

Versão não confidencial

MEMORANDO

ASSUNTO: PROPOSTA DE REVISÃO DO REGULAMENTO DE TARIFAS PARA 2021 DA ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE SETÚBAL E SESIMBRA, S.A.

1. INTRODUÇÃO

A presente análise inscreve-se no cumprimento da missão da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus Estatutos, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e de acordo com as exigências que emanam da Lei-quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e fundamenta-se nas atribuições previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos referidos Estatutos, designadamente, (i) zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e (ii) monitorizar e acompanhar as atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais.

É objetivo da AMT criar um ambiente regulatório mais favorável e facilitador do desenvolvimento integrado e eficiente do *Ecosystema da Mobilidade e dos Transportes*, bem como do investimento estruturante no tecido produtivo, de forma a promover o crescimento económico e do emprego e o desenvolvimento de uma mobilidade sustentável como expressão de cidadania.

Nesse sentido, a promoção da competitividade do setor portuário é uma das linhas mestras da atuação da AMT, também, e desde logo, porque o próprio Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro, ainda que emitido noutra contexto, estabelece que aquele regulamento é um instrumento de desenvolvimento dos portos que deve contribuir para alcançar uma quota significativa no mercado internacional de serviços portuários, melhorar o desempenho da estrutura portuária e a sua produtividade.

A necessidade de “assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas” e “a concorrência salutar entre os agentes mercantis”, tal como previsto nas alíneas f) do artigo 81.º e a) do artigo 99.º, ambos da

Constituição da República Portuguesa, bem como a defesa pela aplicação do princípio da equivalência no que se refere à relação custo benefício entre a taxa e a prestação administrativa que esta visa compensar, constituem, igualmente, vetores que norteiam a atuação da AMT.

Assim, e sem prejuízo da ponderação sobre a necessidade de revisão do atual enquadramento legislativo e regulamentar aplicável ao setor marítimo-portuário, 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 a Deliberação n.º 1025/2018, em Diário da República, 2.ª série, n.º 183, de 21 de setembro, que aprova as *“Linhas de Orientação para a implementação da alínea e) do n.º 4 do artigo 5.º dos Estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio”*, as quais visam alcançar uma progressiva harmonização entre o custo das diversas operações e os respetivos valores de faturação considerados no tarifário.

Nesta sequência, abrigo das suas competências, e de acordo com as mencionadas linhas de orientação, as administrações portuárias (AP) elaboraram e apresentaram as suas propostas de tarifários para 2021.

Estas propostas tiveram em linha de conta, por um lado, a atual conjuntura económica fortemente condicionada pela incerteza provocada pelas consequências da pandemia do vírus SARS-Cov-2 (covid-19), que conferiu às projeções um elevado e acrescido grau de incerteza e, por outro lado, os objetivos estratégicos de apoio à dinamização da atividade portuária e à simplificação administrativa definidos na Resolução do Conselho de Ministros n.º 175/2017, de 24 de novembro, que aprovou a Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente - Horizonte 2026.

Esta estratégia, enquanto *“programa estratégico de apoio à dinamização da atividade portuária e à simplificação administrativa, com o objetivo de contribuir para a retoma do investimento, para a redução dos custos de contexto e para o relançamento da economia, transformando o potencial existente em crescimento económico e emprego reais”*, implica adequar infraestruturas e equipamentos e melhorar as condições de operacionalidade das unidades portuárias, sendo que a assunção de compromissos no âmbito da execução de medidas e ou projetos previstos depende de fundos disponíveis por parte das entidades públicas e privadas competentes e da comparticipação da União Europeia.

A digitalização e a aplicação do 5G, bem como a descarbonização serão ainda perspetivas a considerar, bem como o reforço da questão das acessibilidades e da interoperabilidade.

A este propósito importa referir que se encontra em consulta pública a *Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030*, a qual, no âmbito dos principais objetivos estratégicos da década por si reconhecidos: (i) *fomentar o emprego e a economia azul circular e sustentável* (OE2) e (ii) *incentivar a reindustrialização e capacidade produtiva e digitalizar o oceano* (OE9), integra os portos e as infraestruturas portuárias nas áreas de intervenção prioritárias para os concretizar (cfr. AI9 - Portos, Transportes Marítimos e Logística).

De acordo com o definido no âmbito desta área de intervenção prioritária (AI9),

“Portugal detém na sua herança marítima e na sua centralidade atlântica um posicionamento geoestratégico que lhe permite continuar a apostar na sua maritimidade e na sua potencialidade enquanto hub atlântico nas cadeias logísticas globais de base marítima.

Assim, o reforço desta posição no cruzamento das principais rotas marítimas internacionais deve assumir um papel central de atuação, designadamente na aposta da componente do tráfego de carga contentorizada, fazendo do país uma plataforma giratória de cargas entre os continentes europeu, americano e africano, na componente do turismo marítimo sustentável, e na componente de serviços e abastecimento de energias limpas.

Para este efeito, a gestão e a promoção da marca “Portos de Portugal” deve ser uma prioridade no campo internacional, tirando partido dos portos como elementos agregadores para fazer crescer Portugal como plataforma de movimentação de mercadorias no Atlântico, através da captação de linhas de transporte marítimo e da fixação de empresas no seu território, e em articulação com o Plano de Ação para o Atlântico 2.0 da Comissão Europeia. Neste contexto, o ordenamento portuário na relação com as cidades e na intermodalidade com o território, e na ligação com as redes de transporte internacional, agregado ao conjunto de novos projetos de expansão portuária deve permitir ambicionar novas dimensões de crescimento e de desenvolvimento económico do país, mantendo e gerando mais emprego e riqueza, sempre no estreito respeito dos objetivos de sustentabilidade ambiental e salvaguarda do património cultural. (...)

