

PARECER N.º 76/AMT/2024

I. ENQUADRAMENTO

I.1. Objeto

1. O presente Parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) configura a apreciação desta autoridade, nos termos dos seus estatutos¹, do Projeto de Regulamento de Tarifas do Porto da APSS, S.A. ara 2025.
2. A presente proposta de regulamento de tarifas foi apresentada pela Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A. (APSS), através da sua mensagem de correio eletrónico de 30 de agosto de 2024, contendo os seguintes elementos:
 - 2.1. Proposta de Regulamento de Tarifas da APSS, S.A. para 2025;
 - 2.2. Memória Justificativa da Proposta de Revisão do Regulamento de Tarifas da APSS, S.A., para 2025, incluindo os seguintes anexos:
 - Anexo 1 - Conta de Exploração Analítica por Área de Negócio – Anos 2022, 2023, 2024 (valores estimados) e 2025 (valores previsionais)
 - Anexo 2 - Conta de Exploração Analítica por Tipo de Serviço – Anos 2022, 2023, 2024 (valores estimados) e 2025 (valores previsionais)
 - Anexo 3 - Demonstração dos Resultados – Anos 2022, 2023, 2024 (valores estimados) e 2025 (valores previsionais)
 - Anexo 4 - Taxas e Proveitos Associados ao Regulamento de Tarifas - Anos de 2023, 2024 (valores estimados) e 2025 (valores previsionais).

¹ Alínea e) do n.º 4 do artigo 5.º dos estatutos da AMT, aprovados em anexo do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na sua redação atual.

3. Pela sua mensagem de correio eletrónico de 10 de setembro de 2024, a AMT solicitou à APSS os documentos que estavam em falta, nomeadamente os relatórios de prestação anual de contas e os elementos de planeamento e programação, a que aquela Administração Portuária (AP) respondeu afirmativamente, pela sua mensagem de correio eletrónico de 20 de setembro p.p., anexando os seguintes documentos:
 - 3.1. Documentos de prestação de contas da APSS: Relatórios e Contas da APSS, S.A. de 2022 e 2023, e Relatórios do Governo Societário de 2022 e de 2023;
 - 3.2. Documentos previsionais de gestão: Plano de Atividade e Orçamento para 2024-2026.
4. Nessa mesma mensagem de correio eletrónico, a APSS informou igualmente que, findo o prazo de consulta pública do projeto de regulamento de tarifas, não foram recebidos contributos ou comentários, tendo também anexado versões atualizadas de:
 - 4.1. Proposta de Regulamento de Tarifas com alterações de redação que não afetam de modo direto os direitos ou interesses protegidos dos cidadãos ou empresas, ou são formais, de pormenor;
 - 4.2. Memória Justificativa atualizada relativamente à descrição e justificação da política tarifária, relatórios de prestação anual de contas, elementos de planeamento e programação, e nota de síntese dos procedimentos de consulta a entidades interessadas no âmbito da atualização do regulamento de tarifas, designadamente as Comunidades Portuárias, onde constam os elementos que tinham permanecido em aberto, por estar a decorrer a consulta pública em 30 de agosto p.p., e que apenas se concluiu em 16 de setembro de 2024.

I.2. Contexto Geral

5. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT, enquanto regulador económico independente com jurisdição no ecossistema da mobilidade e dos transportes², tendo em vista a promoção e defesa do interesse público da mobilidade

² Nos termos dos estatutos da AMT e da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (Lei-Quadro das Entidades Reguladoras).

inclusiva, eficiente e sustentável, enquanto direito de cidadania e componente essencial de uma cultura geradora de um quadro regulatório com regras claras, coerentes e estáveis que incentivem o investimento sustentado, produtivo e estruturante, tanto público como privado, neste caso particular aplicável à competitividade e qualidade dos serviços no sistema portuário nacional.

6. Constitui uma das atribuições desta autoridade para o setor dos portos comerciais e dos transportes marítimos, e por vias navegáveis interiores, *“Analisar, apreciar e aprovar anualmente as propostas de regulamentos de tarifas de cada uma das administrações portuárias”*, aplicável apenas às AP do território continental, por força da aplicação conjugada da alínea e) do n.º 4 com o n.º 6, ambos do artigo 5.º dos estatutos da AMT.
7. Nesse sentido, a promoção da competitividade do setor portuário é uma das linhas mestras da atuação da AMT, também, e desde logo, porque o Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente³, ainda que emitido num contexto anterior à criação da AMT, estabelece que aquele regulamento 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 e a sua produtividade.
8. Por sua vez, a necessidade de *“assegurar o funcionamento eficiente dos mercados”* e *“a concorrência (...) entre os agentes mercantis”*, em linha com o previsto nas alíneas f) do artigo 81.º e a) do artigo 99.º, ambos da Constituição da República Portuguesa, bem como a defesa da aplicação do princípio da equivalência no que se refere à relação custo benefício entre a taxa e a prestação administrativa que esta visa compensar, constituem, igualmente, vetores que norteiam a atuação da AMT.
9. Assim, a AMT, ciente da imprescindibilidade de estabelecer um procedimento claro, objetivo e sistematizado no que concerne ao envio da informação relevante para o exercício das suas obrigações legais e estatutárias, com vista a melhor servir o interesse público, publicou 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*

³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro.

*Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio*⁴, as quais visam disciplinar os procedimentos de aprovação e atualização de regulamentos de tarifas das AP do continente e alcançar uma progressiva harmonização entre o custo das diversas operações e os respetivos valores de faturação considerados no tarifário.

10. Nesta sequência, ao abrigo das suas competências, e de acordo com as mencionadas linhas de orientação, as AP elaboraram e apresentaram as suas propostas de regulamentos de tarifas para 2025.

11. Estas propostas tiveram em linha de conta:

11.1. A atual incerteza da evolução da conjuntura económica, ainda condicionada pelas consequências da situação geopolítica internacional, em particular no que concerne ao abastecimento e preços praticados dos bens e serviços energéticos;

11.2. Os objetivos estratégicos de apoio à dinamização da atividade portuária e à simplificação administrativa definidos na Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente - Horizonte 2026⁵;

11.3. A Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030⁶ e, ainda, a consideração, cada vez mais premente, das perspetivas de digitalização e de sustentabilidade, particularmente em termos da descarbonização.

12. Releva particularmente o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos⁷, estabelecendo que as taxas portuárias:

12.1. Devem ser fixadas de modo transparente, objetivo e não discriminatório, e serem proporcionais em relação ao custo do serviço prestado;

⁴ Deliberação n.º 1025/2018, publicada em Diário da República, 2.ª série, n.º 183, de 21 de setembro.

⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 175/2017, de 24 de novembro, com as alterações introduzidas pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 182/2021, de 24 de dezembro.

⁶ Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2021, de 4 de junho.

⁷ Regime estabelecido pelo Regulamento (UE) 2017/352 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017, e cujas obrigações e execução no território nacional foram acomodadas pelo Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro.

- 12.2.** A fim de contribuir para uma eficiente tarifação da infraestrutura, devem apresentar uma estrutura e nível determinados em função da estratégia comercial e dos planos de investimento do porto em questão, no quadro da política portuária geral do país, e devem respeitar as regras da concorrência;
- 12.3.** Podem variar de acordo com a estratégia económica e com a política de ordenamento do território do porto em questão, nomeadamente em relação a certas categorias de utentes, ou a fim de promover uma utilização mais eficiente da infraestrutura portuária, o transporte marítimo de curta distância ou um nível elevado de desempenho ambiental, de eficiência energética ou de eficiência carbónica das operações de transporte, com base em critérios transparentes, objetivos e não discriminatórios, bem como ser conformes com o direito da concorrência, incluindo as regras relativas aos auxílios estatais;
- 12.4.** Em caso de alterações, que não se traduzam em mera atualização em função da inflação, as AP devem assegurar que os utilizadores das infraestruturas portuárias são informados das alterações da natureza e do nível das taxas de utilização da infraestrutura portuária com, pelo menos, dois meses de antecedência em relação à data em que essas alterações devam produzir efeitos.
- 13.** Em síntese, 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.
- 14.** 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, de equivalência e de 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.

II. PARECER DA AMT

II.1. Conjuntura Macroeconómica

15. É comumente reconhecido que a atual conjuntura macroeconómica encerra um grau de imprevisibilidade cada vez mais elevado, determinado pelas sucessivas crises geopolíticas internacionais, nomeadamente pela incerteza dos moldes em que se processam e poderão evoluir os conflitos militares na Ucrânia e no Médio Oriente, sua duração e efeitos que perdurarão no tempo nas várias vertentes que lhe estão associadas, em particular no que concerne ao abastecimento de bens e serviços energéticos aos diversos países, e preços praticados.

Isto, a que ainda se acrescentam os problemas no Mar Vermelho devidos ao ataques dos Hútis do Iémen, apresenta impactos significativos no comércio marítimo internacional e, naturalmente, nas cadeias de abastecimento globais, com consequências também na atividade portuária.

16. De acordo com as previsões económicas da Primavera de 2024 da Comissão Europeia (CE)⁸, referem que, após um período prolongado de estagnação, a economia da União Europeia (UE) recuperou no início de 2024 e que, com uma taxa de crescimento estimada de 0,3% no primeiro trimestre deste ano, excedeu as expectativas, apesar que ainda esteja abaixo do potencial estimado. Assinala igualmente que a redução da inflação na UE criou condições para uma expansão gradual da atividade ao longo do período abrangido pelas presentes previsões.

Assim, as previsões de primavera de 2024 da CE apontam para:

- 16.1. Um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de 1% na UE e de 0,8 % na Área do Euro em 2024, bem como que, em 2025, melhora para 1,6% na UE e 1,4% na Área do Euro (ver Tabela 1);

⁸ Previsões económicas mais atualizadas da CE, emitidas em 15 de maio de 2024, disponíveis em https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2024-economic-forecast-gradual-expansion-amid-high-geopolitical-risks_en.

