

PARECER N.º 75/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 da APL – Administração do Porto de Lisboa, S.A. – 2025.
2. O presente projeto de regulamento de tarifas foi apresentado pela Administração do Porto de Lisboa, S.A. (APL), através da sua mensagem de correio eletrónico de 3 de setembro de 2024, contendo os seguintes elementos:
 - 2.1. Projeto de Regulamento de Tarifas da APL – Administração do Porto de Lisboa, S.A. – 2025;
 - 2.2. Nota justificativa;
 - 2.3. Mapa de Variação de proveitos (2024 - 2025);
 - 2.4. Mapa de Variação de Tarifas (2024 - 2025);
 - 2.5. Comparativo Operacionais e Financeiros e de Tarifas entre Portos Nacionais;
 - 2.6. Anexos 1 (conta de exploração analítica por área de negócio) e 2 (conta de exploração analítica por tipo de serviço) atualizados, no que respeita aos anos de 2022 e 2023 (a correção refere-se especificamente ao ano de 2022);
 - 2.7. Mapa com o cálculo da Taxa de Rentabilidade Bruta Média, incluindo o Anexo 3 (Demonstração de Resultados por Naturezas), para os anos 2021, 2022, 2023,

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.

2024 (valores previsionais) e 2025 (valores previsionais), bem como os balancetes dos anos 2021, 2022 e 2023;

- 2.8.** Processo de consulta aos interessados, incluindo a Nota de Síntese dos Procedimentos da Consulta Pública, Contributos recebidos e Apreciação dos Mesmos, bem como as mensagens de correio eletrónico trocadas entre a APL e os *stakeholders*.
- 3.** Os Anexos 1, 2 e 3, no âmbito da Deliberação n.º 1025/2018, que aprova as Linhas de Orientação para a implementação da alínea e) do n.º 4 do artigo 5.º dos estatutos da AMT, foram enviados diretamente pela APL para o Observatório da Mobilidade e dos Transportes, da AMT, no âmbito do processo de recolha de informação anual sobre a atividade das Administrações Portuárias (AP).
- 4.** A AMT, através da sua mensagem de correio eletrónico de 4 de setembro p.p., solicitou aquela AP o envio dos relatórios de prestação anual de contas e os elementos de planeamento e programação, tendo aquela AP respondido, pelo mesmo canal e data, disponibilizando o endereço Internet onde esses documentos poderiam ser obtidos nomeadamente:

 - 4.1.** Relatórios e Contas de 2022 e 2023, Relatórios de Governo Societário de 2022 e 2023, bem como respetivos Pareceres do Conselho Fiscal e Certificação Legal de Contas;
 - 4.2.** Plano de Atividades, Orçamento e Plano de Investimentos de 2024-2026.
- 5.** Igualmente, pela sua mensagem de correio eletrónico de 4 de outubro de 2024, a AMT solicitou informações complementares relativas à criação de um novo serviço de limpeza de cais, no âmbito da Taxa Direta de Resíduos, da Tarifa de Recolha de Resíduos, as quais foram facultadas pela APL, por mensagem de correio eletrónico de 7 de outubro p.p..

I.2. Contexto Geral

6. 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 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.
7. 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.
8. 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.
9. 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.

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

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

10. 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 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.
11. 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.
12. Estas propostas tiveram em linha de conta:
 - 12.1. 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;
 - 12.2. 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;
 - 12.3. 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.

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.

- 13.** Releva particularmente o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos⁷, estabelecendo que as taxas portuárias:
- 13.1.** Devem ser fixadas de modo transparente, objetivo e não discriminatório, e serem proporcionais em relação ao custo do serviço prestado;
 - 13.2.** 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;
 - 13.3.** 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;
 - 13.4.** 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.
- 14.** 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.
- 15.** Nesse sentido, deve procurar-se o equilíbrio, nem sempre fácil, face à diversidade de circunstancialismos locais, entre as necessidades de investimento e modernização da

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.

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

16. 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 Hutis do Iémen, apresenta impactos significativos no comércio marítimo internacional e, naturalmente, nas cadeias de abastecimento globais, com consequências também na atividade portuária.

17. 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:

- 17.1. 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.

- 17.2.** 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;
- 17.3.** 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	Défice	Desemprego
<i>UE:</i>	<i>UE:</i>	<i>UE:</i>	<i>UE:</i>
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%
<i>Área do euro:</i>	<i>Área do euro:</i>	<i>Área do euro:</i>	<i>Área do euro:</i>
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%

- 17.4.** 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 restritividade 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;
- 17.5.** 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;

- 17.6.** 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;
- 17.7.** 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;
- 17.8.** 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;
- 17.9.** 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;
- 17.10.** 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;

17.11. 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.

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

- 18.1.** 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;
- 18.2.** 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;
- 18.3.** 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;

- 18.4.** 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);
- 18.5.** 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).
- 18.6.** 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;
- 18.7.** 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;
- 18.8.** 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

19. 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%.

19.1. 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.

19.2. 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.

20. 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:

- 20.1.** O crescimento do PIB real deve diminuir para 1,6% em 2024 e recuperar para 2% em 2025 (ver Tabela 4);
- 20.2.** 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](#).

- 20.3.** 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;
- 20.4.** 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);
- 20.5.** 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;
- 20.6.** 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;
- 20.7.** 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.

21. 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:

21.1. 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 \(Direção-Geral do Orçamento\)](#).

