

PARECER N.º 111/AMT/2023

I. ENQUADRAMENTO

I.1. Objeto

1. O presente parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) configura a apreciação desta autoridade, nos termos da alínea e) do n.º 4 do artigo 5.º dos seus estatutos, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na sua redação atual, do projeto de regulamento de tarifas para 2024 da Administração do Porto de Lisboa, S.A. (APL).
2. A presente proposta de regulamento de tarifas foi apresentada pela APL, através de mensagem de correio eletrónico de 30 de agosto de 2023, contendo os seguintes elementos:
 - 2.1. Projeto de regulamento tarifas para 2024 do porto de Lisboa;
 - 2.2. Nota justificativa, incluindo os seguintes anexos:
 - Anexo 1 - Conta de exploração analítica por área de negócio – anos 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024
 - Anexo 2 - Conta de exploração analítica por tipo de serviço – anos 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024
 - Anexo 3 - Demonstração de resultados por natureza – anos 2020, 2021, 2022, 2023 (previsional) e 2024 (previsional);
 - 2.3. Balancetes da APL de 2020, 2021 e 2022;
 - 2.4. Mapas com a variação nas tarifas 2023-2024;
 - 2.5. Mapas comparativos de tarifas com os portos nacionais;
 - 2.6. Mapa com o cálculo da taxa de rentabilidade bruta média.
3. Posteriormente, através da sua mensagem de correio eletrónico de 9 de outubro de 2023, a APL remete à AMT a nota de síntese do procedimento de consulta pública, acompanhada das pronúncias da Comunidade Portuária de Lisboa (CPL), Associação de Armadores da Marinha de Comércio (AAMC) e Associação dos Agentes de Navegação de Portugal (AGEPOR).

4. Ainda, e na sequência de solicitação da AMT, a APL disponibilizou, a 15 de novembro de 2023, o Relatório e Contas de 2022 e o Plano de Atividades e Orçamento para o período 2023-2025 (PAO 2023-2025).

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 transportes, nos termos dos seus suprarreferidos estatutos e da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (Lei-quadro das entidades reguladoras), tendo em vista a promoção e defesa do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, enquanto direito de cidadania e componente essencial de uma cultura geradora de um quadro regulatório com regras claras, coerentes e estáveis que incentivem o investimento sustentado, produtivo e estruturante, tanto público como privado, neste caso particular aplicável à competitividade e qualidade dos serviços no sistema portuário nacional.
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 próprio Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro, que aprova o Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente, ainda que emitido num contexto anterior à criação da AMT, estabelece que aquele regulamento é um instrumento de desenvolvimento dos portos que deve contribuir para alcançar uma quota significativa no mercado internacional de serviços portuários, melhorar o desempenho da estrutura portuária e a sua produtividade.
8. Por sua vez, a necessidade de “*assegurar o funcionamento eficiente dos mercados*” e “*a concorrência (...) entre os agentes mercantis*”, em linha com o previsto nas alíneas f) do artigo 81.º e a) do artigo 99.º, ambos da Constituição da República Portuguesa, bem como a defesa da aplicação do princípio da equivalência no que se refere à relação custo benefício entre a taxa e a prestação administrativa que esta visa compensar, constituem, igualmente, vetores que norteiam a atuação da AMT.

9. Assim, a AMT, ciente da imprescindibilidade de estabelecer um procedimento claro, objetivo e sistematizado no que concerne ao envio da informação relevante para o exercício das suas obrigações legais e estatutárias, com vista a melhor servir o interesse público, publicou 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 disciplinar os procedimentos de aprovação e atualização de regulamentos de tarifas das AP do continente e alcançar uma progressiva harmonização entre o custo das diversas operações e os respetivos valores de faturação considerados no tarifário.
10. Nesta sequência, ao abrigo das suas competências, e de acordo com as mencionadas linhas de orientação, as AP elaboraram e apresentaram as suas propostas de regulamentos de tarifas para 2024.
11. Estas propostas tiveram em linha de conta:
 - 11.1. A atual incerteza da evolução da conjuntura económica, ainda condicionada pelas consequências da situação geopolítica internacional, em particular no que concerne ao abastecimento e preços praticados dos bens e serviços energéticos;
 - 11.2. Os objetivos estratégicos de apoio à dinamização da atividade portuária e à simplificação administrativa definidos na 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;
 - 11.3. A Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2021, de 4 de junho, e ainda a consideração, cada vez mais premente, das perspetivas de digitalização e de sustentabilidade, particularmente em termos da descarbonização.
12. Releva particularmente o Regulamento (UE) 2017/352 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017, que estabelece o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos, e cujas obrigações e execução no território nacional foram acomodadas pelo Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro, 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 tarifação da infraestrutura, devem apresentar uma estrutura e nível determinados em função da estratégia comercial e dos planos de investimento do porto em questão, no quadro da política portuária geral do país, e devem respeitar as regras da concorrência;
- 12.3. Podem variar de acordo com a estratégia económica e com a política de ordenamento do território do porto em questão, nomeadamente em relação a certas categorias de utentes, ou a fim de promover uma utilização mais eficiente da infraestrutura portuária, o transporte marítimo de curta distância ou um nível elevado de desempenho ambiental, de eficiência energética ou de eficiência carbónica das operações de transporte, com base em critérios transparentes, objetivos e não discriminatórios, bem como ser conformes com o direito da concorrência, incluindo as regras relativas aos auxílios estatais.
13. Em síntese, as orientações europeias e nacionais para o setor portuário influenciam, de forma relevante, a política tarifária de cada porto, devendo ser tidas em devida conta na aprovação das propostas de revisão dos regulamentos de tarifas em cada ano.
14. Nesse sentido, deve procurar-se o equilíbrio, nem sempre fácil face à diversidade de circunstancialismos locais, entre as necessidades de investimento e modernização da infraestrutura e serviços, e os imperativos de transparência, de equivalência e de proporcionalidade entre as taxas por serviços prestados e os custos tidos com esses serviços, sempre num caminho de promoção da competitividade e concorrência saudável no setor.

II. PARECER DA AMT

II.1. Conjuntura macroeconómica

15. É comumente reconhecido que a atual conjuntura macroeconómica encerra um elevado grau de imprevisibilidade, determinado pela atual crise geopolítica internacional, nomeadamente pela incerteza dos moldes em que se processará a evolução do conflito militar na Ucrânia, sua duração e efeitos que perdurarão no tempo nas várias vertentes que lhe estão associadas, em particular no que concerne ao abastecimento de bens e serviços energéticos aos diversos países, e preços praticados.

Acresce, mais recentemente, a tensão iniciada no Médio Oriente, que é potencialmente suscetível de agravar este clima de imprevisibilidade, abastecimento na componente energética e preços.