- 16.2.** A retoma do crescimento de quase todos os Estados-Membros e que, com a expansão económica da zona Sul da UE ainda a ultrapassar o crescimento da Europa do Norte e Central, a convergência económica da UE deva continuar a progredir;
- 16.3.** A continuação da diminuição do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), prevendo-se que, na UE, reduza de 6,4% em 2023 para 2,7% em 2024 e 2,2% em 2025. No caso da Área Euro as reduções previstas serão de 5,4% em 2023 para 2,5% em 2024 e 2,1% em 2025 (ver Tabela 1);

Tabela 1 – Previsões Económicas da Comissão Europeia – Primavera de 2024 – União Europeia

Dados fundamentais			
PIB	Inflação	Défi ce	Desemprego
UE:	UE:	UE:	UE:
2023: 0,4 %	2023: 6,4 %	2023: -3,5 %	2023: 6,1 %
2024: 1,0 %	2024: 2,7 %	em 2024: -3,0 %	em 2024: 6,1 %
2025: 1,6%	2025: 2,2%	2025: -2,9 %	2025: 6,0%
Área do euro:	Área do euro:	Área do euro:	Área do euro:
2023: 0,4 %	2023: 5,4 %	2023: -3,6 %	2023: 6,6 %
2024: 0,8%	2024: 2,5 %	2024: -3,0 %	2024: 6,6 %
2025: 1,4%	em 2025: 2,1%	2025: -2,8 %	em 2025: 6,5%

- 16.4.** Embora as taxas de juro a retalho já tenham começado a descer, os empréstimos bancários não conseguiram ainda recuperar, devido a um novo aumento da reestruturabilidade dos critérios aplicados às concessões de crédito, mas, em especial, a uma menor procura de empréstimos por parte das empresas. No entanto, à medida que as taxas de juro continuem a descer, mantêm-se as condições para uma expansão gradual da atividade de investimento, sendo mesmo reforçadas pela forte desalavancagem financeira nos trimestres anteriores;
- 16.5.** Com o enfraquecimento prolongado do setor da indústria transformadora a deixar muitas fábricas a funcionar abaixo das taxas normais de utilização da capacidade,

o investimento em equipamento deverá expandir-se apenas marginalmente em 2024, antes de acelerar em 2025.

Por sua vez, o investimento em construção não residencial deverá permanecer resiliente, refletindo, em grande medida, as despesas públicas em infraestruturas com o apoio do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Em contraste, projeta-se que o investimento em habitação continue a contrair-se, uma vez que a continuação da queda dos preços da habitação e uma acumulação ainda elevada de existências pesam sobre a oferta. A redução da dimensão da construção residencial deverá continuar em 2025, mas as perspetivas agregadas ocultam variações significativas entre países;

- 16.6.** Não obstante alguns sinais de redução da procura, o mercado de trabalho mantém-se forte, perspetivando-se que no futuro o crescimento do emprego seja mais moderado. Contudo, no período abrangido pelas previsões, a economia da UE poderá gerar mais 2,5 milhões de postos de trabalho e a taxa de desemprego deverá situar-se perto das atuais taxas historicamente baixas;
- 16.7.** A remuneração nominal por trabalhador, que aumentou 5,8% em 2023 na UE, deverá desacelerar no horizonte de previsão, atenuando as pressões inflacionistas subjacentes, no entanto, o crescimento dos salários reais, iniciado no final do ano passado, deverá continuar, podendo os salários reais médios recuperar plenamente os seus níveis de 2021, embora tal não seja o caso de todos os Estados-Membros;
- 16.8.** Numa análise prospetiva, perspetiva-se que o crescimento mundial, excluindo a UE, aumente de 3,1% em 2023 para 3,2% em 2024 e 3,3% em 2025;
- 16.9.** A melhoria das perspetivas de comércio mundial de mercadorias deverá apoiar a procura externa de bens da UE, ajudando, por sua vez, a melhorar as perspetivas do enfraquecido setor da indústria transformadora, prevendo-se que as exportações de bens e serviços da UE aumentem 1,4% em 2024 e atinjam 3,1% em 2025, num contexto de algumas perdas de quotas de mercado;
- 16.10.** As importações deverão recuperar, implicando um contributo neutro ou apenas marginalmente positivo na procura externa líquida para o crescimento da UE em

2024 e 2025, sendo que, com movimentos favoráveis em termos de comércio, o saldo da balança corrente da UE deverá voltar a aumentar para 3,1% do PIB em ambos os anos, em consonância com a média anterior à pandemia de covid-19, embora com um maior contributo da exportação de serviços;

16.11. A nível de riscos é identificado que:

- Os riscos com origem fora da UE aumentaram nos últimos meses, num contexto dos dois conflitos armados (Ucrânia e Médio Oriente) na vizinhança da UE e de tensões geopolíticas crescentes, colocando o comércio mundial e os mercados de energia particularmente vulneráveis;
- Os bancos centrais da UE podem adiar os cortes nas taxas até à descida da inflação dos serviços, podendo igualmente haver a necessidade de reduzir défices orçamentais e recolocar os rácios da dívida numa trajetória descendente e exigindo que alguns Estados-Membros prossigam uma orientação orçamental mais restritiva do que atualmente projetada, afetando o crescimento económico;
- Os riscos associados às alterações climáticas e à degradação do capital natural pesam cada vez mais sobre as perspetivas.

17. No que concerne especificamente a Portugal, as previsões económicas da Primavera de 2024 da CE, são as seguintes:

- 17.1.** O Crescimento económico em Portugal deverá continuar a moderar-se em 2024, antes de recuperar novamente em 2025, impulsionado pelo consumo privado e pelo investimento;
- 17.2.** Projeta-se que a inflação global continue a diminuir ao longo do horizonte de previsão, num contexto de aumento constante do emprego e de uma taxa de desemprego relativamente estável;
- 17.3.** O saldo das administrações públicas de Portugal registou um excedente em 2023, prevendo-se que diminua em 2024 e 2025, embora permaneça em território positivo;

- 17.4.** Tendo em conta o recente aumento do rendimento das famílias e a estabilização das taxas de juro, projeta-se que o crescimento económico evolua no sentido de um modelo mais orientado para o mercado interno ao longo do horizonte de previsão. Em termos anuais completos, o crescimento deverá moderar-se para 1,7 % em 2024 e recuperar para 1,9 % em 2025 (ver Tabela 2);
- 17.5.** A inflação global diminuiu de 8,1% em 2022 para 5,3% em 2023, refletindo uma desaceleração substancial dos preços da energia e de outras matérias-primas. Por sua vez, o aumento projetado dos salários reais e do emprego deverá manter alguma pressão sobre os preços, conduzindo a um ajustamento muito mais lento da inflação dos serviços. Prevê-se que a inflação continue a diminuir para 2,3% em 2024 e 1,9% em 2025 (ver Tabela 2).
- 17.6.** Projeta-se que o investimento cresça a um ritmo forte, ajudado pela execução do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), bem como pela recente melhoria do sentimento económico;
- 17.7.** No comércio externo, as importações deverão ultrapassar as exportações, uma vez que o investimento e, em menor medida, o consumo privado, deverão aumentar a procura de importações. Prevê-se que o turismo estrangeiro continue a ser um importante fator de crescimento, embora a um ritmo mais lento do que nos últimos dois anos. De um modo geral, o saldo da balança corrente de Portugal deverá diminuir, mas manter-se positivo em 2024 e 2025;
- 17.8.** Prevê-se que o desemprego se situe em 6,5% em 2024 e 6,4% em 2025. Uma vez que alguns setores da economia continuam a registar condições de contratação restritivas, os salários deverão crescer um pouco mais rapidamente do que a inflação, apoiados também por margens de lucro sólidas no setor empresarial (ver Tabela 2).

Tabela 2 – Previsões Económicas da Comissão Europeia – Primavera de 2024 – Portugal

Indicadores	2023	2024	2025
Crescimento do PIB (% , yoy)	2.3	1.7	1,9
Inflação (% , yoy)	5.3	2.3	1,9
Desemprego (%)	6.5	6.5	6.4
Saldo das administrações públicas (% do PIB)	1.2	0,4	0,5
Dívida pública bruta (% do PIB)	99,1	95.6	91.5
Saldo da balança corrente (% do PIB)	1.3	0,8	0,6

18. A nível nacional, o Banco de Portugal (BdP), no seu boletim económico de junho de 2024⁹, aponta para que a atividade económica em Portugal, no período 2024-2026, mantenha um crescimento próximo do tendencial e superior ao da Área Euro, entre 2% e 2,3%.

18.1. Nesse documento, o BdP projeta igualmente uma redução da taxa de inflação de 5,3% do ano transato de 2023 para 2,5% em 2024, para 2,1% em 2025 e para 2% em 2026, refletindo menores pressões externas e internas sobre os preços. (ver Tabela 3).

⁹ Boletim Económico de Junho de 2024, do Banco de Portugal, disponível em https://www.bportugal.pt/sites/default/files/documents/2024-06/be_jun2024_p.pdf.

Tabela 3— Projeções do Banco de Portugal: 2024-2026 (Junho 2024)

	Pesos 2023	BE junho 2024				BE março 2024			
		2023	2024 ^(p)	2025 ^(p)	2026 ^(p)	2023	2024 ^(p)	2025 ^(p)	2026 ^(p)
Produto interno bruto	100	2,3	2,0	2,3	2,2	2,3	2,0	2,3	2,2
Consumo privado	63	1,7	2,0	1,9	1,8	1,6	2,1	1,9	1,8
Consumo público	17	1,0	1,0	0,9	0,8	1,2	1,2	0,9	0,9
Formação bruta de capital fixo	19	2,5	3,3	6,1	5,0	2,4	3,6	5,4	4,1
Procura interna	99	1,4	2,1	2,5	2,3	1,4	2,4	2,4	2,1
Exportações	47	4,1	4,2	3,7	3,4	4,2	3,5	4,0	3,3
Importações	47	2,2	4,3	4,3	3,5	2,2	4,2	4,3	3,1
Emprego (número de indivíduos) ^(a)		0,9	1,0	0,8	0,8	0,9	0,7	0,6	0,5
Taxa de desemprego ^(b)		6,5	6,5	6,6	6,6	6,5	6,5	6,5	6,5
Balança corrente e de capital (% PIB)		2,7	4,4	4,4	4,5	2,7	3,6	3,9	4,1
Balança de bens e serviços (% PIB)		1,2	2,4	1,8	2,1	1,2	1,1	1,2	1,5
Índice harmonizado de preços no consumidor		5,3	2,5	2,1	2,0	5,3	2,4	2,0	1,9
Bens energéticos		-8,9	1,9	0,4	-0,6	-8,9	3,6	2,2	0,6
Bens alimentares		9,2	3,1	1,8	1,7	9,2	3,0	1,3	1,5
Excluindo bens energéticos		6,5	2,5	2,2	2,1	6,5	2,3	2,0	2,0
Excluindo bens energéticos e alimentares		5,4	2,3	2,3	2,3	5,4	2,0	2,2	2,2
Saldo orçamental (% PIB)		1,2	1,0	0,8	0,6	—	—	—	—
Dívida pública (% PIB)		99,1	92,5	87,2	82,7	—	—	—	—

Fontes: Banco de Portugal e INE. | Notas: (p) — projetado, % — percentagem. As atuais projeções enquadram-se no exercício de projeção do Eurosistema de junho de 2024, com fecho de dados a 21 de maio e divulgado no dia 6 de junho. A projeção corresponde ao valor mais provável condicional ao conjunto de hipóteses consideradas. Pesos a preços correntes. (a) De acordo com o conceito de Contas Nacionais. (b) Em percentagem da população ativa.

