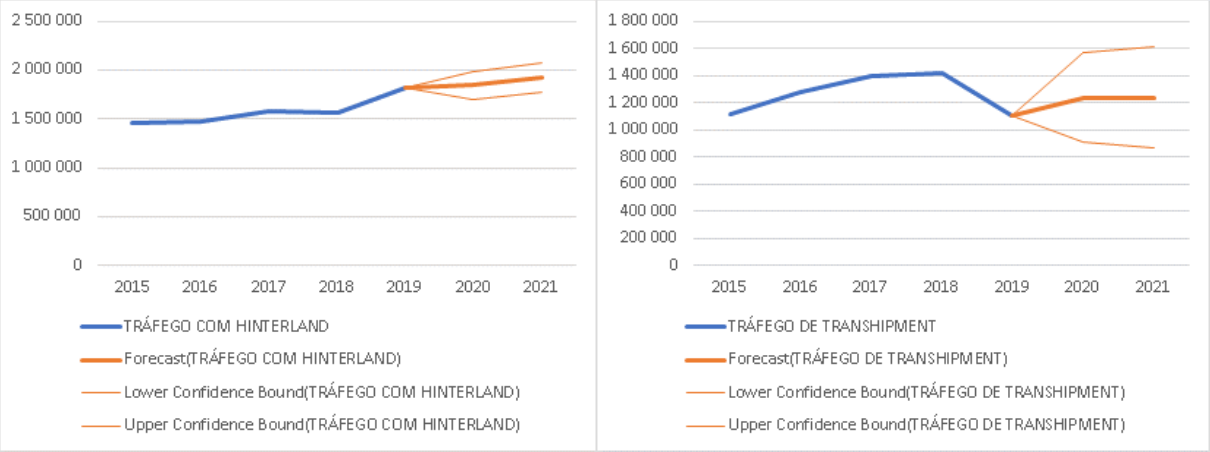
agosto, aponta para que o tráfego global de contentores, medido em TEU, registe uma quebra de -2%, sendo o porto de Sines o único com a estimativa de variação negativa.

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 *transhipment* 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.

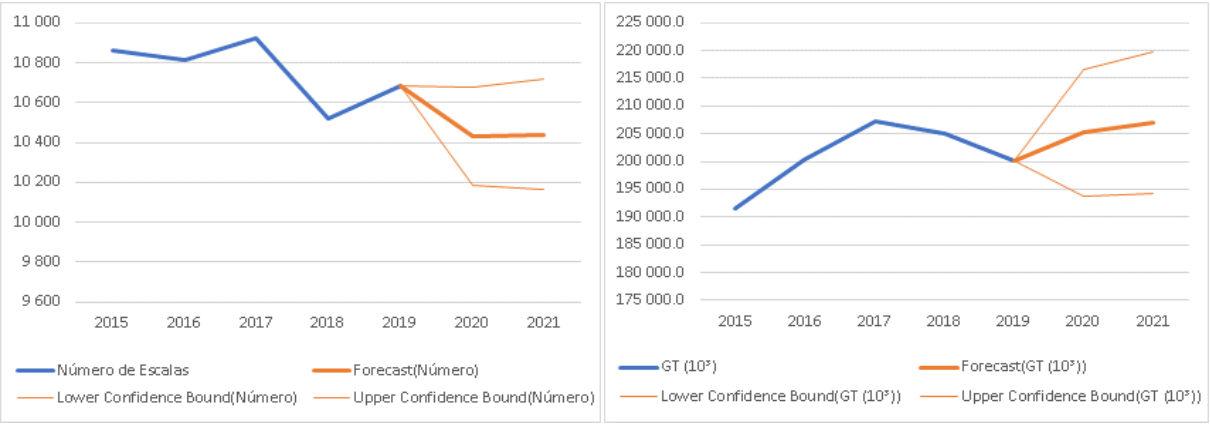
Refletidas no quadro e gráficos seguintes verifica-se que as estimativas para o ano de 2019 apontam no sentido de um crescimento do número de escalas, +1,6%, e uma diminuição do volume de arqueação bruta (GT), -2,3%, contrariando as tendências de evolução anual para o período dos últimos cinco anos,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

2019

Rubrica	APDL	APA	APFF	APL	APSS	APS	TOTAL
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 APRECIAÇÃO DA PROPOSTA DE REVISÃO DO REGULAMENTO DE TARIFAS DA APSS

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

Após registo de quebras sucessivas no volume global de carga movimentada desde 2014, o porto de Setúbal regista em 2019 um comportamento positivo face a 2018, estimado em +10,2%, resultante dos parciais +13,3% na carga embarcada e de +6,6% na carga desembarcada. A tendência de evolução no período dos últimos cinco anos tem subjacente uma taxa média anual de crescimento de -3,3%.