16. De acordo com as previsões do verão de 2023 da Comissão Europeia (CE), a fraqueza na procura interna na União Europeia (UE), em particular no consumo, mostra que os preços elevados e ainda em alta para a maioria dos bens e serviços ao consumidor estão a causar um impacto relevante, apesar da queda nos preços da energia e de um mercado de trabalho forte, com taxas de desemprego historicamente baixas, contínua expansão do emprego e aumento dos salários.
- 16.1. A acentuada desaceleração na concessão de crédito bancário à economia mostra que a política monetária restritiva está a fazer-se sentir na economia, apontando para uma desaceleração da atividade económica no verão e nos meses seguintes, com uma contínua fraqueza na indústria e um enfraquecimento do *momentum* nos serviços, apesar de uma forte temporada turística em muitas partes da Europa.
- 16.2. É esperado que o menor *momentum* de crescimento na UE se estenda até 2024 e que o impacto da política monetária restritiva continue a limitar a atividade económica, acrescendo o facto de que as perspetivas de crescimento global e comércio permanecem inalteradas, não se podendo contar com um apoio significativo da procura externa.
- 16.3. No entanto, é perspetivado um ligeiro crescimento para o próximo ano, à medida que a inflação continua a diminuir (Tabela 1), o mercado de trabalho a manter-se robusto e o rendimento efetivo a recuperar gradualmente.
- 16.4. Os preços de energia para o consumidor devem continuar a baixar até ao final de 2023, mas perspetiva-se um aumento ligeiro em 2024, impulsionado pelos preços mais altos do petróleo.
- 16.5. A inflação nos serviços deverá manter-se à medida que a procura enfraquece, sob o impacto da política monetária restritiva e do enfraquecimento do impulso pós-covid, sendo que as outras componentes não relacionadas com a energia do cabaz de consumo continuarão a contribuir para a redução da inflação ao longo do horizonte de previsão, refletindo também preços de insumos mais baixos e a normalização das cadeias de abastecimento.
- 16.6. No geral, esta previsão revê em baixa o crescimento da UE e da zona euro em 2023 e 2024.
- 16.7. Por sua vez, é esperada a continuação da diminuição do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), em geral em linha com as projeções da primavera,

apesar de o conflito armado na Ucrânia e das tensões geopolíticas mais amplas continuarem a representar riscos e permanecerem fontes de incerteza.

16.8. A política monetária restritiva pode ter um impacto maior do que o esperado sobre a atividade económica, mas também pode levar a uma queda mais rápida da inflação, a qual permitiria uma aceleração da recuperação do rendimento.

16.9. Por outro lado, as pressões sobre os preços podem tornar-se mais persistentes, conduzindo a uma resposta mais forte da política monetária, sendo que os crescentes riscos climáticos também pesam neste contexto.

Tabela 1 – Projeções provisórias (CE) – Verão de 2023

	Real GDP growth						Inflation					
	Summer 2023 interim Forecast			Spring 2023 Forecast			Summer 2023 interim Forecast			Spring 2023 Forecast		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Euro area	3.3	0.8	1.3	3.5	1.1	1.6	8.4	5.6	2.9	8.4	5.8	2.8
European Union	3.4	0.8	1.4	3.5	1.0	1.7	9.2	6.5	3.2	9.2	6.7	3.1
							Summer 2023 interim Forecast			Spring 2023 Forecast		
							2022	2023	2024	2023	2024	
3-month EURIBOR (percentage per annum)							0.3	3.4	3.6	3.3	3.3	
10-year government bond yields (percentage per annum) (a)							1.1	2.4	2.5	2.4	2.4	
USD/EUR exchange rate							1.05	1.09	1.09	1.09	1.10	
GBP/EUR exchange rate							0.85	0.87	0.86	0.88	0.88	
RMB/EUR exchange rate							7.08	7.70	7.91	7.50	7.56	
JPY/EUR exchange rate							138.03	151.92	158.43	145.76	147.11	
EUR nominal effective exchange rate (annual percentage change) (b)							-3.2	5.9	1.6	5.8	0.7	
Natural gas (EUR/Mwh) (c)							131.9	42.8	54.4	48.0	55.4	
Electricity (EUR/Mwh) (d)							260.3	108.9	140.2	130.7	161.4	
Oil price (USD per barrel)							100.7	81.8	81.2	76.3	72.1	

(a) 10-year government bond yields for the euro area equal the German government bond yields.

(b) 42 industrial countries EU TR CH NR UK US CA JP AU MX NZ KO CN HK RU BR. (c) ICE Dutch TTF. (d) GDP - weighted average of electricity prices in DE, FR, IT, ES, NL, BE, AT.

17. A nível nacional, o Banco de Portugal (BdP), no seu boletim económico de junho de 2023¹, aponta para um crescimento da economia portuguesa de 2,7% em 2023, 2,4% em 2024 e 2,3% em 2025, considerando que, após a recuperação do choque pandémico, o Produto Interno Bruto (PIB) se situou, no início de 2023, 5,4% acima do nível de 2019, ilustrando a manutenção de um crescimento robusto e superior ao da zona euro.

¹ https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_jun2023_p.pdf

17.1. Naquele documento, o BdP projeta igualmente uma redução da taxa de inflação de 5,2% no corrente ano de 2023 para 3,3% em 2024 e 2,1% em 2025, valor já próximo do objetivo de política monetária (Tabela 2).

Tabela 2 – Projeções do Banco de Portugal: 2023-2025

	Pesos 2022	BE junho 2023			BE março 2023				
		2022	2023 ^(p)	2024 ^(p)	2025 ^(p)	2022	2023 ^(p)	2024 ^(p)	2025 ^(p)
Produto Interno Bruto	100	6,7	2,7	2,4	2,3	6,7	1,8	2,0	2,0
Consumo privado	64	5,8	1,6	1,7	1,7	5,7	0,3	1,0	1,3
Consumo público	18	1,7	1,5	1,4	0,9	2,4	1,8	1,1	0,8
Formação bruta de capital fixo	20	3,0	3,1	5,3	5,4	2,7	2,3	5,2	4,2
Procura interna	103	4,5	1,1	2,4	2,3	4,5	0,8	1,8	1,8
Exportações	50	16,7	7,8	4,2	4,0	16,7	4,7	3,7	3,9
Importações	53	11,1	4,0	4,2	3,9	11,0	2,4	3,4	3,5
Emprego (número de indivíduos) ^(a)		2,0	0,6	0,6	0,5	2,0	0,1	0,2	0,2
Taxa de desemprego ^(b)		6,0	6,8	6,7	6,7	6,0	7,0	6,9	6,7
Balança corrente e de capital (% PIB)		-0,4	3,8	3,5	3,8	-0,4	1,9	2,3	2,7
Balança de bens e serviços (% PIB)		-2,1	1,7	1,6	1,8	-2,1	-0,2	0,1	0,5
Índice harmonizado de preços no consumidor		8,1	5,2	3,3	2,1	8,1	5,5	3,2	2,1
Excluindo bens energéticos		6,7	6,8	3,5	2,3	6,7	6,7	3,2	2,4
Excluindo bens energéticos e alimentares		5,0	5,7	3,1	2,3	5,0	5,1	3,1	2,3
Saldo orçamental (% PIB)		-0,4	-0,1	0,2	0,2	-	-	-	-
Dívida Pública (% PIB)		113,9	103,4	97,1	92,5	-	-	-	-

Fontes: Banco de Portugal e INE. | Notas: (p) — projetado, % — percentagem. Data de fecho de dados das projeções macroeconómicas: 26 de maio. As atuais projeções enquadram-se no exercício de projeção do Eurosistema de junho de 2023, divulgado no dia 15 de junho. Para cada agregado apresenta-se a projeção correspondente ao valor mais provável condicional ao conjunto de hipóteses consideradas. (a) De acordo com o conceito de Contas Nacionais. (b) Em percentagem da população ativa.

17.2. Essencialmente, o BdP destaca os seguintes aspetos:

- Revisão em alta das projeções para o crescimento da atividade;
- A inflação apresenta uma trajetória de redução desde o final de 2022;
- O consumo privado aumentou 1,7% em termos médios anuais;
- A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) aumentou para 3,1% em 2023, condicionada pela maior restritividade da política monetária, com o conseqüente agravamento dos custos de financiamento;
- Abrandamento das exportações para 7,8% em 2023 e para 4,1% em 2024-2025, após aumento de 16,7% em 2022;
- Retoma da capacidade de financiamento da economia em 2023-2025, de cerca de 3,7% do PIB;

- Pressão da procura face à oferta no mercado de trabalho;
- Riscos equilibrados para a atividade e ligeiramente em alta para a inflação;
- O papel estabilizador das políticas económicas permanece crucial.

18. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), no seu boletim económico de junho de 2023, apresenta um cenário semelhante, com ligeiras alterações, tendencialmente em sentido desfavorável, nas taxas de variação de alguns parâmetros, principalmente para 2024, em relação ao BdP, por exemplo: PIB (2023: 2,5%; 2024: 1,5%); Consumo Privado (2023: 5,8%; 2024: 0,6%); FBCF (2023 e 2024: 3,1%) e IHPC (2023: 8,1%; 2024: 5,7%).

19. Entretanto, o relatório que acompanha a proposta de Orçamento do Estado para 2024 (OE 2024), submetida pelo Governo à Assembleia da República em outubro de 2023, cujos três eixos de atuação se referem à valorização dos rendimentos, à promoção do investimento (em particular na educação, saúde e transportes) e à proteção do futuro, contempla o seguinte cenário macroeconómico:

19.1. A economia portuguesa deverá desacelerar em 2024, num contexto marcado pela persistência de um elevado grau de incerteza geopolítica e por uma política monetária restritiva cujos efeitos ainda não se materializaram em pleno.

Após um aumento de 2,2% em 2023, com uma evolução contida do crescimento em cadeia na segunda metade do ano, prevê-se que o PIB aumente 1,5% em termos reais em 2024.

Em ambos os anos, o crescimento português situa-se acima da média da zona euro, mantendo-se o processo de convergência verificado desde 2017 e apenas transitoriamente interrompido em 2020 com a pandemia.

19.2. Em 2024, o aumento do PIB assentará sobretudo na procura interna, num contexto em que se antecipa um menor dinamismo das exportações, particularmente de bens, fruto de uma conjuntura internacional mais adversa.

Com efeito, o consumo privado manterá um aumento moderado (1,1%). Esta evolução reflete uma dinâmica positiva do mercado de trabalho, o aumento da produtividade e das remunerações, bem como o impacto de um conjunto de medidas de política.

19.3. O emprego deverá aumentar 1,1% e 0,4% em 2023 e 2024, respetivamente, enquanto se prevê que a taxa de desemprego se mantenha inalterada nos 6,7% da população ativa (6% em 2022).

Num contexto de abrandamento económico, mantém-se a tendência de aumento da taxa de atividade e de emprego para níveis historicamente elevados, assumindo-se que as empresas absorvem parcialmente o choque da desaceleração económica ao invés de reduzir a mão-de-obra.

Esta dinâmica do mercado de trabalho terá reflexo na evolução das remunerações por trabalhador, que deverão aumentar 8,3% em 2023 e 5% em 2024, atenuando o impacto das elevadas taxas de juro e da inflação sobre o rendimento disponível.

19.4. A inflação, medida pela variação do IHPC, deverá desacelerar para 5,3% em 2023 e para 3,3% no ano seguinte. O Índice de Preços no Consumidor (IPC)² deverá abrandar de 4,6% em 2023 para 2,9% em 2024.

Esta desaceleração reflete o impacto acumulado do processo de normalização da política monetária e, em 2024, a contenção das pressões inflacionistas internas reforçada pelo desvanecimento de pressões com origem nos preços internacionais das matérias-primas energéticas, alimentares e industriais.

19.5. A capacidade líquida de financiamento da economia face ao exterior deverá aumentar em 2023 para 3,8%, reduzindo-se em 2024 para 1,8%.

19.6. Na Tabela 3 sintetiza-se o cenário macroeconómico 2023-2024 constante do Relatório do OE 2024.

² A diferença entre os dois índices reflete diferenças na respetiva abrangência: o IPC é representativo da despesa das famílias residentes em Portugal, enquanto o IHPC reflete a despesa das famílias no território português, incluindo a de não residentes (turistas).

Tabela 3 – Cenário macroeconómico 2023-2024 (Relatório do OE 2024)

	2022	2023 e	2024 p	2023 e	2024 p
	INE	Ministério das Finanças – OE2024		Ministério das Finanças – PE 2023-2027	
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)					
PIB	6,8	2,2	1,5	1,8	2,0
Consumo privado	5,6	1,1	1,1	0,6	1,3
Consumo público	1,4	2,0	2,3	2,6	1,2
Investimento (FBCF)	3,0	1,3	4,1	3,4	5,3
Exportações de bens e serviços	17,4	4,3	2,5	4,3	4,0
Importações de bens e serviços	11,1	1,8	3,2	3,7	4,1
Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)					
Procura interna	4,4	1,0	1,8	1,6	2,1
Procura externa líquida	2,4	1,2	-0,3	0,2	-0,1
Evolução dos preços (taxa de variação, %)					
Deflator do PIB	5,0	6,9	2,9	5,7	3,0
IHPC	8,1	5,3	3,3	5,1	2,9
IPC	7,8	4,6	2,9	-	-
Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %)					
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	1,5	1,1	0,4	0,3	0,5
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,0	6,7	6,7	6,7	6,4
Produtividade aparente do trabalho	5,2	1,1	1,2	1,4	1,5
Remunerações por trabalhador	5,7	8,3	5,0	6,9	4,9
Saldo das balanças corrente e de capital (em % do PIB)					
Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	-0,4	3,8	1,8	2,4	1,0
Saldo da balança corrente	-1,3	1,4	0,1	0,4	-0,5
da qual: saldo da balança de bens e serviços	-2,4	1,2	0,9	-0,7	-0,5
Saldo da balança de capital	0,9	2,4	1,7	2,1	1,5

Notas: e = estimativa; p = previsão.

FONTES: INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA E MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

II.2. Enquadramento da proposta da APL

20. Os portos são 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 eficiente 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.

20.1. 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.

- 20.2. 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.
21. 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.
22. Perante a atual conjuntura macroeconómica, já acima apresentada, a previsão da atividade portuária em 2024 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.
23. 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 2024, utilizados como referência no âmbito deste parecer.

II.2.1. Atividade portuária

24. Tendo presente a evolução histórica do volume de carga movimentada em cada mercado que subjaz ao binómio carga-porto, oportunamente apresentado pelas AP, estima-se que, para a totalidade do ano de 2023, se mantenha o comportamento observado no período de janeiro a julho, atingindo-se um total de aproximadamente 88 milhões de toneladas, superior ao volume de 2022 em +2,8%, e para 2024 admite-se um crescimento superior do mercado portuário de movimentação de carga, aumentando +6,6%, para cerca de 94 milhões de toneladas (Tabela 4).

Tabela 4 – Movimento de carga por porto

MOVIMENTO DE CARGA (10 ³ t)	2019	2020	2021	2022	2023 (e)	2024 (p)	Δ% '23/'22	Δ% média '19-'23	Δ% '24/'23
Viana do Castelo	380	357	377	410	492	492	20,1%	6,7%	0,0%
Leixões	19 556	17 076	15 188	14 891	15 860	16 180	6,5%	-5,1%	2,0%
Aveiro	5 496	4 880	5 691	5 992	6 000	6 279	0,1%	2,2%	4,7%
Figueira da Foz	1 933	2 020	1 826	2 363	2 200	2 340	-6,9%	3,3%	6,4%
Lisboa	11 472	9 024	9 431	10 721	11 380	11 730	6,1%	-0,2%	3,1%
Setúbal	6 340	6 286	6 580	6 201	6 850	7 000	10,5%	2,0%	2,2%
Sines	41 784	42 157	46 554	44 812	45 007	49 594	0,4%	1,9%	10,2%
Faro	112	181	46	73	95	98	29,8%	-4,0%	3,2%
Total	87 072	81 981	85 692	85 463	87 884	93 713	2,8%	0,2%	6,6%

24.1. Para os valores reais (2019, 2020, 2021 e 2022), estimados para 2023 e projetados para 2024, foram considerados, pela seguinte ordem de preferência; primeiro os valores dos documentos de prestação de contas das AP e depois, as projeções constantes dos documentos de planeamento também das AP, recorrendo-se apenas em casos pontuais, relativamente a dados indisponíveis, às estatísticas da AMT.