18.2. São igualmente destacados, pelo BdP, os seguintes aspetos:

- A procura interna beneficia da redução da inflação e de condições de financiamento menos restritivas, bem como a implementação de projetos por fundos da UE, acelerando de 1,4% em 2023 para 2,4% em média para 2025-2026;
- As exportações mantêm um crescimento dinâmico, de 3,8% em termos médios, com a aceleração da procura externa e ganhos de quota de mercado a compensarem parcialmente a dissipação do impulso proporcionado pela recuperação pós-pandémica dos serviços, com destaque para o turismo. Concretamente, as exportações de bens e serviços devem crescer 4,2% em 2024, 3,7% em 2025 e 3,4% em 2026;

- O mercado de trabalho mantém uma evolução favorável, com um aumento anual do emprego de cerca de 0,9% e uma taxa de desemprego próxima de 6,6%, inferior à tendencial;
- O balanço dos riscos subjacentes às projeções para a atividade é equilibrado. No caso da inflação, os riscos são em alta ao longo do horizonte. Na vertente internacional, uma evolução mais desfavorável da procura externa poderá advir de um agravamento das tensões geopolíticas, seja dos conflitos armados atuais ou da fragmentação do comércio global;
- A economia portuguesa tem beneficiado de um enquadramento institucional e financeiro estável, com a manutenção dos equilíbrios macroeconómicos, conduzindo a uma redução do endividamento público e privado, que continua ao longo do horizonte de projeção. Igualmente, alguns fatores estruturais, como o aumento da taxa de atividade e da qualificação média da população, explicam também a robustez recente. No entanto, existem desafios globais de natureza económica, geopolítica, climática e demográfica, que reforçam a necessidade de aprofundar o quadro de cooperação multilateral consubstanciado pela UE.

19. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), no seu documento de perspetivas económicas, de maio de 2024¹⁰, apresenta as seguintes constatações relativamente a Portugal:

- 19.1.** O crescimento do PIB real deve diminuir para 1,6% em 2024 e recuperar para 2% em 2025 (ver Tabela 4);
- 19.2.** Que um mercado de trabalho apertado e a queda da inflação, favorecendo o crescimento dos salários reais e do consumo privado, e par da implementação do PRR impulsionarão os investimentos;

¹⁰ [OECD Economic Outlook, May 2024](#).

- 19.3.** Uma contenção nas exportações e nos investimentos devido a um crescimento global modesto e grande incerteza, mas que se poderá dissipar à medida que a procura externa se fortaleça;
- 19.4.** Com a estabilização dos preços da energia e a desaceleração da oferta por mão-de-obra, a inflação continuará a moderar-se para 2,4% em 2024 e 2% em 2025 (ver Tabela 4);
- 19.5.** Uma política fiscal que será menos restritiva. A implementação do PRR, os cortes no imposto sobre rendimentos das pessoas físicas e o aumento dos benefícios sociais, apoiarão a atividade económica e compensarão a retirada gradual das medidas de apoio para suavizar o choque inflacionário em 2024;
- 19.6.** Uma implementação oportuna do PRR fortalecerá a infraestrutura verde, a aquisição de competências e a capacidade de atendimento na saúde, além de apoiar o crescimento sustentável, assim como medidas adicionais para melhorar a orientação profissional na educação e reduzir barreiras nos setores dos serviços;
- 19.7.** A dívida pública deverá continuar a reduzir-se, para abaixo de 93% do PIB em 2025 (ver Tabela 4). Por sua vez, um gasto mais eficiente e o fortalecimento do quadro fiscal poderiam ajudar a enfrentar as crescentes pressões de gastos decorrentes do envelhecimento da população e das fortes necessidades de investimento no longo prazo.

Tabela 4 – Previsões Económicas da OCDE (Maio 2024)

Portugal: Demand, output and prices

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Current prices EUR billion	Percentage changes, volume (2016 prices)				
Portugal						
GDP at market prices	200.5	5.7	6.8	2.3	1.6	2.0
Private consumption	128.4	4.7	5.6	1.7	1.5	1.8
Government consumption	38.0	4.5	1.4	1.0	1.7	1.4
Gross fixed capital formation	38.5	8.1	3.0	2.5	3.9	4.0
Final domestic demand	205.0	5.3	4.3	1.7	2.0	2.1
Stockbuilding ¹	- 0.2	0.6	0.1	-0.3	0.2	0.0
Total domestic demand	204.8	5.9	4.4	1.4	2.1	2.1
Exports of goods and services	74.3	12.3	17.4	4.1	3.1	3.3
Imports of goods and services	78.6	12.2	11.1	2.2	4.2	3.6
Net exports ¹	- 4.3	-0.2	2.3	0.9	-0.5	-0.1
Memorandum items						
GDP deflator	—	1.9	5.0	7.1	2.7	2.2
Harmonised index of consumer prices	—	0.9	8.1	5.3	2.4	2.0
Harmonised index of core inflation ²	—	0.2	5.0	5.4	2.1	2.1
Unemployment rate (% of labour force)	—	6.7	6.1	6.5	6.3	6.2
Household saving ratio, net (% of disposable income)	—	0.4	-4.9	-5.0	-3.1	-3.4
General government financial balance ³ (% of GDP)	—	-2.9	-0.3	1.2	0.3	0.3
General government gross debt (% of GDP)	—	142.9	115.2	105.8	102.4	99.2
General government debt, Maastricht definition ⁴ (% of GDP)	—	124.5	112.4	99.1	95.7	92.5
Current account balance (% of GDP)	—	-0.8	-1.1	1.4	1.0	0.8

1. Contributions to changes in real GDP, actual amount in the first column.

2. Harmonised index of consumer prices excluding food, energy, alcohol and tobacco.

3. Based on national accounts definition.

4. The Maastricht definition of general government debt includes only loans, debt securities, and currency and deposits, with debt at face value rather than market value.

Source: OECD Economic Outlook 115 database.

20. Entretanto, a proposta de Orçamento do Estado para 2025 (OE 2025), submetida pelo Governo à Assembleia da República em 10 de outubro de 2024, contempla dois vetores fundamentais que se referem: (i) à recuperação do Estado Social, proporcionando serviços públicos acessíveis e de qualidade, e (ii) à aposta numa agenda reformista que permita a Portugal ter um crescimento que alavanque mais conhecimento, melhores salários, empresas mais sólidas e uma trajetória económica que aproxime o país da Europa.

O relatório que acompanha o OE 2025 aponta, sinteticamente, para o seguinte cenário macroeconómico¹¹:

20.1. Num contexto de recuperação do comércio, prevê-se que o crescimento da economia mundial permaneça em torno de 3% em 2024 e 2025;

¹¹ [Orçamento de Estado 2025 \(Direção-Geral do Orçamento\)](#).

- 20.2.** As atuais previsões indicam que os desenvolvimentos externos contribuirão positivamente para a economia portuguesa em 2024-2025, sendo que, em linha com um maior dinamismo das trocas comerciais mundiais, espera-se que a procura externa relevante para a economia portuguesa recupere para 0,9% e 2,4%, respetivamente, em 2024 e 2025;
- 20.3.** O processo de desinflação mundial prosseguirá, apesar da volatilidade dos preços das matérias-primas;
- 20.4.** No contexto de descida gradual da taxa de inflação na generalidade das economias avançadas, a restritividade da política monetária deverá reduzir-se;
- 20.5.** As condições de financiamento deverão melhorar ao longo do horizonte, a par de também se perspetivar que o mercado de trabalho permaneça robusto e seja um fator de suporte ao crescimento económico ao longo do período de projeção;
- 20.6.** A prevalência de tensões geopolíticas acentua os riscos de fragmentação do comércio internacional, contribuindo para a incerteza em torno das perspetivas de evolução da procura externa dirigida à economia portuguesa, sobretudo num contexto de crescimento moderado por parte de importantes parceiros comerciais;
- 20.7.** De acordo com as previsões disponíveis o PIB português continuará a crescer acima da Área Euro, perspetivando-se que atinga +1,8% em 2024 e aumente para +2,1% em 2025;
- 20.8.** As exportações permanecem um pilar central da economia portuguesa, mas, no horizonte de projeção, o seu contributo será compensado pelo crescimento das importações, impulsionado pelo aumento do consumo privado e do investimento;
- 20.9.** A economia portuguesa manterá a capacidade financeira em 2024 e 2025;
- 20.10.** A inflação prosseguirá uma trajetória de diminuição, esperando-se que se situa em +2,6% no corrente ano de 2024 e desacelera para +2,3% em 2025;
- 20.11.** Num enquadramento internacional marcado por elevada incerteza, na vertente interna os riscos são globalmente equilibrados;

20.12. Na Tabela 5 sintetiza-se o cenário macroeconómico 2024-2025 constante do Relatório do OE 2025.

Tabela 5 – Cenário macroeconómico 2024-2025 (Relatório do OE 2025)

	2023	2024 *	2025 P	2024 *	2025 P
	INE	Ministério das Finanças — OE2025		Ministério das Finanças — PE 2024-2028	
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)					
PIB	2,5	1,8	2,1	1,5	1,9
Consumo privado	2,0	1,8	2,0	1,5	1,7
Consumo público	0,6	2,6	1,2	1,8	1,1
Investimento (FBCF)	3,6	3,2	3,5	4,4	3,9
Exportações de bens e serviços	3,5	2,5	3,5	3,1	4,2
Importações de bens e serviços	1,7	2,9	3,5	4,0	4,5
Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)					
Procura interna	1,7	2,0	2,1	1,9	2,0
Procura externa líquida	0,8	-0,2	0,0	-0,4	-0,1
Evolução dos preços (taxa de variação, %)					
Deflator do PIB	6,9	3,1	2,6	2,9	2,6
IHPC	5,3	2,6	2,3	2,5	2,1
Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %)					
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	1,0	1,1	0,7	0,4	0,4
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,5	6,6	6,5	6,7	6,5
Produtividade aparente do trabalho	1,5	0,7	1,4	1,1	1,5
Remunerações por trabalhador	8,0	6,0	4,7	5,0	4,3
Saldo das balanças corrente e de capital (em % do PIB)					
Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	1,6	3,3	3,6	3,2	2,8
Saldo da balança corrente	0,2	0,9	0,7	1,7	1,5
da qual: saldo da balança de bens e serviços	0,9	1,1	1,3	0,4	0,4
Saldo da balança de capital	1,4	2,5	2,8	1,6	1,3

Notas: e = estimativa; p = previsão.