- 21.2.** As atuais previsões indicam que os desenvolvimentos externos contribuíção 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;
- 21.3.** O processo de desinflação mundial prosseguirá, apesar da volatilidade dos preços das matérias-primas;
- 21.4.** No contexto de descida gradual da taxa de inflação na generalidade das economias avançadas, a restritividade da política monetária deverá reduzir-se;
- 21.5.** 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;
- 21.6.** 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;
- 21.7.** 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;
- 21.8.** 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;
- 21.9.** A economia portuguesa manterá a capacidade financeira em 2024 e 2025;
- 21.10.** 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;
- 21.11.** Num enquadramento internacional marcado por elevada incerteza, na vertente interna os riscos são globalmente equilibrados;

21.12. 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 APL

22. 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.

22.1. 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.

22.2. 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.

23. 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.

23.1. 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.

23.2. 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.

23.3. 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.

24. 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.
25. 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.
26. 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

27. 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%

27.1. 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.

27.2. 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.

28. 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%

29. 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%

30. 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

31. 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%	---	---	---

32. 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%	---

33. 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.

33.1. 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.

33.2. 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.

34. 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.

35. 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).

35.1. 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.

35.2. 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%).

36. 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%

37. 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%	---

38. 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€.

38.1. 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.

38.2. 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.

38.3. 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.

38.4. 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%).

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

39. 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%	---	---

39.1. 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.

39.2. 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 APL

Atividade Portuária

40. Os dados de tráfego no porto de Lisboa provenientes dos Relatórios e Contas de 2022 e 2023) e do Plano de Atividades e Orçamento 2024-2026 o da APL, apontam para um incremento de carga movimentada no corrente ano de 2024 de +9,4%, atingindo 11,9 milhões de toneladas, superando o valor de 2019 (11,5 milhões de toneladas), conforme ilustrado na Tabela 14.

Tabela 14 – Movimento Portuário no Porto de Lisboa

Lisboa	2020	2021	2022	2023	2024 (e)	2025 (p)	Δ% '24/'23	Δ% média '20-'24	Δ% '25/'24
Carga (10 ³ ton)	9 024	9 431	10 721	10 901	11 930	12 355	9,4%	7,2%	3,6%
Contentores (10 ³ TEU)	299	367	390	419	415	435	-1,1%	8,5%	4,8%
Navios (unid.)	1 661	1 679	2 045	2 236	1 917	1 992	-14,3%	3,6%	3,9%
AB (10 ³)	21 353	23 211	45 679	52 661	44 917	46 392	-14,7%	20,4%	3,3%

40.1. Contudo, esta previsão não é confirmada pelo movimento registado nos primeiros oito meses deste ano, em que se observa uma redução de -6,1%.

40.2. Para o ano de 2025, é previsto um crescimento de +3,6% no movimento de carga.

41. Em sentido contrário, a previsão de movimentação de contentores para 2024 é de uma redução de -1,1%, contudo, este tráfego registou nos primeiros oito meses do ano um crescimento de +9,7%.

Em 2025 é perspetivado um incremento do tráfego de contentores de +4,8%.

42. No que concerne ao movimento de navios em 2024, é perspetivada uma redução de escalas de -14,3%, impactando numa quebra de AB de -14,7%, contudo a evolução constatada entre janeiro e julho do corrente ano é de crescimento muito ligeiro de ambas as grandezas.

Para o próximo ano de 2025, as previsões apontam para incrementos, quer no número de escalas, quer da AB.

Situação Económica

43. Conforme ilustrado, na Tabela 15, que enquadra a proposta de revisão do RT para 2025, observa-se que, após um aumento do resultado líquido de 2022 (+6,1 M€) para 2023 (+9,6 M€), se prevê uma descida do mesmo, já a partir de 2024, para +5,5 M€ (-43%), e em 2025, para +4,3 M€ (-21,7%).

43.1. Prevê-se que a rentabilidade das vendas, que representam 78,4% dos rendimentos da APL, sofra uma redução, face ao valor de 2023 (21,4%), para 11,4% em 2024 e 8,7 % em 2025.

Tabela 15 – Evolução Anual da Situação Económica da APL

(10³ €)

RENDIMENTOS E GASTOS	2022	2023	2024 (e)	2025 (p)	Δ% '25/'24	% s/ TRG '23
Vendas e Serviços Prestados (VSP)	31 397	45 039	48 274	49 645	2,8%	78,4%
Outros Rendimentos e Ganhos	21 323	12 377	12 166	12 457	2,4%	21,6%
Total de Rendimentos e Ganhos (TRG)	52 720	57 416	60 440	62 102	2,8%	100,0%
Δ%	---	8,9%	5,3%	2,8%	---	---
Gastos com Pessoal	-18 148	-19 189	-20 484	-21 363	4,3%	-33,4%
Outros Gastos e Perdas	-12 870	-12 422	-17 859	-18 775	5,1%	-21,6%
Total de Perdas e Gastos	-31 017	-31 611	-38 343	-40 138	4,7%	-55,1%
Resultado antes de Depreciações, Gastos de Financiamento e Impostos	21 702	25 805	22 097	21 964	-0,6%	44,9%
RESULTADO LÍQUIDO DO PERÍODO	6 111	9 617	5 482	4 295	-21,7%	16,7%
Rentabilidade das VSP	19,5%	21,4%	11,4%	8,7%	---	---
Rentabilidade das VSP e Outros Rendim.	11,6%	16,7%	9,1%	6,9%	---	---

43.2. É também possível observar que o total de gastos e perdas, apresenta uma tendência de aumento, a um ritmo superior ao do total de rendimentos e ganhos, principalmente em 2024, mas também, embora com muito menor expressão, em 2025.

Áreas de Negócio

44. Os valores do total de rendimentos e ganhos apresentados na tabela anterior correspondem essencialmente ao total dos rendimentos registados nas áreas de negócio que a APL desenvolve, e que se apresentam, em termos de evolução desde 2022, na Tabela 16.

