

PARECER N.º 82/AMT/2025

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 APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A. para 2026.
2. O presente projeto de regulamento de tarifas foi apresentado pela APSS, através do seu e-mail de 2025.08.29, contendo os seguintes elementos:
 - 2.1. Projeto de Regulamento de Tarifas da APSS para 2026;
 - 2.2. Memória Justificativa do Projeto de Regulamento de Tarifas da APSS para 2026, incluindo os seguintes anexos:
 - Anexo 1 - Conta de Exploração Analítica por Área de Negócio – Anos 2023, 2024, 2025 (valores estimados) e 2026 (valores previsionais)
 - Anexo 2 - Conta de Exploração Analítica por Tipo de Serviço – Anos 2023, 2024, 2025 (valores estimados) e 2026 (valores previsionais)
 - Anexo 3 - Demonstração dos Resultados – Anos 2023, 2024, 2025 (valores estimados) e 2026 (valores previsionais)
 - Anexo 4 - Taxas e Proveitos Associados ao Regulamento de Tarifas - Anos de 2024, 2025 (valores estimados) e 2026 (valores previsionais).
3. A AMT, através do seu e-mail de 11 de setembro p.p., solicitou à APSS o envio dos relatórios de prestação anual de contas e dos documentos de planeamento e programação, tendo a APSS, em resposta, por email de 17 de setembro p.p., remetido o Plano de Atividades e Orçamento 2025-2027 (PAO 2025-2027), o Relatório e Contas de 2023 e o Relatório de Governo Societário de 2023².
4. Posteriormente, por e-mail datado de 8 de outubro, findo o prazo da consulta pública aos *stakeholders* da proposta de revisão tarifária para 2026, a APSS remeteu as pronúncias

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.

² O Relatório e Contas e o PAO 2025-2027 encontram-se pendentes de aprovação.

recebidas em sede dessa consulta pública, bem como apresentou projetos atualizados do Regulamento de Tarifas da APSS para 2026 e da respetiva memória justificativa.

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 transportes³, tendo em vista a promoção e defesa do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável⁴ e inteligente⁵, 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 Administrações Portuárias (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 Continente⁶, ainda que emitido num contexto anterior à criação da AMT, estabelece que aquele regulamento é um instrumento de desenvolvimento dos

³ Nos termos dos estatutos da AMT e da [Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto](#) (Lei-Quadro das Entidades Reguladoras).

⁴ [Regulação Económica Independente no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, Rodrigues, E. L. \(s.d.\), Revista Concorrência & Regulação - Autoridade da Concorrência.](#)

⁵ As dimensões do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente, envolvem:

- Inclusão - Abrangência e coesão territorial e social, numa perspetiva transgeracional e de acessibilidade extensiva para todas as pessoas, incluindo naturalmente também a mobilidade dos bens, sempre garantindo elevados padrões de segurança;
- Eficiência - Incorpora as exigências de competitividade, de produtividade e de combate ao desperdício, integradas nas diferentes dinâmicas heterogéneas da globalização, incluindo a fragmentação dos mercados, por força de barreiras e de medidas de política da mais diversa natureza;
- Sustentabilidade - Agrega as exigências ambientais, económicas, financeiras e sociais, focada em superar a corrosão do tempo e os ciclos geodinâmicos da natureza, incluindo os efeitos das alterações climáticas, em sintonia com a Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas, para o Desenvolvimento Sustentável, bem como com o Pacto Ecológico Europeu;
- Inteligência - Integra a promoção e implementação de tecnologias inovadoras, para a reconfiguração do ecossistema da mobilidade e dos transportes, numa rede multimodal, equipada com transportes sustentáveis e inteligentes com conectividade de alta velocidade e interoperabilidade plena, tirando pleno partido de soluções digitais e sistemas de transporte inteligentes.

⁶ Aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro](#).

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, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral, bem como “a concorrência salutar dos 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 Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio”*⁷, 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. *consubstancia -se numa orientação de avaliação de âmbito objetivo, mas a sua aplicação prática será sempre concomitante com a apreciação de outros fatores, nomeadamente o enquadramento legal nacional, europeu e internacional, a estratégia empresarial de cada administração portuária e ainda a estratégia nacional e europeia para o setor, pelo que assume um carácter de referência e não de aplicação automática”.*
11. Deste modo, 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 2026, devendo ter em consideração a incerteza da evolução da conjuntura económica, condicionada pelas consequências da situação geopolítica internacional, em particular no que concerne ao abastecimento e preços praticados dos bens e serviços energéticos, mas também os objetivos estratégicos de apoio à dinamização da atividade

⁷ [Deliberação n.º 1025/2018](#), publicada em Diário da República, 2.ª série, n.º 183, de 21 de setembro.

portuária e as perspetivas de digitalização e de sustentabilidade, particularmente em termos da descarbonização.

12. Releva particularmente, ao nível da União Europeia (UE), o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos⁸, 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.

12.2. A fim de contribuir para uma eficiente tarificação 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. Importa igualmente ter presente a Estratégia para os Portos Comerciais do Continente 2025-2035 - PORTOS 5+⁹, que:

13.1. Assenta nos cinco seguintes objetivos estratégicos:

- Mais investimento e crescimento;

⁸ 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](#).

⁹ A Estratégia para os Portos Comerciais do Continente 2025-2035 – PORTOS 5+, foi aprovada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2025, publicada no Diário da República N.º 154, 1.ª série, de 12 de agosto](#).

- Mais descarbonização e sustentabilidade;
- Mais intermodalidade e conectividade;
- Mais digitalização e automação;
- Mais integração e segurança.

13.2. Constitui-se como um instrumento estratégico coordenado e integrado entre portos, comunidades portuárias e municípios, por forma a estimular o crescimento da atividade portuária, antevendo as necessidades da economia, possibilitando planear e programar:

- A adaptação atempada das capacidades;
- O aumento do investimento privado;
- O lançamento atempado de concessões de terminais e serviços;
- O aumento da oferta mais sustentável e competitiva, promovendo a concorrência;
- A melhoria da relação porto-cidade.

13.3. Considera uma abordagem estratégica integrada e coordenada entre os portos comerciais do continente, que promova mais concorrência e robusteça todo o sistema portuário nacional, exigindo a redefinição das suas vocações estratégicas principais e complementares, mais concretamente, para o caso do porto de Setúbal, a especialização na carga contentorizada, carga industrial e veículos novos, e afirmação no mercado dos granéis sólidos e nos *clusters* eólico, náutica, estaleiro naval e aquacultura, de forma simbiótica com a cidade e os ecossistemas naturais do Estuário do Sado e Arrábida. Assinala, ainda, a reavaliação do modelo de gestão do porto de Sesimbra.

13.4. Apresenta objetivos de crescimento da movimentação de carga e passageiros no sistema portuário comercial do continente, atingindo em 2035; 125 milhões de toneladas (+50% face a 2023), 6,5 milhões de TEU¹⁰ (+70%) e 3 milhões de passageiros (+30%), com base numa estratégia de captação de tráfego, incluindo a transferência de carga atualmente transportada por rodovia nas ligações ao

¹⁰ Unidade equivalente de contentores de 20 pés.

Norte da Europa, onde persiste uma elevada quota deste modo de transporte, a recuperação de carga portuguesa que utiliza portos espanhóis e a captação de carga proveniente de Espanha, alargando o *hinterland* dos portos nacionais até Madrid e ao centro da Península Ibérica.

No caso concreto do porto de Setúbal, os objetivos para 2035 passam pelo incremento da movimentação de carga até 10 milhões de toneladas (+55%), impulsionado pela carga geral fracionada, carga *roll on- roll off* (ro-ro), carga contentorizada e de projeto, e granéis.

- 13.5.** Ao nível de investimento, a estratégia aponta para um investimento total nos portos comerciais do continente de quase 4 mil milhões €, entre 2025 e 2035, correspondendo no caso do porto de Setúbal a 630 milhões € (M€), tendo em vista a implementação das seguintes medidas:

Tabela 1 – Medidas no Porto de Setúbal (2025-2035)

Porto	+ Investimento e Crescimento	+ Descarbonização e Sustentabilidade	+ Intermodalidade e Conectividade	+ Digitalização e Automação	+ Integração Local, Regional e Setorial
Setúbal	<p>Expandir a capacidade no segmento <i>roll-on roll-off</i> na importação e exportação, adequando às necessidades das unidades industriais e criando valor logístico no porto.</p> <p>Preparar a expansão das capacidades do porto nos segmentos da carga geral /projeto e carga multimodal e graneis.</p> <p>Expandir a atividade dos estaleiros para apoio a novos segmentos do <i>cluster</i> da energia eólica e da economia circular dos navios.</p>	<p>Implementar sistemas de OPS e incluir nas novas concessões exigências de eletrificação de equipamentos e tratamento de resíduos, eliminando a poluição no ar, o ruído e no Estuário do Sado.</p> <p>Desenvolver soluções logísticas com a comunidade logística e local que permitam a atração de novos <i>clusters</i> industriais da economia circular e economia verde, com a proteção e regeneração de ecossistemas.</p> <p>Estabelecer fortes compromissos com a proteção ambiental e a regeneração dos ecossistemas do Estuário do Sado.</p>	<p>Eletrificar o "last-mile" ferroviário no porto, promovendo maior capacidade e conectividade sustentável.</p> <p>Consolidar as acessibilidades marítimas e o aumento sustentável da capacidade do interface ferroviário ao porto de Setúbal.</p> <p>Consolidar as acessibilidades e terraplenos do Porto de Setúbal como porto de movimentação de carga militar.</p>	<p>Promover o reforço da Cibersegurança e a automação dos terminais.</p> <p>Promover sistemas de inteligência artificial e automação para o controlo e a otimização da logística dos navios, dos comboios e camiões, das cargas e dos terminais portuários.</p>	<p>Consolidar o planeamento integrado com a cidade de Setúbal e a transferência de áreas sem funções portuárias para o município.</p> <p>Promover, com o município, o desenvolvimento privado de infraestruturas para náutica de recreio e cruzeiros.</p> <p>Promover projetos de integração das comunidades locais no desenvolvimento sustentável do porto e do Sado.</p>

Fonte: Estratégia para os Portos Comerciais do Continente 2025-2035 - PORTOS 5+

- 14.** Será de relevar ainda que a Estratégia PORTOS 5+ prevê que as propostas de alterações legislativas e regulamentares de simplificação administrativa e fomento da competitividade que se verifiquem necessárias para atingir os objetivos da estratégia deverão ser apresentadas até ao final do corrente ano de 2025, no âmbito as quais se anota a referência a uma revisitação ao sistema tarifário dos portos.

- 15.** Tendo por base as mencionadas linhas de orientação da AMT relativas aos procedimentos de aprovação e atualização de regulamentos de tarifas das AP do continente, a Taxa de Rentabilidade de Referência (TRR), considerada como referencial

para a avaliação das propostas de revisão dos regulamentos de tarifas das AP para o ano de 2026, é de +18,03%¹¹.

- 16.** Foi celebrado um Acordo, em finais de 2024, relativo a um regime especial de pré-reforma dos pilotos de portos e das barras, entre as Administrações Portuárias, o Sindicato dos Capitães, Oficiais, Pilotos, Comissários e Engenheiros da Marinha Mercante (OFICIAISMAR), o Sindicato de Capitães e Oficiais da Marinha Mercante (SINCOMAR), o Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado e de Entidades com Fins Públicos (STE) e o Sindicato Nacional dos Trabalhadores das Administrações Portuárias (SNTAP), o qual passou a ter efeitos com o despacho de homologação, de 2025.01.24, de S.Ex.^{as} o Ministro das Infraestruturas e Habitação e o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, que, essencialmente, no que reporta particularmente à Tarifa de Pilotagem que integra os regulamentos gerais de tarifas (RT) em apreciação:

16.1. Permite o acesso ao regime de pré-reforma ao *“trabalhador que perfaça, pelo menos 61 anos de idade e possua, pelo menos, 15 anos de serviço prestado nas Administrações Portuárias, no Instituto Nacional de Pilotagem e Portos ou no Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, em funções de piloto”, tendo “direito a receber da entidade patronal uma prestação equivalente a 75% da retribuição correspondente ao exercício efetivo à data de entrada no regime de pré-reforma”*.

16.2. Determina que *“os encargos decorrentes deste regime de pré-reforma serão assegurados por um acréscimo específico na taxa de pilotagem, de cada Administração Portuária, a prever nos termos adequados”*.

- 17.** 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.

- 18.** 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

¹¹ A AMT informou as AP do valor da TRR relativa à avaliação das propostas de revisão dos regulamentos de tarifas para 2026, através de e-mail de 2025.07.07.

serviços, sempre num caminho de promoção da competitividade e concorrência saudável no setor.

II. PARECER DA AMT

II.1. Conjuntura Macroeconómica

19. O setor do transporte marítimo atravessa atualmente uma conjuntura de crescente complexidade, impulsionada pela instabilidade geopolítica e por um quadro de comércio global em evolução e incerto, enfrentando esta indústria condições extraordinariamente voláteis e imprevisíveis.

19.1. É reconhecida a continuidade da conjuntura macroeconómica adversa para o comércio marítimo internacional e cadeias de abastecimento globais, e, consequentemente, também com impacte na atividade portuária, para a qual concorre um cenário de políticas comerciais em rápida mudança, em particular com origem nos Estados Unidos da América (EUA), marcado por uma série de novas tarifas que afetam as economias de todo o mundo, destabilizando as cadeias de abastecimento globais, rotas de navegação, redes de escalas portuárias e o respetivo planeamento estratégico.