Fontes: Instituto Nacional de Estatística e Ministério das Finanças.

II.2. Enquadramento da Proposta da APSS

21. As infraestruturas portuárias desempenham um papel de particular relevo no âmbito da Rede Transeuropeia dos Transportes (RTE-T), cujo novo Regulamento da UE para o seu desenvolvimento (Regulamento (UE) 2024/1679), se encontra a vigorar desde 18 de julho de 2024.

21.1. O objetivo geral de desenvolvimento da RTE-T é o de estabelecer, à escala da UE, uma rede única de transporte multimodal de elevada qualidade, reforçando a coesão social, económica e territorial, e contribuindo para a criação de um espaço

único europeu dos transportes que seja sustentável, seguro, eficiente e resiliente, ofereça mais benefícios aos seus utilizadores e apoie o crescimento inclusivo.

21.2. No Regulamento (UE) 2024/1679 privilegia-se a integração da rede terrestre, com a dimensão marítima da RTE T, concretamente com a promoção de uma rede de transporte marítimo de curta distância, incluindo também as ligações ao *hinterland*, bem como a criação de um Espaço Marítimo Europeu verdadeiramente sustentável, inteligente, contínuo e resiliente, que abranja todas as componentes das infraestruturas marítimas da RTE-T, incluindo os portos.

22. Assim, os portos são infraestruturas essenciais e elementos determinantes dos corredores transeuropeus, constituindo verdadeiros nós logísticos, a partir dos quais se organizam os fluxos logísticos multimodais, sendo indispensável que, a par da sua localização e adequação da capacidade da infraestrutura para operação dos navios e cargas mais exigentes no mercado que servem, mantenham e promovam a melhoria contínua de procedimentos, abertos e transparentes, de forma a permitir a prestação de serviços eficientes e de elevada qualidade aos navios e às cargas, bem como a criação de condições favoráveis ao investimento, reduzindo os custos de contexto, potenciando a contribuição da logística e internalizando um novo ambiente de regulação económica e de promoção e defesa da concorrência.

22.1. As infraestruturas portuárias podem intervir em diversos tipos de mercado, tendo em consideração variados parâmetros como sejam, por exemplo, os tipos e modos de acondicionamento de carga, a localização geográfica do porto, origem e destino das cargas que passam pelo porto, características físicas da infraestrutura portuária, em particular a disponibilidade de áreas portuárias terrestres e molhadas, e profundidades disponíveis, entre outros atributos.

22.2. Vários portos nacionais servem cumulativamente diversos tipos de mercado, que vão desde uma unidade produtiva local ao nível regional e nacional, estendendo-se o seu *hinterland*, em alguns casos, à Península Ibérica ou mesmo a outras geografias europeias.

22.3. Em termos mais específicos, o sistema portuário nacional é constituído por diferentes infraestruturas portuárias vitais para a atividade económica do país. A

dinâmica de cada porto tende a alinhar-se com as necessidades do setor produtivo associado ao seu *hinterland* e com as suas especificidades territoriais.

23. O sistema portuário nacional, ainda que em concorrência com portos de outras regiões localizadas na fachada Atlântica da Europa, assume uma particular relevância, dada a sua situação geográfica privilegiada no cruzamento das principais rotas de tráfego marítimo Norte-Sul e Oeste-Este, que interligam a Europa à América, África e Extremo Oriente, potenciada e valorizada também pelo aumento dos fluxos de comércio entre a UE e as regiões exteriores acessíveis por mar.
24. Perante a atual conjuntura macroeconómica, já acima apresentada, a previsão da atividade portuária em 2025 mantém-se complexa e encerra elevadas margens de erro, resultando, no fundo, como natural corolário da também elevada incerteza quanto ao comportamento da economia, em geral, e da atividade de transporte de bens, em particular.
25. Contudo, as AP, seguindo as linhas de orientação emitidas pela AMT no contexto da apresentação das respetivas propostas de revisão dos regulamentos de tarifas, apresentaram as previsões de rendimentos para 2025, utilizados como referência no âmbito deste parecer.

II.2.1. Atividade Portuária

26. Tendo presente a evolução histórica do volume de carga movimentada em cada mercado que subjaz ao binómio carga-porto, oportunamente apresentado pelas AP, estima-se que, para a totalidade do ano de 2024, se mantenha o comportamento de crescimento observado no período de janeiro a julho, atingindo-se um total de 91,7 milhões de toneladas, superior ao volume de 2023 em +10,6%, e para 2025 admite-se um crescimento mais moderado do mercado portuário de movimentação de carga, aumentando +3,8%, para 95,1 milhões de toneladas (Tabela 6).

Tabela 6– Movimento de Carga por Porto

MOVIMENTO DE CARGA (10 ³ t)	2020	2021	2022	2023	2024 (e)	2025 (p)	Δ% '24/'23	Δ% média '20-'24	Δ% '25/'24
Viana do Castelo	357	377	409	307	499	549	62,6%	8,7%	10,0%
Leixões	17 076	15 188	14 891	14 670	15 250	15 630	4,0%	-2,8%	2,5%
Aveiro	4 880	5 691	5 781	5 563	6 000	6 340	7,9%	5,3%	5,7%
Figueira da Foz	2 020	1 826	2 200	2 033	2 200	2 200	8,2%	2,2%	0,0%
Lisboa	9 024	9 431	10 721	10 901	11 930	12 355	9,4%	7,2%	3,6%
Setúbal	6 286	6 580	6 201	6 337	6 850	7 000	8,1%	2,2%	2,2%
Sines	42 157	46 554	44 812	42 977	48 913	51 010	13,8%	3,8%	4,3%
Faro	181	46	73	78	24	30	-69,2%	-39,6%	25,0%
Total	81 981	85 692	85 088	82 866	91 666	95 114	10,6%	2,8%	3,8%

- 26.1.** Para os valores reais (2020, 2021, 2022 e 2023), estimados para 2024 e projetados para 2025, foram considerados, pela seguinte ordem de preferência; primeiro os valores dos documentos de prestação de contas das AP e depois, as projeções constantes dos documentos de planeamento também das AP.
- 26.2.** Reitera-se que o cenário para 2025 encerra um elevado grau de incerteza, sendo possível, face à análise estatística do período, um desvio da ordem de $\pm 3,5\%$, a que corresponderia, respetivamente, num cenário mais desfavorável, um volume total de carga de 91,8 milhões de toneladas, e, num cenário mais favorável, de 98,4 milhões de toneladas.
- 27.** Importa igualmente analisar o caso particular do tráfego de contentores, atenta a sua relevância no comércio marítimo internacional e nacional, nomeadamente na cabotagem insular, bem como na atividade portuária em geral, justificando uma avaliação mais detalhada do comportamento deste mercado específico, agora efetuado na perspetiva de movimento de contentores, expresso em TEU¹².

Aplicando a mesma metodologia utilizada para a carga, obtém-se, para o tráfego de contentores, um movimento global de 3,3 milhões de TEU em 2024, que se encontra alinhado com a tendência de crescimento observada nos primeiros oito meses do ano, e de 3,5 milhões de TEU em 2025, sendo possível um desvio de $\pm 5\%$, ou seja, variando entre 3,4 milhões de TEU e 3,7 milhões de TEU (Tabela 7).

¹² Unidade equivalente de contentores de 20 pés.

Tabela 7 – Movimento de Contentores por Porto

CONTENTORES (10 ³ TEU)	2020	2021	2022	2023	2024 (e)	2025 (p)	Δ% '24/'23	Δ% média '20-'24	Δ% '25/'24
Leixões	704	718	713	702	715	729	1,9%	0,4%	2,0%
Aveiro	0	0	0	19	18	18	-2,3%	641,4%	0,0%
Figueira da Foz	18	21	21	18	21	21	16,5%	4,8%	0,0%
Lisboa	299	367	390	419	415	435	-1,1%	8,5%	4,8%
Setúbal	171	172	169	164	180	182	10,1%	1,3%	1,1%
Sines	1 612	1 824	1 663	1 665	2 000	2 154	20,1%	5,5%	7,7%
Total	2 804	3 103	2 956	2 987	3 349	3 539	12,1%	4,5%	5,7%

28. No que reporta ao movimento de navios, para o corrente ano de 2024, e também no sentido tendencial observado no período de janeiro a julho, estima-se um decréscimo do número de escalas de -2%, face a 2023, que também se refletirá em termos de arqueação bruta (AB), numa quebra de -2,5%, sendo esta grandeza particularmente relevante na aplicação da TUP Navio.

Já para o ano de 2025, está projetado um crescimento moderado das duas grandezas relativamente a 2024, concretamente de +4,7% para o número de escalas e de +4,3% para a AB (Tabela 8).

Tabela 8 – Movimento de Navios por Porto

MOVIMENTO DE NAVIOS (N.º)	2020	2021	2022	2023	2024 (e)	2025 (p)	Δ% '24/'23	Δ% média '20-'24	Δ% '25/'24
Viana do Castelo	201	250	244	225	262	289	16,4%	6,9%	10,3%
Leixões	2 474	2 410	2 434	2 391	2 490	2 552	4,1%	0,2%	2,5%
Aveiro	965	1 055	1 053	1 021	1 101	1 205	7,8%	3,4%	9,4%
Figueira da Foz	472	401	475	442	523	484	18,3%	2,6%	-7,5%
Lisboa	1 661	1 679	2 045	2 236	1 917	1 992	-14,3%	3,6%	3,9%
Setúbal	1 617	1 698	1 562	1 692	1 498	1 535	-11,5%	-1,9%	2,5%
Sines	1 995	1 949	1 927	1 866	1 899	2 080	1,8%	-1,2%	9,5%
Faro	46	15	20	23	8	10	-65,2%	-35,4%	25,0%
Portimão	7	24	64	55	55	65	0,0%	67,4%	18,2%
Total	9 438	9 481	9 824	9 951	9 753	10 212	-2,0%	0,8%	4,7%
Arqueação Bruta (10³)	168 209	163 086	193 462	213 039	207 711	216 705	-2,5%	5,4%	4,3%

29. De acordo com estas estimativas para 2024 e projeções para 2025, baseadas nos dados facultados pelas AP, e não obstante se continuar a atravessar um período de conjuntura pouco favorável ao crescimento da atividade portuária, poderá perspetivar-se que o sistema portuário comercial do território continental encerre o corrente ano de 2024 com um desempenho global positivo e que este continue em 2025.