24.2. Reitera-se que o cenário para 2024 encerra um elevado grau de incerteza, sendo possível, face à análise estatística do período, um desvio da ordem de $\pm 2,1\%$, a que corresponderia, respetivamente, num cenário mais desfavorável, um volume total de carga de aproximadamente 92 milhões de toneladas, e, num cenário mais favorável, cerca de 96 milhões de toneladas.

25. 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 TEU³.

Aplicando a mesma metodologia utilizada para a carga, obtém-se, para o tráfego de contentores, um movimento global de 3,1 milhões de TEU em 2023 e 3,4 milhões de TEU em 2024, sendo possível um desvio de $\pm 4,4\%$, ou seja, variando entre 3,2 milhões de TEU e 3,5 milhões de TEU (Tabela 5).

³ Unidade equivalente de contentores de 20 pés.

Tabela 5 – Movimento de contentores por porto

CONTENTORES (10 ³ TEU)	2019	2020	2021	2022	2023 (e)	2024 (p)	Δ% '23/'22	Δ% média '19-'23	Δ% '24/'23
Leixões	686	704	718	713	740	754	3,7%	1,9%	1,9%
Aveiro	0	0	0	0	10	10	4639,3%	426,6%	4,0%
Figueira da Foz	20	18	21	21	21	24	2,5%	1,0%	11,8%
Lisboa	462	299	367	390	443	473	13,6%	-1,0%	6,7%
Setúbal	137	171	172	169	184	193	9,2%	7,7%	4,6%
Sines	1 423	1 612	1 824	1 663	1 696	1 900	2,0%	4,5%	12,0%
Total	2 728	2 804	3 103	2 956	3 095	3 354	4,7%	3,2%	8,4%

26. No que reporta ao movimento de navios, quer em termos de número de escalas, quer em termos de arqueação bruta (AB), sendo esta particularmente relevante na aplicação da TUP Navio, estima-se um crescimento para 2023, face a 2022, de, respetivamente, +3,7% e +5%.

Para 2024, prevê-se um reforço da tendência positiva de ambos os indicadores, ou seja, de +6,2% no número de escalas e de +7,1% na AB (Tabela 6).

Tabela 6 – Movimento de navios por porto

MOVIMENTO DE NAVIOS (N.º)	2019	2020	2021	2022	2023 (e)	2024 (p)	Δ% '23/'22	Δ% média '19-'23	Δ% '24/'23
Viana do Castelo	200	201	250	244	240	240	-1,6%	4,7%	0,0%
Leixões	2 575	2 474	2 410	2 434	2 708	2 762	11,3%	1,3%	2,0%
Aveiro	1 031	965	1 055	1 073	1 236	1 326	15,2%	4,6%	7,3%
Figueira da Foz	458	472	401	546	478	515	-12,5%	1,1%	7,7%
Lisboa	2 595	1 661	1 679	2 045	2 152	2 217	5,2%	-4,6%	3,0%
Setúbal	1 533	1 617	1 698	1 562	1 403	1 439	-10,2%	-2,2%	2,6%
Sines	2 119	1 995	1 949	1 927	1 972	2 324	2,3%	-1,8%	17,8%
Faro	29	46	15	20	31	32	55,0%	1,7%	3,2%
Portimão	78	7	24	64	60	67	-6,3%	-6,3%	11,7%
Total	10 618	9 438	9 481	9 915	10 280	10 922	3,7%	-0,8%	6,2%
Arqueação Bruta (10 ³)	204 095	168 209	163 086	191 809	201 396	215 631	5,0%	-0,3%	7,1%

27. De acordo com estas estimativas para 2023 e projeções para 2024, baseadas nos dados facultados pelas AP, e não obstante se continuar a atravessar um período de conjuntura pouco favorável ao crescimento da atividade portuária, poderá perspetivar-se que o sistema portuário comercial do território continental encerre o corrente ano de 2023 com um desempenho global positivo e que este seja robustecido em 2024.

II.2.2. Situação económica global das AP

28. A situação económica das AP não é só, nem principalmente, determinada pelo resultado da atividade desenvolvida no âmbito dos serviços incluídos nos respetivos regulamentos gerais de tarifas (RT), distribuindo-se por várias áreas de negócios, cuja evolução anual dos respetivos rendimentos se processa com relativa estabilidade, em termos de quotas do volume total, como decorre da observação da Tabela 7, sendo os RT responsáveis por uma quota média de 31,7%.

Tabela 7 – Evolução anual do volume de rendimentos das AP

(10³ €)

RENDIMENTOS POR ÁREAS DE NEGÓCIO	2021	2022	2023 (e)	2024 (p)	Δ% '24/'23	Δ% média '21-'23	Quota Média
Regulamento Geral de Tarifas	59 021	68 593	73 705	80 803	9,6%	11,7%	31,7%
Regulamento de Tarifas Específicas	14 032	21 234	19 410	20 751	6,9%	17,6%	8,5%
Concessões de Movimentação de Carga	84 317	85 866	81 997	86 144	5,1%	-1,4%	38,3%
Concessões de Pesca	1 340	1 274	1 263	1 284	1,7%	-2,9%	0,6%
Concessões de Náutica de Recreio	818	804	746	811	8,7%	-4,5%	0,4%
Outras Concessões	7 278	8 466	6 973	8 428	20,9%	-2,1%	3,5%
Outras Áreas de Negócio	31 865	38 124	40 858	41 028	0,4%	13,2%	17,1%
Total	198 671	224 362	224 952	239 248	6,4%	6,4%	100,0%
Δ% N / N-1	---	12,9%	0,3%	6,4%	---	---	---

29. Como resulta da leitura da Tabela 8, o volume de rendimentos associados aos RT ascendeu, em 2022 (último ano com valores reais), a 68,6 milhões de euros (M€), num total de 224,4 M€ para toda a atividade das AP, representando 30,6% dos rendimentos totais.

Tabela 8 – Estrutura económica por área de negócio em 2022

(10³ €)

ÁREAS DE NEGÓCIO	Rendimentos	Quota %	Δ% sobre 2021	Gastos Diretos	Gastos Indiretos	Gastos Totais	Resultados	% Result/Rend
Regulamento Geral de Tarifas	68 593	30,6%	16,2%	-56 080	-21 289	-77 369	-8 776	-12,8%
Regulamento de Tarifas Específicas	21 234	9,5%	51,3%	-13 343	-3 564	-16 907	4 327	20,4%
Concessões de Movimentação de Carga	85 866	38,3%	1,8%	-24 603	-26 628	-51 231	34 635	40,3%
Concessões de Pesca	1 274	0,6%	-5,0%	-1 877	-293	-2 170	-897	-70,4%
Concessões de Náutica de Recreio	804	0,4%	-1,6%	-1 024	-393	-1 416	-612	-76,1%
Outras Concessões	8 466	3,8%	16,3%	-2 428	-3 248	-5 675	2 791	33,0%
Outras Áreas de Negócio	38 124	17,0%	19,6%	-28 001	-7 461	-35 462	2 662	7,0%
Total	224 362	100,0%	12,9%	-127 355	-62 876	-190 231	34 131	15,2%
% sobre Rendimentos	100,0%	---	---	56,8%	28,0%	84,8%	15,2%	---

29.1. A área de negócio mais significativa é a das concessões de movimentação de carga, cujo peso ronda os 38,3% do total dos rendimentos (85,9 M€), a que não é alheio o facto de o regime de exploração dos portos ser privilegiadamente o de *landlord port*.