Tabela 16 – Evolução Anual do Volume de Rendimentos da APL

(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	11 259	13 115	13 867	14 412	3,9%	11,0%	22,5%
Regulamento de Tarifas Específicas	1 456	1 491	1 623	1 672	3,0%	5,6%	2,7%
Concessões de Movimentação de Carga	20 751	22 764	23 003	23 387	1,7%	5,3%	38,6%
Concessões de Pesca	0	0	0	0	---	---	0,0%
Concessões de Náutica de Recreio	0	0	0	0	---	---	0,0%
Outras Concessões	1 779	1 169	1 133	1 154	1,9%	-20,2%	2,3%
Outras Áreas de Negócio	17 981	18 971	20 814	21 477	3,2%	7,6%	33,9%
Total	53 225	57 510	60 440	62 102	2,8%	6,6%	100,0%
Δ% N / N-1	---	8,0%	5,1%	2,8%	---	---	---

- 44.1.** No período em análise, observa-se uma recuperação anual dos rendimentos com uma taxa de crescimento médio anual entre 2022 e 2024 de +6,6%.
- 44.2.** Considerando os valores médios para o período indicado, constata-se que a área de negócio que detém a quota mais expressiva é a das concessões de movimentação de carga, com um peso de 38,6%, seguida do RT, com 22,5%, a primeira registando um crescimento médio anual, entre 2022 e 2024, de +5,3% e a segunda de +11%.
- 45.** Assinala-se o facto de que embora o volume de negócios afeto à atividade inserida no perímetro do RT ser das quotas médias mais elevadas, é, paralelamente, uma das áreas de negócio (a par das outras concessões) com um resultado deficitário de -3,4 M€ (Tabela 17).
- Por apresentarem uma natureza semelhante ao RT, assinalam-se as atividades inseridas no regulamento de tarifas específicas que geram rendimentos de cerca de 1,5 M€, correspondendo a cerca de 2,7% do total dos rendimentos das áreas de negócio da APL.
- 46.** 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 APL para 2023.

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

(10³ €)

ÁREAS DE NEGÓCIO	Rendimentos	Quota %	Δ% sobre 2022	Gastos Diretos	Gastos Indiretos	Gastos Totais	Resultados	% Result/Rend
Regulamento Geral de Tarifas	13 115	22,8%	16,5%	-13 719	-2 822	-16 542	-3 427	-26,1%
Regulamento de Tarifas Específicas	1 491	2,6%	2,4%	-124	-321	-445	1 047	70,2%
Concessões de Movimentação de Carga	22 764	39,6%	9,7%	-9 980	-4 899	-14 879	7 885	34,6%
Concessões de Pesca	0	0,0%	---	0	0	0	0	---
Concessões de Náutica de Recreio	0	0,0%	---	0	0	0	0	---
Outras Concessões	1 169	2,0%	-34,3%	-1 501	-252	-1 753	-584	-49,9%
Outras Áreas de Negócio	18 971	33,0%	5,5%	-8 812	-4 083	-12 895	6 076	32,0%
Total	57 510	100,0%	8,0%	-34 137	-12 376	-46 513	10 997	19,1%
% sobre Rendimentos	100,0%	---	---	59,4%	21,5%	80,9%	19,1%	---

- 46.1.** A primeira imagem que ressalta da leitura desta tabela é a do elevado défice de exploração da área de negócio correspondente ao RT, que gera um total de rendimentos de 13,1 M€, correspondente a 22,8% do total de rendimentos, para o que necessita de incorporar um total de gastos de 16,5 M€, originando um resultado negativo de -3,4 M€ (26,1% dos rendimentos).
- 46.2.** Sublinha-se, por sua vez, o elevado peso dos gastos diretos (105% dos rendimentos).
- 46.3.** Por outro lado, as concessões de movimentação de carga são a área de negócio que gera o maior resultado líquido (+7,9 M€), com um rácio entre resultados e rendimentos de 34,6%, seguida das outras áreas de negócio, com um resultado líquido de +6,1 M€ e um rácio de 32%.
- 46.4.** No total, as várias áreas de negócio geram um resultado total de +11 M€, o que representa 19,1% dos rendimentos.

Serviços Prestados no âmbito do Regulamento Geral de Tarifas

- 47.** O RT integra diversos serviços, os quais, naturalmente, apresentam elevadas assimetrias entre si no que respeita, quer ao montante dos seus rendimentos, quer também à necessidade de utilização de recursos que permitam a sua prestação.

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

RENDIMENTOS POR SERVIÇOS PORTUÁRIOS	2022	2023	2024 (e)	2025 (p)	Δ% '25/'24	Δ% média '22-'24	Quota Média
TUP Navio	5 685	6 643	7 076	7 364	4,1%	11,6%	50,8%
Pilotagem	4 559	5 372	5 546	5 730	3,3%	10,3%	40,3%
Reboque	0	0	0	0	---	---	0,0%
Amarração / Desamarração	0	0	0	0	---	---	0,0%
Movimento de Cargas	0	0	0	0	---	---	0,0%
Tráfego de Passageiros	107	171	178	183	2,7%	28,8%	1,2%
Armazenagem / Ocupação de Espaços	9	10	10	11	2,0%	7,2%	0,1%
Uso de Equipamentos	197	226	242	247	2,0%	10,9%	1,7%
Fornecimentos	0	0	0	0	---	---	0,0%
Resíduos	702	692	814	879	7,9%	7,7%	5,9%
Diversos	0	0	0	0	---	---	0,0%
Total	11 259	13 115	13 867	14 412	3,9%	11,0%	100,0%
Δ% N / N-1	---	16,5%	5,7%	3,9%	---	---	---

- 47.1.** Assim, conforme resulta da leitura da Tabela 18, onde se apresenta a evolução anual dos rendimentos gerados por cada um dos serviços desde 2022, a TUP Navio e o serviço de pilotagem são os serviços mais expressivos, num total de cerca de 91,1%, com quotas parciais médias, para o período indicado, de cerca de 50,8% e de 40,3%, respetivamente, surgindo na terceira posição o serviço de resíduos, com uma quota média de 5,8%.
- 47.2.** Observa-se uma tendência positiva na evolução do volume de rendimentos, com uma taxa de crescimento média anual entre 2022 e 2024 de +11%, refletindo o comportamento favorável de todas as áreas de negócio, para o que mais contribuíram, atentos os seus pesos, o aumento da TUP Navio (11,6%) e a receita da Tarifa de Pilotagem.
- 47.3.** Aquela tabela permite ainda concluir que, em 2023, os rendimentos aumentaram +16,5% face a 2022, estando previsto que esse aumento se mantenha (embora menor) em 2023 e 2024, com taxas de crescimento de, respetivamente, + 5,7% e +3,9%, sendo que, neste último caso, esta taxa está naturalmente a integrar o efeito da atualização tarifária preconizado pela APL.
- 47.4.** Será de anotar que todos os serviços portuários apresentam taxas de variação positivas dos rendimentos em 2024 face a 2023, que acomodam uma receita de quase 14 M€.

48. A diferente necessidade de utilização de recursos para a prestação dos serviços determina distintas estruturas económicas, sendo de relevar que os serviços da TUP Navio e da pilotagem apresentaram, em 2023, uma exploração deficitária, com resultados negativos de, respetivamente, 90 mil € e -3,9 M€, e rácios entre resultado e rendimentos de -1,4% e -71,7% (Tabela 19).

Os restantes serviços apresentam saldos positivos, não tendo, contudo, dimensão para influenciar significativamente o resultado global dos serviços portuários, que fecha com um saldo negativo de -3,4 M€ (-26,1% dos rendimentos).

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

SERVIÇOS PORTUÁRIOS	Rendimentos	Quota %	Δ% sobre 2022	Gastos Diretos	Gastos Indiretos	Gastos Totais	Resultados	% Result/Rend
TUP Navio	6 643	50,7%	16,8%	-5 304	-1 430	-6 733	-90	-1,4%
Pilotagem	5 372	41,0%	17,8%	-8 067	-1 156	-9 224	-3 851	-71,7%
Reboque	0	0,0%	---	0	0	0	0	---
Amarração / Desamarração	0	0,0%	---	0	0	0	0	---
Movimento de Cargas	0	0,0%	---	0	0	0	0	---
Tráfego de Passageiros	171	1,3%	59,4%	-9	-37	-45	126	73,5%
Armazenagem / Ocupação de Espaços	10	0,1%	13,9%	-1	-2	-3	8	73,5%
Uso de Equipamentos	226	1,7%	15,1%	-11	-49	-60	166	73,6%
Fornecimentos	0	0,0%	---	0	0	0	0	---
Resíduos	692	5,3%	-1,4%	-328	-149	-477	215	31,0%
Diversos	0	0,0%	---	0	0	0	0	---
Total	13 115	100,0%	16,5%	-13 719	-2 822	-16 542	-3 427	-26,1%
% sobre Rendimentos	100,0%	---	---	-104,6%	-21,5%	-126,1%	-26,1%	---

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

49. Na memória justificativa que acompanha a proposta de RT para 2025, a APL, considerando “o fator habitual de atualização dos Regulamentos de Tarifas dos Portos - designadamente a previsão da taxa de inflação para o ano corrente medida pela variação homóloga do IHPC (projeção do Banco de Portugal de junho último) - propõe-se atualizar as tarifas para 2025 em 2.5%. No caso da APL este aumento justifica-se atendendo à necessidade de continuar a ajustar o nível de resultados operacionais e de fazer face aos custos estruturais com a atividade portuária”.

50. Apresenta, contudo, “aumentos mais expressivos nos casos particulares das taxas que incidem sobre o serviço de pilotagem e lanchas afetas, bem como, sobre uso de equipamentos diversos, para além das taxas de referentes à recolha de resíduos”, concretamente, através das seguintes alterações no RT para 2025, incluindo o respetivo racional:

- 50.1.** “Artigo 7º, nº 3 -Altera-se o valor fixado no, para a emissão de nota de crédito de 50 euros, para 75 euros. Tem sido recorrente lapsos dos agentes na introdução de informação base na escala, o que leva a uma sobrecarga administrativa dos serviços envolvidos na emissão das notas de crédito, o que se pretende desincentivar com este aumento”;
- 50.2.** “Artigo 13º – Atualizam-se as taxas de pilotagem em 10%, uma vez que o centro de resultados deste serviço continua deficitário, situação reconhecida também pela AMT em parecer emitido sobre a proposta de tarifário da APL para 2019 (Ofício 3127- CA/2018, DS/DAPP, de 21 de novembro). A sustentabilidade deste serviço portuário depende de uma atualização paulatina das tarifas nos próximos anos, as quais têm ainda de compensar os crescentes custos operacionais e de estrutura”;
- 50.3.** “Artigo 15º, nº 3 – Revê-se a redução das taxas de pilotagem de 35% para 30% a atribuir aos navios que fazem escala exclusivamente para abastecimento de combustível, pelos motivos referidos na alínea anterior”;
- 50.4.** “Artigo 16º, nº 2 - Introduz-se uma alteração que visa isentar os navios de passageiros da aplicação da tarifa de tráfego que incide sobre os passageiros, no caso de navios entrados no porto, exclusivamente para mudança de tripulação ou para desembarque de doentes ou mortos, durante o tempo estritamente necessário para o efeito”;
- 50.5.** “Artigo 20º- Atualiza-se em 10% a tarifa associada ao uso de Lanchas afetas a Serviços de Pilotagem/Segurança”, pelas razões mencionadas défice tarifário;
- 50.6.** “Artigos 21º e 22º – Atualiza-se em 10% as tarifas associadas ao uso de Equipamento de Manobra e Transporte Terrestre e de Combate a Incêndio, Conservação do Ambiente e Diversos”;
- 50.7.** “Artigo 25º - atualiza-se em 30% o valor da taxa indireta por unidade de arqueação bruta (GT) e em 57% o valor mínimo por escala”;
- 50.8.** “Artigo 27º, nº 3 – Atualiza-se os valores das taxas diretas de resíduos, em percentagens que oscilam entre 5% a 200%”.

Estes aumentos, bem como dos dois subpontos anteriores, “*procuram refletir o aumento dos preços praticados pelo operador de gestão de resíduos, os custos administrativos e o valor a pagar ao Fundo Azul, de modo a garantir que as tarifas cobradas refletem os custos reais de gestão dos resíduos*”;

50.9. “*Artigo 27º, nº 3 -Introduz-se um novo serviço designado como “Limpeza do Cais”, cujo valor será de 500,00 euros. Este custo visa englobar a remoção/recolha de resíduos que ficam no cais após a descarga de resíduos do navio para os meios portuários de receção dos mesmos, bem como a varredura e higienização do pavimento e dos próprios meios portuários de receção de resíduos devido a escorrências originadas pela operação de descarga dos mesmos*”.

51. O Plano de Atividades, Orçamento e Plano de Investimentos da APL para 2024-2026 (PAO 2024-2026), ascende a cerca de 88 M€, tal como ilustrado na Tabela 20.

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

(10³ €)

INVESTIMENTOS	2024	2025	2026	Total triénio: 2025-2027
Porto de Lisboa	27 700	27 499	32 899	88 098

Neste âmbito destacam-se as seguintes intervenções mais expressivas, no que reporta à atividade de movimentação portuária:

51.1. Navegabilidade Fluvial no Estuário do Tejo até Castanheira do Ribatejo, envolvendo 21,6 M€ praticamente todo a executar neste triénio, tendo como objetivo essencial, criar condições para incrementar o transporte fluvial no porto de Lisboa e na sua ligação aos terminais portuários localizados na zona montante do estuário do Tejo e à zona de atividades logísticas de Castanheira do Ribatejo;

51.2. Transição Energética do Porto de Lisboa – *Onshore Power Supply*, representando um investimento no triénio em apreço de 16,2 M€, visando minimizar o impacte das atividades portuárias, pela melhoria da qualidade do ar na cidade de Lisboa através da redução de emissões dos navios em cais (ton CO_{2eq}) e da adoção de energias ambientalmente sustentáveis nos terminais da zona oriental de Lisboa;

- 51.3.** Portaria Digital da Zona Oriental, estimado em 1,9 M€ neste triénio, que tem como objetivo a otimização das condições de acesso, circulação e estacionamento rodoviário na plataforma portuária oriental no âmbito da requalificação da cidade, incluindo: (i) a digitalização da Portaria Oriental para controlo, monitorização e otimização dos acessos ao Porto de Lisboa, na zona oriental, com recurso a *hardware* para controlo e vigilância de toda a área; e (ii) o reordenamento de tráfegos e da zona envolvente da portaria (em articulação com a evolução das obras do plano de Drenagem de Lisboa).
- 51.4.** Porto de Inteligente, com um investimento em 2024-2026 de 4,2 M€, incluindo o desenvolvimento e implementação de um sistema inteligente de monitorização sustentável do porto de Lisboa (*SMART PORT LX*) e o desenvolvimento de um plano de emergência preventivo baseado em tecnologias inovadoras e na digitalização para reduzir em 80% o impacto das condições climáticas nas infraestruturas portuárias (marítimas, rodoviárias e ferroviárias) e propor medidas para antecipação e prevenção de incidentes não em *real time* como já acontece atualmente (Projeto *SafARI – Safe, ClimAte Resilient Infrastructure*);
- 51.5.** Eficiência Energética e de Uso de Recursos do Porto de Lisboa, com um investimento no triénio de 1,5 M€, incluindo, entre outras medidas, a criação de projetos-piloto, quer para redução de gases com efeito de estufa e de consumos de energia, quer para o uso eficiente da água e aquisição de equipamentos auxiliares;
- 51.6.** Aquisição de Lancha de Pilotagem, num investimento de 1,4 M€;
- 51.7.** Modernização e Aumento da Eficiência Operacional do Terminal de Contentores de Alcântara, no valor de 1,3 M€ a executar em 2024, consistindo no reordenamento de acessos e repavimentação, bem como na realocação das redes de infraestruturas (incluindo a rede de fibra ótica).
- 52.** Em relação à taxa de rentabilidade, e de acordo com os resultados dos cálculos apresentados pela APL, a Taxa de Rentabilidade Bruta Média (TRBM) é de +15,26%, portanto, 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 Lisboa

Administração Portuária	2024			2025		
	TRR	TRBM	Variação	TRR	TRBM	Variação
APL	24,85%	7,69%	-69,05%	21,93%	15,26%	-30,41%

Comparativamente com o ano transato, observa-se uma tendência no sentido da convergência entre a TRBM e TRR.

53. Em termos de elementos comparativos das principais taxas com as correspondentes de outros portos concorrentes, a APL apresentou indicadores comparativos operacionais e financeiros globais, de 2019 a 2022, entre os portos de Lisboa, Leixões, Sines e Setúbal em termos de TUP Navio e pilotagem, contudo, em termos de preços unitários é efetuada a comparação, nos anos de 2021 a 2023, para os portos de Lisboa, Leixões e Setúbal, para a TUP Navio, e Lisboa, Aveiro e Setúbal, para a pilotagem, constatando-se o seguinte:

53.1. Em termos globais, na medida em que as dimensões médias dos navios são diferentes nos vários portos, não terá significado comparar-se os valores da TUP Navio / Navio, podendo, embora com um rigor limitado, verificar-se, para o caso da tarifa de pilotagem em Lisboa, que é da mesma ordem de grandeza que no porto de Sines e sensivelmente mais elevada que em Leixões;

53.2. Os valores unitários da TUP Navio no porto de Lisboa, particularmente em 2023, situam-se abaixo dos cobrados em Leixões, mas são mais elevados que os de Sines;

53.3. No caso da pilotagem os preços unitários no porto de Lisboa (com exceção de correr ao longo do cais) são mais elevados que em Setúbal

54. A proposta de RT da APL para 2025 foi submetida a parecer da Comunidade Portuária de Lisboa e diversos utilizadores deste porto, conforme mensagens de correio eletrónico de 19 de julho de 2024, com prazo de resposta até 30 dias.

55. Conforme nota de síntese, remetida pela APL, com os procedimentos da consulta pública, contributos recebidos e apreciação dos mesmos, foi apresentada uma pronúncia pela

Comunidade Portuária de Lisboa, datada de 28 de agosto p.p., a qual, em termos sintéticos, assinalou o seguinte:

55.1. *“Nada ter a alterar ou apreciar negativamente à generalidade do clausulado do mesmo; mas comparam o tarifário espanhol vs. o tarifário do Porto de Lisboa. O primeiro diminuiu as suas tarifas, o segundo fez uma atualização genérica de 2,5%, refletindo o Índice Harmonizado de Preços, previsto pelo Banco de Portugal, sem grandes reparos sobre este aumento”;*

55.2. Contudo, questiona e solicita uma explicação relativamente aos seguintes aspetos:

- *“Artigo 7º nº2, do Projeto de Regulamento (“Reclamação de Faturas”) a emissão de um simples Nota de Crédito importará num valor de € 75,00, quando hoje é de € 50,00, ou seja, um aumento de 50%, quando o que está em causa é uma correção de um erro ou engano dos próprios serviços da Administração Portuária”;*
- *“No disposto no Artigo 13º do Projeto de Regulamento (“Taxas de Pilotagem”), as taxas de pilotagem são aumentadas em 10%, pelo segundo ano consecutivo, o que penaliza extraordinariamente os utilizadores. Face à situação deficitária que o serviço apresenta, sublinham que a sua sustentabilidade depende de uma atualização paulatina das tarifas, mas aumentos desta dimensão são exagerados e altamente penalizadoras para os operadores do Porto”;*
- *“Quanto ao previsto no Artigo 25º do Projeto de Regulamento (“Taxa Indireta de Resíduos”), consideram um aumento de 30% para a taxa indireta por unidade de arqueação bruta (GT) e de 57% para o valor mínimo por escala, o que não se compreende, sendo bastante evidente o manifesto exagero daquelas atualizações”;*
- *“No artigo 27º nº 3 do Projeto de Regulamento (“Taxa Direta de Resíduos”), somos confrontados com aumentos incompreensíveis, que vão dos 5% aos 200%, o que nos leva a solicitar de V. Exas a amabilidade de nos informarem*

os fundamentos que sustentam tais disparidades e grandeza dos aumentos propostos”;

- *“No mesmo artigo 27º nº 3 do Projeto de Regulamento, é criado um serviço, denominado “Limpeza de Cais”, novo no regime de tarifas do Porto de Lisboa, no valor de 500,00€, cujo montante, embora genericamente explicado na Nota Justificativa do Regulamento do Sistema Tarifário do Porto de Lisboa para o ano de 2025, nos causou muita estranheza, a começar pelo montante”.*

56. Pela sua mensagem de correio eletrónico de 30 de agosto p.p., a APL respondeu à Comunidade Portuária de Lisboa que ponderou a pronuncia dessa comunidade portuária, mas que entendeu manter a sua proposta de RT 2025, com base, sinteticamente, nos seguintes fundamentos:

56.1. *“Altera-se o valor fixado para a emissão de nota de crédito de 50 euros, para 75 euros, porque tem sido recorrente lapsos dos agentes na introdução de informação base na escala, o que leva a uma sobrecarga administrativa dos serviços envolvidos na emissão das notas de crédito, o que se pretende desincentivar com este aumento. Isto refere ao Artigo 7º, nº 3”;*

56.2. *“No que refere ao acréscimo das taxas de pilotagem, reforçamos estar em causa a sustentabilidade do serviço, cuja situação deficitária está devidamente justificada e reconhecida pela AMT em parecer emitido sobre a proposta de tarifário da APL para 2019 (Ofício 3127-CA/2018, DS/DAPP, de 21 de novembro). A sustentabilidade deste serviço portuário depende de uma atualização paulatina das tarifas nos próximos anos, as quais têm ainda de compensar os crescentes custos operacionais e de estrutura. É igualmente relevante mencionar que esta realidade não distingue graus de dificuldade e horas efetivas de desempenho da função em cada porto”*

56.3. *“Quanto ao previsto no artigo. 25º do Projeto de Regulamento (“Taxa Indireta de Resíduos”), considera-se um aumento de 30% para a taxa indireta por unidade de arqueação bruta (GT) e de 57% para o valor mínimo por escala, em função do seguinte:*

- a) *A taxa indireta é cobrada às embarcações que utilizam o porto, independentemente de estas utilizarem ou não efetivamente os meios portuários de receção de resíduos, refletindo a necessidade de uma contribuição justa e de partilha dos custos de gestão dos resíduos – princípio do custo partilhado - e assegurar a conformidade com as normas ambientais referidas anteriormente – princípio da conformidade legal. Este modelo pretende que o custo associado à gestão de resíduos não seja evitado pelas embarcações que optem por não descarregar resíduos no porto, evitando consequentemente descargas ilegais no mar. Assim tem como objetivo principal cobrir os custos de receção e tratamento dos resíduos provenientes das embarcações, pelo que assegura que os recursos necessários para a gestão adequada dos resíduos descarregados pelos navios estão disponíveis, 24h, 365 dias/ano. Entende-se por gestão adequada, a mobilização dos equipamentos no cais, o transporte, e a deposição/entrega a destino final adequado. Estes serviços têm um custo operacional significativo, que inclui a manutenção de infraestruturas e viaturas, o consumo de combustível e o cumprimento de normas ambientais, por exemplo, na deposição em aterro. A taxa reflete, portanto, o custo real desses serviços, garantindo que todos os navios contribuem para a sustentabilidade ambiental.*
- b) *Ao abrigo do valor da taxa indireta cobrada ao navio, será prestado um serviço de recolha de resíduos sem custos adicionais, mediante os requisitos e condições estabelecidas no RT. Se não houvesse uma taxa indireta padronizada, poderiam ser cobrados valores variáveis por serviços de gestão de resíduos que poderiam ser significativamente mais elevados. A taxa indireta garante previsibilidade e consistência nos custos, facilitando o planeamento financeiro para os armadores.*

Face ao exposto, a taxa indireta ao abrigo do DL 102/2020 engloba um conjunto de práticas de prevenção da poluição e evitar custos adicionais associados a multas ou danos ambientais quer para a APL, quer para os próprios navios. Além disso, ao distribuir os custos entre todos os navios e investir em práticas sustentáveis, a taxa indireta representa um investimento

em práticas ambientais responsáveis que garantam a proteção do ambiente e a sustentabilidade a longo prazo”;

56.4. *“Artigo 27º, nº 3, como foi referido no número anterior, os valores dos equipamentos são ajustados para refletir os custos reais de gestão dos resíduos, nomeadamente o aumento dos preços praticados pelo operador de gestão de resíduos e os custos administrativos. Esses custos incluem, mas não se limitam, ao tratamento, transporte, e deposição/tratamento final dos resíduos recolhidos. Nos últimos anos, o aumento nos preços dos serviços prestados pelo operador de gestão de resíduos deve-se a fatores como a inflação, o cumprimento de normas ambientais mais rigorosas (ex. infraestruturas mais eficientes em termos energéticos), ao aumento na complexidade dos processos de tratamento dos resíduos e ao aumento da respetiva Taxa de Gestão de Resíduos”.*

Também se têm verificado aumentos nos custos operacionais, atribuídos a vários fatores, como o aumento dos preços de energia, combustíveis e materiais utilizados no processo de gestão de resíduos. Além disso, a necessidade de investir em novas tecnologias e infraestruturas, para garantir que os resíduos sejam geridos de forma eficaz e ambientalmente responsável, tem contribuído para o aumento dos custos (ex. tratamento de biorresíduos), bem como, o incremento do encargo com o pessoal afeto ao serviço de recolha de resíduos a navios.

Outro fator que contribui para os aumentos propostos é a necessidade de cobrir os custos administrativos, que incluem a coordenação de operações no cais, inspeções e procedimentos administrativos inerentes à documentação de transporte dos resíduos, aceitação a destino final, faturação e plataforma JUL.

As variações nos aumentos propostos são diferentes porque refletem diferentes realidades associadas aos tipos de resíduos e aos processos específicos necessários para a sua gestão. Alguns resíduos requerem tratamentos mais complexos e caros, pelo que irão ter um aumento maior, enquanto resíduos de tratamento mais simples ou recicláveis podem ter ajustes menores”.

56.5. *“No mesmo Artigo 27º, nº 3, do Projeto de Regulamento de Tarifas, é criado um serviço, denominado “Limpeza de Cais”, no regime de tarifas do Porto de Lisboa, no valor de 500,00 €. O serviço de “Limpeza de Cais” foi criado para atender a uma necessidade específica que surge após a descarga de resíduos dos navios para os meios portuários de receção. Durante estas operações, é frequente que os resíduos sejam descarregados para os contentores sem a adoção de medidas pelo navio que evitem escorrências e derrames para o cais, quer pelo rebentamento/rasgo de sacos quer pela descarga de resíduos húmidos a granel diretamente para os meios de receção de resíduos. Verifica-se ainda que são depositados resíduos no exterior dos contentores e que, por vezes, os procedimentos de descarga dos resíduos do navio para os contentores/tambores também causam sujidade no cais.*

A limpeza do pavimento e até dos meios portuários de receção de resíduos é fundamental para garantir a segurança operacional e a higiene do local, evitando inclusive episódios de poluição marinha. Acresce ainda, que durante o transporte do equipamento até destino final, não se podem verificar escorrências, podendo o operador ser alvo de contraordenações ambientais. O processo de transporte não pode ser iniciado até ser efetuada uma limpeza do equipamento, o que por vezes obriga a uma transferência dos resíduos para outro equipamento de receção de resíduos, que garanta a inexistência de escorrências, o qual, face à sua especificidade, apresenta custos específicos e elevados.

O procedimento de varredura, limpeza e higienização do cais inclui a mão de obra, o uso de equipamentos especializados para a remoção e limpeza dos resíduos, e os produtos de limpeza necessários para assegurar uma higienização completa e eficaz. Além disso, a tarifa cobre os custos indiretos relacionados à gestão do serviço, como a coordenação das operações e o cumprimento das normas de segurança e ambientais. Face aos timings de escala dos navios no porto e à necessidade de manter o cais limpo até à atracação do próximo navio, a disponibilidade e prontidão dos meios também representa um custo associado a este valor”.