II.2.2. Situação Económica Global das Administrações Portuárias

30. A situação económica das AP não é exclusivamente determinada pelo resultado da atividade desenvolvida no âmbito dos serviços incluídos nos respetivos regulamentos gerais de tarifas (RT), distribuindo-se por várias áreas de negócios, cuja evolução anual dos respetivos rendimentos se processa com relativa estabilidade, em termos de quotas do volume total, como decorre da observação da Tabela 9, sendo os RT responsáveis por uma quota média de 33,4%.

Tabela 9 – Evolução Anual do Volume de Rendimentos das Administrações Portuárias

RENDIMENTOS POR ÁREAS DE NEGÓCIO	2022	2023	2024 (e)	2025 (p)	Δ% '25/'24	Δ% média '22-'24	Quota Média
Regulamento Geral de Tarifas	68 518	75 576	81 581	84 814	4,0%	9,1%	33,4%
Regulamento de Tarifas Específicas	21 064	18 725	22 736	24 269	6,7%	3,9%	9,3%
Concessões de Movimentação de Carga	76 085	81 865	85 925	88 285	2,7%	6,3%	35,8%
Concessões de Pesca	1 256	1 350	1 320	1 327	0,5%	2,5%	0,6%
Concessões de Náutica de Recreio	756	799	734	559	-23,8%	-1,5%	0,3%
Outras Concessões	8 466	7 031	7 207	9 047	25,5%	-7,7%	3,4%
Outras Áreas de Negócio	37 212	39 157	41 384	41 695	0,8%	5,5%	17,2%
Total	213 357	224 502	240 886	249 997	3,8%	6,3%	100,0%
Δ% N / N-1	---	5,2%	7,3%	3,8%	---	---	---

31. Como resulta da leitura da Tabela 10, o volume de rendimentos associados aos RT ascendeu, em 2023 (último ano com valores reais), a 75,6 milhões de euros (M€), num total de 224,5 M€ para toda a atividade das AP, representando 33,7% dos rendimentos totais.

Tabela 10 – Estrutura Económica por Área de Negócio em 2023

ÁREAS DE NEGÓCIO	Rendimentos	Quota %	Δ% sobre 2022	Gastos Diretos	Gastos Indiretos	Gastos Totais	Resultados	% Result/Rend
Regulamento Geral de Tarifas	75 576	33,7%	10,3%	-62 759	-23 115	-85 874	-10 298	-13,6%
Regulamento de Tarifas Específicas	18 725	8,3%	-11,1%	-14 116	-3 137	-17 253	1 472	7,9%
Concessões de Movimentação de Carga	81 865	36,5%	7,6%	-23 225	-24 946	-48 171	33 694	41,2%
Concessões de Pesca	1 350	0,6%	7,5%	-2 213	-308	-2 520	-1 171	-86,7%
Concessões de Náutica de Recreio	799	0,4%	5,6%	-1 450	-394	-1 844	-1 045	-130,9%
Outras Concessões	7 031	3,1%	-17,0%	-2 537	-2 738	-5 275	1 756	25,0%
Outras Áreas de Negócio	39 157	17,4%	5,2%	-27 985	-7 402	-35 387	3 770	9,6%
Total	224 502	100,0%	5,2%	-134 285	-62 040	-196 324	28 178	12,6%
% sobre Rendimentos	100,0%	---	---	59,8%	27,6%	87,4%	12,6%	---

32. A este respeito é de relevar que a análise de rendimentos efetuada no presente parecer foi elaborada a partir da informação remetida pelas AP, ao abrigo das orientações emitidas pela AMT anteriormente¹³.

¹³ Na, já enunciada, Deliberação n.º 1025/2018.

Verifica-se, no entanto, não se poderem realizar comparações diretas e efetivas entre as AP a um nível mais “*fino*” das várias componentes de receitas que compõem os rendimentos operacionais por área de negócio das mesmas.

32.1. Os motivos prendem-se, no essencial, com o facto de existirem diferentes critérios e diferentes formas de registo das componentes de receitas nas contas de exploração analítica por áreas de negócio e tipos de serviço, nomeadamente devido, por um lado, às diferentes modalidades de prestação dos serviços, e ainda por opções de registo específicas de cada uma das AP.

32.2. Pelo que a quota de cada área de negócio pode variar entre AP, não efetivamente pelo peso que cada uma dessas mesmas áreas de negócio assume, mas sim pelas diferenças de registo contabilístico das mesmas. Note-se que estas diferenças se verificam essencialmente nas áreas de negócio: “*regulamento de tarifas específicas*”, “*outras concessões*” e “*outras áreas de negócio*”.

Em consequência, decorre a necessidade de harmonização que deverá verificar-se em futuras atualizações de regulamentos de tarifas.

33. A área de negócio mais significativa é a das concessões de movimentação de carga, cujo peso ronda os 36,5% do total dos rendimentos (81,9 M€), a que não é alheio o facto de o regime de exploração dos portos ser privilegiadamente o de *landlord port*.

É ainda de assinalar a relativa relevância dos serviços prestados no âmbito das tarifas específicas e que detêm uma quota de 8,3% do total dos rendimentos.

34. O somatório dos resultados líquidos das várias áreas de negócio, relativos ao ano de 2023, ascende a um total de 28,2 M€, correspondendo a 12,6% do total dos rendimentos (Tabela 10).

34.1. A este valor global subjazem valores díspares dos resultados líquidos por área de negócio, sendo de realçar que a área relativa ao RT é deficitária em -13,6%, a que correspondente -10,3 M€, contrapondo-se a área das concessões de

movimentação de carga, que gera um resultado positivo de +41,2% dos rendimentos, correspondente a +33,7 M€¹⁴.

34.2. Das restantes áreas assinalam-se com resultados positivos a dos regulamentos de tarifas específicas (+1,5 M€; +7,9%) e a das outras concessões (+1,8 M€; +25%), e ainda a de outras áreas de negócio (3,7 M€; 9,6%), sendo negativos os resultados das concessões de pesca (-1,2 mil €; -86,7% dos rendimentos) e das concessões de náutica de recreio (-1 mil €; -130,9%).

35. Esta assimetria de resultados, para além do efeito da natural diversidade dos níveis de atividade geradora de rendimentos observados em cada área de negócio, pode ser ainda atribuída ao volume de gastos que é necessário suportar para assegurar a prestação dos serviços inseridos nos respetivos perímetros, sublinhando-se que a área do RT necessita de uma afetação de recursos diretos representando 83% dos rendimentos, sendo que 31,7% destes respeitam a gastos com o pessoal e 25,9% a depreciações e amortizações (Tabela 11).

Na área do regulamento de tarifas específicas, o nível de gastos diretos reduz-se para 75,4% e na área das concessões de movimentação de carga reduz-se para 28,4%, estes últimos maioritariamente gerados pelas amortizações das infraestruturas que lhe estão afetas (18,1%).

¹⁴ De destacar que nesta rubrica se encontram registados apenas os rendimentos decorrentes das concessões, na medida em que a lei prevê três regimes distintos para a prestação de serviços portuários de movimentação de carga: (i) Diretamente pela Administração Portuária; (ii) mediante licenciamento; ou (iii) mediante concessão a uma empresa privada.

Tabela 11 – Percentagem de Gastos Diretos/Rendimentos, 2023

ÁREAS DE NEGÓCIO	FSE	Pessoal	Dep. & Amort.	Outros	Total
Regulamento Geral de Tarifas	14,5%	31,7%	25,9%	11,0%	83,0%
Regulamento de Tarifas Específicas	22,5%	6,7%	18,1%	28,1%	75,4%
Concessões de Movimentação de Carga	2,5%	1,7%	18,1%	6,0%	28,4%
Concessões de Pesca	53,8%	1,0%	108,3%	0,9%	163,9%
Concessões de Náutica de Recreio	67,8%	17,5%	89,6%	6,6%	181,5%
Outras Concessões	7,3%	9,9%	11,5%	7,3%	36,1%
Outras Áreas de Negócio	26,3%	8,9%	31,3%	4,9%	71,5%
Total Geral	13,1%	13,8%	23,6%	9,4%	59,8%

36. No contexto da apreciação das propostas de revisão dos RT, não pode deixar de se referir que a estrutura de custos dos diversos serviços portuários que os integram, encerra também um elevado grau de heterogeneidade, traduzindo uma exploração deficitária na sua maioria (Tabela 12).

Tabela 12 – Resumo da Estrutura Económica dos Serviços Portuários, 2023

SERVIÇOS PORTUÁRIOS	Rendimentos	Quota %	Δ% sobre 2022	Gastos Diretos	Gastos Indiretos	Gastos Totais	Resultados	% Result/Rend
TUP Navio	37 825	47,4%	12,0%	-25 892	-14 200	-40 092	-2 267	-6,0%
Pilotagem	19 094	23,9%	11,9%	-22 116	-5 661	-27 777	-8 683	-45,5%
Reboque	5 195	6,5%	28,4%	-5 872	-706	-6 577	-1 382	-26,6%
Amarração / Desamarração	1 585	2,0%	5,4%	-1 058	-276	-1 334	251	15,8%
Movimento de Cargas	451	0,6%	5,4%	-216	-82	-298	153	34,0%
Tráfego de Passageiros	1 262	1,6%	119,1%	-2 574	-120	-2 693	-1 431	-113,4%
Armazenagem / Ocupação de Espaços	2 695	3,4%	-12,2%	-325	-678	-1 003	1 692	62,8%
Uso de Equipamentos	913	1,1%	10,9%	-1 566	-200	-1 766	-853	-93,4%
Fornecimentos	4 391	5,5%	-54,8%	-9 406	-637	-10 044	-5 653	-128,8%
Resíduos	1 496	1,9%	-22,1%	-809	-286	-1 095	401	26,8%
Diversos	4 819	6,0%	-6,7%	-2 098	-943	-3 041	1 778	36,9%
Total	79 726	100,0%	2,1%	-71 932	-23 787	-95 719	-15 993	-20,1%
% sobre Rendimentos	100,0%	---	---	-90,2%	-29,8%	-120,1%	-20,1%	---

37. Assim, verifica-se que a TUP Navio representa 47,4% do total de rendimentos, a que se seguem os serviços de pilotagem (23,9%), de reboque (6,5%), de fornecimentos (5,5%), e de diversos (6%), com um total de 71,3 M€.