19.2. À já prolongada crise geopolítica internacional decorrente dos conflitos militares na Ucrânia e no Médio Oriente, adita-se a intensificação das tensões geopolíticas que continuam a afetar a navegação no Mar Vermelho e no Mar Negro, bem como o risco de distúrbios nos últimos meses no Estreito de Ormuz que é uma artéria crucial para o comércio global de petróleo.

19.3. A mencionada volatilidade reflete-se nos mercados de frete, no comércio e nos custos do transporte marítimo, com impactos especialmente significativos para países menos desenvolvidos ou em desenvolvimento.

20. Sublinham-se, igualmente, os desenvolvimentos regulatórios e alterações tecnológicas, que trazem novos desafios e oportunidades, com implicações para todos os setores e partes interessadas da indústria do transporte marítimo.

20.1. São exemplos, o Marco de Emissões Líquidas Zero, da Organização Marítima Internacional, com um conjunto de instrumentos regulamentares preliminares para a redução das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) no transporte marítimo¹², bem como a já operada inserção do transporte marítimo no sistema

¹² Estes instrumentos regulamentares preliminares foram acordados em abril de 2025 e está perspetivada a sua adoção formal em outubro de 2025.

de comércio de licenças de emissão de GEE na União Europeia e com consequências monetárias efetivas no corrente ano, as quais se encontram ainda a ser digeridas pela indústria do transporte marítimo, aumentando as incertezas e potenciais custos de conformidade e investimento dos armadores.

- 20.2.** Envolve, nomeadamente, combustíveis alternativos com baixo teor de carbono, que serão essenciais para se atingirem as metas setoriais de redução de emissões, mas que podem também apresentar riscos de poluição e de lesões pessoais que necessitam de ser considerados, atenta a necessidade de proteção efetiva dos direitos dos marítimos e sua necessidade de formação e qualificação diante das rápidas mudanças tecnológicas associadas.
- 20.3.** Não poderá também deixar de ser referenciada a digitalização e os avanços em matéria de tecnologia e inteligência artificial, que oferecem oportunidades importantes, incluindo a melhoria do desempenho portuário, bem como da facilitação do comércio e do transporte, sendo, a par, necessárias estratégias adequadas de cibersegurança para reduzir a vulnerabilidade a riscos e ameaças cibernéticas potencialmente crescentes.
- 21.** Efetivamente, vive-se na atualidade um período marcado pela incerteza, com dinâmicas sociais e económicas em aceleração, em que forças de mudança de diferentes naturezas se cruzam, umas colidindo e outras reforçando-se mutuamente, daí resultando, por um lado, riscos significativos, mas por outro, também, oportunidades relevantes, abrindo campos de possibilidades a um país como Portugal, que se proponha a dar um salto no seu perfil de especialização produtivo, e para o qual o sistema portuário nacional desempenha um papel de relevo.
- 21.1.** Num exercício prospetivo realizado pela Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública (REPLAN), com suporte no Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP), materializado num relatório recente sobre as megatendências para 2050¹³, são identificadas nove megatendências para o ano horizonte de 2050, que relevam enquanto processos de transformação de longa duração, com âmbito alargado e impacto profundo,

¹³ Relatório "[Megatendências 2050. O Mundo em Mudança. Impactos em Portugal](#)". REPLAN, 2025

observáveis no presente e que continuarão a exercer a sua influência durante décadas.

- 21.2.** Estas megatendências traduzem-se em oportunidades, incertezas e ameaças, conforme ilustrado na tabela seguinte:

Tabela 1 –Megatendências para 2050 - Oportunidades, Incertezas e Ameaças

Megatendências	Oportunidades	Incertezas	Ameaças
Agravamento das alterações climáticas	Liderança climática Resiliência às alterações climáticas Melhores cidades para viver Agricultura e natureza Mobilidade sustentável Economia de baixo carbono	Redução das emissões Atitudes na transição climática Adaptação	Fenómenos extremos insegurança Alimentar Refugiados climáticos Degradação dos ecossistemas Ameaças à saúde humana
Pressão crescente sobre os recursos naturais	Independência energética Proteger a natureza Sistemas agrícolas Exploração sustentável Gestão participada	Recursos hídricos ibéricos Ecossistemas Zona Económica Exclusiva	Escassez de água Transição comprometida Biodiversidade e ecossistemas Desigualdades Produção agrícola
Evoluções demográficas divergentes	Envelhecimento saudável Apoio às famílias Imigração motor de renovação Novos setores 500 milhões de falantes de Português	Índice de fecundidade Imigração em Portugal Coesão intergeracional	Idadismo Pressão sobre a habitação e serviços Paredes invisíveis Trabalho e parentalidade Ecos de abandono Vazio no mercado de trabalho
Um mundo mais urbano	Cidades inteligentes Mobilidade sustentável Espaço da lusofonia Formas de envolvimento cívico Repovoamento do interior	Padrão de ocupação do território Adaptação às alterações climáticas Desenvolvimento metropolitano Tecnologia para a sustentabilidade Políticas públicas	Pressão urbana Crise habitacional Refugiados climáticos Diminuição da coesão social Modelos de planeamento
Um mundo mais digital	Portugal conectado Mais informação Inteligência artificial e produtividade Serviços públicos A nova era da educação	Grandes plataformas Futuro da inteligência artificial O futuro da cibersegurança	Algoritmos opacos Os vencidos da digitalização O labirinto regulatório Digitalização insustentável Desinformação Fim da privacidade Saúde mental e isolamento
Aceleração do desenvolvimento tecnológico	Liderança energética Ecossistema de investimento O potencial do oceano Educação e formação Tecnologia e saúde	Regulamentação Robotização Acesso à saúde	Condições de trabalho Exclusão social A corrida tecnológica Território e ambiente
Diversificação e mudança dos modelos económicos	Nova geopolítica Complexidade da economia Cadeias logísticas Emprego e formação Eficiência de recursos financeiros	Comércio internacional Digitalização Europa	Perda de competitividade Dependência face ao exterior Condições de trabalho Rotas marítimas Os vencidos da transição energética
Um mundo multipolar	Relação com o Sul global Cidadania revigorada Antecipação de crises Reforço da Língua Portuguesa Espaço marítimo	As escolhas dos EUA As escolhas da China Ordem internacional Evolução da UE	Organizações internacionais Probabilidade de conflitos ameaças híbridas Mudança tecnológica <i>Entre Cila e Caríbdís ("entre a espada e a parede")</i>
Novos desafios à democracia	Diminuir as desigualdades Tecnologia e democracia Cidadania ativa Novos serviços Nova geração de políticas	Trajetória das desigualdades Elites face ao autoritarismo Estados e grandes tecnológicas Organizações multilaterais	Descrença na democracia Informação falsa e discurso de ódio Polarização Dependência tecnológica Instabilidade como norma Sacrificar a democracia

Fonte: REPLAN

22. As previsões económicas da Primavera de 2025 da Comissão Europeia (CE)¹⁴, destacam um crescimento moderado num contexto de incerteza económica mundial, em linha com as referências anteriores, e assinalando que, no início do corrente ano a economia da UE se encontrava numa situação mais sólida do que o prognosticado, prevendo-se que continue a crescer a um ritmo modesto ao longo do ano e que esse crescimento registre uma aceleração em 2026, não obstante o aumento da incerteza política e das tensões comerciais a nível mundial.

22.1. Estas previsões apontam para um crescimento em 2025 do Produto Interno Bruto (PIB) real de 1,1% na UE e de 0,9% na Zona Euro, segundo o ritmo idêntico ao registado em 2024, devendo acelerar em 2026 para 1,5% na UE e 1,4 % na Zona Euro.

Por sua vez, a inflação global na Zona Euro deverá abrandar de 2,4% em 2024 para uma média de 2,1% em 2025 e de 1,7% em 2026. Na UE, a inflação deverá obedecer a uma dinâmica semelhante e passar de um nível ligeiramente mais elevado em 2024 para um nível ligeiramente abaixo dos 2% em 2026 (ver Tabela 2).

Tabela 2 – Previsões Económicas da Comissão Europeia - Primavera de 2025 – União Europeia

PIB	Inflação	Défice	Desemprego
<i>UE:</i>	<i>UE:</i>	<i>UE:</i>	<i>UE:</i>
2024: 1.0%	2024: 2.6%	2024: -3.2%	2024: 5.9%
2025: 1.1%	2025: 2.3%	2025: -3.3%	2025: 5.9%
2026: 1.5%	2026: 1.9%	2026: -3.4%	2026: 5.7%
<i>Área do euro:</i>	<i>Área do euro:</i>	<i>Área do euro:</i>	<i>Área do euro:</i>
2024: 0.9%	2024: 2.4%	2024: -3.1%	2024: 6.4%
2025: 0.9%	2025: 2.1%	2025: -3.2%	2025: 6.3%
2026: 1.4%	2026: 1.7%	2026: -3.3%	2026: 6.1%

Fonte: Comissão Europeia

22.2. Apontam para perspetivas mais pessimistas, que se devem, em grande parte, a um enfraquecimento das perspetivas comerciais a nível mundial e a um aumento da incerteza em matéria de política comercial, tendo como base certos

¹⁴ Previsões económicas mais atualizadas da CE, emitidas em 19 de maio de 2025, disponíveis em https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/e9de23c8-b161-40d0-9ad7-e04a25500023_en?filename=ip318_en.pdf&prefLang=pt.

pressupostos em termos de direitos aduaneiros, tais como os direitos sobre as importações aplicados pelos EUA às mercadorias provenientes da UE, e praticamente de todos os parceiros comerciais, se manterem em 10%.

- 22.3.** Mas, também, aludem a uma economia resiliente, sem prejuízo da situação de incerteza igualmente afetar a procura interna, prevendo-se uma recuperação moderada dos investimentos, mas menos acentuada que a CE tinha previsto no outono passado, uma vez que uma atividade global menos intensa reduz as necessidades de capital.

Prevê que os investimentos aumentem 1,5% em 2025 e que registem uma aceleração de 2,4% em 2026, impulsionada pelos investimentos em infraestruturas e no setor da investigação e desenvolvimento, graças também ao apoio prestado através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e do Fundo de Coesão, bem como à recuperação registada a nível da construção residencial, devendo ainda os investimentos em equipamentos registar um aumento em 2026.

- 22.4.** A situação ao nível do mercado de trabalho continua a ser robusta e assiste-se a um aumento dos salários reais, com perspetivas de os trabalhadores poderem recuperar o poder de compra perdido nos últimos anos devidos ao aumento da inflação, contudo, é perspetivada a desaceleração do crescimento dos salários em 2025 e 2026.

- 22.5.** Releva o aumento da incerteza no contexto das tensões comerciais mundiais, com o aumento da fragmentação do mercado mundial a poder fazer abrandar o crescimento do PIB e relançar pressões inflacionistas, sendo ainda provável que as perspetivas orçamentais possam vir a piorar.

- 22.6.** Numa ótica mais positiva, são identificadas, designadamente, as seguintes possibilidades:

- Um novo desanuviamento das tensões comerciais entre a UE e os EUA, ou uma expansão mais rápida do comércio da UE com outros países, nomeadamente através de novos acordos de comércio livre, que poderão sustentar o crescimento da UE;
- A introdução de reformas que visem impulsionar a competitividade, como o aprofundamento do Mercado Único e a promoção da União da Poupança e

dos Investimentos, bem como a implementação de um ambicioso programa de simplificação, potenciando uma maior resiliência da economia da UE.

23. O boletim económico do Banco Central Europeu (BCE), de setembro de 2025¹⁵, assinala que o Conselho do BCE, na sua reunião de 2025.09.11, decidiu manter as três taxas de juro diretoras, estando determinado a assegurar que a inflação se estabilize na meta dos 2% a médio prazo. As projeções macroeconómicas de setembro de 2025 do BCE para a Zona Euro apresentam um quadro semelhante ao projetado em junho, ou seja, que a inflação geral seja, em média, de 2,1% em 2025, 1,7% em 2026 e 1,9% em 2027, devendo, por sua vez, a economia crescer 1,2% em 2025, ou seja, com uma revisão em alta relativamente à estimada em junho (0,9%), mas projetando um crescimento ligeiramente menor em 2026, de 1%, e permanecendo a previsão de crescimento para 2027 inalterada (1,3%).

23.1. Os indicadores de sondagem sugerem que tanto a indústria, quanto o setor dos serviços, continuem a crescer, sinalizando um impulso subjacente positivo na economia.

23.2. Apesar da procura de mão de obra estar a diminuir, o mercado de trabalho permanece como um ponto forte, com uma taxa de desemprego de 6,2% em julho de 2025, sendo suscetível de potenciar o consumo interno, em especial se os consumidores economizarem uma parcela menor dos seus rendimentos, beneficiando das reduções anteriores das taxas de juro do Conselho do BCE.

23.3. As tarifas comerciais e a incerteza associada têm contribuído para fortes flutuações, projetando-se igualmente uma maior volatilidade no segundo semestre de 2025. Apesar do novo acordo entre os EUA e a UE implique tarifas mais altas sobre as exportações, foi reduzida a incerteza em relação à política comercial, embora o impacto global da mudança só se torne claro com o tempo.