29.2. É ainda de assinalar a relativa relevância dos serviços prestados no âmbito das tarifas específicas, parte dos quais se inscrevem no perímetro dos serviços portuários, e que detêm uma quota de 9,5% do total dos rendimentos

30. O somatório dos resultados líquidos das várias áreas de negócio, relativos ao ano de 2022, ascende a um total de 34,1 M€, correspondendo a +15,2% do total dos rendimentos (Tabela 8).

30.1. 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 12,8%, correspondente a -8,8 M€, a que se contrapõe a área das concessões de movimentação de carga, que gera um resultado positivo de 40,3% dos rendimentos, correspondente a 34,6 M€.

30.2. Das restantes áreas assinalam-se com resultados positivos a dos regulamentos de tarifas específicas (+4,3 M€; +20,4%) e a das outras concessões (+2,8 M€; +33%), e ainda a de outras áreas de negócio (+2,7 M€; +7%), sendo negativos os resultados das concessões de pesca (-897 mil €; -70,4% dos rendimentos) e das concessões de náutica de recreio (-612 mil €; -76,1%).

31. Esta assimetria de resultados, para além do efeito da natural diversidade dos níveis de atividade geradora de rendimentos observados em cada área de negócio, pode ser ainda atribuída ao volume de gastos que é necessário suportar para assegurar a prestação dos serviços inseridos nos respetivos perímetros, sublinhando-se que a área do RT necessita de uma afetação de recursos diretos representando 81,8% dos rendimentos, sendo que 32,8% destes respeitam a gastos com o pessoal e 25,6% a depreciações e amortizações (Tabela 9).

Na área do regulamento de tarifas específicas, o nível de gastos diretos reduz-se para 62,8% e na área das concessões de movimentação de carga reduz-se para 28,7%, estes últimos maioritariamente gerados pelas amortizações das infraestruturas que lhe estão afetas (18,7%).

Tabela 9 – Percentagem de gastos diretos/rendimentos, 2022

ÁREAS DE NEGÓCIO	FSE	Pessoal	Dep. & Amort.	Outros	Total
Regulamento Geral de Tarifas	12,6%	32,8%	25,6%	10,8%	81,8%
Regulamento de Tarifas Específicas	7,2%	3,8%	12,2%	39,7%	62,8%
Concessões de Movimentação de Carga	1,2%	1,8%	18,7%	6,9%	28,7%
Concessões de Pesca	24,0%	1,1%	116,5%	5,7%	147,4%
Concessões de Náutica de Recreio	31,2%	15,2%	75,9%	4,9%	127,2%
Outras Concessões	4,3%	10,5%	9,5%	4,3%	28,7%
Outras Áreas de Negócio	21,2%	9,9%	31,7%	10,6%	73,4%
Total Geral	9,0%	13,2%	22,8%	11,7%	56,8%

32. 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 10).

Tabela 10 – Resumo da estrutura económica dos serviços portuários, 2022

(10³ €)

SERVIÇOS PORTUÁRIOS	Rendimentos	Quota %	Δ% sobre 2021	Gastos Diretos	Gastos Indiretos	Gastos Totais	Resultados	% Result/Rend
TUP Navio	33 773	43,2%	12,2%	-22 592	-12 583	-35 176	-1 403	-4,2%
Pilotagem	17 068	21,9%	13,5%	-20 054	-5 033	-25 087	-8 019	-47,0%
Reboque	4 046	5,2%	9,3%	-5 082	-265	-5 347	-1 301	-32,2%
Amarração / Desamarração	1 503	1,9%	9,1%	-974	-315	-1 288	215	14,3%
Movimento de Cargas	428	0,5%	-4,4%	-224	-112	-335	93	21,7%
Tráfego de Passageiros	576	0,7%	925,6%	-2 274	-79	-2 353	-1 777	-308,5%
Armazenagem / Ocupação de Espaços	3 068	3,9%	44,3%	-323	-1 066	-1 390	1 679	54,7%
Uso de Equipamentos	823	1,1%	2,0%	-1 399	-241	-1 640	-817	-99,2%
Fornecimentos	9 720	12,4%	160,0%	-9 546	-1 279	-10 826	-1 106	-11,4%
Resíduos	1 920	2,5%	140,4%	-988	-477	-1 465	454	23,7%
Diversos	5 165	6,6%	18,7%	-1 925	-1 135	-3 060	2 105	40,7%
Total	78 091	100,0%	24,8%	-65 382	-22 585	-87 967	-9 876	-12,6%
% sobre Rendimentos	100,0%	---	---	-83,7%	-28,9%	-112,6%	-12,6%	---

33. Assim, verifica-se que a TUP Navio representa 43,2% do total de rendimentos, a que se seguem os serviços de pilotagem (21,9%), de fornecimentos (12,4%), de reboque (5,2%) e de armazenagem/ocupação de espaços (3,9%), com um total de 78,1 M€.

33.1. Importa referir que o total de rendimentos apresentado na Tabela 10 é superior ao total de rendimentos correspondentes aos RT no contexto das áreas de negócio (Tabela 8), porque inclui também serviços que estão integrados na área do regulamento de tarifas específicas.

33.2. Naturalmente, e decorrente do já referido, os resultados de exploração apurados por serviço portuário apresentam elevadas assimetrias, sendo que o mais deficitário é manifestamente o serviço de pilotagem, cujo resultado líquido ronda os -8 M€, representando apenas 47% dos rendimentos.

33.3. A TUP Navio, com o maior volume de rendimentos (33,8 M€), é também deficitária, exibindo um resultado de cerca de -1,4 M€, correspondente a -4,2% dos rendimentos.

33.4. Os serviços que geram resultados positivos são: armazenagem/ocupação de espaços (+1,7 M€; +54,7%); resíduos (+454 mil €; +23,7%); e amarração/desamarração (+215 mil €; +14,3%).

33.5. No seu conjunto, os serviços apresentam uma exploração deficitária de 9,9 M€, o que representa -12,6% do total dos rendimentos.

Tabela 11 – Evolução anual da situação económica das AP

(10³ €)

RENDIMENTOS E GASTOS	2021	2022	2023 (e)	2024 (p)	Δ% '24/'23	% s/ TRG '22
Vendas e Serviços Prestados (VSP)	147 428	164 202	176 772	193 597	9,5%	67,1%
Outros Rendimentos e Ganhos	69 172	80 489	74 339	93 316	25,5%	32,9%
Total de Rendimentos e Ganhos (TRG)	216 600	244 691	251 111	286 913	14,3%	100,0%
Δ%	---	13,0%	2,6%	14,3%	---	---
Gastos com Pessoal	-62 209	-63 143	-68 411	-71 204	4,1%	-25,8%
Outros Gastos e Perdas	-80 120	-90 760	-76 362	-107 876	41,3%	-37,1%
Total de Perdas e Gastos	-142 329	-153 903	-144 773	-179 081	23,7%	-62,9%
Resultado antes de Depreciações, Gastos de Financiamento e Impostos	74 271	90 788	106 338	107 832	1,4%	37,1%
RESULTADO LÍQUIDO DO PERÍODO	29 788	40 924	31 930	30 856	-3,4%	16,7%
Rentabilidade das VSP	20,2%	24,9%	18,1%	15,9%	---	---
Rentabilidade das VSP e Outros Rendim.	13,8%	16,7%	12,7%	10,8%	---	---

34. No que reporta à evolução da situação económica do conjunto das AP do Continente poderá assinalar-se o seguinte (Tabela 11):

34.1. As AP apresentaram em 2022 (último ano com dados reais) um volume total de vendas e serviços prestados de 164,2 M€, que gerou um resultado líquido positivo de 40,9 M€, correspondendo a uma rentabilidade das vendas de +24,9%, que recua para +16,7% se forem igualmente considerados os outros rendimentos.