37.1. Importa referir que o total de rendimentos apresentado na Tabela 12 é superior ao total de rendimentos correspondentes aos RT no contexto das áreas de negócio (Tabela 9), porque inclui também serviços que estão integrados na área do regulamento de tarifas específicas, o que sucede designadamente na APS.

37.2. Naturalmente, e decorrente do já referido, os resultados de exploração apurados por serviço portuário apresentam elevadas assimetrias, sendo que o mais

deficitário é manifestamente o serviço de pilotagem, cujo resultado líquido ronda os -8,7 M€, representando -45,5% dos rendimentos.

37.3. A TUP Navio, com o maior volume de rendimentos (37,8 M€), é também deficitária, exibindo um resultado de cerca de -2,3 M€, correspondente a -6% dos rendimentos.

37.4. Os serviços que geram resultados positivos são: armazenagem/ocupação de espaços (+1,7 M€; +62,8%); resíduos (+401 mil €; +26,8%); amarração/desamarração (+251 mil €; +15,8%); e movimento de cargas (153 mil €; +34%).

37.5. No seu conjunto, os serviços apresentam uma exploração deficitária de -16 M€, o que representa -20,1% do total dos rendimentos.

38. No que reporta à evolução da situação económica do conjunto das AP do Continente poderá assinalar-se o seguinte (Tabela 13):

Tabela 13 – Evolução anual da situação económica das Administrações Portuárias

(10³ €)

RENDIMENTOS E GASTOS	2022	2023	2024 (e)	2025 (p)	Δ% '25/'24	% s/ TRG '23
Vendas e Serviços Prestados (VSP)	164 202	186 794	202 195	213 816	5,7%	72,3%
Outros Rendimentos e Ganhos	80 489	71 618	73 995	95 454	29,0%	27,7%
Total de Rendimentos e Ganhos (TRG)	244 691	258 412	276 190	309 269	12,0%	100,0%
Δ%	---	5,6%	6,9%	12,0%	---	---
Gastos com Pessoal	-63 143	-67 709	-73 877	-77 477	4,9%	-26,2%
Outros Gastos e Perdas	-90 760	-91 313	-85 648	-117 471	37,2%	-35,3%
Total de Perdas e Gastos	-153 903	-159 022	-159 525	-194 947	22,2%	-61,5%
Resultado antes de Depreciações, Gastos de Financiamento e Impostos	90 788	99 390	116 665	114 322	-2,0%	38,5%
RESULTADO LÍQUIDO DO PERÍODO	37 924	34 185	39 669	35 006	-11,8%	13,2%
Rentabilidade das VSP	23,1%	18,3%	19,6%	16,4%	---	---
Rentabilidade das VSP e Outros Rendim.	15,5%	13,2%	14,4%	11,3%	---	---

38.1. As AP apresentaram em 2023 (último ano com dados reais) um volume total de vendas e serviços prestados de 186,8 M€, que gerou um resultado líquido positivo de +34,2 M€, correspondendo a uma rentabilidade das vendas de 18,3%, que recua para 13,2% se forem igualmente considerados os outros rendimentos.

38.2. Observa-se igualmente que as AP, no seu conjunto, apresentam uma estrutura económica com um razoável grau de solidez, refletida no referido resultado líquido, sendo, expectável evoluções positivas em 2024 e 2025, relativamente a 2023, com resultados líquidos, respetivamente, de +39,7 M€ e +35 M€, correspondentes a, respetivamente, 19,6% e 16,4% do volume de vendas.

II.2.3. Situação Económica da APSS

Atividade Portuária

39. O porto de Setúbal tem vindo a observar uma trajetória de crescimento desde 2020, sem prejuízo de uma quebra no ano 2022, prevendo-se, de acordo com o Plano de Atividades e Orçamento 2024-2026 (PAO 2024-2026) da APSS, o seguinte (Tabela 14):

Tabela 14 – Movimento Portuário no Porto de Setúbal

Setúbal	2020	2021	2022	2023	2024 (e)	2025 (p)	Δ% '24/'23	Δ% média '20-'24	Δ% '25/'24
Carga (10 ³ ton)	6 286	6 580	6 201	6 337	6 850	7 000	8,1%	2,2%	2,2%
Contentores (10 ³ TEU)	171	172	169	164	180	182	10,1%	1,3%	1,1%
Navios (unid.)	1 617	1 698	1 562	1 692	1 498	1 535	-11,5%	-1,9%	2,5%
AB (10 ³)	21 403	22 082	21 049	22 529	18 075	18 720	-19,8%	-4,1%	3,6%

39.1. Para o corrente ano de 2024, um movimento de cerca de 6,9 milhões de toneladas, ou seja, mais +8,1% que 2023, a par também do incremento do tráfego de contentores, em +10,1%, apesar de uma redução do número de escalas de navios (-11,5%) e respetiva AB (-19,8%).

Assinale-se, contudo, que o movimento de carga observado nos primeiros oito meses de 2024 contraria essa previsão, apresentando uma tendência de quebra de movimento de carga no ano de -1,5%, o mesmo se aplicando ao tráfego de contentores (-2,2%).

Apenas no caso das escalas de navios e respetiva AB, as projeções de tráfego de 2024 com base no período de janeiro e julho, são mais favoráveis que o PAO 2024-2026 (evolução janeiro-julho de número de escalas de -2% e de AB de +8,2%).

39.2. No ano de 2025 estão previstas evoluções favoráveis da carga movimentada (+2,2%), do tráfego de contentores (+1,1%), do número de escalas de navios (+2,5%) e da AB associada (+3,6%).

Situação Económica

40. A estrutura económica da APSS, que enquadra a proposta de revisão do RT para 2025, apresenta alguma instabilidade com a flutuação do resultado líquido neste período com uma variação média de -84% entre 2022 e 2024 e apresentando para 2025 (já considerando os efeitos da taxa a que se refere este parecer) um resultado de +1,6 M€ e com um aumento significativo face a 2024 (Tabela 15).

Tabela 15 – Evolução Anual da Situação Económica da APSS

RENDIMENTOS E GASTOS	2022	2023	2024 (e)	2025 (p)	Δ% '25/'24	% s/ TRG '23
Vendas e Serviços Prestados (VSP)	18 991	21 132	22 357	23 312	4,3%	80,2%
Outros Rendimentos e Ganhos	4 664	5 210	5 089	5 136	0,9%	19,8%
Total de Rendimentos e Ganhos (TRG)	23 655	26 343	27 447	28 448	3,6%	100,0%
Δ%	---	11,4%	4,2%	3,6%	---	---
Gastos com Pessoal	-9 274	-10 020	-10 729	-10 949	2,1%	-38,0%
Outros Gastos e Perdas	-6 201	-4 405	-10 624	-8 901	-16,2%	-16,7%
Total de Perdas e Gastos	-15 475	-14 425	-21 352	-19 850	-7,0%	-54,8%
Resultado antes de Depreciações, Gastos de Financiamento e Impostos	8 180	11 918	6 094	8 598	41,1%	45,2%
RESULTADO LÍQUIDO DO PERÍODO	2 641	5 620	67	1 598	2275,0%	21,3%
Rentabilidade das VSP	13,9%	26,6%	0,3%	6,9%	---	---
Rentabilidade das VSP e Outros Rendim.	11,2%	21,3%	0,2%	5,6%	---	---

40.1. As vendas representam 80,2% do total de rendimentos e ganhos, estando previsto que a sua rentabilidade aumente +0,3% em 2024 e +6,9% em 2025.

40.2. Prevê-se, em 2025, o aumento das vendas em +3,6%, a par de um aumento dos outros ganhos e proveitos em +0,9%.

40.3. A par, está prevista uma redução das perdas e gastos de -7% em 2025 (face a 2024).

Áreas de Negócio

41. Os valores do total de rendimentos e ganhos apresentados na tabela anterior correspondem sensivelmente ao total dos rendimentos registados nas áreas de negócio que a APSS desenvolve (Tabela 16).

Tabela 16 – Evolução Anual do Volume de Rendimentos da APSS

(10³ €)

RENDIMENTOS POR ÁREAS DE NEGÓCIO	2022	2023	2024 (e)	2025 (p)	Δ% '25/'24	Δ% média '22-'24	Quota Média
Regulamento Geral de Tarifas	6 934	7 741	8 130	8 446	3,9%	8,3%	29,6%
Regulamento de Tarifas Específicas	0	0	0	0	---	---	0,0%
Concessões de Movimentação de Carga	11 553	13 295	13 671	14 113	3,2%	8,8%	49,9%
Concessões de Pesca	342	396	362	373	2,9%	2,9%	1,4%
Concessões de Náutica de Recreio	138	148	105	105	0,1%	-12,9%	0,5%
Outras Concessões	917	1 137	1 048	1 066	1,7%	6,9%	4,0%
Outras Áreas de Negócio	3 682	3 560	3 991	4 216	5,6%	4,1%	14,7%
Total	23 566	26 278	27 307	28 318	3,7%	7,6%	100,0%
Δ% N / N-1	---	11,5%	3,9%	3,7%	---	---	---

41.1. O volume de negócios afeto à atividade inserida no perímetro do RT representa, em termos médios, 29,6% do total de rendimentos, salientando-se que este é o âmbito da intervenção da AMT no que respeita aos tarifários das AP, sendo largamente ultrapassada pela quota das concessões de movimentação de carga, que atinge em média 49,9%.

41.2. As concessões da pesca e náutica de recreio representam, conjuntamente, uma quota residual de 1,9%, cabendo às outras concessões e outras áreas de negócio os remanescentes 18,7%.

42. Esta estrutura dos rendimentos reflete logicamente o regime em que se desenvolve a operação portuária no porto de Setúbal, privilegiando as concessões.