Por efeito do 'pico' observado em 2019, o modelo de previsão de tráfego definido com base nos dados e comportamento históricos aponta para que, em 2020, se registe novamente um decréscimo, de -7,5%, por conjugação de uma quebra de -15,3% na carga embarcada e de +1,9% na carga desembarcada.

No que concerne ao movimento de contentores, após um crescimento quase exponencial entre 2012 e 2016, este tráfego registou quebras em 2017 e em 2018, sendo que, atendendo ao comportamento até julho de 2019, se estima para o ano completo de 2019 um acréscimo

de +17,5%. A previsão de tráfego para 2020 aponta para nova quebra face a 2019, neste caso na ordem de -4,1%.

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	4 824	4 141	3 864	3 256	3 689	3 125	-2.3%	-7.7%
	Δ%	-10.9%	-14.1%	-6.7%	-15.7%	+13.3%	-15.3%	-	-
Carga Desembarcada	mTon	2 671	2 844	2 730	2 895	3 087	3 145	+2.3%	+3.2%
	Δ%	+1.1%	+6.5%	-4.0%	+6.1%	+6.6%	+1.9%	-	-
Total de Carga Movimentada	mTon	**7 495**	**6 986**	**6 594**	**6 151**	**6 777**	6 269	**-0.5%**	-3.3%
	Δ%	**-7.0%**	**-6.8%**	**-5.6%**	**-6.7%**	**+10.2%**	-7.5%	-	-
CONTENTORES									
TEU		121 165	156 567	152 483	123 294	144 905	138 961	+12.1%	+1.0%
	Δ%	+17.0%	+29.2%	-2.6%	-19.1%	+17.5%	-4.1%	-	-
NAVIOS									
Nº DE ESCALAS		1 458	1 533	1 577	1 514	1 599	1 606	+3.0%	+1.7%
	Δ%	+3.1%	+5.1%	+2.9%	-4.0%	+5.6%	+0.4%	-	-
GT (10^3)		18 130	19 124	24 656	24 135	23 898	26 039	+7.5%	+7.9%
	Δ%	+8.8%	+5.5%	+28.9%	-2.1%	-1.0%	+9.0%	-	-

(E) Estimativa por extrapolação linear dos dados acumulados a julho
(P) Previsão por ajustamento linear aos valores históricos

O comportamento positivo no movimento de navios registou uma exceção em 2018, quer no que respeita ao número de escalas, quer em relação ao volume de arqueação bruta, sendo que para o corrente ano de 2019 se estima um acréscimo de +5,6% no primeiro indicador e um recuo de -1% no segundo. A previsão para 2020 aponta para registos positivos em ambos os indicadores, de +0,4% no número de escalas e de +9% no volume de arqueação bruta.

Em termos globais, o cenário previsto para 2020 não assenta na criação de condições que promovam a melhoria da atividade portuária comparativamente a 2019.

- Situação económica

A estrutura económica da APSS, que enquadra a proposta de revisão do regulamento de tarifas para 2020, apresenta um razoável grau de solidez e estabilidade na evolução das principais rubricas, **[informação confidencial]**.

[Informação confidencial].

[Informação confidencial].

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 18,3% em 2018, estimando-se uma evolução para 17,4% em 2019 e uma previsão de 19,9% para 2020.

A APSS, identificando com mais rigor os rendimentos e gastos não elegíveis (RGnE), apresenta um cálculo da TRBM de 19,6% com base nos valores históricos de 2016 a 2018, encontrando-se este valor enquadrado com os atrás referidos.

[Informação confidencial]. Da leitura do quadro infra, no qual se apresentam os rendimentos por área de negócio, ressalta o facto de a área de negócio a que respeita diretamente o regulamento de tarifas em apreciação representar apenas 31,4% do total do volume de prestação de serviços, correspondente a 7,8 milhões de euros, sendo que as concessões se apresentam como a principal fonte de rendimentos, com 12 milhões de euros, correspondente a 48,4% do total.