23.4. Por sua vez, as condições de financiamento menos restritivas, principalmente refletindo decisões recentes de política monetária, bem como uma recuperação da procura externa em 2027, deverão apoiar perspetivas de crescimento.

¹⁵ [European Central Bank.Eurosystem. Economic Bulltin. Issue 6 / 2025.](#)

- 23.5.** Os principais riscos ao crescimento económico relacionam-se com um eventual novo agravamento nas relações comerciais, que poderão reduzir as exportações e afetar negativamente o investimento e o consumo.
- 23.6.** Por outro lado, gastos infraestruturais mais elevados que o esperado, juntamente com reformas que aumentem a produtividade, poderiam impulsionar o crescimento, a par de uma melhoria na confiança empresarial ser suscetível de estimular o investimento privado.
- 24.** No que concerne especificamente a Portugal, as previsões económicas da Primavera de 2025 da CE apontam para que a procura interna continue a apoiar o crescimento da economia portuguesa, enquanto as exportações de bens enfrentam fatores adversos significativos, devido às tensões comerciais mundiais.
- 24.1.** A atividade económica deverá manter uma trajetória de crescimento sólida, apesar de diversos fatores adversos, tais como a escalada das tensões comerciais mundiais, prevendo-se que o PIB cresça com moderação, passando de 1,9% em 2024 para 1,8% em 2025, uma vez que a forte procura interna é compensada por recuos na procura externa. Por sua vez, perspectiva que o crescimento melhore em 2026, para 2,2%.

A inflação global retomou a sua trajetória descendente no primeiro trimestre de 2025, após um aumento temporário no final de 2024, projetando-se que a inflação abrande de 2,7% em 2024 para 2,1% em 2025 e 2% em 2026, bem como que a oferta de mão de obra e o emprego continuem a aumentar, conduzindo a uma queda marginal do desemprego de 6,5% em 2024 para 6,4% em 2025 e 6,3% em 2026 (ver Tabela 3).

Tabela 3 – Previsões Económicas da Comissão Europeia – Primavera de 2025 – Portugal

Indicadores	2024	2025	2026
Crescimento do PIB (% , em yoy)	1,9	1,8	2,2
Inflação (% , yoy)	2,7	2,1	2,0
Desemprego (%)	6,5	6,4	6,3
Saldo das administrações públicas (% do PIB)	0,7	0,1	-0,6
Dívida pública bruta (% do PIB)	94,9	91,7	89,7
Saldo da balança corrente (% do PIB)	1,7	1,2	0,9

Fonte: Comissão Europeia

- 24.2.** Os salários deverão continuar a aumentar ligeiramente acima do PIB nominal, atentas as condições de trabalho em setores como as tecnologias de informação e construção.
- 24.3.** Prevê que a prossecução de uma política orçamental expansionista possa transformar o excedente da Administração Pública num défice em 2026, sendo que os riscos na perspetiva fiscal estão relacionados, designadamente, com os atuais pedidos de reequilíbrio financeiro das parcerias público-privadas e com as vulnerabilidades financeiros no setor das empresas públicas.
- 25.** A nível nacional, o Banco de Portugal (BdP), no seu boletim económico de junho de 2025¹⁶, aponta para um crescimento da economia portuguesa em 1,6% em 2025, 2,2% em 2026 e 1,7% em 2027, bem como a estabilização da inflação em valores inferiores a 2%, entre 2025 e 2027 (ver Tabela 4).

¹⁶ Boletim Económico de Junho de 2025, do Banco de Portugal, disponível em https://www.bportugal.pt/sites/default/files/documents/2025-06/be_jun2025.pdf.

Tabela 4– Projeções do Banco de Portugal: 2025-2027 (Junho 2025)

	Pesos 2024	BE junho 2025				BE março 2025			
		2024	2025 ^(p)	2026 ^(p)	2027 ^(p)	2024	2025 ^(p)	2026 ^(p)	2027 ^(p)
Produto interno bruto (PIB)	100,0	1,9	1,6	2,2	1,7	1,9	2,3	2,1	1,7
Consumo privado	61,3	3,2	2,2	2,0	1,9	3,2	2,8	1,8	1,8
Consumo público	16,8	1,1	1,0	1,0	0,7	1,1	1,1	0,8	0,4
Formação bruta de capital fixo (FBCF)	19,8	3,0	2,1	5,8	0,1	2,3	3,9	4,4	0,1
Procura interna	98,2	2,6	2,3	2,5	1,3	2,5	2,3	2,2	1,2
Exportações	46,5	3,4	1,7	2,6	2,9	3,4	2,7	2,9	3,0
Importações	44,7	4,9	3,4	3,2	2,2	4,8	2,8	3,0	2,0
Emprego ^(a)		1,6	1,4	0,7	0,5	1,6	1,3	0,7	0,4
Taxa de desemprego ^(b)		6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4
Balança corrente e de capital (% PIB)		3,3	3,9	4,5	3,0	3,3	4,5	4,6	3,7
Balança de bens e serviços (% PIB)		2,3	1,6	1,7	2,0	2,3	2,4	2,5	3,0
Índice harmonizado de preços no consumidor (IHPC)		2,7	1,9	1,8	1,9	2,7	2,3	2,0	2,0
Excluindo bens energéticos e alimentares		2,7	2,5	2,0	2,0	2,7	2,5	2,2	2,2
Deflator do PIB		4,5	2,7	2,4	2,4	4,3	2,9	2,5	2,3
Saldo orçamental (% PIB)		0,7	-0,1	-1,3	-0,9	-	-	-	-
Dívida pública (% PIB)		94,9	91,1	88,4	85,8	-	-	-	-

Fontes: Banco de Portugal e INE. | Notas: (p) — projetado, % — percentagem. As atuais projeções enquadram-se no exercício de projeção do Eurosistema de junho de 2025, com fecho de dados a 21 de maio e divulgado no dia 5 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.

São igualmente destacados, pelo BdP, os seguintes aspetos:

- 25.1.** O crescimento da atividade continuará a ser acompanhado por aumentos do emprego e ganhos reais do rendimento das famílias, sendo que a aceleração em 2026 tem subjacente a hipótese de uma recuperação do atraso na execução dos fundos do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR);
- 25.2.** As tensões comerciais e a maior incerteza limitam a atividade económica, mas os efeitos do alívio das condições financeiras, das maiores entradas de fundos da UE e da robustez do mercado de trabalho dominam em 2026;
- 25.3.** A contração da atividade no primeiro trimestre do ano não foi antecipada, explicando em larga medida a revisão em baixa do crescimento do PIB em 2025 face ao anteriormente previsto;
- 25.4.** A composição do crescimento altera-se no horizonte de projeção, quando comparado com 2024, sendo relativamente mais apoiado pelo investimento em 2025 e nas exportações em 2027;
- 25.5.** No mercado de trabalho, projeta-se um abrandamento do emprego e dos salários, mantendo-se a taxa de desemprego em valores baixos;

- 25.6.** Os riscos em torno das projeções são significativos, sendo predominantemente negativos para o crescimento da atividade e equilibrados para a inflação;
- 25.7.** A manutenção dos equilíbrios macroeconómicos da economia portuguesa é uma condição necessária para enfrentar um enquadramento internacional desfavorável.
- 26.** A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), no seu documento de perspetivas económicas, de junho de 2025¹⁷, apresenta as seguintes constatações relativamente a Portugal:
- 26.1.** O crescimento real do PIB deverá fixar-se nos 1,9 % em 2025 e 2026, devendo a inflação abrandar, nesse mesmo período, para 2,1%, atenta a subida dos preços das importações e a manutenção da elevada procura de mão de obra (ver Tabela 5).

¹⁷ [OECD Economic Outlook. Tackling Uncertainty, Reviving Growth June 2025.](#)

Tabela 5 – Previsões Económicas para Portugal da OCDE (Junho 2025)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
	Preços correntes, em EUR bilhões	Variação percentual, volume (preços de 2021)				
Portugal						
PIB a preços de mercado	216.5	7.0	2.6	1.9	1.9	1.9
Consumo privado	137.1	5.6	1.9	3.2	2.8	1.6
Consumo das administrações públicas	40.1	1.7	0.6	1.1	1.2	1.0
Formação bruta de capital fixo	44.4	3.3	3.6	3.0	3.2	3.7
Procura interna final	221.6	4.4	2.0	2.8	2.6	1.9
Constituição de existências¹	0.9	0.3	-0.3	-0.1	-0.2	0.1
Procura interna total	222.5	4.7	1.7	2.6	2.4	2.0
Exportação de bens e serviços	89.9	17.2	3.8	3.4	1.3	2.6
Importação de bens e serviços	96.0	11.3	1.8	4.9	2.3	2.7
Exportações líquidas¹	- 6.0	2.1	1.0	-0.7	-0.4	0.0
Por memória						
Deflator do PIB	—	5.3	7.0	4.5	2.5	2.1
Índice harmonizado de preços no consumidor (IHPC)	—	8.1	5.3	2.7	2.1	2.1
IHPC, excluindo alimentares e energéticos²	—	5.0	5.4	2.7	2.4	2.2
Taxa de desemprego (% da população ativa)	—	6.1	6.5	6.4	6.4	6.4
Rácio de poupança líquida das famílias (% do rendimento disponível)	—	-2.0	-1.3	3.4	5.0	4.6
Saldo financeiro das administrações públicas³ (% do PIB)	—	-0.3	1.2	0.7	0.2	-0.3
Dívida bruta das administrações públicas (% do PIB)	—	114.3	104.8	100.6	97.7	95.5
Dívida bruta das administrações públicas, definição de Maastricht⁴ (% do PIB)	—	111.2	97.7	94.9	92.0	89.8
Saldo da balança corrente (% do PIB)	—	-2.0	0.6	2.2	1.1	1.1

1. Contribuição para variações no PIB real, valor atual na primeira coluna.

2. Índice harmonizado de preços no consumidor excluindo alimentação, energia, álcool e tabaco.

3. De acordo com a definição das contas nacionais.

4. A definição de Maastricht para a dívida da administração pública inclui apenas empréstimos, títulos de dívida e depósitos em moeda, com dívida pelo valor de face e não pelo valor de mercado.

Fonte: Base de dados Perspectivas Económicas da OCDE, n.º 117.

- 26.2.** A restritividade do mercado de trabalho, os aumentos do salário mínimo e a descida dos níveis históricos de poupança farão aumentar o consumo privado, devendo uma execução mais célere do PRR impulsionar o consumo e o investimento público.
- 26.3.** O crescimento das exportações deverá continuar a desacelerar devido ao abrandamento da procura global, ao aumento das barreiras comerciais e à taxa aduaneira de 10% imposta pelos EUA às importações de produtos portugueses, nomeadamente o aço e os automóveis.
- 26.4.** A política orçamental irá manter a orientação expansionista, devendo a execução do PRR e a redução dos impostos sobre as famílias e as empresas aumentar a procura interna, enquanto os excedentes orçamentais persistentes potenciarão uma descida da dívida pública para 89.8% do PIB em 2026.

- 26.5.** A redução das barreiras à entrada no setor dos serviços, nomeadamente do comércio retalhista, uma maior simplificação da regulamentação, a melhoria dos serviços de aconselhamento aos estudantes e trabalhadores, e da oferta de serviços de cuidados para a infância, estimulariam o investimento e a produtividade.
- 26.6.** Para fazer face ao rápido envelhecimento da população e às necessidades significativas de investimento, nomeadamente em capital humano, será necessário promover o crescimento sustentado da produtividade, criar mais emprego e tornar a despesa pública mais eficiente, mantendo simultaneamente a dívida pública numa firme trajetória descendente.
- 26.7.** A médio prazo, a realização sistemática de análises da despesa pública permitiria fazer face às pressões crescentes sobre a despesa decorrentes do envelhecimento da população e das grandes necessidades de investimento.
- 26.8.** Importa dar continuidade à adoção de novas normas contabilísticas, desenvolver a orçamentação baseada no desempenho e reduzir a despesa fiscal, de forma a melhorar a eficiência da despesa pública e ajudar a reorientar a sua estrutura para o investimento.
- 27.** Entretanto, a proposta de Orçamento do Estado para 2026 (OE 2026), submetida pelo Governo à Assembleia da República em 9 de outubro de 2025, que, de acordo com o relatório que acompanha o OE 2026, visa dar *“continuidade à agenda transformadora iniciada em abril de 2024 com a tomada de posse do XXIV Governo e reforçada com o início de funções do XXV Governo, em junho de 2025”*, assenta nos seguintes 10 eixos principais:
- I. “Uma política de rendimentos que valoriza o trabalho e a poupança, o mérito e a Justiça Social;*
 - II. Reforma do Estado e guerra à burocracia: descomplicar a vida dos cidadãos e das empresas;*
 - III. Criar riqueza, acelerar a economia e aumentar o valor acrescentado;*
 - IV. Imigração regulada e humanista;*
 - V. Serviços essenciais a funcionar para todos e com qualidade, com complementaridade entre oferta pública, privada e social;*

- VI.** *Segurança mais próxima, justiça mais rápida e combate à corrupção;*
- VII.** *Construir Portugal: mobilização de todos para ultrapassar a crise da habitação;*
- VIII.** *Novas infraestruturas que projetam o País;*
- IX.** *Água que Une: salvaguardar o futuro;*
- X.** *Plano de reforço estratégico de investimento em defesa.”.*

Esse mesmo relatório aponta, sinteticamente, para o seguinte cenário macroeconómico¹⁸:

- 27.1.** O PIB deverá apresentar um crescimento de 2% em 2025 e de 2,3% em 2026, beneficiando da aceleração da formação bruta de capital fixo (FBCF), refletindo o perfil esperado de fundos europeus;
- 27.2.** Está projetado um crescimento do consumo privado de 3,4% e do consumo público de 1,5% no corrente ano de 2025, seguido de um abrandamento para ambos em 2026, respetivamente 2,7% e 1,2%;
- 27.3.** Fruto de desafios da conjuntura internacional, marcada por tensões comerciais, incerteza geopolítica e desempenho mais fraco dos principais parceiros europeus, as exportações portuguesas, em volume, têm sofrido um abrandamento, bastante inferior ao das importações, resultando num contributo negativo da procura externa líquida para a variação homóloga do PIB, que se continua a agravar desde 2024 em resultado da evolução da componente de bens.