43. Naturalmente, as diversas áreas de negócio apresentam estruturas económicas distintas, marcadas por diferentes níveis de intensidade na utilização de recursos para o seu desenvolvimento ou prestação dos serviços que as integram, sendo estas assimetrias refletidas na Tabela 17, onde se confrontam os rendimentos com os gastos diretos e indiretos apresentados pela APSS para 2023.

Tabela 17 – Estrutura Económica por Área de Negócio da APSS, 2023

(10³ €)

ÁREAS DE NEGÓCIO	Rendimentos	Quota %	Δ% sobre 2022	Gastos Diretos	Gastos Indiretos	Gastos Totais	Resultados	% Result/Rend
Regulamento Geral de Tarifas	7 741	29,5%	11,7%	-6 376	-2 192	-8 568	-827	-10,7%
Regulamento de Tarifas Específicas	0	0,0%	---	0	0	0	0	---
Concessões de Movimentação de Carga	13 295	50,6%	15,1%	-2 632	-3 765	-6 397	6 898	51,9%
Concessões de Pesca	396	1,5%	15,9%	0	-112	-112	284	71,7%
Concessões de Náutica de Recreio	148	0,6%	7,0%	0	-42	-42	106	71,7%
Outras Concessões	1 137	4,3%	24,0%	-217	-322	-539	598	52,6%
Outras Áreas de Negócio	3 560	13,5%	-3,3%	-2 293	-1 008	-3 302	258	7,3%
Total	26 278	100,0%	11,5%	-11 519	-7 441	-18 960	7 318	27,8%
% sobre Rendimentos	100,0%	---	---	43,8%	28,3%	72,2%	27,8%	---

44. A área de negócio associada ao RT é a única que apresenta um resultado de exploração negativo, em -827 mil €, com uma proporção de resultados de -10,7% dos rendimentos, os quais atingem um montante total de 7,7 M€, correspondentes a 29,5% do total de rendimentos das áreas de negócio da APSS.

A área de negócio mais significativa em termos de rendimentos é a das concessões de movimentação de carga, que apresenta um *superavit* de exploração que representa 51,9% dos rendimentos e corresponde a um resultado de +6,9 M€, apresentando gastos diretos de apenas cerca de 2,6 M€, correspondentes a 19,8% dos rendimentos, acrescido de 3,8 M€ (28,3% dos rendimentos) de gastos indiretos.

Serviços Prestados no âmbito do Regulamento Geral de Tarifas

45. À semelhança do verificado nas diversas áreas de negócio, também a estrutura dos serviços portuários incluídos no perímetro do RT apresenta fortes assimetrias, quer no tocante aos rendimentos, quer aos recursos utilizados para a prestação dos mesmos, conforme resulta da leitura da Tabela 18.

45.1. A TUP Navio e o serviço de pilotagem são os serviços com os maiores pesos nos rendimentos, com uma média, respetivamente de, 44,2% e 42,1% no período 2022-2025, seguido do serviço de armazenagem/ocupação de espaços (8,1%).

Tabela 18 – Evolução Anual do Volume de Rendimentos dos Serviços constantes do Regulamento Geral de Tarifas da APSS

(10³ €)

RENDIMENTOS POR SERVIÇOS PORTUÁRIOS	2022	2023	2024 (e)	2025 (p)	Δ% '25/'24	Δ% média '22-'24	Quota Média
TUP Navio	2 796	3 459	3 698	3 912	5,8%	15,0%	44,2%
Pilotagem	2 880	3 331	3 433	3 504	2,1%	9,2%	42,1%
Reboque	34	34	37	38	2,9%	4,6%	0,5%
Amarração / Desamarração	17	18	20	20	2,9%	8,8%	0,2%
Movimento de Cargas	0	0	0	0	---	---	0,0%
Tráfego de Passageiros	1	1	1	1	13,2%	8,7%	0,0%
Armazenagem / Ocupação de Espaços	516	641	683	703	2,9%	15,1%	8,1%
Uso de Equipamentos	2	1	2	2	2,9%	10,8%	0,0%
Fornecimentos	30	36	41	42	2,9%	16,3%	0,5%
Resíduos	0	0	0	0	---	---	0,0%
Diversos	660	220	214	223	4,2%	-43,0%	4,4%
Total	6 934	7 741	8 130	8 446	3,9%	8,3%	100,0%
Δ% N / N-1	---	11,7%	5,0%	3,9%	---	---	---

45.2. É possível observar uma trajetória positiva na evolução dos rendimentos de todos os serviços (excluindo a rubrica de diversos), no período de 2022 a 2024, com taxas médias anuais entre os +5% e os +16%, sendo as mais expressivas a da TUP navio (+15%), fornecimentos (+16,3%) e armazenagem/ocupação de espaços (+15,1%).

45.3. Prevê-se ainda que, em 2025 (face a 2024), os rendimentos associados à TUP Navio aumentem +5,8% e os rendimentos associados ao serviço de pilotagem aumentem +2,1%, com um aumento global dos rendimentos de +3,9%, integrando

46. Naturalmente, os diversos serviços que integram o RT têm diferentes níveis de exigência de incorporação de recursos para assegurar a sua prestação, e, por conseguinte, estruturas económicas com fortes assimetrias, que se resumem na Tabela 19, da qual ressalta de imediato, que a estrutura económica por serviço é deficitária, num montante de -827 mil €, correspondente a -10,7% do volume total dos rendimentos.

Tabela 19 – Estrutura Económica por Serviço do Regulamento Geral de Tarifas da APSS, 2023

(10³ €)

SERVIÇOS PORTUÁRIOS	Rendimentos	Quota %	Δ% sobre 2022	Gastos Diretos	Gastos Indiretos	Gastos Totais	Resultados	% Result/Rend
TUP Navio	3 459	44,7%	23,7%	-2 780	-980	-3 759	-300	-8,7%
Pilotagem	3 331	43,0%	15,7%	-3 596	-943	-4 539	-1 209	-36,3%
Reboque	34	0,4%	1,2%	0	-10	-10	25	71,7%
Amarração / Desamarração	18	0,2%	8,5%	0	-5	-5	13	71,7%
Movimento de Cargas	0	0,0%	---	0	0	0	0	---
Tráfego de Passageiros	1	0,0%	-7,2%	0	0	0	0	71,7%
Armazenagem / Ocupação de Espaços	641	8,3%	24,3%	0	-181	-181	459	71,7%
Uso de Equipamentos	1	0,0%	-13,4%	0	0	0	1	71,7%
Fornecimentos	36	0,5%	19,0%	0	-10	-10	26	71,7%
Resíduos	0	0,0%	---	0	0	0	0	---
Diversos	220	2,8%	-66,6%	0	-62	-62	158	71,7%
Total	7 741	100,0%	11,7%	-6 376	-2 192	-8 568	-827	-10,7%
% sobre Rendimentos	100,0%	---	---	-82,4%	-28,3%	-110,7%	-10,7%	---

46.1. O serviço que regista o défice mais expressivo é a pilotagem, com um resultado líquido de -1,2 M€, correspondente a -36,3% dos respetivos rendimentos, seguido da TUP navio, que gera um montante de gastos mais elevado quando comparado com os respetivos rendimentos, saldando-se num resultado de -300 mil €, ou seja, -8,7%.

46.2. Os serviços com exploração superavitária de maior expressão são os de armazenagem/ocupação de espaços, que fecharam 2023 com resultado positivos de +459 mil €, representando 71,7% dos rendimentos.

II.2.4. Apreciação da Proposta de Regulamento Geral de Tarifas para 2025

47. Na memória justificativa que acompanha a proposta de RT para 2025, a APSS propõe “uma atualização da generalidade das tarifas em 2,5%, tendo por base o Índice de Preços Harmonizado do Consumidor [IHPC] (previsto para 2024) publicado pelo Banco de Portugal em junho, a que acrescem 2,0% na TUP Navio por forma a suportar parte dos custos com o Gestor do Parque Ferroviário”. Ou seja, refere-se um aumento total da TUP Navio de +4,5%.

Por sua vez, no caso concreto dos navios de cruzeiro, o aumento da TUP Navio é de +20%

48. Para além destes aumentos adicionais na TUP Navio, a revisão do regulamento de tarifas para 2025, inclui:

- 48.1. A clarificação de que *“Não é devida taxa pelo acesso e pela utilização específica de serviços associados ao transporte rodoviário e ferroviário, designadamente a infraestrutura Parque Ferroviário do Porto de Setúbal”*.
- 48.2. A consideração das *“normas europeias que visam reduzir as emissões de CO₂ em 55% até 2030, promovendo a sustentabilidade ambiental”*, através do *“aumento da redução “prémio verde”, previsto no ponto B do n.º 2 do artigo 10.º (Isenções e Reduções) do regulamento de Tarifas, de 3% para 5%”*;
- 48.3. Alterações relacionadas com as Regras de Legística para a elaboração de atos normativos do Governo, aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2024, de 24 de abril.
- 48.4. Revisão de redação de alguns artigos, em função de alterações legislativas, tais como sejam na Taxa de Carbono sobre Viagens Marítimas (artigo 11.º A);
- 48.5. Revisão do articulado da Taxa Direta de Resíduos (artigo 30.º) e da Requisição de Serviços de Recolha de Resíduos (Artigo 31.º), no sentido de tornar a interpretação mais clara, bem como o ajustamento das taxas a cobrar no artigo 30.º, tendo em consideração que:

“O contrato de prestação de serviços para “Recolha em cais, transporte e entrega em destino final de resíduos do Anexo V da Convenção MARPOL, provenientes de navios que escalam o Porto de Setúbal, recolha de resíduos depositados nas docas de pesca e de recreio dos Portos de Setúbal e Sesimbra, e recolha de RSU na zona portuária de Setúbal”, está previsto vencer, pelo valor, antes do final deste ano. A caducidade do atual contrato exige o lançamento de um novo concurso público, o que inevitavelmente impactará os valores cobrados relativos às taxas diretas descritas neste artigo.

A revisão das taxas diretas será necessária para refletir os custos atualizados e assegurar a sustentabilidade financeira dos serviços prestados. Além disso, a atual redação do n.º 2 deste artigo já não reflete a realidade, uma vez que o valor cobrado não corresponde a 20% do valor faturado pelo prestador de serviços, devido à atualização anual do contrato em vigor”.