Por outro lado, a operação portuária deverá cada vez mais acompanhar os melhores indicadores de produtividade, dentro de um quadro de estabilidade laboral e de sustentabilidade económica para todas as partes envolvidas. Deverá ser dada prioridade à gestão moderna de portos, (...) com a prática de tarifários competitivos, catalisadores na atração de serviços e empresas.

Em toda a cadeia logística (...) a contínua aposta no estado-da-arte da automação, digitalização e simplificação de procedimentos é fundamental, a par de uma contínua adaptação na proteção do ambiente e na transição energética. Por esta razão, o Mar ocupa

um lugar de destaque nos projetos do SIMPLEX, em matéria de simplificação, digitalização, mas também de dados abertos.

Os portos deverão repensar de forma inovadora a sua capacidade de armazenamento e processamento e encontrar novas maneiras de atender à procura. Complementarmente, os portos e as suas acessibilidades marítimas e terrestres devem ser seguros e fluidos, através da implementação de planos de desenvolvimento e de manutenção das condições adequadas de operacionalidade”.

Por último, será ainda de atender à Estratégia da Comissão Europeia “*Portos marítimos europeus no horizonte de 2030: os desafios*”¹, que defende que é necessário promover a modernização, a eficiência e a qualidade dos serviços e infraestruturas portuárias, tendo em vista, designadamente, a diminuição dos custos da atividade portuária.

A promoção da eficiência dos portos passa pela existência de “*procedimentos, abertos e transparentes, de seleção dos prestadores de serviços portuários, bem como [de] regras para prevenir a fixação de preços abusivos pelos operadores com direitos exclusivos. Criando um contexto de concorrência aberta nos serviços portuários e introduzindo uma pressão concorrencial maior nos portos em que ela ainda não se exerce, incentivar-se-ão os operadores a prestarem serviços de maior qualidade e fiabilidade*”, o que também é alcançado através de procedimentos administrativos simplificados e desmaterializados.

Também é defendida “*a criação de comités consultivos dos utentes dos portos, (...) [de forma a centrar] a comunidade portuária (...) no serviço ao cliente e (...) [na prestação de] serviços de maior qualidade aos navios que escalam os portos e aos utentes do interior*”.

A Comissão defende igualmente uma “*maior autonomia às autoridades portuárias, em particular na fixação das taxas e na afetação dos recursos (...) [de forma a assegurar] a eficiência das operações portuárias*”, devendo ser “*contrabalançada pela supervisão, a cargo de uma autoridade independente que zelará pela lealdade da concorrência e pela coordenação da atividade portuária aos níveis nacional e europeu*”, promovendo igualmente a transparência dos financiamentos públicos.

Na verdade, estas orientações corporizam-se, na sua maioria, no Regulamento (UE) 2017/352 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017 (Regulamento), que estabelece o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos, ainda não acomodado na sua totalidade no ordenamento jurídico português.

¹ [https://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-448_pt.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-448_pt.htm).

Desde 24 de março de 2019 que o mesmo é aplicável diretamente na ordem jurídica interna, embora não se aplicando aos contratos de serviços portuários que tenham sido celebrados antes de 15 de fevereiro de 2017 e que tenham vigência limitada. No entanto, os contratos de serviços portuários celebrados antes desta última data que não tenham vigência limitada, ou que tenham efeitos semelhantes, devem ser alterados até ao dia 1 de julho de 2025, a fim de dar cumprimento ao disposto no referido regulamento.

Não obstante, as regras gerais são aplicáveis na sua quase totalidade, podendo ser implementadas independentemente da necessidade de alteração à legislação portuguesa em diversas matérias, sendo de ponderar a atualização do Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente.

Como já tivemos a oportunidade de referir, no que se refere a taxas portuárias, o Regulamento estabelece que estas devem ser fixadas de acordo com a estratégia comercial e com os planos de investimento do porto em questão, no quadro da política portuária geral do país, mas também devem ser transparentes, facilmente identificáveis, não discriminatórias e proporcionadas em relação ao custo do serviço prestado, e devem contribuir para a manutenção e para o desenvolvimento da infraestrutura e das instalações portuárias, bem como para a prestação dos serviços necessários para efetuar ou facilitar as operações de transporte, devendo ser evitada uma tarifação excessiva dos serviços portuários, nos casos em que a situação do mercado dos serviços portuários não permita uma concorrência efetiva.

Em suma, as orientações europeias e nacionais para o setor portuário influenciam, de forma relevante, a política tarifária de cada porto, devendo ser tidas em devida conta na aprovação das propostas de revisão dos regulamentos de tarifas em cada ano.

Nesse sentido, deve procurar-se o equilíbrio, nem sempre fácil face à diversidade de circunstancialismos locais, entre as necessidades de investimento e modernização da infraestrutura e serviços e os imperativos de transparência e de equivalência e proporcionalidade entre as taxas por serviços prestados e os custos tidos com esses serviços, sempre num caminho de promoção da competitividade e concorrência saudável no setor.

2. ENQUADRAMENTO GERAL

Neste ponto procede-se a uma breve consideração sobre o contexto macroeconómico, nacional e internacional, bem como sobre a atividade que traduz o comportamento global do sistema portuário do Continente, onde desenvolvem atividade as administrações portuárias cujas propostas de revisão dos regulamentos de tarifas para 2021 vão ser objeto de análise,

sublinhando o elevado grau de incerteza induzido pela crise pandémica que atualmente se vive e cujo impacto, a curto e médio prazos, é desconhecido e difícil de estimar.