34.2. Observa-se igualmente que as AP, no seu conjunto, apresentam uma estrutura económica com um razoável grau de solidez, refletida no referido resultado líquido, sendo, contudo, expectável uma evolução negativa para 2023 e 2024, relativamente a 2022, com resultados líquidos, respetivamente, de +31,9 M€ e +30,9 M€, correspondentes a, respetivamente, +18,1% e +15,9% do volume de vendas.

II.2.3. Situação económica da APL

Atividade portuária

35. A evolução anual da tonelagem de carga movimentada no porto de Lisboa apresenta uma trajetória com quebra significativa no período da pandemia, e posterior recuperação em direção aos valores de 2019 (Tabela 12).

Tabela 12 – Movimento portuário no porto de Lisboa

Lisboa	2019	2020	2021	2022	2023 (e)	2024 (p)	Δ% '23/'22	Δ% média '19-'23	Δ% '24/'23
Carga (10 ³ ton)	11 472	9 024	9 431	10 721	11 380	11 730	6,1%	-0,2%	3,1%
Contentores (10 ³ TEU)	462	299	367	390	443	473	13,6%	-1,0%	6,7%
Navios (unid.)	2 595	1 661	1 679	2 045	2 152	2 217	5,2%	-4,6%	3,0%
AB (10 ³)	51 044	21 353	23 211	45 679	46 891	48 308	2,7%	-2,1%	3,0%

- 35.1. Adotando as previsões de tráfego apresentadas pela APL no PAO 2023-2025 é possível prever aumentos do tráfego de 6,1% em 2023 e de 3,1% para 2024.
- 35.2. No que reporta ao tráfego de contentores, a APL prevê um aumento em 2023 de 13,6%, que se prolongará, com menor expressão, em 2024 (6,7%).
- 35.3. Em termos do número de escalas de navios e AB, as projeções apontam para aumentos de, respetivamente, 5,2% e 2,7%, em 2023, e um aumento em ambas as variáveis de 3% em 2024.

A este propósito será de assinalar, por exemplo, que os dados de tráfego neste porto nos primeiros oito meses de 2023 apontam para um aumento da movimentação geral de mercadorias (10,4%), do tráfego de contentores (2,9%) e do movimento de navios (10,5% de escalas e 10,8% da AB), as quais, com exceção da componente dos contentores, são compatíveis e até mais favoráveis do que as previsões constantes do PAO 2023-205.

Situação económica

36. Conforme ilustrado na Tabela 13, que enquadra a proposta de revisão do RT para 2024, observa-se que, após uma forte recuperação do resultado líquido de 2021 (-727 mil €) para 2022 (+9,1 M€), se prevê uma quebra de 39% em 2023 e a sua estabilização em 2024 (-0,4%).

Tabela 13 – Evolução anual da situação económica da APL

(10³ €)

RENDIMENTOS E GASTOS	2021	2022	2023 (e)	2024 (p)	Δ% '24/'23	% s/ TRG '22
Vendas e Serviços Prestados (VSP)	25 228	31 397	33 935	34 990	3,1%	59,6%
Outros Rendimentos e Ganhos	15 763	21 323	19 111	19 197	0,4%	40,4%
Total de Rendimentos e Ganhos (TRG)	40 991	52 720	53 046	54 187	2,1%	100,0%
Δ%	---	28,6%	0,6%	2,1%	---	---
Gastos com Pessoal	-17 813	-18 148	-18 883	-18 989	0,6%	-34,4%
Outros Gastos e Perdas	-9 766	-12 870	-13 794	-15 682	13,7%	-24,4%
Total de Perdas e Gastos	-27 579	-31 017	-32 676	-34 671	6,1%	-58,8%
Resultado antes de Depreciações, Gastos de Financiamento e Impostos	13 412	21 702	20 370	19 516	-4,2%	41,2%
RESULTADO LÍQUIDO DO PERÍODO	-727	9 111	5 558	5 538	-0,4%	17,3%
Rentabilidade das VSP	-2,9%	29,0%	16,4%	15,8%	---	---
Rentabilidade das VSP e Outros Rendim.	-1,8%	17,3%	10,5%	10,2%	---	---

- 36.1. Prevê-se que a rentabilidade das vendas, que representam 59,6% dos rendimentos da APL, sofra uma redução, face ao valor de 2022 (29%), para 16,4% em 2023 e 15,8% em 2024.

36.2. É também possível observar que o total de gastos e perdas, em particular os outros gastos e perdas, apresenta uma tendência de aumento, a um ritmo superior ao do total de rendimentos e ganhos, tanto em 2023 como em 2024.

Áreas de negócio

37. Os valores do total de rendimentos e ganhos apresentados na tabela anterior correspondem essencialmente ao total dos rendimentos registados nas áreas de negócio que a APL desenvolve, e que se apresentam, em termos de evolução desde 2021, na Tabela 14.

Tabela 14 – Evolução anual do volume de rendimentos da APL

					(10 ³ €)		
RENDIMENTOS POR ÁREAS DE NEGÓCIO	2021	2022	2023 (e)	2024 (p)	Δ% '24/'23	Δ% média '21-'23	Quota Média
Regulamento Geral de Tarifas	7 262	11 259	12 542	12 945	3,2%	31,4%	21,6%
Regulamento de Tarifas Específicas	519	1 456	1 715	1 792	4,5%	81,8%	2,6%
Concessões de Movimentação de Carga	18 171	20 751	19 242	19 763	2,7%	2,9%	39,0%
Concessões de Pesca	0	0	0	0	---	---	0,0%
Concessões de Náutica de Recreio	0	0	0	0	---	---	0,0%
Outras Concessões	1 081	1 779	1 217	1 166	-4,2%	6,1%	2,6%
Outras Áreas de Negócio	13 988	17 981	18 330	18 521	1,0%	14,5%	34,2%
Total	41 021	53 225	53 046	54 187	2,1%	13,7%	100,0%
Δ% N / N-1	---	29,8%	-0,3%	2,1%	---	---	---

37.1. De 2021 para 2022, marcando uma recuperação após o período pandémico, observa-se um aumento significativo dos rendimentos de cerca de 30%, após o que deverá estabilizar em 2023 (-0,3%) e crescer ligeiramente em 2024 (2,1%), representando uma taxa de crescimento médio anual entre 2021 e 2023 de 13,7%.

37.2. Considerando os valores médios para o período indicado, constata-se que a área de negócio que detém a quota mais expressiva é a das concessões de movimentação de carga, com um peso de 39%, seguida do RT, com 21,6%, a primeira registando um crescimento médio anual, entre 2021 e 2023, de 2,9% e a segunda de 31,4%.

38. As diferentes áreas de negócio apresentam naturalmente distintas necessidades de utilização de recursos, humanos e materiais, o que determina assimetrias nas respetivas estruturas económicas, de que se dá nota na Tabela 15, reportada ao ano 2022, último com dados reais.

Tabela 15 – Estrutura económica da APL por área de negócio, 2022

(10 ³ €)								
RENDIMENTOS POR ÁREAS DE NEGÓCIO	Rendimentos	Quota %	Δ% sobre 2021	Gastos Diretos	Gastos Indiretos	Gastos Totais	Resultados	% Result/Rend
Regulamento Geral de Tarifas	11 259	21,2%	55,0%	-13 486	-2 281	-15 767	-4 508	-40,0%
Regulamento de Tarifas Específicas	1 456	2,7%	180,8%	-94	-295	-389	1 067	73,3%
Concessões de Movimentação de Carga	20 751	39,0%	14,2%	-9 388	-4 203	-13 592	7 159	34,5%
Concessões de Pesca	0	0,0%	---	0	0	0	0	---
Concessões de Náutica de Recreio	0	0,0%	---	0	0	0	0	---
Outras Concessões	1 779	3,3%	64,5%	-1 569	-360	-1 930	-151	-8,5%
Outras Áreas de Negócio	17 981	33,8%	28,5%	-9 997	-3 642	-13 639	4 342	24,1%
Total	53 225	100,0%	29,8%	-34 535	-10 781	-45 316	7 909	14,9%
Δ% N / N-1	100,0%	---	---	64,9%	20,3%	85,1%	14,9%	---

38.1. A primeira imagem que ressalta da leitura desta tabela é a do elevado défice de exploração da área de negócio correspondente ao RT, que gera um total de rendimentos de 11,3 M€, correspondente a 21,2% do total de rendimentos, para o que necessita de incorporar um total de gastos de 15,8 M€, originando um resultado negativo de 4,5 M€ (40% dos rendimentos).