57. No que concerne especificamente à criação de um novo serviço denominado “*Limpeza de cais*”, no âmbito da Taxa Direta de Resíduos, da Tarifa de Recolha de Resíduos, a AMT solicitou, através da sua mensagem de correio eletrónico de 4 de outubro de 2024, dirigida à APL, uma fundamentação mais aprofundada para a criação desse novo serviço de limpeza de cais, sobre as seguintes questões que a APL respondeu, por mensagem de correio eletrónico de 7 de outubro p.p.:

57.1. Questão: Enquadramento com o normativo nacional (Decreto-Lei n.º 102/2020, de 9 de dezembro) e da UE (Diretiva (UE) 2019/83, de 17 de abril), em particular no que concerne à não sobreposição de categorias de custos e receitas relacionadas com o funcionamento e gestão dos meios portuários de receção de resíduos.

Resposta: *“Os custos de limpeza de cais são claramente distintos dos custos já cobertos pelos meios de receção de resíduos do porto listados no RT.*

Os custos inerentes aos PRF englobam a disponibilização dos meios no cais, o transporte a destino final e o tratamento/eliminação no destino final, bem como a higienização dos mesmos após o término da operação no destino final.

Os custos da limpeza no cais refletem a operação de varredura, higienização do pavimento e contenção de derrames quando são detetadas escorrências, derrames e/ou resíduos no cais, após a descarga de resíduos do navio para os meios portuários de receção de resíduos. Implicam custos de mão-de-obra, equipamentos (ex: varredouras, máquinas a vapor), detergentes de higienização e, eventualmente, material de 1.ª intervenção de combate à poluição (absorventes). Como resultado das operações de limpeza podem ser geradas novas tipologias de resíduos, cujo custo de tratamento é elevado, em função da composição química e, conseqüente, perigosidade associada.”;

57.2. Questão: Se se trata de um serviço que será cobrado sempre que exista uma operação de entrega de resíduos ou apenas, se justificável, pontualmente.

Resposta: *“A faturação do serviço de limpeza de cais não será automática com cada operação de entrega de resíduos. O serviço será cobrado pontualmente, apenas quando for necessário efetuar uma limpeza no cais associada à descarga de resíduos para os PRF. Não se pretende que o serviço de limpeza seja um*

encargo adicional para os utilizadores que cumpram as normas ambientais e operacionais da descarga de resíduos para os PRF.”;

- 57.3.** Questão: A articulação com a aplicação dos regulamentos em vigor no porto de Lisboa, nomeadamente de exploração portuária e de gestão de resíduos, e demais normativo operacional e ambiental relevante, incluindo o respetivo quadro sancionatório.

Resposta: “O Plano de Gestão de Resíduos de Navios da APL encontra-se atualmente em fase de revisão, para acolher novos procedimentos operacionais resultantes do procedimento concursal, previsto para ser lançado ainda este ano, bem como da estratégia de sensibilização que se pretende implementar. Paralelamente, os restantes regulamentos relativos à gestão de resíduos também serão ajustados para garantir coerência com estas novas diretrizes.

A implementação de um serviço de limpeza de cais é essencialmente uma medida preventiva, destinada a garantir que os utilizadores do porto cumpram as boas práticas ambientais. Ao introduzir esta medida, o foco não é a penalização dos utilizadores, mas sim o incentivo à conformidade ambiental, pelo que se espera que a aplicação deste serviço seja pontual.

O serviço de limpeza atuará como um mecanismo dissuasor, evitando infrações antes que estas ocorram, e assegurando que o porto se mantenha limpo e em conformidade com as normas ambientais.”;

- 57.4.** Questão: Se existe alguma eventual alteração nos procedimentos operacionais ou exigências ambientais acrescidas, para o ano de 2025, que justifique a realização deste novo serviço adicional.

Resposta: “A introdução deste novo item no RT está ligada à necessidade de reforçar o cumprimento das boas práticas ambientais em porto e introduzir novas medidas para garantir a gestão da atividade portuária de forma mais sustentável. Assim, a limpeza de cais não deve ser interpretada apenas como um serviço

adicional, mas como uma ferramenta de reforço das práticas ambientais e de sensibilização para todos os operadores portuários.

Esta medida estará alinhada com campanhas de sensibilização a desenvolver pela APL em 2025, relativamente à gestão de resíduos de navios, dirigidas aos operadores portuários e às tripulações dos navios. Ao incluir o serviço de limpeza de cais nas tarifas, o porto envia uma mensagem clara de que a responsabilidade ambiental é uma prioridade.”.

III. CONCLUSÕES

- 58.** No seguimento do exposto, a AMT aprova a Proposta de Regulamento de Tarifas da PL para 2025, submetida por essa Administração Portuária, 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.
- 59.** Releva-se, nomeadamente, que:
- 59.1.** As tarifas são atualizadas com base na previsão do IHPC em 2025 que, de acordo com o previsto no Boletim Económico de junho do Banco de Portugal, se situará nos +2,5%, para além da serem aplicadas diversas alterações ao regulamento do ano anterior, essencialmente, com aumentos mais expressivos que incidem sobre os serviços de pilotagem e lanchas afetas, bem como ao uso de equipamentos diversos, e, ainda, no âmbito das taxas devidas à recolha de resíduos.
- 59.2.** A TRBM, corrigida de verbas não elegíveis, apresentada pela APL, é de +15,26%, sendo inferior à TRR que, para 2024, é de +21,93%.
- 60.** A Comunidade Portuária de Lisboa, pese embora não solicitar a alteração ou apreciar negativamente o clausulado do Regulamento Geral de Tarifas 2025 da APL, questionou e solicitou esclarecimentos sobre vários aspetos, tendo a APL respondido às várias questões colocadas, mas sem alterar a proposta de regulamento tarifário em apreço.

Lisboa, 31 de outubro de 2024