Área de Negócio	Rendimentos 2020 | 10^3 €	%	Resultados	% Res/Redtos
Regulamento Geral de Tarifas	7 768.4	31.4%	(85.3)	-1.1%
Regulamento de tarifas específicas				-
Concessões (movimento de cargas)	11 962.2	48.4%	5 122.8	+42.8%
Concessões (pesca)	318.5	1.3%	218.3	+68.6%
Concessões (Náutica de recreio)	83.5	0.3%	57.2	+68.6%
Concessões (outras)	937.2	3.8%	267.8	+28.6%
Outras áreas de negócio	3 659.2	14.8%	(294.8)	-8.1%
Total	**24 729.0**	**100.0%**	**5 286.1**	**+21.4%**

As contas de exploração sucintas que a APSS apresenta para cada uma das diversas áreas de negócio revelam uma exploração deficitária global dos serviços prestados no âmbito do regulamento de tarifas, com um resultado de -85,3 mil euros, ou seja -1,1% do volume de rendimentos. No ponto seguinte apresentam-se com maior detalhe os valores subjacentes a cada serviço que integra o regulamento geral de tarifas.

Sublinha-se ainda o facto de a área das concessões de movimentação de carga ser a que apresenta resultados positivos mais expressivos, ascendo a um *superavit* de 5,1 milhões de euros, correspondente a 42,8% dos rendimentos. É de referir que, à exceção da rubrica outras áreas de negócio, que apresenta um resultado negativo de -294,8 mil euros, a generalidade das áreas de negócio apresenta resultados positivos, porém pouco significativos.

Os valores apresentados neste quadro indicam que a tipologia de serviço responsável pela quota mais significativa de rendimentos é a TUP Navio, que ascende a 3,6 milhões de euros, correspondente a 46,1% dos rendimentos, com um resultado positivo de 292,6 mil euros, traduzindo uma taxa de rentabilidade de 8,2%. Em termos de volume de rendimentos, segue-se a Pilotagem que representa 42,7% do total de rendimentos, com a particularidade de os gastos operacionais ultrapassarem os rendimentos, determinando um resultado negativo de cerca de -894,9 mil euros, correspondente a -27%.

Serviços incluídos no Regulamento Geral de Tarifas	Rendimentos 2020 | 10^3 €	% Redtos	Resultados	% Res/Redtos
TUP Navio	3 577.7	46.1%	292.6	+8.2%
Pilotagem	3 320.0	42.7%	(894.9)	-27.0%
Reboque	36.1	0.5%	24.7	+68.6%
Amarração/ Desamarração	16.3	0.2%	11.2	+68.6%
Movimentação de Cargas	0.0	0.0%	0.0	-
Tráfego de Passageiros	1.1	0.0%	0.7	+68.6%
Armazenagem/ Ocupação de Espaços	489.1	6.3%	255.4	+52.2%
Uso de Equipamentos	2.5	0.0%	1.7	+68.6%
Fornecimentos	39.3	0.5%	26.9	+68.6%
Resíduos	0.0	0.0%	0.0	-
Diversos	286.3	3.7%	196.3	+68.6%
Total	**7 768.4**	**100.0%**	**(85.3)**	**-1.1%**

Os restantes serviços apresentam uma expressão individual menos significativa, sendo que se destaca o serviço de Armazenagem/Ocupação de Espaços que representa 6,3% do total dos rendimentos, num volume de 489,1 mil euros. Salienta-se ainda o facto de, nestes serviços secundários, as percentagens dos resultados sobre os rendimentos serem relativamente elevadas na generalidade, o que sugere que a APSS poderia, na proposta de revisão do regulamento de tarifas para 2020, promover um relativo equilíbrio das condições de exploração destes serviços.

4. APRECIAÇÃO DA PROPOSTA DE REVISÃO DO REGULAMENTO DE TARIFAS DA APSS

A política tarifária da APSS para 2020 "*reflete a preocupação de melhoria contínua do Regulamento de Tarifas da APSS, tendo sido considerada uma atualização geral das taxas em 0,9%, correspondendo ao Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) previsto para 2019 divulgado no Boletim Económico de junho do Banco de Portugal, seguindo as linhas de orientação da AMT*". Além da atualização quantitativa, as restantes propostas de alteração são as seguintes:

- Imposição de uma requisição prévia à prestação de serviços, a efetuar em formulários uniformizados e eletrónicos, articulados com a Janela Única Portuária;

- Alteração da definição de navios de armada de países estrangeiros, para efeitos de isenção da TUP-Navio;
- Alargamento do público-alvo do desconto de 3% na TUP-Navio em caso de boas práticas ambientais, de forma a incluir navios que tenham instalados *scrubbers* em circuito fechado.