2.1. Caracterização da conjuntura macroeconómica

A conjuntura macroeconómica que pode ser gizada no mês em curso encerra necessariamente grande imprevisibilidade face às incertezas na evolução da pandemia do vírus SARS-CoV-2 (covid-19), reforçada pela segunda vaga que já se começou a fazer sentir, e, mesmo que não se adotem medidas de combate idênticas às verificadas no final do primeiro trimestre de 2020, nomeadamente o confinamento obrigatório e a suspensão de algumas atividades económicas, as medidas que venham a ser adotadas podem vir a implicar um significativo atraso na recuperação da economia, que se traduzirá necessariamente na redução dos rendimentos das empresas, reduzindo a sua viabilidade económica, e do emprego.

Neste contexto de seguro abrandamento significativo da atividade económica, o Banco de Portugal (BdP), no seu Boletim Económico divulgado em junho último, avança com uma projeção de quebra do produto interno bruto (PIB) de -9,5% para o corrente ano seguida de uma recuperação de +5,2% em 2021, no pressuposto, nomeadamente, de uma retração no ano em curso de -8,9% do consumo privado, de -25,3% nas exportações, de -22,4% nas importações e de -11,1% na formação bruta de capital fixo, com recuperações parciais respetivas em 2021 de +7,7%, de +11,5%, de +13,5% e de +5%, claramente insuficientes para se obter a retoma da atividade e do PIB a níveis de 2019. Acresce referir que no relatório de outubro, o BdP faz uma revisão em alta para o ano de 2020, prevendo uma contração do PIB de -8,1%, nomeadamente por efeito de uma redução do consumo privado de -6,2%, de -19,5% nas exportações, -12,4% nas importações e de -4,7% na formação bruta de capital fixo.

O facto de a economia de Portugal estar muito aberta ao exterior, implica que o comportamento da zona euro e da economia mundial influencia de forma muito significativa o desempenho da economia nacional atrás referido, sendo de sublinhar que as previsões do BdP apontam no sentido de a procura externa sofrer uma diminuição de -15,1% e de o PIB mundial apresentar uma quebra de -4,5% no ano corrente, seguido de uma recuperação de +9,4% e de +6%, respetivamente, em 2021.

Representando um fator de referência importante para as administrações portuárias, que o utilizam para formular as suas propostas de atualização tarifária, o índice harmonizado de

preços no consumidor, previsto pelo BdP no relatório em apreço, aponta para +0,1% no ano corrente, evoluindo para +0,8% em 2021 e +1,1% em 2022.

Tratando-se mais de previsões do que de estimativas, é natural a existência de algum subjetivismo na projeção dos indicadores macroeconómicos. Para comparação com os adiantados pelo BdP, adianta-se que as previsões da Comissão Europeia apontam para uma contração do PIB de -9,8% em 2020, seguida de uma recuperação de +6% em 2021 (na atualização de julho), enquanto as previsões otimistas da OCDE, em junho, apontam para -9,4% e uma recuperação no ano seguinte de +6,3%.

Nas suas previsões da primavera, a Comissão Europeia prevê para 2020 um recuo do consumo privado de -5,8%, das exportações de bens e serviços de -14,1%, importações de -10,3% e formação bruta de capital fixo de -8,6% (sendo de -26,9% no que toca a equipamento), com retomas respetivas para 2021 de +5,3%, +13,2%, +10,3% e de +8,9% (+26,2%).

No atual contexto de incerteza, as projeções macroeconómicas serão certamente atualizadas em função da evolução económica e da situação da crise pandémica, sendo certo que as previsões de retração para o corrente ano se manterão em níveis elevados, e a retoma em 2021 não será de molde a recuperar os níveis observados em 2019 ou imediatamente anteriores ao início da pandemia.

2.2. Do sistema portuário do Continente

Atividade portuária

No contexto de crise pandémica de covid-19, onde se verifica um significativo abrandamento generalizado das economias mundiais, naturalmente a atividade portuária reflete também uma retração, manifestada de forma geral em todas as tipologias de carga e em todos os portos, embora com diferentes níveis de intensidade.

Não pode, igualmente, deixar de se referir o impacto no ecossistema portuário do Continente, em geral, e no porto de Sines, em particular, decorrente da quase completa cessação da atividade das centrais termoelétricas de Sines e do Pego, alimentadas a carvão, que determinou o fim das importações deste combustível fóssil, cujo volume representava cerca de 5% da carga total movimentada e cerca de 10% da carga movimentada no próprio porto de Sines, sendo, no entanto, de referir que tal situação ocorreu em virtude da forte penalização económica destas centrais, devido às elevadas emissões de CO₂, associadas, naturalmente, ao facto de terem deixado de ser indispensáveis para o fornecimento de eletricidade ao país.

Salientando-se o facto de o volume de carga movimentada nos portos do Continente vir a manifestar diminuições anuais consecutivas desde 2018 (ano em que recuou -3,4% face a 2017 e a que se seguiu uma quebra de -6,1% em 2019 face a 2018), o ano em curso traz perspectivas de nova redução, provocada pela crise pandémica que se atravessa, e para a qual não se antevê o fim. Não obstante esta incerteza, é admissível, tendo presentes as previsões macroeconómicas referidas no ponto anterior, que o ano de 2021 permita o início de uma retoma da economia, nacional, comunitária e mundial, que induzirá, naturalmente, uma recuperação da atividade portuária, quer no tocante à movimentação de carga e contentores, quer em relação ao movimento de navios².