Sublinha-se, por sua vez, o elevado peso dos gastos diretos (119,8% dos rendimentos).

38.2. Por outro lado, as concessões de movimentação de carga são a área de negócio que gera o maior resultado líquido (7,2 M€), com um rácio entre resultados e rendimentos de 34,5%, seguida das outras áreas de negócio, com um resultado líquido de 4,3 M€ e um rácio de 24,1%.

38.3. No total, as várias áreas de negócio geram um resultado total de 7,9 M€, o que representa 14,9% dos rendimentos.

Serviços prestados no âmbito do RT

39. 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.

39.1. Assim, conforme resulta da leitura da Tabela 16, onde se apresenta a evolução anual dos rendimentos gerados por cada um dos serviços desde 2021, a TUP Navio e o serviço de pilotagem são os serviços mais expressivos, num total de cerca de 91,5%, com quotas parciais médias, para o período indicado, de cerca de 50,3% e de 41,2%, respetivamente, surgindo na terceira posição o serviços de resíduos, com uma quota média de 5,8%, ilustrando uma estrutura de serviços que reflete o regime de exploração que a APL adotou, concessionando, para além da movimentação de

cargas, também, designadamente, os serviços de reboque e de amarração/desamarração.

39.2. Observa-se uma tendência positiva na evolução do volume de rendimentos, com uma taxa de crescimento média anual entre 2021 e 2023 de 31,4%, refletindo o comportamento favorável de todas as áreas de negócio, para o que mais contribui, atentos os seus pesos, o aumento da TUP Navio (33,2%) e do serviço da pilotagem (26,8%).

Tabela 16 – Evolução anual do volume de rendimentos da APL por serviço portuário

(10³ €)

RENDIMENTOS POR SERVIÇOS PORTUÁRIOS	2021	2022	2023 (e)	2024 (p)	Δ% '24/'23	Δ% média '21-'23	Quota Média
TUP Navio	3 581	5 685	6 350	6 551	3,2%	33,2%	50,3%
Pilotagem	3 157	4 559	5 073	5 238	3,3%	26,8%	41,2%
Reboque	0	0	0	0	---	---	0,0%
Amarração / Desamarração	0	0	0	0	---	---	0,0%
Movimento de Cargas	0	0	0	0	---	---	0,0%
Tráfego de Passageiros	24	107	158	164	3,6%	155,5%	1,0%
Armazenagem / Ocupação de Espaços	8	9	9	10	3,3%	8,0%	0,1%
Uso de Equipamentos	124	197	209	215	3,0%	29,8%	1,7%
Fornecimentos	0	0	0	0	---	---	0,0%
Resíduos	368	702	743	767	3,3%	42,1%	5,8%
Diversos	0	0	0	0	---	---	0,0%
Total	7 262	11 259	12 542	12 945	3,2%	31,4%	100,0%
Δ% N / N-1	---	55,0%	11,4%	3,2%	---	---	---

40. A diferente necessidade de utilização de recursos para a prestação dos serviços determina distintas estruturas económicas, sendo de relevar que os serviços da TUP Navio e da pilotagem apresentaram, em 2022, uma exploração deficitária, com resultados negativos de, respetivamente, 1,4 M€ e 3,4 M€ e rácios entre resultado e rendimentos de 24,2% e 74,8% (Tabela 17).

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 4,5 M€ (40% dos rendimentos).

Tabela 17 – Estrutura económica da APL por área de negócio, 2022

SERVIÇOS PORTUÁRIOS	Rendimentos	Quota %	Δ% sobre 2021	Gastos Diretos	Gastos Indiretos	Gastos Totais	Resultados	% Result/Rend
TUP Navio	5 685	50,5%	58,8%	-5 909	-1 152	-7 060	-1 375	-24,2%
Pilotagem	4 559	40,5%	44,4%	-7 046	-923	-7 969	-3 410	-74,8%
Reboque	0	0,0%	---	0	0	0	0	---
Amarração / Desamarração	0	0,0%	---	0	0	0	0	---
Movimento de Cargas	0	0,0%	---	0	0	0	0	---
Tráfego de Passageiros	107	1,0%	343,6%	-5	-22	-27	80	74,7%
Armazenagem / Ocupação de Espaços	9	0,1%	11,3%	0	-2	-2	7	75,3%
Uso de Equipamentos	197	1,7%	58,6%	-12	-40	-52	145	73,6%
Fornecimentos	0	0,0%	---	0	0	0	0	---
Resíduos	702	6,2%	90,8%	-514	-142	-656	46	6,5%
Diversos	0	0,0%	---	0	0	0	0	---
Total	11 259	100,0%	55,0%	-13 486	-2 281	-15 767	-4 508	-40,0%
% sobre Rendimentos	100,0%	---	---	-119,8%	-20,3%	-140,0%	-40,0%	---

II.3. Apreciação da proposta de revisão do RT para 2024

41. Na nota justificativa que acompanha a proposta de revisão do RT para 2024, a APL refere que “*Considerando o fator habitual de atualização dos Regulamentos de Tarifas dos Portos - designadamente a previsão da taxa de inflação para o ano corrente medida pela variação homóloga do IHPC (projeção do Banco de Portugal de junho último) - propõe-se atualizar as tarifas para 2024 em 5,2%.*”. Refere ainda que “*No caso da APL este aumento justifica-se atendendo à necessidade de continuar a ajustar o nível de resultados operacionais e de fazer face aos custos estruturais com a atividade portuária.*”.

42. Além da atualização tarifária, a proposta de revisão do RT da APL para 2024 contempla ainda as seguintes alterações:

- Alteração dos requisitos de aplicação da redução da TUP Navio a serviços de interesse estratégico, passando a ser atribuída a partir da 6.^a escala efetuada nos 365 dias de calendário anteriores à data da escala, deixando de ser necessário fazer um mínimo de 20 escalas, mas mantendo-se o requisito de arqueação bruta igual ou superior a 30.000 GT (artigo 10.^o).

Segundo a APL, esta alteração justifica-se pelo facto de “*Hoje, a APL atribui uma redução de 45% na TUP, desde a primeira escala, a linhas que apesar de promissoras não chegam a estabelecer-se no porto (...) Ora, o valor estratégico só é efetivo com o estabelecimento e fidelização da linha. É assim justificável alterar os requisitos de modo que o serviço tenha de fazer no mínimo 6 escalas para a partir daí beneficiar de uma redução de 45% (...)*”.

- Atualização da tarifa de pilotagem à taxa de 10% (artigo 13.^o).

- Redução das taxas de desconto aplicáveis à tarifa de pilotagem, “*de 40% para 35% a atribuir aos navios que fazem escala exclusivamente para abastecimento de combustível*” (artigo 15.º).
- Atualização da tarifa associada ao uso de lanchas afetas a serviços de pilotagem/segurança à taxa de 10% (artigo 20.º).

A justificação para as três alterações acima assinaladas é a de que o serviço de pilotagem é significativamente deficitário, apresentando rendimentos muito inferiores aos gastos necessários para a execução do mesmo. Assim, a APL visa aumentar os rendimentos associados a este serviço.

Esta opção está em linha com a posição da AMT, que defende que deve haver uma progressiva harmonização entre os rendimentos obtidos no âmbito dos diversos serviços e os gastos associados aos mesmos, sempre tendo em conta a competitividade do porto.

- Atualização da tarifa associada ao uso de empilhadores com garfos de 2,5 toneladas a uma taxa de 50%.

De acordo com a APL, esta atualização a uma taxa superior justifica-se porque “*o atual valor é bastante inferior aos praticados no mercado por outros operadores.*”.

43. De acordo com o PAO 2023-2025 remetido pela APL, os principais investimentos em 2023 e 2024 são: i) a criação do *cluster* da economia azul, através do Ocean Campus; ii) a transição energética por porto de Lisboa, nomeadamente o *Onshore Power Supply*; e iii) a requalificação das Docas de Recreio do porto de Lisboa.
44. Em 2023, foram efetuados investimentos na modernização e aumento da eficiência do terminal de contentores de Alcântara, nomeadamente os acessos, no montante de cerca de 2 M€, e na requalificação operacional e urbana da Doca de Belém, no montante de 1,3 M€.
45. Estes projetos estão todos classificados como sendo de prioridade alta, i.e., “*investimentos inscritos nas orientações estratégicas setoriais, investimentos que decorram de imperativos legais ou investimentos cuja implementação condicione a operacionalidade e segurança dos portos e do meio ambiente envolvente*”.
46. De uma forma mais global, a APL antevê que o financiamento total dos projetos de investimentos será de 12,4 M€ em 2023 e 14 M€ em 2024, com um total, no triénio 2023-2025, de 43,1 M€. Estes investimentos “*têm como principal objetivo manter as*

infraestruturas portuárias em boas condições de operacionalidade e de segurança, e dar resposta à sustentabilidade ambiental e boa execução da transição energética e digital do porto de Lisboa (...)”.

47. Em relação à taxa de rentabilidade, e de acordo com os cálculos apresentados pela APL, a taxa de rentabilidade média bruta, corrigida de verbas não elegíveis, é de 7,69%, significativamente inferior à taxa de rentabilidade de referência que, para 2024, é de 24,85%.
48. A APL apresenta dados de comparação das tarifas unitárias praticadas no porto de Lisboa com as praticadas nos portos de Leixões e Setúbal, de 2021 a 2023. Esta comparação permite concluir que, em 2023, no que à TUP Navio diz respeito, as tarifas praticadas no porto de Lisboa são sempre superiores às praticadas no porto de Setúbal e inferiores às praticadas no porto de Leixões, com exceção da TUP Navio aplicada aos navios de passageiros nos períodos após o primeiro. Esta conclusão praticamente não se altera se analisarmos as taxas em 2021 e 2022.
49. Em relação às taxas de pilotagem, a APL apresenta a comparação apenas com o porto de Setúbal e as taxas praticadas no porto de Lisboa são inferiores às daquele porto no serviço de correr ao longo do cais, mas superiores nos outros serviços.
50. A APL submeteu a consulta pública a proposta de RT para 2024, através da publicação da mesma no seu *site*, definindo o período entre 17 de agosto e 27 de setembro para pronúncias.
51. Além disso, submeteu ainda aquela proposta à apreciação da CPL, AAMC e AGEPOR, no dia 17 de agosto, referindo a utilização da taxa de inflação de 5,2% medida pela variação homóloga do IHPC (de acordo com projeção do Banco de Portugal para 2023) como taxa de atualização do referido regulamento e a utilização de taxas superiores para a atualização das tarifas de pilotagem.
52. Não houve pronúncias no âmbito da consulta pública, apenas se tendo pronunciado as entidades interpeladas pela APL: CPL, AAMC e AGEPOR.
53. De uma forma global, as pronúncias destas três entidades são semelhantes e podem ser resumidas da seguinte forma:
 - 53.1. Não concordam com o aumento das taxas, uma vez que consideram que o mesmo penaliza a competitividade do porto de Lisboa. A CPL e AAMC referem ainda que a manutenção das tarifas poderia *“ter um contributo muito relevante no relançamento do Porto de Lisboa (...)*”.

- 53.2. Não concordam com a utilização de uma taxa de atualização de 10% a aplicar ao serviço de lanchas, por considerarem que reduz a competitividade deste serviço. Todas as entidades referem a necessidade de serem considerados novos modelos de exploração dos serviços portuários, através de licenças ou concessões.
- 53.3. Todas as entidades propõem que a redução aplicável aos navios de interesse estratégico se aplique retroativamente à primeira escala, a partir do momento em que seja atingido o número mínimo de escalas (seis).
54. Em face da contestação apresentada, a APL *“reconhece estar em fase de recuperação da sua atividade, após período longo de queda por greves, pandemia e consequentes dificuldades logísticas”*, estando igualmente ciente que *“nos últimos anos, por responsabilidade para com o porto e sua competitividade, os aumentos propostos têm visado somente tarifas específicas por razões de sustentabilidade dos serviços em causa, sendo a generalidade das tarifas atualizada por força da inflação”*.

Contudo, a APL decidiu manter a sua posição no que refere à proposta de revisão do RT para 2024, com os seguintes argumentos:

- 54.1. Em relação à taxa de atualização: *“Os efeitos da inflação são transversais a toda a economia e sentidos igualmente na atividade desta administração portuária, do mesmo modo que a AGEPOR e Armadores admitem como inevitável refletir o incremento de tarifas portuárias num acréscimo dos fretes”*.
- 54.2. Em relação à aplicação de uma taxa de atualização superior aos serviços de pilotagem: *“No que refere ao acréscimo das tarifas de pilotagem e de uso de lanchas, reforçamos estar em causa a sustentabilidade do serviço, cuja situação deficitária está devidamente justificada e reconhecida pela AMT. A Pilotagem é uma componente de peso na estrutura de custos e no sistema tarifário de qualquer autoridade portuária, uma vez que as carreiras profissionais da Pilotagem e respetivas remunerações são reguladas a nível nacional. É igualmente relevante mencionar que esta realidade não distingue graus de dificuldade e horas efetivas de desempenho da função em cada porto.*

A este respeito, refira-se que o porto de Lisboa, não obstante a sua vasta área e dispersão portuária, que se traduz em maiores tempos efetivos de manobra e distâncias percorridas, com alocação superior de homens, turnos, lanchas, combustíveis, entre outros custos, apresenta, porém, tarifas inferiores a outros portos nacionais no serviço de pilotagem.”

54.3. Em relação à redução aplicável à TUP Navio nos navios de interesse estratégico:

“(...) tem sido recorrente no porto de Lisboa a desistência de linhas após efetivarem uma ou duas escalas, com usufruto de redução de 40% da TUP, o que em navios superiores a 30 000 GT é uma perda significativa de receita para o porto.

Ora, por um princípio de equidade para com as linhas de serviço regular, cuja fidelização pressupõe no mínimo seis escalas sem efeitos retroativos, e ainda, por um princípio de equilíbrio entre APL e Armador no compromisso do serviço estratégico - cujos valores de redução são bem mais significativos [do] que os de linha regular - parece-nos justo e razoável que o armador assuma seis escalas para ficar elegível a uma redução de 40% na TUP em escalas posteriores, sendo que a APL passa a assumir uma contagem contínua de escalas, não sujeita a nova contagem a cada ano civil, nem a perfazer 20 escalas por ano para atribuição de redução”.



III. CONCLUSÕES

55. No seguimento do exposto, a AMT aprova a proposta de revisão do regulamento de tarifas para 2024 apresentada pela APL, apesar das objeções da CPL, da AAMC e da AGEPOR, tendo em devida conta as justificações aduzidas pela Administração Portuária, em particular no que se refere à necessidade de contemplar os efeitos da inflação que é transversal aos vários setores da economia, bem como da sustentabilidade dos diversos serviços portuários.

Lisboa, 30 de novembro de 2023