Com efeito, tendo por base as estatísticas de bens do comércio internacional, quando excluídas as transações sem transferência de propriedade, as exportações nominais registaram uma quebra de -0,6%, em termos homólogos, no primeiro semestre deste ano, contudo antecipa-se alguma recuperação na segunda metade de 2025, tendo em conta a redução da incerteza quanto à política comercial, admitindo-se que as exportações se possam saldar no final do ano por um crescimento de 1,5% e evoluir para 1,8% em 2026;

- 27.4.** No conjunto dos oito primeiros meses de 2025 a inflação, medida pelo do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), foi de 2,2%, prevendo-se que o

¹⁸ [Orçamento de Estado 2026 Entidade Orçamental](#)).

mesmo atinja 2,4% no final do ano, antevendo-se que se reduza para 2,1% em 2026, ou seja, um valor próximo do objetivo da política monetária do BCE;

- 27.5.** Ao nível do mercado de trabalho, está previsto que o emprego cresça 1,7% em 2025 e 0,9% em 2026, aproximadamente em linha com a elasticidade histórica do emprego face à atividade.

Neste contexto, a taxa de desemprego deverá reduzir-se de 6,4% em 2024 para 6,1% em 2025 e 6% em 2026.

- 27.6.** É esperado para 2025 um aumento ligeiro da capacidade de financiamento da economia portuguesa, relativamente ao ano anterior (2024: 2,8%; 2025: 3,1%), e se mantenha em torno de 3% em 2026

- 27.7.** Na Tabela 6 sintetiza-se o cenário macroeconómico 2025-2026 constante do Relatório do OE 2026.

Tabela 6 – Cenário macroeconómico 2025-2026 (Relatório do OE 2026)

(percentagem, pontos percentuais)

	2024	2025 ^e	2026 ^p
	INE	MF - OE2026	
		out/25	
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)			
PIB	2,1	2,0	2,3
Consumo privado	3,0	3,4	2,7
Consumo público	1,5	1,5	1,2
Investimento (FBCF)	4,2	3,6	5,5
Exportações de bens e serviços	3,1	1,5	1,8
Importações de bens e serviços	4,8	4,0	3,6
Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)			
Procura interna	2,9	3,2	3,1
Procura externa líquida	-0,7	-1,2	-0,9
Evolução dos preços (taxa de variação, %)			
Deflator do PIB	4,8	3,6	2,5
IHPC	2,7	2,4	2,1
Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %)			
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	0,7	1,7	0,9
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,4	6,1	6,0
Produtividade aparente do trabalho	1,4	0,3	1,4
Remunerações por trabalhador	7,5	5,4	5,3
Saldo das balanças corrente e de capital (em % do PIB)			
Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	2,8	3,1	3,0
Saldo da balança corrente	1,7	1,1	0,7
do qual: saldo da balança de bens e serviços	1,8	1,4	0,9
Saldo da balança de capital	1,0	2,0	2,3

Nota: ^e estimativa; ^p previsão.

Fontes: Instituto Nacional de Estatística; Ministério das Finanças.

II.2. Enquadramento da Proposta da APSS

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

28.1. 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.

- 28.2.** 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.
- 29.** 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.
- 29.1.** 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.
- 29.2.** 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.
- 29.3.** 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.
- 30.** 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.

- 31.** Importa ainda sublinhar a importância da diversificação das atividades portuárias, devendo os portos evoluir no sentido de se tornarem *hubs* energéticos e industriais, enfrentando o desafio dual da transição energética e digital, no sentido de conseguirem uma lógica de especialização e complementaridade interna, tornando-se infraestruturas estratégicas de referência na transição para um sistema energético sustentável.

Além das funções de interface e de centros logísticos, o futuro dos portos reside no desenvolvimento do seu papel fundamental como polos de energia (para a eletricidade integrada, o hidrogénio, e outros sistemas de combustíveis renováveis e hipocarbónicos), para a economia circular (recolha, tratamento e eliminação de resíduos provenientes dos navios e outras indústrias portuárias e para o desmantelamento), para a comunicação (cabos submarinos) e para a indústria (enquanto polos industriais).

- 32.** Perante a atual conjuntura macroeconómica, a previsão da atividade portuária em 2026 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.
- 33.** 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 2026, utilizados como referência no âmbito deste parecer.

II.2.1. Atividade Portuária

- 34.** Pese embora se constate uma quebra de movimentação de carga no sistema portuário comercial do continente no período de janeiro a julho do corrente ano de 2025, de acordo com os elementos estatísticos reportados pelas AP ao Observatório da AMT, as projeções de tráfego constantes dos instrumentos de planeamento das mesmas AP apontam para um saldo positivo no final do ano, atingindo 92,7 milhões de toneladas, ou seja, representando um incremento de +2,1% relativamente a 2024, bem como que esse valor cresça +1,7% em 2026, num movimento global de 94,3 milhões de toneladas (Tabela 7).

Tabela 7 – Movimento de Carga por Porto

MOVIMENTO DE CARGA (10 ³ t)	2021	2022	2023	2024	2025 (e)	2026 (p)	Δ% '25/'24	Δ% média '21-'25	Δ% '26/'25
Viana do Castelo	377	440	307	322	360	360	11,9%	-1,1%	0,0%
Leixões	15 183	14 891	14 661	14 383	15 000	15 180	4,3%	-0,3%	1,2%
Aveiro	5 679	5 893	5 563	5 596	5 775	5 960	3,2%	0,4%	3,2%
Figueira da Foz	1 814	2 201	2 033	2 081	2 130	2 245	2,3%	4,1%	5,4%
Lisboa	9 431	10 721	11 417	11 318	11 900	12 366	5,1%	6,0%	3,9%
Setúbal	6 580	6 202	6 320	6 552	6 525	6 875	-0,4%	-0,2%	5,4%
Sines	46 554	44 812	42 977	50 537	51 010	51 299	0,9%	2,3%	0,6%
Faro	46	73	78	27	30	30	9,3%	-9,9%	0,0%
Total	85 663	85 234	83 355	90 816	92 730	94 315	2,1%	2,0%	1,7%

- 34.1.** Para os valores relativos a anos anteriores (de 2021 a 2024) foram adotados os valores disponíveis no Observatório da AMT, que se reportam aos dados periodicamente fornecidos pelas AP, e para os valores relativos ao corrente ano e a 2026 os constantes dos documentos de planeamento agora facultados pelas AP.
- 34.2.** Reitera-se que o cenário para 2026 encerra um elevado grau de incerteza, sendo possível, face à análise estatística do período, um desvio da ordem de $\pm 3,7\%$, a que corresponderia, respetivamente, num cenário mais desfavorável, um volume total de carga de 90,8 milhões de toneladas, e, num cenário mais favorável, de 97,8 milhões de toneladas.
- 34.3.** Para além dessa circunstância, importa mencionar que, no período de janeiro a agosto de 2025, o conjunto dos portos comerciais do continente movimentou 57,5 milhões de toneladas, representando uma quebra de -7,8% relativamente ao período homólogo do ano anterior, que, a manter-se na segunda metade deste ano, projetaria no final do ano um movimento de 86,3 milhões de toneladas, ou seja, inferior ao próprio limite inferior do mencionado intervalo de desvio assinalado, aconselhando a alguma prudência na leitura das previsões de movimentação resultantes dos instrumentos de programação das AP.
- 35.** 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 TEU.

35.1. Aplicando a mesma metodologia utilizada para a carga, obtém-se, para o tráfego de contentores, um movimento global de 3,5 milhões de TEU em 2025 e da mesma ordem de grandeza em 2026, sendo possível um desvio de $\pm 5,5\%$, ou seja, variando entre 3,3 milhões de TEU e 3,7 milhões de TEU (Tabela 8).

Tabela 8 – Movimento de Contentores por Porto

CONTENTORES (10 ³ TEU)	2021	2022	2023	2024	2025 (e)	2026 (p)	$\Delta\%$ '25/'24	$\Delta\%$ média '21-'25	$\Delta\%$ '26/'25
Leixões	718	713	702	715	700	700	-2,1%	-0,6%	0,0%
Aveiro	0	0	19	12	0	0	-100,0%	-100,0%	----
Figueira da Foz	21	21	18	19	21	21	15,6%	0,0%	0,0%
Lisboa	367	396	419	461	458	482	-0,6%	5,7%	5,2%
Setúbal	172	169	157	156	155	157	-0,4%	-2,6%	0,8%
Sines	1 824	1 663	1 665	1 910	2 154	2 165	12,8%	4,2%	0,5%
Total	3 103	2 961	2 981	3 272	3 489	3 525	6,6%	3,0%	1,0%

35.2. Também no caso da movimentação de contentores, a perspetiva favorável de evolução no corrente ano (+6,6%), resultante dos instrumentos de planeamento das AP, não é confirmada pelas estatísticas respeitantes ao período de janeiro a agosto, que traduzem uma redução de -4% deste tráfego, a qual, a manter-se, resultaria num saldo anual de 3,2 milhões de TEU, ou seja, igualmente abaixo do intervalo de desvio previsto.

36. No que reporta ao movimento de navios, para o corrente ano de 2025, e também no sentido tendencial oposto ao observado no período de janeiro a agosto (-2,1%), os documentos de planeamento das AP estimam um crescimento do número de escalas de +5%, face a 2024, que também se refletirá em termos de arqueação bruta (AB ou GT), num incremento de +1%, sendo esta grandeza particularmente relevante na aplicação da Tarifa de Uso do Porto (TUP) Navio.

Para o ano de 2026, está igualmente projetado um crescimento das duas grandezas relativamente a 2025, concretamente de +2,6% para o número de escalas e de +1,8% para a AB (Tabela 9).

Tabela 9 – Movimento de Navios por Porto

MOVIMENTO DE NAVIOS (N.º)	2021	2022	2023	2024	2025 (e)	2026 (p)	Δ% '25/'24	Δ% média '21-'25	Δ% '26/'25
Viana do Castelo	250	252	222	196	210	210	7,1%	-4,3%	0,0%
Leixões	2 426	2 430	2 390	2 332	2 424	2 453	3,9%	0,0%	1,2%
Aveiro	1 058	845	1 021	959	987	989	2,9%	-1,7%	0,2%
Figueira da Foz	417	464	442	438	479	503	9,4%	3,5%	5,0%
Lisboa	1 683	2 037	2 236	2 269	2 382	2 414	5,0%	9,1%	1,3%
Setúbal	1 697	1 512	1 625	1 600	1 549	1 626	-3,2%	-2,3%	5,0%
Sines	1 949	1 927	1 866	1 839	2 080	2 176	13,1%	1,6%	4,6%
Faro	15	19	23	10	10	10	0,0%	-9,6%	0,0%
Portimão	24	64	55	57	65	65	14,0%	28,3%	0,0%
Total	9 519	9 550	9 880	9 700	10 186	10 446	5,0%	1,7%	2,6%
Arqueação Bruta (10³)	162 627	191 752	212 986	213 047	215 207	219 071	1,0%	7,3%	1,8%

37. Tal como mencionado, as estimativas de movimentação (carga, contentores e navios) para 2025, baseadas nos instrumentos de planeamento das AP, todas elas de sentido favorável, não são confirmadas pelos dados reais de movimentação portuária entre os meses de janeiro e agosto do corrente ano, os quais ilustram quebras de movimentação dos portos, naturalmente, também influenciando as projeções para o ano 2026, ou seja, o de aplicação da presente revisão tarifária, a que não será alheia a atual conjuntura de incerteza a nível internacional, que condiciona o crescimento da atividade portuária.

38. Não deverá ser esquecida a relação de interdependência entre a atividade portuária e as receitas tarifárias das AP, podendo potenciar desvios aos seus níveis de rentabilidade estimados para 2025 e projetados para 2026.

II.2.2. Situação Económica Global das Administrações Portuárias

39. O Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro, que aprova o Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente, estabelece o enquadramento jurídico e económico aplicável à definição e aplicação das tarifas portuárias, identificando os principais domínios de atividade ou áreas de negócio das AP, correspondentes aos serviços prestados no âmbito da exploração do domínio público portuário. O mesmo decreto-lei define um modelo de estrutura tarifária assente em áreas funcionais, que correspondem aos principais centros de custos e de receitas das AP.