A APSS avança as seguintes justificações para a proposta que apresenta:

- A atualização proposta não representa para os utentes um aumento de custos real, pelo que não põe em causa a competitividade do porto de Setúbal;
- A implementação, pela APSS, do seu plano de investimentos, o qual abrange diversos projetos, alguns dos quais previstos na Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente – Horizonte 2026, e todos contribuindo para os objetivos definidos por esta estratégia. O referido plano terá de ser financiado, na sua maioria, por fundos próprios;
- A tendência para a desaceleração do movimento de mercadorias, avaliada com base no movimento verificado durante o primeiro semestre de 2019;
- A relevância das receitas tarifárias para garantir a sustentabilidade da APSS, de acordo com as orientações da tutela.

A estratégia na qual se baseia a proposta de atualização do regulamento de tarifas para 2020 assenta nos seguintes objetivos: i) criar valor, simplificando o tarifário e melhorando a competitividade do porto e dos clientes, para alargar o *hinterland*; ii) assegurar o equilíbrio e os meios financeiros para garantir a melhoria das condições de acesso marítimo e ferroviário aos terminais portuários, bem como os custos da sua manutenção; iii) criar valor para o acionista Estado, através da garantia de um equilibrado desempenho económico e financeiro da APSS, assente numa lógica de racionalização de recursos.

Com efeito, de acordo com os dados contabilísticos apresentados pela APSS, a previsão para 2020 é a de um aumento dos rendimentos associados ao regulamento de tarifas de apenas 0,13%, sendo que a previsão para a TUP Navio é a da manutenção dos rendimentos o que, considerando a atualização de 0,9% das taxas, tem implícita uma redução do tráfego no porto de Setúbal. De igual modo, as previsões para os rendimentos associados aos restantes serviços vão também no sentido da manutenção.

O plano de investimentos acima referido tem um custo previsto, de acordo com o Plano de Atividades e Orçamento 2019-2021, de cerca de 28 milhões de euros em 2019, de cerca de 11 milhões de euros em 2020 e de cerca de 6 milhões de euros em 2021. Apesar de a APSS referir a necessidade de financiar este plano através de fundos próprios, as previsões apontam para um aumento dos gastos operacionais em 2020 praticamente idêntico ao aumento do volume de negócios, levando nesse sentido a uma redução do resultado líquido, a qual não contribui para acumular os fundos necessários para o financiamento do plano de investimentos.

Uma análise mais detalhada das contas de exploração analítica da APSS mostra que o regulamento de tarifas é a segunda fonte de receita da APSS, depois das concessões de carga, embora estas últimas tenham não só uma receita bastante superior, como também um resultado bastante superior, uma vez que o resultado do regulamento de tarifas é negativo. No âmbito do regulamento de tarifas, a TUP/Navio e a Armazenagem são os serviços com resultados mais elevados e isto durante todo o período em análise (2017-2020).

De acordo com os cálculos da APSS, a TRBM desta é de 19,6%, cerca de 6 pontos percentuais acima da taxa de rentabilidade de referência (TRR). Importa relevar que este indicador de rentabilidade é calculado abrangendo a totalidade dos rendimentos da APSS, dos quais os rendimentos associados ao regulamento de tarifas são apenas uma parte, correspondente a 31,4%. A este nível, o regulamento de tarifas da APSS apresenta resultados negativos, i.e., os rendimentos do mesmo são inferiores aos custos que este gera. Nesse sentido, e considerando que a AMT defende que importa promover uma progressiva harmonização entre o custo das diversas operações e os respetivos valores de faturação considerados no regulamento de tarifas, justifica-se a atualização do regulamento de tarifas da APSS, com o objetivo de aumentar as receitas a ele associadas. Poderia inclusivamente justificar-se uma atualização do regulamento de tarifas da APSS por um coeficiente superior a 0,9%, nomeadamente no serviço de pilotagem, na eventualidade de esta estar alinhada com a estratégia da APSS[2].

A APSS não apresenta a comparação da TUP Navio e da taxa de pilotagem com as dos principais portos nacionais, referindo apenas que, na generalidade, a TUP Navio praticada pela APSS é inferior à praticada pela APL e pela APDL.

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

No âmbito da consulta aos interessados, a APSS enviou a sua proposta de regulamento de tarifas para 2020 à Comunidade Portuária de Setúbal, à AGEPOR, à AOPS e à ANESUL, que não se pronunciaram.

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 APSS, por se considerar que, apesar de a TRMB se situar na ordem dos 19,58%, superior à TRR de 13,5%, em cerca de 6 pontos percentuais, o facto do regulamento de tarifas apresentar um resultado negativo justifica a necessidade de aumentar as receitas a ele associadas, com o objetivo de promover uma progressiva harmonização entre o custo das diversas operações e os respetivos valores de faturação considerados no regulamento de tarifas.

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 APSS 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.

ANEXO

[Informação confidencial].