No concernente ao volume de carga movimentada, a informação estatística relativa à atividade portuária desenvolvida até ao mês de julho, extrapolada linearmente para todo o ano de 2020, indicia uma nova diminuição do respetivo volume, que pode traduzir-se globalmente em -8,8%, correspondente a -7,7 milhões de toneladas, sendo admissível uma recuperação parcial em 2021 traduzida por um acréscimo de +6,4%, correspondente a +5,1 milhões de toneladas, ficando, no entanto, ainda aquém do volume registado em 2019 em cerca de -2,9%.

EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE PORTUÁRIA - CARGA MOVIMENTADA

		2016	2017	2018	2019	2020 (E)	2021 (P)
Carga Embarcada	mTon	39 681	39 071	37 229	34 675	33 004	34 118
	Δ%	+4.2%	-1.5%	-4.7%	-6.9%	-4.8%	+3.4%
Carga Desembarcada	mTon	54 196	56 849	55 452	52 398	46 405	50 400
	Δ%	+5.8%	+4.9%	-2.5%	-5.5%	-11.4%	+8.6%
Total de Carga Movimentada	mTon	93 878	95 920	92 680	87 073	79 409	84 518
	Δ%	+5.1%	+2.2%	-3.4%	-6.1%	-8.8%	+6.4%

(E) Estimativa por extrapolação linear dos dados acumulados a julho (P) Previsão

A situação perspectivada no tráfego de contentores e no movimento de navios é idêntica à referida para a movimentação de carga, sendo que a extrapolação do volume de contentores movimentados no período de janeiro a julho aponta para um total de 2,7 milhões de TEU para o corrente ano, que traduz uma quebra de -2,7%, correspondente a -74,2 mil TEU,

² Nesta cenarização da evolução da atividade portuária estimada para 2020 foi seguida uma metodologia traduzida numa extrapolação linear para o final do ano dos dados acumulados a julho. No que respeita à previsão para 2021, e atendendo às expectativas de uma recuperação parcial da atividade no sentido da aproximação aos valores de 2019, assumidos de forma genérica por várias entidades, foi considerada uma evolução no sentido desses valores, com uma ponderação entre 2019 e 2020 na razão de dois para um. Particularmente no que respeita à previsão para 2021, foram tidas em atenção particularidades relevantes do comportamento de algumas tipologias de carga em alguns portos.

admitindo-se uma recuperação de +1,9%, correspondente a +49,5 mil TEU, não atingindo ainda o nível de 2019.

		2016	2017	2018	2019	2020 (E)	2021 (P)
TEU (10 ³)		2 744.2	2 975.0	2 991.2	2 727.8	2 653.5	2 703.0
	Δ%	+6.4%	+8.4%	+0.5%	-8.8%	-2.7%	+1.9%

Idêntico (E) Estimativa por extrapolação linear dos dados acumulados a julho (P) Previsão
 a situação das operações de movimentação de navios, que constitui igualmente um importante vetor no volume de receitas das administrações portuárias, que, seguindo a mesma metodologia, aponta no sentido de se verificar no corrente ano de 2020 um número de escalas inferior em -11,7% e um volume de arqueação bruta inferior em -17% aos valores registados em 2019, sendo admissível que em 2021 se verifique uma retoma respetiva de +8,9% e de +13,6%, sem atingir os valores de 2019.

		2016	2017	2018	2019	2020 (E)	2021 (P)
Nº DE ESCALAS		10 814	10 924	10 520	10 643	9 393	10 226
	Δ%	-0.5%	+1.0%	-3.7%	+1.2%	-11.7%	+8.9%
GT (10 ³)		200 425	207 256	204 985	204 130	169 446	192 569
	Δ%	+4.7%	+3.4%	-1.1%	-0.4%	-17.0%	+13.6%

(E) Estimativa por extrapolação linear dos dados acumulados a julho (P) Previsão

Este comportamento global não é, naturalmente, idêntico em todos os portos, sendo o que interessa à administração portuária em apreço objeto de análise individual no capítulo respetivo.

Situação económica global das administrações portuárias

O abrandamento expetável da atividade portuária em 2020 tem naturalmente efeitos negativos na estrutura económica das administrações portuárias que, na generalidade dos casos, se traduzem por diminuições de rendimentos, acompanhados por acréscimos de gastos, quer de fornecimentos e serviços externos, quer com pessoal.

Para o conjunto das administrações portuárias, constata-se que a estimativa de rendimentos sofre uma redução global de -4,6% na transição de 2019 para 2020, sendo, no entanto, de referir que as previsões para 2021 da maioria daquelas administrações apontam no sentido de um crescimento que recupera e ultrapassa o volume apurado em 2019.