39.1. Estas áreas constituem, assim, a base de referência para a avaliação económico-financeira das tarifas pela AMT, nos termos das linhas de orientação (Deliberação n.º 1025/2018).

39.2. As áreas de negócio objeto de avaliação pela AMT, nos termos das linhas de orientação, correspondem aos serviços específicos prestados diretamente pelas AP, cuja análise é efetuada no âmbito da rentabilidade global das respetivas entidades.

Essa apreciação incide sobre o desempenho económico e financeiro das AP nas suas diversas áreas de atividade, com especial enfoque nos serviços integrados na operação de movimentação de cargas, abrangidos pelo regulamento de tarifas em apreciação.

40. Deste modo a análise centra-se na área de negócio do RT, cujos serviços portuários são prestados pelas AP, incluem desde a TUP Navio, serviço de pilotagem, reboque, amarração, movimentação de carga e tráfego de passageiros, bem como, outros rendimentos ao nível de fornecimentos, armazéns, uso de equipamentos e resíduos¹⁹.

41. A situação económica das AP não é exclusivamente determinada pelo resultado da atividade desenvolvida no âmbito dos serviços incluídos nos 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 10, sendo os RT responsáveis por uma quota média de 32,6%.

Tabela 10 – Evolução Anual do Volume de Rendimentos das Administrações Portuárias

							(10 ³ €)
RENDIMENTOS POR ÁREAS DE NEGÓCIO	2023	2024	2025 (e)	2026 (p)	Δ% '25/'24	Δ% média '22-'24	Quota Média
Regulamento Geral de Tarifas	75 152	80 484	80 946	86 759	7,2%	3,8%	32,6%
Regulamento de Tarifas Específicas	18 706	22 771	26 137	27 989	7,1%	18,2%	9,6%
Concessões de Movimentação de Carga	81 715	89 074	89 310	93 901	5,1%	4,5%	35,6%
Concessões de Pesca	1 350	1 577	1 427	1 474	3,3%	2,8%	0,6%
Concessões de Náutica de Recreio	799	793	873	845	-3,3%	4,6%	0,3%
Outras Concessões	7 031	7 589	7 572	7 598	0,3%	3,8%	3,0%
Outras Áreas de Negócio	39 701	50 025	46 013	46 155	0,3%	7,7%	18,3%
Total	224 453	252 314	252 279	264 720	4,9%	6,0%	100,0%
Δ% N / N-1	---	12,4%	0,0%	4,9%	---	---	---

¹⁹ O espectro dos serviços portuários tarifados pelas AP no âmbito do RT pode variar entre as várias AP, na medida em que o modo em como é assegurada a sua prestação pode diferir de porto para porto. Por exemplo, o serviço de pilotagem é assegurado diretamente pelas respetivas AP em todos os portos, mas o mesmo já não acontece nos serviços de reboque, de amarração ou outros, nuns casos prestados pela AP, noutros estarem concessionados ou, ainda, serem prestados através de prestadores de serviços licenciados.

42. Como resulta da leitura da Tabela 11, o volume de rendimentos associados aos RT ascendeu, em 2024 (último ano com dados reais), a 80,5 M€, num total de 252,3 M€ para toda a atividade das AP, representando 31,9% dos rendimentos totais.

Tabela 11 – Estrutura Económica por Área de Negócio em 2024

(10³ €)

ÁREAS DE NEGÓCIO	Rendimentos	Quota %	Δ% sobre 2023	Gastos Diretos	Gastos Indiretos	Gastos Totais	Resultados	% Result/Rend
Regulamento Geral de Tarifas	80 484	31,9%	7,1%	-63 691	-24 628	-88 319	-7 835	-9,7%
Regulamento de Tarifas Específicas	22 771	9,0%	21,7%	-10 820	-4 289	-15 109	7 662	33,6%
Concessões de Movimentação de Carga	89 074	35,3%	9,0%	-25 934	-25 964	-51 898	37 176	41,7%
Concessões de Pesca	1 577	0,6%	16,8%	-1 627	-608	-2 236	-658	-41,8%
Concessões de Náutica de Recreio	793	0,3%	-0,7%	-1 420	-485	-1 905	-1 112	-140,2%
Outras Concessões	7 589	3,0%	7,9%	-2 411	-2 286	-4 696	2 892	38,1%
Outras Áreas de Negócio	50 025	19,8%	26,0%	-28 250	-10 107	-38 358	11 667	23,3%
Total	252 314	100,0%	12,4%	-134 154	-68 368	-202 522	49 792	19,7%
% sobre Rendimentos	100,0%	---	---	53,2%	27,1%	80,3%	19,7%	---

43. 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 anteriormente²⁰.

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.

43.1. 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.

43.2. 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.

²⁰ Na, já enunciada, Deliberação n.º 1025/2018.

44. A área de negócio mais significativa é a das concessões de movimentação de carga, cujo peso ronda os 35,3% do total dos rendimentos (89,1 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 9% do total dos rendimentos, bem como das outras áreas de negócio com uma quota de 19.8%.

45. O somatório dos resultados líquidos das várias áreas de negócio, relativos ao ano de 2024, ascende a um total de 49,8 M€, correspondendo a 19,7% do total dos rendimentos (Tabela 11).

45.1. 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 9,7%, a que corresponde -7,8 M€, pese embora melhorando face a 2023 (RL = -10,3 M€; % Result/Rend2023 = 13,6%)²¹.

45.2. Em contraponto a área das concessões de movimentação de carga, que gera um resultado positivo de 41,7% dos rendimentos, correspondente a +37,2 M€²².

45.3. Das restantes áreas assinalam-se com resultados positivos a dos regulamentos de tarifas específicas (+7,7 M€; 33,6%) e a das outras concessões (+2,9 M€; 38,1%), e ainda a de outras áreas de negócio (+11,7 M€; 23,3%), sendo negativos os resultados das concessões de náutica de recreio (-1,1 M€; 140,2%) e das concessões de pesca (-658 mil €; 41,8%).

46. A 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 79,1% dos rendimentos, sendo que 31,5% destes respeitam a gastos com o pessoal e 22,7% a depreciações e amortizações (Tabela 12).

²¹ Ver [Parecer N.º 76/AMT/2024, de 2024.10.31, sobre o Projeto de Regulamento de Tarifas do Porto da APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A. ara 2025](#).

²² De destacar que nesta rubrica se encontram registados apenas os rendimentos decorrentes das concessões, na medida em 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 (ii) mediante concessão a uma empresa privada.

Na área do regulamento de tarifas específicas, o nível de gastos diretos reduz-se para 47,5% e na área das concessões de movimentação de carga diminui para 29,1%, estes últimos maioritariamente gerados pelas amortizações das infraestruturas que lhe estão afetas (15,3%).

Tabela 12 – Percentagem de Gastos Diretos/Rendimentos, 2024

ÁREAS DE NEGÓCIO	FSE	Pessoal	Dep. & Amort.	Outros	Total
Regulamento Geral de Tarifas	16,9%	31,5%	22,7%	8,1%	79,1%
Regulamento de Tarifas Específicas	25,1%	6,5%	15,0%	0,9%	47,5%
Concessões de Movimentação de Carga	3,6%	1,9%	15,3%	8,3%	29,1%
Concessões de Pesca	18,4%	0,9%	78,7%	5,1%	103,2%
Concessões de Náutica de Recreio	79,9%	20,4%	67,6%	11,1%	179,0%
Outras Concessões	3,4%	11,6%	11,2%	5,6%	31,8%
Outras Áreas de Negócio	19,8%	7,0%	23,4%	6,3%	56,5%
Total Geral	13,3%	13,1%	19,7%	7,1%	53,2%

47. 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 13).

Tabela 13 – Resumo da Estrutura Económica dos Serviços Portuários, 2024

SERVIÇOS PORTUÁRIOS	Rendimentos	Quota %	Δ% sobre 2023	Gastos Diretos	Gastos Indiretos	Gastos Totais	Resultados	% Result/Rend
TUP Navio	40 330	47,3%	6,6%	-27 436	-13 664	-41 100	-770	-1,9%
Pilotagem	20 882	24,5%	9,4%	-23 020	-5 834	-28 854	-7 972	-38,2%
Reboque	5 264	6,2%	1,5%	-5 569	-1 153	-6 722	-1 458	-27,7%
Amarração / Desamarração	1 712	2,0%	8,1%	-1 066	-549	-1 615	98	5,7%
Movimento de Cargas	469	0,5%	2,5%	-217	-72	-289	180	38,4%
Tráfego de Passageiros	1 349	1,6%	58,3%	-1 263	-901	-2 163	-814	-60,3%
Armazenagem / Ocupação de Espaços	3 055	3,6%	13,6%	-489	-412	-901	2 154	70,5%
Uso de Equipamentos	756	0,9%	-16,7%	-1 311	-281	-1 591	-835	-110,4%
Fornecimentos	5 019	5,9%	14,3%	-5 304	-1 201	-6 505	-1 486	-29,6%
Resíduos	1 588	1,9%	6,2%	-873	-558	-1 431	157	9,9%
Diversos	4 860	5,7%	0,9%	-2 217	-921	-3 137	1 723	35,4%
Total	85 284	100,0%	7,5%	-68 763	-25 545	-94 308	-9 024	-10,6%
% sobre Rendimentos	100,0%	---	---	-80,6%	-30,0%	-110,6%	-10,6%	---

(10³ €)

48. Assim, verifica-se que a TUP Navio representa 47,3% do total de rendimentos, a que se seguem os serviços de pilotagem (24,5%), de reboque (6,2%), de fornecimentos (5,9%), e de diversos (5,7%), somando 76,4 M€ dos rendimentos de um total de todos os serviços portuários cifrado em 85,3 M€.

- 49.** Importa referir que o total de rendimentos apresentado na Tabela 13 é superior ao total de rendimentos correspondentes aos RT no contexto das áreas de negócio (Tabela 11), porque inclui também serviços que estão integrados na área do regulamento de tarifas específicas.
- 50.** O resultado líquido em 2024, da globalidade dos serviços abrangidos pelo RT, é deficitário, em -9 M€, representando 10,6% dos rendimentos, verificando-se, contudo, uma evolução positiva relativamente a 2023, em que esses indicadores eram, respetivamente, de -16 M€ e 20,1%²³, a qual abrangeu vários dos serviços mais expressivos, tais como a TUP Navio, a pilotagem, o serviço de passageiros e os fornecimentos. Em contraponto, o serviço de reboque registou uma ligeira evolução deficitária.
- 50.1.** 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 M€, representando 38,2% dos rendimentos.
- 50.2.** A TUP Navio, com o maior volume de rendimentos (40,3 M€), é também deficitária, exibindo um resultado de cerca de -770 mil €, correspondente a 1,9% dos rendimentos.
- 50.3.** Os serviços que geram resultados positivos são: armazenagem/ocupação de espaços (+2,2 M€; 70,5% dos rendimentos); diversos (+1,7 M€; 35,4%); movimentação de cargas (+180 mil M€; 38,4%); resíduos (+157 mil €; 9,9%); e amarração/desamarração (+98 mil €; 5,7%).
- 51.** No que reporta à evolução da situação económica do conjunto das AP do Continente poderá assinalar-se o seguinte (Tabela 14):

²³ Ver Nota de Rodapé 211.

Tabela 14 – Evolução anual da situação económica das Administrações Portuárias

(10³ €)

RENDIMENTOS E GASTOS	2023	2024	2025 (e)	2026 (p)	Δ% '26/'25	% s/ TRG '24
Vendas e Serviços Prestados (VSP)	186 794	201 946	204 617	216 426	5,8%	67,5%
Outros Rendimentos e Ganhos	71 618	97 232	89 439	97 811	9,4%	32,5%
Total de Rendimentos e Ganhos (TRG)	258 412	299 178	294 056	314 236	6,9%	100,0%
Δ%	---	15,8%	-1,7%	6,9%	---	---
Gastos com Pessoal	-67 709	-71 540	-78 809	-80 489	2,1%	-23,9%
Outros Gastos e Perdas	-91 313	-68 959	-102 126	-106 412	4,2%	-23,0%
Total de Perdas e Gastos	-159 022	-140 499	-180 935	-186 901	3,3%	-47,0%
Resultado antes de Depreciações, Gastos de Financiamento e Impostos	99 390	158 678	113 121	127 336	12,6%	53,0%
RESULTADO LÍQUIDO DO PERÍODO	34 043	64 199	27 813	19 031	-31,6%	21,5%
Rentabilidade das VSP	18,2%	31,8%	13,6%	8,8%	---	---
Rentabilidade das VSP e Outros Rendim.	13,2%	21,5%	9,5%	6,1%	---	---

- 51.1.** As AP apresentaram em 2024 (último ano com dados reais) um volume total de vendas e serviços prestados de 201,9 M€, que gerou um resultado líquido positivo de +64,2 M€, correspondendo a uma rentabilidade das vendas de 31,8%, que diminui para 21,5% se forem igualmente considerados os outros rendimentos.
- 51.2.** Observa-se igualmente que as AP, no seu conjunto, apresentam na atualidade uma estrutura económica com um razoável grau de solidez, refletida no referido resultado líquido consolidado deste sistema portuário.
- 51.3.** Sinaliza-se, no entanto, que se verificam variações expressivas de ano para ano, com um forte incremento em 2024, em que o resultado líquido consolidado quase duplicou em relação ao ano anterior, podendo suportar-se, nomeadamente, no crescimento significativo do movimento portuário nesse ano, bem como na redução de gastos e perdas não relacionados com pessoal, mas com estimativas de quebra de resultados, mesmo comparativamente com 2023, para 2025 e 2026, principalmente associadas a uma crescimento expressivo dos outros gastos e perdas.
- 51.4.** Concretamente, estão previstas quebras nos resultados líquidos do exercício (RL) em 2025 e 2026, de, respetivamente -56,7% (RL=+27,8 M€) e -31,6% (RL=+19 M€).