49. De acordo com a APSS:

49.1. O incremento adicional de 2% na TUP Navio, para além do IHPC, “visa cobrir/reduzir os custos resultantes da necessidade de contratação de uma prestação de serviços para gestão do parque ferroviário do porto de Setúbal, 2 decorrente da aplicação da Diretiva 2012/34/UE do Parlamento e do Conselho e do seu enquadramento legal e regulamentar através do Regulamento de Execução (EU) 2017/2177 da Comissão e da falta de recursos humanos na APSS, S.A..

Conforme estabelece o Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente, está previsto que as taxas de uso do porto englobem os custos relacionados com a gestão, manutenção e provisão das acessibilidades gerais marítimas, terrestres rodoviárias e ferroviárias, entre outros serviços e infraestruturas. Isto significa que a APSS pode financiar os serviços portuários através das taxas de utilização do porto, em conformidade com o regulamento em vigor, em vez de impor taxas adicionais específicas aos operadores ferroviários e às empresas de transporte de mercadorias que escolhem o Porto de Setúbal. A APSS deve garantir que as receitas obtidas com as taxas de uso do porto sejam suficientes para cobrir ou minimizar os custos dos serviços prestados.

Este método de financiamento é mais justo e equitativo, pois evita sobrecarregar financeiramente os operadores ferroviários, que já enfrentam desafios significativos no sector. Ao não impor taxas adicionais, a APSS promove um ambiente mais competitivo e atrativo para os operadores, incentivando um maior uso das infraestruturas ferroviárias.

Adicionalmente, ao fomentar o escoamento de mercadorias pela via ferroviária em detrimento da rodoviária, a APSS contribui para a redução das emissões de gases com efeito de estufa e para a diminuição da pegada ambiental, alinhando-se com as diretivas europeias em matéria de sustentabilidade e proteção ambiental. Este alinhamento não só melhora a imagem do Porto de Setúbal, como também promove práticas sustentáveis e responsivas às necessidades ambientais, contribuindo para um futuro mais sustentável.

Os custos para esta prestação de serviços são cerca de 180.000,00€ (cento e oitenta mil euros) no primeiro ano (atualizado anualmente). Com esta proposta, estimamos recuperar cerca de 40% dos custos do contrato de gestor do parque ferroviário, em 2025, atingindo os 100% em 2027. É importante destacar que o valor proposto de aumento, acrescido da taxa de atualização mencionada, mantém os valores do tarifário da APSS abaixo dos tarifários da APL para 2024 e da APDL propostos para 2025.”.

49.2. No que reporta especificamente aumento de 20% na TUP Navio para navios de cruzeiro, a mesma tem a ver com a sustentabilidade financeira (recuperação de custos envolvidos) de um projeto para que o porto de Setúbal possa “*contar com um terminal de cruzeiros dedicado, oferecendo acessos adequados e condições ideais para receber navios de cruzeiro*”, tornando-se necessário “*realizar investimentos significativos em infraestrutura e serviços*”, os quais “*são essenciais para elevar o padrão de qualidade e competitividade do porto, posicionando-o como um destino atrativo no setor de cruzeiros*”.

49.3. A “*estratégia prosseguida por esta administração portuária tem estado assente num compromisso de gestão que consiga contribuir para o esforço global de sustentabilidade ambiental, económica, social e assegurar a utilização eficiente de recursos financeiros e capital humano na resposta estruturada e resiliente aos enormes desafios que se lhe colocam, numa abordagem integrada nos domínios sustentabilidade económica, social e ambiental*”.

50. O PAO 2024-2026 integra um investimento total da APSS neste triénio que ascende a 86,6 M€, financiado em 53,4 M€ por fundos próprios e 33,2 M€ de endividamento bancário, este último apenas em 2026 (Tabela 20).

Tabela 20 – Montantes de Investimentos previstos em Plano de Atividades e Orçamento (APSS), 2024-2026

(10³ €)

INVESTIMENTOS	2024	2025	2026	Total triénio: 2025-2027
Porto de Setúbal	15 111	26 651	44 791	86 553

Deste plano, destacam-se, com maior expressão para o porto de Setúbal:

- 50.1.** Navegabilidade dos Canais e Bacias de Manobra do Porto de Setúbal, no contexto da melhoria das condições de navegabilidade, operacionalidade e segurança do acesso marítimo, com um orçamento global de 30,3 M€ no triénio 2024-2026;
- 50.2.** *Ship2Green – On Shore Power Supply (OPS)*, orçado num total de 23,2 M€, sendo 13,2 M€ no triénio em apreço e 10 M€ em anos seguintes, com o objetivo de fornecer energia elétrica aos navios em porto, contribuindo para a redução de gases com efeitos de estufa dos navios durante a estadia no porto, para a redução do nível de ruído e vibrações na área portuária e nas regiões circundantes;
- 50.3.** Expansão do Cais e Área de Parqueamento do Terminal Ro-Ro, ascendendo a 22,1 M€, representando 7,5 M€ neste triénio e 14,5 M€ em anos seguintes, tendo como objetivo principal aumentar a capacidade operacional do terminal, de forma a atender à crescente procura por serviços de transporte de veículos, agilizando as operações de carga e descarga;
- 50.4.** *Rail2green – Eletrificação do Last Mile Ferroviário*, no montante global de 5,8 M€, na sua larga maioria a realizar no corrente trimestre, tendo por objetivo reduzir os constrangimentos identificados na ligação à rede ferroviária nacional, desenvolvido em conjunto com a IP – Infraestruturas de Portugal, S.A.;
- 50.5.** TW – Terminal *Wind2Sea Offshore*, no montante global de 5,2 M€, a realizar integralmente entre 2024 e 2025, que tem como objetivo principal oferecer uma infraestrutura portuária especializada e especificamente projetada para a importação, exportação e manuseio seguro de componentes eólicos, como pás de turbinas, torres e outros equipamentos relacionados, a fim de facilitar a expansão dessa forma de energia renovável;
- 50.6.** Requalificação de Infraestruturas e Acessos aos Terminais Portuários, no montante de 2,3 M€, a realizar quase integralmente no triénio em causa, visando a melhoria das condições operacionais, reabilitação de redes, infraestruturas e equipamentos nos terminais portuários e seus acessos, por forma a prolongar a sua durabilidade.

51. Em relação à taxa de rentabilidade, e de acordo com a informação apresentada pela APSS, a Taxa de Rentabilidade Bruta Média (TRBM) é de +20,7%, portanto, ligeiramente inferior à Taxa de Rentabilidade de Referência (TRR) que, para 2024, é de +21,93% (Tabela 21).

Tabela 21 – Evolução Comparativa entre a TRBM e TRR, no Porto de Setúbal

Administração Portuária	2024			2025		
	TRR	TRBM	Variação	TRR	TRBM	Variação
APSS	24,85%	19,50%	-21,53%	21,93%	20,70%	-5,61%

Comparativamente com o ano transato, observa-se uma tendência no sentido da convergência entre a TRBM e TRR, sendo no ano corrente os valores dos dois indicadores muito próximos.

52. Em termos de elementos comparativos das principais taxas com as correspondentes de outros portos concorrentes, a APSS, apesar de assinalar que a “*comparação direta das taxas cobradas entre administrações portuárias é dificultada pela aplicação de diferentes fórmulas de cálculo, percentagens e escalas dos descontos atribuídos*”, efetuou um exercício comparativo com a APL, relativamente à TUP Navio e Tarifa de Pilotagem, de onde resulta serem essas taxas mais baixas no porto de Setúbal do que no porto de Lisboa, conforme ilustrado nas Tabelas 22 e 23.

Tabela 22 – Comparação da TUP Navio entre a APSS e APL em 2024

TUP NAVIO	RT APSS 2024		RT APL 2024	
	Primeiro Período de 24 horas (€)	Restantes períodos de 24 horas (€)	Primeiro Período de 24 horas (€)	Restantes períodos de 24 horas (€)
Navios de Contentores	0,1144	0,0263	0,1637	0,0313
Navios Roll-on Roll-off	0,1186	0,0274	0,1637	0,0313
Navios de Passageiros	0,0620	0,0263	0,0753	0,0376
Navio Tanque	0,1459	0,0274	0,1865	0,0390
Restantes embarcações ou navios	0,1459	0,0274	0,1969	0,0375

Tabela 23 – Comparação da Tarifa de Pilotagem entre a APSS e APL em 2024

TARIFA DE PILOTAGEM		
	$\sqrt{GT}$	
	$T = UP \times$	
UP (Euros)	RT APSS 2024	RT APL 2024
Taxa de Pilotagem do serviço de correr ao longo do cais ou de outras estruturas de atracação	3,3628	3,2770
Taxa de Pilotagem de outros serviços	9,2578	10,2801
Pilotagem à ordem	74,6432+25%	177,5803 €

- 53.** A proposta de RT da APSS para 2025 foi submetida a consulta pública e a parecer da Comunidade Portuária de Setúbal, a 2 de agosto de 2024, com prazo de envio de pronúncias até ao dia 16 de setembro p.p., não tendo sido apresentadas contributos e comentários nesse âmbito.

III. CONCLUSÕES

54. No seguimento do exposto, a AMT aprova o projeto de Regulamento de Tarifas da APSS, S.A. para 2025, submetida pela APSS, nos termos da alínea e) do n.º 4 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na sua redação atual.

55. Releva-se, nomeadamente, que:

55.1. As tarifas são atualizadas com base na previsão do IHPC em 2024 que, de acordo com o previsto no Boletim Económico de junho do Banco de Portugal, se situará nos +2,5%, com exceção:

- Da TUP Navio que sobre um aumento de +4,5%, destinando-se o diferencial de 2% a suportar parte dos custos com o gestor do parque ferroviário;
- Da TUP Navio específica para os navios de cruzeiro que é incrementada em 20%, no sentido da sustentabilidade financeira (recuperação de custos envolvidos) de um projeto de um terminal dedicado a cruzeiro no porto de Setúbal;
- Do aumento da redução do “*prémio verde*”, de 3% para 5%, promovendo a sustentabilidade ambiental;
- Da revisão das taxas diretas relativas aos resíduos, para refletir os custos atualizados e assegurar a sustentabilidade financeira dos serviços prestados.

- 55.2.** A TRBM apresentada pela APSS, é de +20,7%, sendo ligeiramente inferior e muito próxima da TRR que, para 2024, é de +21,93%.
- 55.3.** A Comunidade Portuária de Setúbal não apresentou qualquer contributo ou comentário ao projeto de Regulamento de Tarifas da APSS, S.A. 2025 no âmbito da consulta às entidades interessadas.

Lisboa, 31 de outubro de 2024