

PARECER N.º 53/AMT/2022

[versão não confidencial]

Assunto: PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DO REGULAMENTO DE TARIFAS PARA 2022 DA ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DO DOURO, LEIXÕES E VIANA DO CASTELO, S.A.

INTRODUÇÃO

O presente parecer 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, (i) 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 (ii) monitorizar e acompanhar as atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais.

Em novembro de 2021, a AMT notificou à Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A. (APDL) a sua decisão de aprovação da proposta de revisão do regulamento de tarifas para 2022 desta administração portuária, no âmbito do procedimento anual de revisão dos regulamentos de tarifas, regulamentado pela Deliberação n.º 1025/2018, publicada em Diário da República, 2.ª série, n.º 183, de 21 de setembro.

A proposta agora apresentada pela APDL consubstancia uma atualização extraordinária de algumas das tarifas que integram o regulamento de tarifas para 2022 aprovado pela AMT, nos portos de Leixões e Viana do Castelo, num contexto que pode ser considerado de alteração anormal das circunstâncias em que se desenvolve a atividade portuária de movimentação de carga, decorrente do agravamento dos custos operacionais que é necessário suportar para assegurar a prestação de serviços.

ENQUADRAMENTO DA PROPOSTA

Vertente macroeconómica

Aquando da aprovação da proposta de revisão do regulamento de tarifas da APDL para 2022, a qual preconizava um aumento generalizado nas tarifas de +0,7%, havia já claros indícios de que se estava a iniciar um ciclo de crescimento de preços no consumidor, muito alavancado na forte subida dos preços dos produtos energéticos. A média do indicador de preços no consumidor (IPC) exceto habitação havia registado em 2020 um crescimento negativo de -0,1 pontos percentuais (pp) e estimado em +1,25 pp em 2021, incorporando variações na componente dos produtos energéticos que avançariam de -4,97 pp em 2020 para +7,44 pp em 2021, isto é, um acréscimo de +12,41 pp.

No entanto, aqueles indícios notórios de crescimento dos preços em finais de 2021 foram fortemente agravados com a invasão da Ucrânia pela Federação da Rússia, que determinou a escassez de matérias primas, onde se incluem nomeadamente os produtos energéticos, e a forte subida da inflação, de tal forma que no 1º trimestre de 2022 o crescimento médio do IPC exceto habitação já se situou na casa dos +4,43 pp (após evolução de +3,4% em janeiro, +4,3% em fevereiro e de +5,5% em março), onde se inclui a variação de +15,8 pp nos produtos energéticos (com variações mensais sucessivas de +12,1% em janeiro, +15,1% em fevereiro e +20% em março), sendo que as recentes estimativas da taxa de inflação para abril apontam para um aumento do IPC de +7,2%.

Naturalmente, numa atividade económica, a relevância do IPC é muito variável, sendo que pode assumir maior relevo a variação dos índices apenas dos produtos energéticos, atento o consumo assimétrico desses bens comparativamente a outros, ou, noutra situação, a dos produtos alimentares não transformados. No caso dos serviços portuários de movimentação de carga, estes são seguramente muito mais permeáveis à evolução do crescimento dos preços dos produtos energéticos do que à média dos preços do cabaz de compras que sustenta o cálculo da evolução do IPC geral.

Importa ainda referir, como elemento caracterizador do contexto em que surge esta proposta da APDL, que o valor atual da Taxa de Rentabilidade de Referência (TRR) para 2022, presente na avaliação das propostas de revisão dos regulamentos de tarifas, apresentaria um valor superior em cerca de +2,65 pp ao valor que foi considerado no decurso do processo que conduziu à aprovação do regulamento de tarifas em vigor, de 13,15% para 15,80%, se tivesse sido calculado com base na taxa de inflação real para 2021 e mais realista, em termos das expectativas existentes, para 2022, que aponta para um valor médio de 5%.

Acresce sublinhar que a não intervenção a nível das receitas pode determinar um agravamento da estrutura económica da APDL e uma degradação de nível indesejável das suas condições de rentabilidade, sobretudo considerando o cenário pouco favorável à evolução da atividade de movimentação de carga no caso particular do porto de Leixões e de Viana do Castelo.

Vertente portuária

No âmbito do enquadramento da proposta da APDL em análise e como ponto prévio para justificar uma particular atenção à estrutura económica da APDL e uma tomada de medidas para contrariar a sua eventual fragilização, importa realçar o forte impacto negativo que a atividade de movimentação de carga do porto de Leixões sofreu em 2020 e em 2021 na sequência da desativação da atividade de refinação em Matosinhos decidida pela Petrogal, e respetiva transferência para Sines.

Esta decisão, tomada na sequência das medidas de combate à crise suscitada pela pandemia por covid-19 iniciada em março de 2020, que determinaram uma retração no consumo de combustíveis e a suspensão da sua refinação por incapacidade de armazenamento mas inspirada em razões de racionalidade económica da Petrogal, levou ao registo de uma quebra de cerca de quatro milhões de toneladas de petróleo bruto e de cerca de um milhão de toneladas de produtos petrolíferos no porto de Leixões, contribuindo significativamente para deteriorar a estrutura económica da APDL.

Esta contrariedade em particular e a ligeira retração generalizada na movimentação portuária de carga conduziu a uma quebra de -12,7% em 2020 face a 2019 e, embora com uma ligeira recuperação em algumas tipologias de cargas, nomeadamente a carga contentorizada e a carga Ro-Ro, não impediram o registo de nova quebra em 2021 face a 2020 (-11,1%).

No ano de 2022, ano de vigência do tarifário aprovado pela AMT em novembro, ainda não é notória a recuperação do volume de carga movimentada, sendo que no primeiro trimestre se observou uma diminuição de -3% face ao período homólogo de 2021, e, embora se denote a recuperação em algumas tipologias de carga, esta não é ainda visível, considerando que aquele volume ainda se encontra a -30,5% do volume movimentado no período homólogo de 2020, que ainda não denotava efeitos sensíveis do abrandamento da economia.

Em suma, constata-se que o contexto em que se desenvolve a atividade de movimentação de carga no porto de Leixões não é favorável à recuperação da estrutura económica existente antes da crise provocada pela pandemia e da cessação da refinação de petróleo bruto em Matosinhos, não se compadecendo com um desequilíbrio tarifário iniciado com a vigência do

atual regulamento. Recordar-se ainda que a atualização para 2022 aprovada pela AMT em novembro de 2021 foi inferior à taxa de inflação que veio a ser apurada para 2021, e que, em 2022, se estima que se agravará com o gradual crescimento dos preços dos bens e serviços em geral e dos preços dos produtos energéticos em particular.

APRECIÇÃO DA PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DO REGULAMENTO DE TARIFAS DA APDL

A proposta de atualização extraordinária do regulamento de tarifas para 2022, apresentada pela APDL, tem a sua justificação no facto de o aumento dos custos produtivos, nomeadamente os custos com os combustíveis e a eletricidade, terem de ser repercutidos nas tarifas dos serviços afetados por este aumento, de forma a minimizar o impacto negativo que este aumento nos custos tem na rentabilidade associada ao regulamento de tarifas. Com efeito, de acordo com os cálculos apresentados pela APDL, o custo do gasóleo corado, utilizado pelas embarcações, aumentou 28,5% e o da eletricidade aumentou 65,6%.

A APDL usa dados de 2020 (último ano encerrado) para estimar o peso do consumo de combustíveis e eletricidade em cada tarifa. Esse peso varia entre tarifas, pelo que a proposta da APDL prevê que taxas de atualização diferenciadas conforme esse peso seja maior ou menor nas diversas tarifas constantes do regulamento de tarifas. Assim, sendo nos serviços de reboque, no uso de equipamentos e na TUP/Navio que o peso do gasóleo e da eletricidade é mais elevado, é nas tarifas associadas a estes serviços que a taxa de atualização proposta é superior, mais precisamente, 1,7%, 1,5% e 1,5%, respetivamente.

A APDL estima que a aplicação das taxas de atualização agora propostas, que, em média resultam numa taxa de atualização global de 1,04%, gere uma receita adicional, face ao cenário sem atualização extraordinária, de cerca de 140 mil euros, o que representa um aumento global nas receitas de 1,15%. Importa, no entanto, relembrar que este aumento global nas receitas visa compensar o aumento nos custos associados aos combustíveis e eletricidade, pelo que o efeito na rentabilidade do regulamento de tarifas será praticamente nulo.

A APDL apresenta ainda uma estimativa do impacto da proposta de atualização extraordinária na fatura portuária “de dois navios tipo, tendo em conta a dimensão média dos navios que habitualmente demandam os portos de Leixões e Viana do Castelo”, com GT de 4 000 e de 10 000. Em ambas as situações, o valor da fatura aumentará cerca de 1%, valor que a APDL considera ser residual.

A APDL, no âmbito do processo de audiência das entidades interessadas, consultou as Comunidades Portuárias de Leixões e Viana do Castelo, as quais deram parecer favorável.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

No seguimento do exposto, considerando particularmente a alteração anormal do paradigma de evolução da taxa de inflação em termos gerais e da sua componente de produtos energéticos em particular, ditada por fatores exógenos e com efeitos mais sensíveis nas atividades com incorporação de combustíveis e energia, e cuja duração no tempo e amplitude são ainda imprevisíveis, a AMT aprova a proposta de atualização extraordinária do regulamento de tarifas para 2022, nos portos de Leixões e Viana do Castelo, num valor médio de +1,04%.

A título de recomendação renova-se a necessidade de implementação de sistema de contabilidade analítica, que permita reforçar o rigor no apuramento dos custos incorporados e os proveitos gerados pelas áreas de negócio e pelos serviços que as integram.

Lisboa, 01 de junho de 2022.