II.2.3. Situação Económica da APSS

Atividade Portuária

- 52.** Desde o início da presente década que o porto de Setúbal tem observado uma trajetória de movimentação de mercadorias de sentido variável, oscilando entre um crescimento de 2020 para 2021, uma quebra em 2022 e novo crescimento em 2023 e 2024, prevendo-se, de acordo com o PAO 2025-2027, uma redução muito ligeira para o corrente ano de 2025 (-0,4%), seguida de um crescimento em 2026, de +5,4%, conforme ilustrado na Tabela 15.

Tabela 15 – Movimento Portuário no Porto de Setúbal

Setúbal	2021	2022	2023	2024	2025 (e)	2026 (p)	Δ% '25/'24	Δ% média '21-'25	Δ% '26/'25
Carga (10 ³ ton)	6 580	6 202	6 320	6 552	6 525	6 875	-0,4%	-0,2%	5,4%
Contentores (10 ³ TEU)	172	169	157	156	155	157	-0,4%	-2,6%	0,8%
Navios (unid.)	1 697	1 512	1 625	1 600	1 549	1 626	-3,2%	-2,3%	5,0%
AB (10 ³)	22 057	20 710	22 365	23 278	19 500	20 600	-16,2%	-3,0%	5,6%

- 52.1.** Esta previsão de redução em 2025 poderá ser corroborada pelos dados de acompanhamento do mercado portuário entre janeiro e agosto de 2025, disponibilizados pela APSS à AMT, mas, neste último caso, com maior expressão (-3,8%).

- 52.2.** Também segundo o PAO 2025-2027, na componente específica da movimentação de contentores, observa-se uma tendência decrescente desde o início da década, igualmente prevista manter em 2025 (-0,4% relativamente a 2024) e que também se alinha com os dados de movimentação no porto de Setúbal nos primeiros oito meses do corrente ano, ilustram uma redução de -1,5% no movimento de contentores.

Para 2026 está previsto um ligeiro incremento deste tráfego (+0,8%).

- 52.3.** Ainda com base no mencionado instrumento de planeamento, será igualmente expectável um decréscimo em 2025 do número de escalas de navios (-3,2%), com uma redução significativamente superior da AB (-16,2%), que poderá, no caso do número de escalas, confirmar-se com a tendência do mesmo valor registada no corrente ano até agosto (-3,2%), contudo de sentido contrário na AB que tem crescido neste porto no corrente ano (+7,5%).

Esse documento de programação aponta, ainda, para um crescimento das escalas de navios em 2026 de +5%, a par de uma evolução na AB equivalente (+5,6%).

Situação Económica

- 53.** Conforme ilustrado, na Tabela 16, que enquadra a proposta de revisão do RT para 2025, observa-se que, após um aumento do resultado líquido de 2023 (+5,6 M€) para 2024 (+7,1 M€), se prevê uma quebra abrupta do mesmo, em 2025, para +456 mil € (-93,6%), com uma recuperação parcial em 2026, para +3,4 M€.

Tabela 16 – Evolução Anual da Situação Económica da APSS

					(10 ³ €)	
RENDIMENTOS E GASTOS	2023	2024	2025 (e)	2026 (p)	Δ% '26/'25	% s/ TRG '24
Vendas e Serviços Prestados (VSP)	21 132	22 732	23 588	24 452	3,7%	76,8%
Outros Rendimentos e Ganhos	5 210	6 876	6 700	6 485	-3,2%	23,2%
Total de Rendimentos e Ganhos (TRG)	26 343	29 608	30 288	30 937	2,1%	100,0%
Δ%	---	12,4%	2,3%	2,1%	---	---
Gastos com Pessoal	-10 020	-10 717	-11 555	-11 208	-3,0%	-36,2%
Outros Gastos e Perdas	-4 405	-4 253	-11 570	-8 534	-26,2%	-14,4%
Total de Perdas e Gastos	-14 425	-14 970	-23 125	-19 741	-14,6%	-50,6%
Δ%	---	3,8%	54,5%	-14,6%	---	---
Resultado antes de Depreciações, Gastos de Financiamento e Impostos	11 918	14 638	7 163	11 196	56,3%	49,4%
RESULTADO LÍQUIDO DO PERÍODO	5 620	7 097	456	3 378	640,1%	24,0%
Rentabilidade das VSP	26,6%	31,2%	1,9%	13,8%	---	---
Rentabilidade das VSP e Outros Rendim.	21,3%	24,0%	1,5%	10,9%	---	---

- 53.1.** As vendas representam 76,8% do total de rendimentos e ganhos, estando previsto que a sua rentabilidade aumente +1,9% em 2024 e +13,8% em 2025.
- 53.2.** Prevê-se, em 2026, o aumento das vendas em +3,7%, a par de uma redução dos outros ganhos e proveitos em -3,2%, saldando-se numa evolução favorável dos rendimentos de +2,1%.
- 53.3.** A par, está prevista uma redução das perdas e gastos de -14,6% em 2026 (face a 2025).

Áreas de Negócio

- 54.** 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 APSS desenvolve, e que se apresentam, em termos de evolução desde 2023, na Tabela 17.

Tabela 17 – Evolução Anual do Volume de Rendimentos da APSS

(10³ €)

RENDIMENTOS POR ÁREAS DE NEGÓCIO	2023	2024	2025 (e)	2026 (p)	Δ% '26/'25	Δ% média '23-'25	Quota Média
Regulamento Geral de Tarifas	7 741	8 467	8 831	9 119	3,3%	6,8%	29,3%
Regulamento de Tarifas Específicas	0	0	0	0	---	---	0,0%
Concessões de Movimentação de Carga	13 295	15 201	15 523	15 672	1,0%	8,1%	51,2%
Concessões de Pesca	396	576	408	416	1,8%	1,5%	1,5%
Concessões de Náutica de Recreio	148	118	184	302	63,8%	11,6%	0,6%
Outras Concessões	1 137	1 178	1 130	1 126	-0,3%	-0,3%	3,9%
Outras Áreas de Negócio	3 560	3 723	4 081	4 162	2,0%	7,1%	13,3%
Total	26 278	29 263	30 158	30 797	2,1%	7,1%	100,0%
Δ% N / N-1	---	11,4%	3,1%	2,1%	---	---	---

54.1. O volume de negócios afeto à atividade inserida no perímetro do RT representa, em termos médios, 29,3% 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 51,2%.

54.2. As concessões da pesca e náutica de recreio representam, conjuntamente, uma quota residual de 2,1%, cabendo às outras concessões e outras áreas de negócio os remanescentes 17,3%.

55. 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 18, onde se confrontam os rendimentos com os gastos diretos e indiretos apresentados pela APSS para 2024.

Tabela 18 – Estrutura Económica por Área de Negócio da APSS, 2024

(10³ €)

ÁREAS DE NEGÓCIO	Rendimentos	Quota %	Δ% sobre 2023	Gastos Diretos	Gastos Indiretos	Gastos Totais	Resultados	% Result/Rend
Regulamento Geral de Tarifas	8 467	28,9%	9,4%	-9 501	-2 009	-11 510	-3 043	-35,9%
Regulamento de Tarifas Específicas	0	0,0%	---	0	0	0	0	---
Concessões de Movimentação de Carga	15 201	51,9%	14,3%	-1 984	-3 606	-5 590	9 611	63,2%
Concessões de Pesca	576	2,0%	45,3%	0	-137	-137	439	76,3%
Concessões de Náutica de Recreio	118	0,4%	-20,5%	0	-28	-28	90	76,3%
Outras Concessões	1 178	4,0%	3,6%	-262	-279	-542	636	54,0%
Outras Áreas de Negócio	3 723	12,7%	4,6%	-2 090	-883	-2 973	750	20,1%
Total	29 263	100,0%	11,4%	-13 837	-6 942	-20 779	8 484	29,0%
% sobre Rendimentos	100,0%	---	---	47,3%	23,7%	71,0%	29,0%	---

55.1. A área de negócio associada ao RT é a única que apresenta um resultado de exploração negativo, de -3 M€, com uma proporção de resultados de 35,9% dos respetivos rendimentos.

Anota-se, comparativamente com o ano anterior, um crescimento significativo dos gastos diretos associados ao RT em 2024 (representando 112% do respetivo rendimento, quando em 2023 representavam 82%), o que implicou um importante agravamento no resultado desta área de negócio (em 2023 era apenas de -827 mil €).

55.2. 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 63,2% dos rendimentos e corresponde a um resultado de +9,6 M€, apresentando gastos diretos de apenas cerca de 2 M€, correspondentes a 13% dos rendimentos, acrescido de 3,6 M€ (23,7% dos rendimentos) de gastos indiretos.

55.3. No total, as várias áreas de negócio geram um resultado global de +8,5 M€, o que representa 29% dos rendimentos.

Serviços Prestados no âmbito do Regulamento Geral de Tarifas

56. 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, conforme ilustra a Tabela 19, onde se apresenta a evolução anual dos rendimentos gerados por cada um dos serviços desde 2023.

Tabela 19 – Evolução Anual do Volume de Rendimentos dos Serviços constantes do Regulamento Geral de Tarifas da APSS

RENDIMENTOS POR SERVIÇOS PORTUÁRIOS					(10 ³ €)		
	2023	2024	2025 (e)	2026 (p)	Δ% '26/'25	Δ% média '23-'25	Quota Média
TUP Navio	3 459	3 908	3 953	3 966	0,3%	6,9%	44,8%
Pilotagem	3 331	3 545	3 804	4 020	5,7%	6,9%	43,0%
Reboque	34	33	35	36	2,0%	1,2%	0,4%
Amarração / Desamarração	18	22	22	23	2,0%	11,1%	0,3%
Movimento de Cargas	0	0	0	0	---	---	0,0%
Tráfego de Passageiros	1	2	3	3	17,1%	130,2%	0,0%
Armazenagem / Ocupação de Espaços	641	727	710	760	7,0%	5,3%	8,3%
Uso de Equipamentos	1	1	2	2	0,0%	21,1%	0,0%
Fornecimentos	36	35	37	40	7,0%	1,6%	0,4%
Resíduos	0	0	0	0	---	---	0,0%
Diversos	220	194	263	269	2,4%	9,2%	2,8%
Total	7 741	8 467	8 831	9 119	3,3%	6,8%	100,0%
Δ% N / N-1	---	9,4%	4,3%	3,3%	---	---	---

- 56.1.** A TUP Navio e o serviço de pilotagem são os serviços mais expressivos, num total de cerca de 87,8%, com quotas parciais médias, para o período indicado, de 44,8% e de 43%, respetivamente, surgindo na terceira posição a armazenagem/ocupação de espaços, com uma quota média de 8,3%.
- 56.2.** Observa-se uma tendência positiva na evolução do volume de rendimentos, com uma taxa de crescimento média anual entre 2023 e 2025 de +6,8%, refletindo o comportamento favorável das várias áreas de negócio, sendo que a evolução de receitas nos principais serviços portuários – TUP Navio e pilotagem - foi da mesma ordem de grandeza (+6,9) do conjunto dos serviços integrados no RT.
- 56.3.** A mencionada tabela permite ainda concluir que, em 2024, os rendimentos aumentaram +9,4% face a 2023, prevendo-se que continue, mas com menos expressão, em 2025 (+4,3%) e 2026 (+3,3%).
- 57.** 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 20, da qual ressalta de imediato a imagem de que a exploração dos principais serviços portuários é deficitária.

Tabela 20 – Estrutura Económica por Serviço do Regulamento Geral de Tarifas da APSS, 2024

(10³ €)

SERVIÇOS PORTUÁRIOS	Rendimentos	Quota %	Δ% sobre 2023	Gastos Diretos	Gastos Indiretos	Gastos Totais	Resultados	% Result/Rend
TUP Navio	3 908	46,2%	13,0%	-5 089	-927	-6 016	-2 108	-53,9%
Pilotagem	3 545	41,9%	6,4%	-4 413	-841	-5 254	-1 709	-48,2%
Reboque	33	0,4%	-3,2%	0	-8	-8	25	76,3%
Amarração / Desamarração	22	0,3%	20,5%	0	-5	-5	17	76,3%
Movimento de Cargas	0	0,0%	---	0	0	0	0	---
Tráfego de Passageiros	2	0,0%	185,2%	0	0	0	1	76,3%
Armazenagem / Ocupação de Espaços	727	8,6%	13,5%	0	-172	-172	554	76,3%
Uso de Equipamentos	1	0,0%	-2,4%	0	0	0	1	76,3%
Fornecimentos	35	0,4%	-2,8%	0	-8	-8	27	76,3%
Resíduos	0	0,0%	---	0	0	0	0	---
Diversos	194	2,3%	-11,7%	0	-46	-46	148	76,3%
Total	8 467	100,0%	9,4%	-9 501	-2 009	-11 510	-3 043	-35,9%
% sobre Rendimentos	100,0%	---	---	-112,2%	-23,7%	-135,9%	-35,9%	---

57.1. O serviço que regista o défice mais expressivo é a TUP Navio, com um resultado líquido de -2,1 M€, correspondente a 53,9% dos respetivos rendimentos, seguido da pilotagem, que se salda num resultado de -1,7 M€ mil €, ou seja, 48,2% dos rendimentos.