Em resumo a estrutura económica do conjunto das administrações portuárias apresenta a seguinte evolução,

Rubricas	2018 R	2019 R	2020 E	2021 P	Δ% '19/'18	Δ% '20/'19	Δ% '21/'20
1. Vendas, Serviços Prestados e Subsídios à Exploração	161 656,3	161 078,0	153 048,7	174 297,9	-0,4%	-5,0%	+13,9%
2. Outros Rendimentos	70 412,4	66 976,6	64 431,2	70 481,5	-4,9%	-3,8%	+9,4%
3. Gastos Operacionais	(92 399,7)	(96 455,5)	(103 190,5)	(108 140,4)	+4,4%	+7,0%	+4,8%
4. Outros Gastos	(19 009,1)	(11 579,7)	(11 112,0)	(10 287,3)	-39,1%	-4,0%	-7,4%
5. Imparidades, Provisões e Variações de Justo Valor	(3 146,5)	(4 393,4)	(6 758,6)	(2 926,8)	+39,6%	+53,8%	-56,7%
6. EBITDA	117 513,3	115 626,1	96 418,8	123 424,9	-1,6%	-16,6%	+28,0%
7. Gastos/reversões de depreciação e de amortização	(76 181,1)	(74 793,3)	(75 327,0)	(80 793,3)	-1,8%	+0,7%	+7,3%

sendo de realçar a redução, entre 2019 e 2020, dos resultados líquidos e da taxa de rentabilidade dos rendimentos, seguida de uma parcial recuperação em 2021, resultante das evoluções dos rendimentos e dos gastos, em geral.

Orientações e Estratégias

Nos termos do Despacho n.º 395/2020 – SET, de 27 de julho, e atendendo à atipicidade do ano em curso, *“fruto da situação conjuntural determinada pela pandemia provocada pelo vírus SARS-CoV-2”*, as empresas do setor empresarial do Estado deverão perspetivar a respetiva atividade e elaborar os seus planos anuais e plurianuais tendo como base de comparação o ano de 2019 e não o ano de 2020.

Assim, nos termos do referido despacho do Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro, os *“cenários de evolução da situação financeira das empresas deverão, no respeito pelas orientações setoriais, prever, no plano anual (2021) como no plano plurianual (triénio):*

- i) Um crescimento do volume de negócios (vendas e serviços prestados) em linha com as necessidades das populações, promotor da competitividade das empresas e que melhore a eficiência da afetação dos recursos públicos. O planeamento das atividades deve privilegiar um modelo de desenvolvimento sustentado do negócio, com crescimento gradual, mas estável ao longo do triénio. Neste sentido, são necessariamente objeto de rigorosa fundamentação as previsões de volume de negócios cujo crescimento for superior, em termos percentuais, à soma da taxa de crescimento real do consumo privado ou do PIB (consoante for mais indicado) referente ao ano de 2019 no Plano de Atividades e Orçamento (“PAO”) anual (para 2021) ou ao ano anterior nos restantes anos, com a inflação esperada acrescida de 1 ponto percentual;*
- ii) Os gastos operacionais deverão evoluir a taxa percentual (em 2021 face a 2019, sobre o ano anterior nos restantes anos do triénio) inferior à do volume de negócios;*
- iii) O aumento da despesa de pessoal, com exceção da relativa aos corpos sociais e descontado o efeito do absentismo, não deverá ser percentualmente superior ao do volume de negócios, independentemente do disposto em instrumentos de regulação coletiva do trabalho ou regulamentos internos, exceto se houver redução no mesmo montante dos fornecimentos e serviços externos;*

iv) Os aumentos da despesa em FSE não deverão ser percentualmente superiores à taxa de crescimento do volume de negócios;

v) O resultado operacional (medido pelo EBIT), líquido de provisões, imparidades e correções de justo valor deve melhorar em 2021 face a 2019 e sobre o ano anterior nos restantes anos do triénio;

vi) O endividamento, líquido de investimento, deve diminuir em termos reais.”

Para além das orientações emitidas pelo acionista, as administrações portuárias estão ainda obrigadas ao cumprimento da Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente - Horizonte 2026, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 175/2017, de 24 de novembro, cujos termos determinam os seguintes três objetivos estratégicos:

- a) Adequar infraestruturas e equipamentos ao aumento da dimensão dos navios e da procura e ligações ao *hinterland*;
- b) Melhoria das condições de operacionalidade das unidades portuárias;
- c) Criar nos portos plataformas de aceleração tecnológica e de novas competências.

3. ENQUADRAMENTO DA PROPOSTA DE REVISÃO DO REGULAMENTO DE TARIFAS DA APSS

No presente enquadramento da proposta de revisão do regulamento de tarifas para 2021 apresentado pela Administração dos Portos de Setúbal e de Sesimbra, S.A. (APSS) pretende-se caracterizar sucintamente o seu desempenho em termos da atividade portuária desenvolvida, bem como a sua situação económica, quer em termos globais, quer em termos operacionais das diversas áreas de negócio e serviços prestados no âmbito do regulamento geral de tarifas, na medida em que a informação disponibilizada o permitir.

Para a estimativa da atividade portuária para 2020 considerou-se a extrapolação linear dos dados apurados até julho, o que na generalidade das situações determina uma diminuição face a 2019, admitindo-se que a evolução para 2021 se processará no sentido de uma recuperação parcial e na aproximação aos valores observados em 2019.

Atividade portuária

Após registo de quebras sucessivas no volume global de carga movimentada entre 2016 e 2018, o porto de Setúbal regista em 2019 um acréscimo de +3,1%, que o comportamento dos primeiros sete meses de 2020 indicia se mantenha, apontando para um crescimento de

+2,1%, não obstante a contração da economia devida à crise pandémica de covid-19. Na projeção para 2021 admite-se a manutenção da tendência de crescimento nos mercados que cresceram em 2020, independentemente do abrandamento da atividade, e uma recuperação parcial dos mercados que perderam carga, admitindo-se uma evolução para 2021 traduzida por uma variação de +8,8%, excedendo em +11% o volume registado em 2019.

CARGA MOVIMENTADA (10 ³ ton)	2016	2017	2018	2019	2020 (E)	2021 (P)
Setúbal	6 985.5	6 594.3	6 151.3	6 339.5	6 470.1	7 040.4
Δ%	-6.8%	-5.6%	-6.7%	+3.1%	+2.1%	+8.8%

(E) Estimativa por extrapolação linear dos dados acumulados a julho (P) Previsão

Também no que concerne ao movimento de contentores, perspetiva-se que em 2020 venha a verificar-se um crescimento ligeiro no volume de TEU, que rondará os +19,4%, tendendo para a recuperação das perdas apuradas em 2017 e 2018 após crescimento intenso nos anos anteriores. É previsível que para 2021 se mantenha a evolução positiva, com ligeiro abrandamento.

MOVIMENTO DE CONTENTORES (10 ³ TEU)	2016	2017	2018	2019	2020 (E)	2021 (P)
Setúbal	156.6	152.5	123.3	136.6	163.0	178.8
Δ%	+29.2%	-2.6%	-19.1%	+10.8%	+19.4%	+9.7%

(E) Estimativa por extrapolação linear dos dados acumulados a julho (P) Previsão

Dada a sua relevância em termos de geração de rendimentos, sublinha-se a expectativa de que o número de escalas de navios para 2020, indiciado pelos valores apurados nos primeiros sete meses, venha a traduzir-se num acréscimo de +2,4%, sendo que o respetivo volume de arqueação bruta aponta para uma diminuição de -9,3%. Para 2021, é admissível que estes dois indicadores mantenham idêntico comportamento, embora menos expressivo.

MOVIMENTO DE NAVIOS	2016	2017	2018	2019	2020 (E)	2021 (P)
Nº DE ESCALAS	1 533	1 577	1 514	1 533	1 570	1 589
Δ%	+5.1%	+2.9%	-4.0%	+1.3%	+2.4%	+1.2%
GT (10 ³)	19 123.6	24 656.1	24 135.2	22 495.7	20 401.2	21 798
Δ%	+5.5%	+28.9%	-2.1%	-6.8%	-9.3%	+6.8%

(E) Estimativa por extrapolação linear dos dados acumulados a julho (P) Previsão

Em termos globais, o cenário previsto para 2021 indicia uma melhoria da atividade portuária comparativamente a 2019, ano estabelecido pelo acionista como de referência para a elaboração dos instrumentos previsionais de gestão, propiciando uma estabilização da estrutura económica da APSS.

Situação económica

A situação económica da APSS tem apresentado razoável estabilidade, com taxas de rentabilidade do volume de negócios a oscilar entre +14,8% e +18,4% nos cinco últimos exercícios, tendo encerrado 2019 com +16,5%.

Não obstante os indicadores da atividade portuária do porto de Setúbal apontarem para um crescimento no corrente ano, a APSS estima uma quebra de rendimentos, para 2020, de -5,3% no volume de 'vendas e serviços prestados' e de -2,3% em 'outros rendimentos', não sendo acompanhadas por idêntico comportamento dos gastos, que em termos globais e nas rubricas dos 'gastos operacionais' registarão um acréscimo de +11,6%, resultantes de +35,2% nos 'fornecimentos e serviços externos' e de +4,6% nos 'gastos com pessoal'. Em resultado destas variações, estima-se um resultado líquido para 2020 que poderá traduzir-se por uma taxa de rentabilidade do volume de negócios de +9,3%.

Para 2021 a previsão da APSS é de uma ligeira recuperação, com os rendimentos a crescerem +9,1% no tocante a 'vendas e serviços prestados' e a +4,4% nos 'outros rendimentos', acompanhados por acréscimos de +9,1% nos 'gastos operacionais', resultantes e variações de +28,7% nos 'fornecimentos e serviços externos' e de +1,9% nos 'gastos com pessoal'. Destas variações resultará uma taxa de rentabilidade do volume de negócios de +9,6%.

Rubricas	2018 R	2019 R	2020 E	2021 P	Δ% '19/'18	Δ% '20/'19	Δ% '21/'20
1. Vendas, Serviços Prestados e Subsídios à Exploração	18 632,5	18 585,5	17 606,6	19 204,2	-0,3%	-5,3%	+9,1%
2. Outros Rendimentos	4 106,7	3 946,6	3 854,9	4 025,4	-3,9%	-2,3%	+4,4%
3. Gastos Operacionais	(11 254,2)	(11 264,9)	(12 575,3)	(13 717,0)	+0,1%	+11,6%	+9,1%
4. Outros Gastos	(982,1)	(1 279,5)	(1 422,9)	(1 116,0)	+30,3%	+11,2%	-21,6%
5. Imparidades, Provisões e Variações de Justo Valor	24,9	(352,8)	(40,0)	10,0	-1518,8%	-88,7%	-125,0%
6. EBITDA	10 527,8	9 635,0	7 423,3	8 406,6	-8,5%	-23,0%	+13,2%
7. Gastos/reversões de depreciação e de amortização	(5 913,9)	(4 698,2)	(4 774,8)	(5 461,0)	-20,6%	+1,6%	+14,4%
8. Imparidade de investimentos depreciáveis/amortizáveis	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-
9. EBIT	4 613,9	4 936,8	2 648,5	2 945,5	+7,0%	-46,4%	+11,2%
10. Juros e Impostos	(1 126,3)	(1 214,8)	(646,9)	(711,0)	+7,9%	-46,8%	+9,9%
11. Resultado líquido do período	3 487,6	3 722,0	2 001,6	2 234,6	+6,7%	-46,2%	+11,6%
Rentabilidade do Volume de Negócios [11 / (1+2)]	+15,3%	+16,5%	+9,3%	+9,6%	-	-	-

Associados a esta estrutura económica, e como consta do quadro anexo, a taxa de rentabilidade bruta calculada para 2019 com base nas rubricas agregadas indicadas pela APSS, após dedução dos rendimentos e gastos não elegíveis, é de +22%, que se estima venha a evoluir para +12,3% em 2020 e para +12,7% em 2021, refletindo a relativa degradação esperada da situação económica para este período.

Os serviços prestados na esfera do regulamento de tarifas apresentam estruturas económicas e dimensões distintas, sendo preponderante o peso da Pilotagem e da TUP Navio, que representam respetivamente 45,2% e 44,8% do total de proveitos, com a particularidade de ambos apresentarem custos, para garantir as respetivas prestações, superiores aos proveitos que geram, determinando taxas de rentabilidade negativas de -42% e de -16,4%.

Para os restantes serviços, a APSS não estimou gastos diretos suportados para a sua prestação, conforme decorre da leitura do segundo quadro abaixo, sendo que a imputação proporcional dos gastos indiretos determinou uma 'margem' uniforme de 62,2% para todos eles.

Previsão da Estrutura de Rendimentos dos SERVIÇOS PORTUÁRIOS em 2021

Tipo de Serviço	Proveitos 2021 (estimativa)	% Proveitos	Δ% Proveitos 2021 /2020	Rentabilidade Bruta
TUP Navio	3 122 908	44,8%	+27,5%	-16,4%
Pilotagem	3 150 000	45,2%	+1,6%	-42,0%
Reboque	34 462	0,5%	+1,2%	+62,2%
Amarração/ Desamarração	16 425	0,2%	+1,2%	+62,2%
Tráfego de Passageiros	479	0,0%	+0,0%	+62,2%
Armazenagem/ Ocupação de Espaços	294 016	4,2%	+0,0%	+62,2%
Fornecimentos	32 116	0,5%	+0,0%	+62,2%
Diversos	320 630	4,6%	+80,4%	+62,2%
TOTAL	6 971 037	100,0%	+14,2%	-20,1%

Rubrica	TUP Navio	Pilotagem	Reboque	Amarração / Desamarração	Tráfego de Passageiros	Armazenagem / Ocupação de Espaços	Fornecimentos	Diversos	Total	Total %
1. Rendimentos	3 122,9	3 150,0	34,5	16,4	0,5	294,0	32,1	320,6	6 971,0	+100,0%
2. Gastos Diretos	2 457,0	3 284,2	-	-	-	-	-	-	5 741,2	+82,4%
2.1.CMVMC									-	+0,0%
2.2.FSE	469,6	456,5	-	-	-	-	-	-	926,1	+13,3%
2.3.Pessoal	1 301,7	2 678,1	-	-	-	-	-	-	3 979,8	+57,1%
2.4.Depreciações e amortizações	620,7	146,3	-	-	-	-	-	-	767,0	+11,0%
2.5.Outros Gastos	65,0	3,2	-	-	-	-	-	-	68,2	+1,0%
3. Gastos Indiretos	1 179,1	1 189,3	13,0	6,2	0,2	111,0	12,1	121,1	2 632,0	+37,8%
3.1.CMVMC									-	+0,0%
3.2.FSE	223,2	225,2	2,5	1,2	0,0	21,0	2,3	22,9	498,3	+7,1%
3.3.Pessoal	639,7	645,3	7,1	3,4	0,1	60,2	6,6	65,7	1 428,0	+20,5%
3.4.Depreciações e amortizações	266,0	268,3	2,9	1,4	0,0	25,0	2,7	27,3	593,8	+8,5%
3.5.Outros Gastos	50,2	50,6	0,6	0,3	0,0	4,7	0,5	5,2	112,0	+1,6%
4. Gastos Totais (2+3)	3 636,1	4 473,5	13,0	6,2	0,2	111,0	12,1	121,1	8 373,2	+120,1%
5. Resultados (1-4)	-513,2	-1 323,5	21,5	10,2	0,3	183,0	20,0	199,6	-1 402,1	-20,1%
Rentabilidade dos Rendimentos %	-16,4%	-42,0%	+62,2%	+62,2%	+62,2%	+62,2%	+62,2%	+62,2%	-20,1%	-

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

A APSS “decidiu não proceder a qualquer atualização das taxas constantes no regulamento de tarifas (...) [devido ao] contexto atual de incerteza quanto às perspetivas de evolução da conjuntura económica, quer no panorama nacional quer internacional”.

Não obstante, constam da proposta de revisão do regulamento de tarifas para 2021 da APSS as seguintes alterações:

- Alteração da redação do n.º 1 do artigo 5.º, com o objetivo de incluir uma referência à Janela Única Logística.
- Alteração da redação do n.º 2 do artigo 5.º, com o objetivo de fazer referência expressa ao próprio regulamento de tarifas.
- Eliminação do anexo com o glossário e inclusão de duas definições no artigo 4.º.

Apesar da não atualização das taxas previstas no regulamento de tarifas, a APSS prevê um aumento significativo dos rendimentos associados à TUP Navio (+27%), a qual se deve, forçosamente, a um aumento da atividade portuária, ao qual não serão porventura alheios os investimentos que têm vindo a ser realizados pela APSS, nomeadamente na melhoria das acessibilidades, tanto marítimas – melhoria das condições de segurança e navegabilidade dos canais de acesso aos terminais comerciais – como ferroviárias e na modernização tecnológica do porto de Setúbal.

De acordo com as previsões da APSS para 2021, praticamente todas as áreas de negócio apresentam aumentos nos respetivos rendimentos, que se traduzem num aumento de cerca de 8% na globalidade dos rendimentos, o qual permite, apesar de um aumento de cerca de 6% nos gastos operacionais, que o indicador da eficiência operacional apresente, de 2020 para 2021, uma ligeira melhoria de cerca de 2,5 pontos percentuais.

De acordo com a APSS, a sua TRBM é de 21,7%, bastante superior à taxa de rentabilidade de referência, que é de 12,5%. Nesse sentido, poderia eventualmente ser considerada a possibilidade de proceder à redução de algumas taxas, com o objetivo de promover a competitividade dos portos de Setúbal, compatibilizando opção, naturalmente, com as políticas implementadas pela APSS e com as restrições determinadas pelo acionista Estado. No entanto, importa referir que a TUP Navio cobrada no porto de Setúbal é inferior à que se pratica no porto de Lisboa ou no de Leixões, embora tal não seja o caso com a taxa de pilotagem, que é superior, no porto de Setúbal, à do porto de Lisboa. De qualquer modo, tal não condiciona a decisão da AMT.

No âmbito da consulta às entidades interessadas, a APSS consultou a Associação dos Agentes de Navegação de Portugal, a Associação de Operadores do Porto de Setúbal, a Associação dos Agentes de Navegação e Empresas Operadoras Portuárias e a Comunidade Portuária de Setúbal, não tendo sido recebidos contributos de nenhuma destas entidades.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

No seguimento do exposto, a AMT aprova a proposta de revisão do regulamento de tarifas para 2021 apresentada pela APSS, por se considerar que a mesma, ao não perspetivar atualização nas taxas, se encontra alinhada com a situação provocada pela pandemia de covid-19, dessa forma promovendo o aumento da atividade portuária e contribuindo para o reforço da competitividade do porto.

ANEXO

DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS POR NATUREZA

Nº	Rubricas	2017 R	2018 R	2019 R	2020 E	2021 P	Δ% '19/'18	Δ% '20/'19	Δ% '21/'20
1	Vendas e serviços prestados	18 139 687	18 632 531	18 585 523	17 606 603	19 204 198	-0,3%	-5,3%	+9,1%
2	Subsídios à exploração						-	-	-
3	Ganhos/perdas imputados de subsidiárias, ...						-	-	-
4	Variação nos inventários da produção						-	-	-
5	Trabalhos para a própria entidade	69 898	60 206	147 495	140 000	160 000	+145,0%	-5,1%	+14,3%
6	Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas						-	-	-
7	Fornecimentos e serviços externos	-2 762 378	-2 499 299	-2 538 694	-3 431 408	-4 416 369	+1,6%	+35,2%	+28,7%
8	Gastos com o pessoal	-8 713 240	-8 815 143	-8 873 652	-9 283 860	-9 460 657	+0,7%	+4,6%	+1,9%
9	Imparidade de inventários (perdas/reversões)						-	-	-
10	Imparidade de dívidas a receber (perdas/reversões)	104 339	24 865	- 19 880	10 000	10 000	-180,0%	-150,3%	+0,0%
11	Provisões (aumentos/reduções)			- 332 894	- 50 000		-	-85,0%	-100,0%
12	Imparidade de investimentos não depreciables/amortizáveis (perdas/reversões)						-	-	-
13	Aumentos/reduções de justo valor						-	-	-
14	Outros rendimentos	4 422 847	4 106 705	3 946 593	3 854 883	4 025 397	-3,9%	-2,3%	+4,4%
15	Outros gastos	- 928 951	- 982 102	-1 279 469	-1 422 939	-1 115 990	+30,3%	+11,2%	-21,6%
16	Resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos	10 332 202	10 527 762	9 635 021	7 423 279	8 406 579	-8,5%	-23,0%	+13,2%
17	Gastos/reversões de depreciação e de amortização	-5 867 749	-5 913 908	-4 698 229	-4 774 797	-5 461 030	-20,6%	+1,6%	+14,4%
18	Imparidade de investimentos depreciables/amortizáveis (perdas/reversões)						-	-	-
19	Resultado operacional (antes de gastos de financiamento e impostos)	4 464 453	4 613 854	4 936 792	2 648 482	2 945 549	+7,0%	-46,4%	+11,2%
20	Juros e rendimentos similares obtidos	65 160	13 200	4 549	6 000	6 000	-65,5%	+31,9%	+0,0%
21	Juros e gastos similares suportados	-	-	-	- 2 000	- 2 000	-	-	+0,0%
22	Resultado antes de impostos	4 529 613	4 627 054	4 941 341	2 652 482	2 949 549	+6,8%	-46,3%	+11,2%
23	Imposto sobre o rendimento do período	-1 110 682	-1 139 475	-1 219 382	- 650 861	- 714 984	+7,0%	-46,6%	+9,9%
24	Resultado líquido do período	3 418 931	3 487 579	3 721 959	2 001 621	2 234 565	+6,7%	-46,2%	+11,6%
25	Rentabilidade Líquida dos Rendimentos [24 / (1+2+3+14)] (%)	+15,2%	+15,3%	+16,5%	+9,3%	+9,6%	-	-	-
26	Resultado Bruto SEM RGnE (1+...+8+11+14+15+17+20+21)	4 425 274	4 602 189	4 961 221	2 642 482	2 939 549	-	-	-
27	Rentabilidade Bruta dos Rendimentos [26 / (1+2+3+14)] (%)	+19,6%	+20,2%	+22,0%	+12,3%	+12,7%	-	-	-