Ambos os serviços representam aumentos expressivos de défice de exploração em 2024 relativamente a 2023, sendo particularmente relevante no caso da TUP Navio (-300 mil € em 2023)²⁴.

57.2. 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 M€ (35,9% dos rendimentos), representando um significativo agravamento relativamente a 2023 (-827 mil €)²⁵.

II.2.4. Apreciação do Projeto de Regulamento Geral de Tarifas para 2026

58. Na memória justificativa que acompanha o projeto de RT para 2026, a APSS propõe uma atualização, em termos genéricos, de +1,9% do seu tarifário, com base na previsão do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) em 2025, constante do Boletim Económico de junho do BdP.

59. No entanto, propõe aumentos mais expressivos nos casos da TUP-Navio e da Tarifa de Pilotagem, bem como, ainda, atualizações no articulado relativamente às taxas de armazenagem para carga ro-ro, no sentido de que apenas o primeiro dia seja isento de

²⁴ Ver Nota de Rodapé 211.

²⁵ Ver Nota de Rodapé 211.

cobrança, passando o segundo dia a integrar o 2.º escalão, e que as taxas dos 3.º e 4.º escalões sejam atualizadas com um agravamento superior ao IHPC.

59.1. Concretamente para a TUP Navio, para além da referida atualização relacionada com a inflação, acresce +4%, perfazendo, no total, +5,9%, para:

- Suportar os encargos resultantes com o contrato da prestação de serviços de gestão do parque ferroviário no porto de Setúbal (+2%), na linha da recuperação faseada desses custos entre 2025 e 2027 (+2%/ano), processo esse iniciado no ano passado;
- Financiamento dos “investimentos indispensáveis na área de pilotagem (+2%), *“em particular, à constituição de um fundo de maneo destinado à renovação progressiva da frota de lanchas, atualmente com uma idade média de cerca de 20 anos”*.

Conforme exposto pela APSS, este *“fundo, estimado em 150.000 €, será acumulado num horizonte de 10 anos, garantindo a fiabilidade e continuidade do serviço, em estrito cumprimento do disposto nos artigos 10.º e 13.º do Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente”*.

Adita ainda a APSS que *“A necessidade deste reforço encontra respaldo no Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente, que no artigo 10.º, n.º 1, determina que as taxas portuárias “devem ser atualizadas tendo em vista os custos totais inerentes à disponibilidade e ao uso dos meios operacionais e humanos integrados nas unidades operacionais prestadoras dos serviços portuários ou fornecedoras de bens”. Do mesmo modo, o artigo 13.º, n.º 4, consagra que “integram ainda as taxas de uso do porto, para efeitos do seu cálculo e respetiva fixação, a disponibilidade de componentes dos seguintes sistemas relativos à segurança e à conservação do ambiente: a) sistemas de salvamento marítimo; b) sistemas de pilotagem permanente; c) ...*

Deste modo, a atualização proposta das taxas assegura não apenas a cobertura dos encargos imediatos, mas também a sustentabilidade futura do serviço de pilotagem, prevenindo riscos operacionais e garantindo a segurança da navegação.”

59.2. No caso específico da pilotagem é previsto um aumento de +8,1%, para além da atualização de +1,9%, *“resultante do acordo entre os portos portugueses relativo à adoção de um regime de pré-reforma para pilotos”* (ver ponto 16), perfazendo um aumento total de +10% na Tarifa de Pilotagem.

A este propósito, a APSS menciona que “O aumento da tarifa de pilotagem justifica-se pela necessidade de garantir a continuidade e qualidade deste serviço essencial, assegurando simultaneamente a cobertura dos custos associados ao regime de pré-reforma dos pilotos, a proteção do interesse público e a salvaguarda da integridade física dos profissionais. A carreira de pilotagem caracteriza-se por um elevado nível de exigência técnica e por um desgaste físico significativo, agravado pela crescente dimensão e complexidade dos navios, bem como pelo envelhecimento natural da força de trabalho, fatores que potenciam riscos operacionais acrescidos e situações de incapacidade.

Neste enquadramento, foi aprovado em 24 de janeiro de 2025 o despacho conjunto dos Ministérios das Infraestruturas e das Finanças que estabelece o regime de pré-reforma dos pilotos de portos e barras, medida que visa assegurar a segurança, eficiência e sustentabilidade deste serviço público.

Acresce que a análise orçamental da rubrica da pilotagem da APSS, relativa ao período de 2021 a 2024, evidencia défices sucessivos, confirmando a urgência de uma revisão tarifária que permita mitigar os encargos acrescidos e garantir a estabilidade financeira da atividade.”.

59.3. Relativamente à armazenagem ro-ro, a APSS menciona que:

- *“Considerando a inexistência de áreas logísticas adjacentes ao terminal e a elevada taxa de ocupação observada de forma recorrente desde 2021, torna-se imperativo proceder ao ajustamento dos escalões tarifários, com vista a disciplinar os períodos de permanência, reduzir a estadia média das viaturas e melhorar a fluidez das operações. Esta medida tem natureza corretiva e visa induzir uma maior rotação do parque, descongestionando o terminal e mitigando os constrangimentos à movimentação e escoamento de viaturas.”.*

- O terminal ro-ro sob gestão direta da APSS, apresenta, desde 2021, uma elevada taxa de ocupação, frequentemente no limite da capacidade, provocando *“constrangimentos significativos no estacionamento, atrasos na descarga de viaturas e dificuldades na entrada de novas unidades destinadas às escalas seguintes, resultando no aumento dos tempos médios de estadia.*

Com o objetivo de induzir maior rotação de viaturas e reduzir as permanências prolongadas, as taxas de armazenagem para carga ro-ro foram atualizadas no Regulamento de Tarifas de 2024, incentivando retiradas mais rápidas e entradas mais próximas da data de embarque. Esta medida produziu resultados positivos, traduzindo-se numa diminuição da estadia média, de 9 dias em 2023 para 8 dias em 2024, embora ainda persista uma elevada ocupação: cerca de 36,6% das viaturas continuam a permanecer no terminal até ao 20.º dia.”.

- *“Face à manutenção de constrangimentos graves na operação ro-ro, torna-se imperativo reforçar os mecanismos de gestão da ocupação do terminal, promovendo a disciplina nos períodos de estadia e assegurando melhores condições de fluidez operacional”, a APSS propõe que “apenas o 1.º dia seja isento de cobrança, passando o 2.º dia a integrar o 2.º escalão, e que as taxas dos 3.º e 4.º escalões sejam atualizadas com um agravamento superior ao Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) do Banco de Portugal, para junho.”.*

59.4. No domínio regulamentar, propõe a uniformização das taxas administrativas e a definição de mínimos de faturação, assegurando coerência entre os diversos artigos do regulamento. Procede-se ainda à clarificação da redação relativa a matérias de cobrança, reclamação de faturas e âmbito de aplicação das taxas de recolha de resíduos.

59.5. Prevê, ainda, no âmbito das taxas devidas pelo fornecimento de recursos humanos, a criação de uma taxa de acompanhamento de processos de empreitada, destinada a compensar os custos administrativos e técnicos inerentes à análise e monitorização destes procedimentos, assegurando simultaneamente a uniformização da taxa administrativa com os demais artigos do regulamento.

60. A APSS adita ainda que:

60.1. *“Não obstante os ajustamentos propostos, importa salientar que o tarifário da APSS se mantém, em termos globais, abaixo dos praticados pela APL em 2025 e pela APDL em 2026, com exceção apenas da categoria relativa a navios de passageiros.”.*

60.2. *“Em conclusão, as alterações propostas visam dar cumprimento a novas obrigações regulatórias, assegurar a cobertura de custos estruturais e investimentos críticos, promover a eficiência e a segurança dos serviços portuários, disciplinar práticas logísticas que comprometem a fluidez operacional, harmonizar critérios de cobrança e, simultaneamente, preservar a competitividade do Porto de Setúbal no quadro nacional e europeu.”.*

61. Tendo presente o acréscimo adicional +4% na TUP Navio, assinalado no ponto 59.1, importa mencionar que o artigo 13.º do Regulamento do Sistema Tarifário dos Porto do Continente refere-se especificamente à definição da TUP Navio, designadamente, das componentes dos sistemas relativos à (i) entrada estacionamento e saída de navios, (ii) operação dos navios e das cargas e (iii) à segurança e à conservação do ambiente, que concorrem para o cálculo e fixação da TUP Navio.

Essas componentes incluem, entre diversas outras:

61.1. Rodovias, ferrovias e condutas no porto, de acesso, triagem e circulação;

61.2. Disponibilidade de sistema de pilotagem permanente, na qual se podem incluir as lanchas afetas a este serviço.

62. Anota-se que, em complemento do facto de os custos associados à infraestrutura ferroviária serem imputados à TUP Navio, não é devida taxa pelo acesso e utilização específica de serviços associados aos transportes rodoviário ou ferroviário, designadamente da infraestrutura do Parque Ferroviário do Porto de Setúbal, tal como já afirmado pela APSS na revisão tarifária para o corrente ano de 2025 (submetida em 2024), momento em que passou a ser integrada esta componente nos custos associados à TUP Navio, logo, não ocorrendo uma eventual situação de dupla cobrança por um mesmo serviço no contexto ferroviário, mesmo que a sujeitos passivos diferentes.

63. O PAO 2025-2027 integra um investimento total neste triénio que ascende a cerca de 119,5 M€ (Tabela 21), repartidos por 18,7 M€ em 2025, 40,8 M€ em 2026 e 60 M€ em

2027, dos quais 48,5% provenientes de fundos próprios e o remanescente de endividamento bancário.

Tabela 21 – Montantes de Investimentos previstos no PAO, 2025-2027

INVESTIMENTOS	2025	2026	2027	(10 ³ €)
				Total triénio: 2025-2027
Porto de Setúbal	18 742	40 804	60 002	119 549

64. Os principais investimentos estratégicos a desenvolver no triénio 2025-2027, distribuem pelas seguintes áreas:

64.1. Descarbonização dos portos:

- Eletrificação do *last-mile* ferroviário, desenvolvido em conjunto com a IP-Infraestruturas de Portugal, S.A., abrangendo um conjunto de intervenções, entre as quais a eletrificação das linhas ferroviárias de acesso aos terminais portuários, melhorias operacionais e aumento do seu comprimento para incrementar capacidade de receção de comboios;
- *On-shore Power Supply* (fornecimento de energia elétrica a navios nos terminais de serviço público), começando no terminal ro-ro e estendendo-se progressivamente aos restantes terminais de serviço público, em função da viabilidade de execução do mesmo, incluindo três fases: (1.^a) Ligação à rede; (2.^a) construção de uma subestação elétrica; e (3.^a) ligações aos terminais;
- Melhoria da eficiência energética, englobando investimentos de reforço da produção de energia fotovoltaica para autoconsumo e a instalação de novos carregadores de baterias de veículos elétricos, designadamente a montagem de painéis solares no edifício do CDRN e lado poente das oficinas;
- Extensão/melhoria dos acessos ferroviários, incluindo, numa primeira fase, estudos técnicos conducentes ao desenvolvimento de um anel ferroviário na zona da Mitrena, e, na segunda fase, a realização das obras de prolongamento da ferrovia para a zona oriental do porto de Setúbal;
- Comunidade de energia renovável do porto de Setúbal, envolvendo um estudo de viabilidade para o desenvolvimento de uma comunidade energética

alimentada pela comunidade portuária de Setúbal, com o propósito de alimentar processos logístico-portuários, com a aposta em equipamentos de aproveitamento solar.

64.2. Infraestruturas verdes e resilientes:

- Requalificação de infraestruturas e acessos aos terminais portuários, 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;
- Expansão do cais e área de estacionamento do terminal ro-ro, 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;
- Terminal multiusos e carga de projeto, visando reforçar a centralidade atlântica na RTE-T, através de: (i) Expansão da zona portuária para montante (afastada do centro urbano); (ii) capacitação do porto para a disponibilização de oferta logística dedicada aos segmentos de energia renovável e carga de projeto; e (iii) reforço da capacidade portuária promovendo a transferência modal;
- Navegabilidade dos canais e bacias de manobra do porto de Setúbal, envolvendo, numa primeira fase, a remoção do afloramento rochoso e a monitorização ambiental associada, e, numa segunda fase, o prolongamento do Canal Norte para montante com recurso a dragagens de aprofundamento, criando condições de navegabilidade até ao Terminal Multiusos da Mitrena, e do Canal Sul;
- Área logística do Sapal Moinho Novo, contemplando, numa primeira fase, a revisão do projeto de recuperação ambiental e funcional da área do Moinho Novo, bem como a elaboração de um projeto de urbanização, dotando-o de uma nova funcionalidade. Numa segunda fase, seguir-se-ão os trabalhos de regularização e infraestruturação do terraplino, a construção de redes viárias, redes de drenagem de efluentes domésticos, industriais e pluviais, redes

elétricas, de energia e de iluminação pública, redes de abastecimento de água e segurança contra incêndios e espaço destinado à gestão de resíduos.

64.3. Inovação e digitalização, com os objetivos de:

- Desenvolver o conceito de *Smart-Port*, promovendo a investigação e a inovação tecnológica integrada na cadeia de abastecimento, com as prioridades estabelecidas nos regulamentos e diretivas europeias aplicáveis;
- Valorizar as diferentes valências existentes na APSS no âmbito dos SI/TI, tendo como enfoque a otimização das infraestruturas existentes a par do desenvolvimento de novas funcionalidades e serviços, bem como a melhoria na resposta a falhas procurando sensibilizar a gestão de topo para esta necessidade.

64.4. Comunidades sustentáveis, incluindo intervenções de requalificação na Doca dos Pescadores do Porto de Setúbal, no Mercado de 2.ª Venda, na Doca de Recreio das Fontainhas e na frente ribeirinha de Setúbal, bem como intervenções de dinamização da atividade de cruzeiros, de modernização dos edifícios da Autoridade Portuária e no âmbito do património e história do porto de Setúbal.

65. Em relação à taxa de rentabilidade, e de acordo com os cálculos apresentados pela APSS, a TRBM, corrigida de verbas não elegíveis, é de +20,1%, ligeiramente acima da TRR que, para a revisão dos tarifários relativos a 2026, é de +18,03%.

65.1. Comparativamente com o ano transato, observa-se uma tendência divergente da TRBM relativamente à TRR, passando de -6% relativamente à atualização do tarifário de 2025, para +11% no que concerne à revisão do tarifário de 2026 (Tabela 22).

Tabela 22 – Variação da TRBM face à TRR, em 2025 e 2026

Administração Portuária	2025			2026		
	TRR	TRBM	Variação	TRR	TRBM	Variação
APSS	21,93%	20,70%	-6%	18,03%	20,10%	11%

65.2. Tal como consta das linhas de orientação emitidas pela AMT no contexto da apresentação e apreciação das propostas de revisão dos regulamentos de tarifas das AP, pese embora a análise da TRBM no sentido da convergência com a TRR,

constitua o contexto da apreciação da revisão desses regulamentos, deverão também ser tidos em consideração outros fatores, tendo também presentes os fundamentos e contributos apresentados pelas AP no sentido de justificar as propostas de atualização das respetivas taxas, na senda da observação dos princípios do equilíbrio entre os seus valores e dos custos suportados para a prestação dos serviços subjacentes, numa perspetiva de aplicação do princípio do utilizador/pagador.

Esta orientação de avaliação deverá também ser sempre concomitante com a apreciação de outros fatores, nomeadamente o enquadramento legal nacional, europeu e internacional, a estratégia empresarial de cada AP e ainda a estratégia nacional e europeia para o setor, pelo que assume um carácter de referência e não de aplicação automática.

- 65.3.** Conforme anteriormente mencionado, a APSS, para além da atualização da generalidade das suas tarifas portuárias em +1,9%, em sintonia com o IHPC de 2025, incrementou a TUP em +5,9%, no âmbito da integração dos custos de gestão do parque ferroviário e do financiamento de investimentos indispensáveis na área da pilotagem, bem como a Tarifa de Pilotagem em 10%, no contexto do acordo entre os portos portugueses relativo à adoção de um regime de pré-reforma para pilotos.
- 65.4.** No entanto, verifica-se que as tarifas dos principais serviços portuários (TUP Navio e pilotagem) são deficitárias, correspondendo a resultados líquidos em 2024 de, respetivamente, -2,1 M€ e -1,7 M€, sendo que os incrementos de rendimentos de 2025 para 2026, previstos para essas duas tarifas é quase nulo no caso da TUP Navio (+0,3%) e inferior à de evolução no período 2023-2025 (+5,7% face a uma média de +6,9%) para o serviço de pilotagem, não ocorrendo um incremento significativo de proveitos em resultado das atualizações propostas para as duas tarifas em apreço.
- 66.** 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 constante das Tabelas 23 e 24.

Tabela 23 – Comparação da TUP Navio entre a APSS e APL em 2025

TUP NAVIO	RT APSS 2025		RT APL 2025	
	Primeiro Período de 24 horas (€)	Restantes períodos de 24 horas (€)	Primeiro Período de 24 horas (€)	Restantes períodos de 24 horas (€)
Navios de Contentores	0,1195	0,0275	0,1678	0,0321
Navios Roll-on Roll-off	0,1239	0,0286	0,1678	0,0321
Navios de Passageiros	0,0744	0,0316	0,0772	0,0385
Navio Tanque	0,1525	0,0286	0,1912	0,0400
Restantes embarcações ou navios	0,1525	0,0286	0,2018	0,0384

Tabela 23 – Comparação da Tarifa de Pilotagem entre a APSS e APL em 2025

$$T = UP \times \sqrt{GT}$$

UP (Euros)	RT APSS 2025	RT APL 2025
Taxa de Pilotagem do serviço de correr ao longo do cais ou de outras estruturas de atracação	3,4469	3,6047
Taxa de Pilotagem de outros serviços	9,4892	11,3081
Pilotagem à ordem	74,5093+25%	195,3383

67. A proposta de RT da APSS para 2026 foi submetida a consulta pública e a parecer da Comunidade Portuária de Setúbal, bem como da AGEPOR - Associação dos Agentes de Navegação de Portugal, da AOPS – Associação Marítima e Portuária do Sul e da ANESUL – Associação dos Agentes de Navegação e Empresas Operadoras Portuárias, em 2025.08.19, com prazo de envio de pronúncias até ao dia 30 de setembro p.p., tendo recebido as pronúncias da AGEPOR, em 2025.08.29, e da ANESUL, em 2025.09.05, no seguintes termos gerais:

67.1. De forma geral, as observações apresentadas centram-se em torno da TUP Navio, Tarifa de Pilotagem e taxas de armazenagem.

67.2. No caso da TUP Navio é contestado:

- O sobrecusto de +2% relativamente à gestão do parque ferroviário, suscetível de comprometer a competitividade do porto em geral, e de difícil explicação aos armadores e clientes do porto, não fazendo sentido económico imputá-lo aos navios;
- O sobrecusto de +2% inerente aos investimentos necessários à pilotagem, e mais concretamente do fundo de maneio para as lanchas de pilotagem, o qual deveria ser precavido e alimentado pelo orçamento da APSS, para além do facto de que, num dia em que venha a ser permitido o uso de lanchas de privados para o transporte de pilotos, obrigaria a um recálculo desnecessário do valor cobrado pela pilotagem.

67.3. No que se refere à Tarifa de Pilotagem, foi manifestada reserva quanto ao aumento proposto, entendendo-se que eventuais custos excecionais não devem ser repercutidos de forma generalizada sobre os utilizadores.

A APSS sublinha, todavia, a necessidade de garantir a operacionalidade da frota de lanchas, condição essencial para assegurar o cumprimento do serviço público de pilotagem, bem como o cumprimento do despacho conjunto dos Ministérios das Infraestruturas e das Finanças que estabelece o regime de pré-reforma dos pilotos de portos e barras, instrumento fundamental para garantir a segurança, eficiência e sustentabilidade do serviço.

67.4. Quanto à Tarifa de Armazenagem, os contributos expressam preocupação com a redução do período gratuito e com a dimensão dos aumentos aplicáveis nos primeiros dias de parque, propondo uma reavaliação das condições de modo a mitigar impactos negativos na operação.

Contudo, a APSS salienta que, desde 2021, se têm verificado constrangimentos significativos na operação portuária, decorrentes da inexistência de áreas logísticas adjacentes que suportem o escoamento das viaturas de forma eficiente, sendo que esta limitação tem originado reclamações recorrentes e, em algumas

situações, impossibilitado a execução integral das operações de embarque e desembarque por falta de capacidade operacional disponível.

- 67.5.** Adicionalmente, é apresentada uma reclamação relativa à data de submissão do RT e prazo conferido aos agentes económicos para se pronunciarem, argumentando que o mês de agosto é um mês generalizado de férias e consequentemente sendo muito difícil obter opinião abalizada sobre a proposta por quem está no terreno e tem uma sensibilidade mais apurada para os efeitos de determinados aumentos.
- 67.6.** Em síntese, os contributos recebidos convergem na necessidade de assegurar um equilíbrio entre a sustentabilidade financeira da APSS e a manutenção da competitividade do porto de Setúbal, recomendando uma ponderação criteriosa dos aumentos propostos.
- 68.** Em síntese da análise da proposta de revisão tarifária apresentada pela APSS, considera-se oportuno sublinhar os seguintes aspetos:
- 68.1.** A atualização deste RT é de +1,9%, em linha com o IHPC para o corrente ano, com base nas previsões do BdP, afigura-se adequada.
- 68.2.** A atualização extraordinária da TUP Navio em +5,9% e da Tarifa de Pilotagem em +10%, integrando componentes suplementares, para cobertura dos custos, respetivamente, de gestão do parque ferroviário e investimentos necessários à pilotagem, previstos no artigo 13.º do Regulamento do Sistema Tarifário dos Porto do Continente, e do regime de pré-reforma dos trabalhadores da carreira técnica de pilotagem ao serviço da APSS, resultando este último de um acordo entre o conjunto das AP e os diversos sindicatos integrando os referidos profissionais de pilotagem, e foi objeto de despacho de homologação por membros do Governo, portanto, validado pelo Estado Português.
- 68.3.** Sem prejuízo da conformidade destas atualizações extraordinárias na TUP Navio e na Tarifa de Pilotagem com os respetivos requisitos normativos, parece prudente proceder-se a uma cuidadosa monitorização dos seus impactos em termos da competitividade do porto de Setúbal, incluindo designadamente no que reporta à procura dos serviços desta infraestrutura portuária e respetiva movimentação de navios, mercadorias e passageiros.

- 68.4.** Observa-se uma tendência de divergência entre a TRBM e a TRR, bem como da primeira ultrapassar ligeiramente a segunda, contudo, não ocorrendo um incremento significativo de proveitos em resultado das atualizações propostas para a TUP Navio e Tarifa de Pilotagem

Igualmente, importa assinalar que as tarifas dos principais serviços portuários (TUP Navio e pilotagem) são deficitárias e com um acréscimo de rendimentos previsto para 2026 inferior ao aumento médio no 2023-2025.

- 68.5.** A AGEPOR e ANESUL manifestaram a sua preocupação com o agravamento da TUP Navio e da Tarifa de Pilotagem, bem como com a redução do período gratuito e com a dimensão dos aumentos aplicáveis nos primeiros dias de parque, contestando na TUP Navio a sua imputação aos navios e, na Tarifa de Pilotagem, a transferência integral dos encargos para os utilizadores do serviço

Foi também assinalada pela AGEPOR a importância de uma efetiva auscultação aos *stakeholders*, num período em que não existam limitações objetivas à participação efetiva dos interessados.

III. CONCLUSÕES

69. No seguimento do exposto, a AMT aprova o Projeto de Regulamento de Tarifas da APSS para 2026, 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.

70. Releva-se, nomeadamente, que:

70.1. As tarifas são atualizadas, em termos genéricos, com base na previsão do IHPC em 2025 que, de acordo com o previsto no Boletim Económico de junho do BdP, se situará nos +1,9%, mas com exceções, concretamente:

- De +5,9% na TUP Navio, para cobertura dos custos associados à gestão do parque ferroviário e investimentos necessários à pilotagem.

Anota-se que não é devida taxa pelo acesso e utilização específica de serviços associados aos transportes rodoviário ou ferroviário, designadamente da infraestrutura do Parque Ferroviário do Porto de Setúbal, não ocorrendo uma eventual situação de dupla cobrança por um mesmo serviço no contexto ferroviário;

- De +10% na Tarifa de Pilotagem, no contexto do acordo entre os portos portugueses relativo à adoção de um regime de pré-reforma para pilotos, o qual foi objeto de homologação pelo Governo.

70.2. A TRBM, corrigida de verbas não elegíveis, apresentada pela APSS, é de +20,1%, sendo ligeiramente superior à TRR que, para a atualização dos RT de 2026, é de +18,03%.

Verifica-se, contudo, que a TUP Navio e a Tarifa de Pilotagem continuam a apresentar um resultado líquido negativo e que o acréscimo de rendimentos previsto para 2026 é igual à inferior à evolução no período 2023-2025.

70.3. No âmbito da audiência aos interessados relativamente à atualização tarifária para 2026, a AGEPOR e ANESUL manifestaram a sua preocupação com o agravamento da TUP Navio e da Tarifa de Pilotagem, bem como com a redução do período gratuito e com a dimensão dos aumentos aplicáveis nos primeiros dias de parque, contestando na TUP Navio a sua imputação aos navios e, na Tarifa de Pilotagem, a transferência integral dos encargos para os utilizadores do serviço.

70.4. A AGEPOR assinalou a importância de uma efetiva auscultação aos *stakeholders*, num período em que não existam limitações objetivas à participação efetiva dos interessados.

71. Neste contexto, recomenda-se à APSS que:

71.1. Proceda a uma monitorização dos impactos dos aumentos extraordinários da TUP Navio e da Tarifa de Pilotagem em termos da competitividade do porto de Setúbal.

71.2. Em futuras revisões do RT, antecipe a respetiva audiência prévia aos interessados para um período que permita a maximização da participação dos *stakeholders*.

Lisboa, 20 de novembro de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino