

PARECER N.º 112/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 da Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A. para 2024 (APSS).
2. A presente proposta de regulamento de tarifas foi apresentada pela APSS, através da sua mensagem de correio eletrónico de 2023.08.30 (17h21), contendo os seguintes elementos:
 - 2.1. Projeto de regulamento tarifas para 2024 ;
 - 2.2. Memória justificativa do RT para 2024, incluindo os seguintes anexos:
 - Anexo 1 - Conta de exploração analítica por área de negócio – anos 2021, 2022, 2023 (valores estimados) e 2024 (valores previsionais)
 - Anexo 2 - Conta de exploração analítica por tipo de serviço – anos 2021, 2022, 2023 (valores estimados) e 2024 (valores previsionais)
 - Anexo 3 - Demonstração dos resultados por natureza – anos 2021, 2022, 2023 (valores estimados) e 2024 (valores previsionais)
 - Anexo 4 - Taxas e proveitos associados – anos de 2022, 2023 (valores estimados) e 2024 (valores previsionais).
3. Posteriormente, através da sua mensagem de correio eletrónico de 21 de setembro, e no âmbito da consulta pública, a APSS remeteu à AMT uma atualização da memória justificativa no que reporta aos contributos recebidos e apreciação da AP sobre os respetivos contributos e justificação do procedimento adotado, acompanhado das pronúncias da Associação dos Agentes de Navegação de Portugal (AGEPOR) e do Conselho Português de Carregadores (CPC).
4. Ainda, e na sequência de solicitação da AMT, a APSS apresentou em 20 de novembro de 2023, o Relatório e Contas de 2022 e os Plano de Atividades e Orçamento (PAO) para os períodos 2020-2022 e 2023-2025, bem como elementos complementares relativos à Taxa de Rentabilidade Média Bruta e justificativos da taxa de atualização das tarifas adotada.

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.

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).

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

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, %)					
Deflador 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 APSS

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 APSS

Atividade portuária

35. A atividade portuária desenvolvida no porto de Setúbal apresenta uma trajetória marcada por variações que alternam entre valores positivos e negativos, embora tenha subjacente uma tendência positiva traduzida por uma taxa média anual de crescimento de +2% entre 2019 e 2023 (Tabela 12).

Tabela 12 – Movimento portuário no porto de Setúbal

Setúbal	2019	2020	2021	2022	2023 (e)	2024 (p)	$\Delta\%$ '23/'22	$\Delta\%$ média '19-'23	$\Delta\%$ '24/'23
Carga (10 ³ ton)	6 340	6 286	6 580	6 201	6 850	7 000	10,5%	2,0%	2,2%
Contentores (10 ³ TEU)	137	171	172	169	184	193	9,2%	7,7%	4,6%
Navios (unid.)	1 533	1 617	1 698	1 562	1 403	1 439	-10,2%	-2,2%	2,6%
AB (10 ³)	22 496	21 403	22 082	21 049	15 687	15 950	-25,5%	-8,6%	1,7%

35.1. Os valores apresentados no Plano de Atividades e Orçamento (PAO) para 2023-2025 apontam para um aumento da carga movimentada no porto de Setúbal, de 10,5% em 2023 e de 2,2% em 2024, podendo assinalar-se uma conformidade de tendência qualitativa com o movimento observado entre julho e agosto de 2023 (+4,5%).

35.2. No tráfego de contentores, o porto de Setúbal apresenta um comportamento de crescimento de 2019 para 2020 e que se manteve estável até 2022, prevendo o referido PAO um crescimento de 9,2% em 2023 e de 4,6% em 2024.

Esta previsão não é confirmada pela evolução do tráfego de contentores neste porto entre janeiro e agosto do corrente ano onde se constatou uma quebra de 7,7%.

35.3. O movimento de navios, por sua vez, apresenta uma taxa média de crescimento negativa no período de 2019 a 2023 (-2,2%), sendo que, com base nos dados do PAO, deverá cair este ano de 2023 em 10,2%, estimando-se que possa aumentar 2,6% em 2024. A evolução da AB é semelhante.

Contudo, se observarmos o comportamento correspondente aos primeiros oito meses do corrente ano, o número de escalas aumentou 7,3% e a AB 5,7%.

Situação económica

36. A estrutura económica da APSS, que enquadra a proposta de revisão do RT para 2024, apresenta uma redução do resultado líquido de 29,4% de 2021 para 2022, a par da sua previsível recuperação em 2023 (18,3%) e 2024 (11,6%) (Tabela 13).

Tabela 13 – Evolução anual da situação económica da APSS

(10³ €)

RENDIMENTOS E GASTOS	2021	2022	2023 (e)	2024 (p)	Δ% '24/'23	% s/ TRG '22
Vendas e Serviços Prestados (VSP)	18 588	18 991	19 742	20 456	3,6%	80,3%
Outros Rendimentos e Ganhos	4 408	4 664	4 758	3 977	-16,4%	19,7%
Total de Rendimentos e Ganhos (TRG)	22 996	23 655	24 499	24 433	-0,3%	100,0%
Δ%	---	2,9%	3,6%	-0,3%	---	---
Gastos com Pessoal	-9 265	-9 274	-9 747	-9 630	-1,2%	-39,2%
Outros Gastos e Perdas	-3 277	-6 201	-5 592	-5 577	-0,3%	-26,2%
Total de Perdas e Gastos	-12 542	-15 475	-15 339	-15 207	-0,9%	-65,4%
Resultado antes de Depreciações, Gastos de Financiamento e Impostos	10 454	8 180	9 160	9 226	0,7%	34,6%
RESULTADO LÍQUIDO DO PERÍODO	3 743	2 641	3 123	3 487	11,6%	11,2%
Rentabilidade das VSP	20,1%	13,9%	15,8%	17,0%	---	---
Rentabilidade das VSP e Outros Rendim.	16,3%	11,2%	12,7%	14,3%	---	---

36.1. As vendas representam 80,3% do total de rendimentos e ganhos, estando previsto que a sua rentabilidade aumente 13,9% em 2022, 15,8% em 2023 e 17% em 2024.

36.2. Prevê-se, em 2024, o aumento das vendas em 3,6%, contrabalançado e superado por uma redução dos outros ganhos e proveitos em 16,4%.

36.3. Prevê-se ainda uma redução das perdas e gastos de 0,9% em 2024 (face a 2023).

Áreas de negócio

37. Os valores do total de rendimentos e ganhos apresentados na tabela anterior correspondem sensivelmente ao total dos rendimentos registados nas áreas de negócio que a APSS desenvolve (Tabela 14).

Tabela 14 – Evolução anual do volume de rendimentos

(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	6 467	6 934	6 654	6 885	3,5%	1,4%	28,3%
Regulamento de Tarifas Específicas	0	0	0	0	---	---	0,0%
Concessões de Movimentação de Carga	11 523	11 553	12 697	12 161	-4,2%	5,0%	50,3%
Concessões de Pesca	361	342	371	372	0,3%	1,3%	1,5%
Concessões de Náutica de Recreio	156	138	155	256	65,2%	-0,3%	0,7%
Outras Concessões	988	917	948	962	1,5%	-2,0%	4,0%
Outras Áreas de Negócio	3 464	3 682	3 535	3 667	3,7%	1,0%	15,1%
Total	22 959	23 566	24 359	24 303	-0,2%	3,0%	100,0%
Δ% N / N-1	---	2,6%	3,4%	-0,2%	---	---	---

37.1. A área de negócio associada ao RT representa, em termos médios, 28,3% do total de rendimentos, salientando-se que este é o âmbito da intervenção da AMT no que

respeita aos tarifários das AP, sendo largamente ultrapassada pela quota das concessões de movimentação de carga, que atinge em média 50,3%.

37.2. As outras concessões, incluindo pesca e náutica de recreio, representam uma quota residual de 6,3%, cabendo às outras áreas de negócio os remanescentes 15,1%.

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

38. A área de negócio associada ao RT é a única que apresenta um resultado de exploração negativo, em 838 mil €, com uma proporção de resultados de 12,1% dos rendimentos, os quais atingem um montante total de rendimentos associados ao RT de 6,9 M€, correspondentes a 29,4% do total de rendimentos (Tabela 15).

Tabela 15 – Estrutura económica 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	6 934	29,4%	7,2%	-5 713	-2 059	-7 772	-838	-12,1%	
Regulamento de Tarifas Específicas	0	0,0%	---	0	0	0	0	---	
Concessões de Movimentação de Carga	11 553	49,0%	0,3%	-2 443	-3 431	-5 874	5 679	49,2%	
Concessões de Pesca	342	1,5%	-5,3%	0	-102	-102	240	70,3%	
Concessões de Náutica de Recreio	138	0,6%	-11,3%	0	-41	-41	97	70,3%	
Outras Concessões	917	3,9%	-7,2%	-217	-272	-489	428	46,7%	
Outras Áreas de Negócio	3 682	15,6%	6,3%	-2 307	-1 093	-3 400	282	7,7%	
Total	23 566	100,0%	2,6%	-10 680	-6 998	-17 678	5 888	25,0%	
Δ% N / N-1	100,0%	---	---	45,3%	29,7%	75,0%	25,0%	---	

Serviços prestados no âmbito do RT

39. À semelhança do referido para as diversas áreas de negócio, também a estrutura dos serviços portuários incluídos no perímetro do RT apresenta fortes assimetrias, quer no tocante aos rendimentos, quer aos recursos utilizados para a prestação dos mesmos.

39.1. A TUP Navio e o serviço de pilotagem são os serviços com os maiores pesos nos rendimentos, com uma média de, individualmente, 44% no período 2021-2023, seguido do serviço de armazenagem/ocupação de espaços (5,3%) (Tabela 16).

Tabela 16 – Evolução anual do volume de rendimentos dos serviços portuários

(10³ €)

RENDIMENTOS POR SERVIÇOS PORTUÁRIOS	2021	2022	2023 (e)	2024 (p)	Δ% '24/'23	Δ% média '21-'23	Quota Média
TUP Navio	2 796	2 796	3 103	3 261	5,1%	5,3%	44,4%
Pilotagem	3 030	2 880	2 944	2 991	1,6%	-1,4%	44,0%
Reboque	35	34	33	34	1,2%	-2,0%	0,5%
Amarração / Desamarração	15	17	16	17	1,6%	6,4%	0,2%
Movimento de Cargas	0	0	0	0	---	---	0,0%
Tráfego de Passageiros	0	1	3	3	1,4%	266,5%	0,0%
Armazenagem / Ocupação de Espaços	258	516	319	334	4,8%	11,2%	5,3%
Uso de Equipamentos	2	2	2	2	0,0%	-2,1%	0,0%
Fornecimentos	28	30	29	29	0,0%	1,3%	0,4%
Resíduos	0	0	0	0	---	---	0,0%
Diversos	304	660	205	215	5,0%	-17,9%	5,1%
Total	6 467	6 934	6 654	6 885	3,5%	1,4%	100,0%
Δ% N / N-1	---	7,2%	-4,0%	3,5%	---	---	---

39.2. É possível observar uma trajetória positiva na evolução dos rendimentos, no período de 2021 a 2023, na TUP Navio, que apresenta uma taxa média anual de crescimento de 5,3%.

39.3. Por outro lado, o serviço de pilotagem apresenta a tendência inversa, com uma redução média, no período 2021-2023, de 1,4%.

39.4. Prevê-se ainda que, em 2024 (face a 2023) os rendimentos associados à TUP Navio aumentem 5,1% e os rendimentos associados ao serviço de pilotagem aumentem 1,6%, com um aumento global dos rendimentos de 3,5%.

40. Em relação à estrutura económica por serviço, é possível concluir que, em 2022, os serviços da TUP Navio e da pilotagem apresentam resultados negativos de exploração, respetivamente, de 388 mil € (13,9% do total de rendimentos) e de 1,3 M€ (46,4%) (Tabela 17).

Tabela 17 – Estrutura económica por área de negócio, 2022

(10³ €)

SERVIÇOS PORTUÁRIOS	Rendimentos	Quota %	Δ% sobre 2021	Gastos Diretos	Gastos Indiretos	Gastos Totais	Resultados	% Result/Rend
TUP Navio	2 796	40,3%	0,0%	-2 353	-830	-3 183	-388	-13,9%
Pilotagem	2 880	41,5%	-5,0%	-3 360	-855	-4 215	-1 335	-46,4%
Reboque	34	0,5%	-1,7%	0	-10	-10	24	70,3%
Amarração / Desamarração	17	0,2%	15,3%	0	-5	-5	12	70,3%
Movimento de Cargas	0	0,0%	---	0	0	0	0	---
Tráfego de Passageiros	1	0,0%	140,8%	0	0	0	0	70,3%
Armazenagem / Ocupação de Espaços	516	7,4%	100,0%	0	-153	-153	362	70,3%
Uso de Equipamentos	2	0,0%	0,5%	0	0	0	1	70,3%
Fornecimentos	30	0,4%	7,4%	0	-9	-9	21	70,3%
Resíduos	0	0,0%	---	0	0	0	0	---
Diversos	660	9,5%	117,1%	0	-196	-196	464	70,3%
Total	6 934	100,0%	7,2%	-5 713	-2 059	-7 772	-838	-12,1%
% sobre Rendimentos	100,0%	---	---	-82,4%	-29,7%	-112,1%	-12,1%	---

Na origem desta assimetria de resultados encontra-se a diversidade da intensidade de incorporação de recursos necessários à prestação ou disponibilização daqueles serviços, com os gastos diretos a representarem, para a TUP Navio e serviço de pilotagem, respetivamente, 84,2% e 116,7% dos rendimentos.

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

41. Na memória justificativa que acompanha a proposta de revisão do RT para 2024, a APSS justifica que *“A proposta de revisão do regulamento de tarifas da APSS para 2024 tem em consideração as previsões de crescimento económico para 2023, de 2,7%, de acordo com o Banco de Portugal, as previsões de evolução da taxa de inflação e o facto de a Taxa de Rentabilidade Bruta Média da APSS ser inferior à Taxa de Rentabilidade de Referência. Por conseguinte, [a] APSS propõe uma atualização da generalidade das tarifas em 5,2%, tendo por base o Índice Harmonizado [de Preços no] Consumidor (previsto para 2023) publicado pelo Banco de Portugal em junho”*.
42. Além da atualização tarifária, a proposta de revisão do RT da APSS para 2024 contempla a seguinte alteração:
- 42.1.1.** Alteração da estrutura das taxas de armazenagem, a descoberto e a coberto, de carga *roll-on roll-off*.

Assim, a APSS prevê desdobrar os períodos que, anteriormente, eram 1.º e 2.º dias, do 3.º ao 5.º dia, do 6.º ao 10.º dia e do 11.º ao 30.º dia. Na proposta de revisão do RT em análise no presente parecer os períodos passam a ser 1.º e 2.º dias, do 3.º ao 5.º dia, do 6.º ao 10.º dia (estas classes não se alteraram), do 11.º ao 20.º dia, do 21.º ao 30.º dia e a partir do 31.º dia.

A proposta da APSS é que as tarifas associadas aos períodos 1.º e 2.º dias e do 3.º ao 5.º dia não sejam alteradas, mas as restantes tarifas apresentam aumentos significativos, entre 56,3% e 290,8%.

De acordo com a APSS, existem muitas dificuldades logísticas no terminal *roll-on roll-off*, *“resultantes do culminar da pandemia, da guerra na Ucrânia, da falta de componentes eletrónicos e da falta de motoristas, que geraram um aumento exponencial de quantidades, tempos de estacionamento e escoamento de viaturas. (...) A estadia das viaturas aumentou e deixou de se realizar apenas entre 3 e 8-10 dias no*

primeiro trimestre de 2021, para se alargar até 17-22 dias no quarto trimestre de 2022, prejudicando gravemente a operacionalidade e fluidez do terminal”.

Assim, a APSS refere que “Importa, por conseguinte, disciplinar, no curto e no médio prazo, a estadia da procura de espaço (...) Tal só pode ser realizado através do mecanismo preço” e que “Esta proposta tem o propósito de incentivar os donos da(s) carga(s) a reorganizarem as suas cadeias logísticas, para um retirada mais célere e uma chegada mais tardia ao terminal, não com o objetivo de aumentar a receita da APSS (que se prevê que se mantenha), mas pela alteração de comportamentos indesejáveis, com uma menor taxa de ocupação em estadias longas e pagas e uma maior utilização em estadias curtas e gratuitas.”.

43. De acordo com o PAO 2023-2025 apresentado pela APSS, as previsões para os montantes totais do investimento em 2023 e 2024 são, respetivamente, 16 M€ e 16,8 M€. Os três investimentos com maior peso nos dois anos são: i) a melhoria dos acessos ferroviários à zona central do porto, com um montante de investimento nos dois anos de 2,7 M€; ii) a melhoria das condições de navegabilidade dos canais e bacias de manobra do porto de Setúbal, com um montante de investimento nos dois anos de 5,6 M€; e iii) o *On-shore Power Supply*, com um montante de investimento nos dois anos de 3,6 M€.
44. Em 2024, os principais investimentos serão: i) a área logística Sapal Moinho Novo, com um montante de investimento de 2 M€; ii) o reordenamento dos terminais e acessos entre TMS1 e terraplano a montante do Ro-Ro, com um montante de investimento de 3,2 M€; e iii) o alinhamento do cais público do terminal Ro-Ro, com um montante de investimento de 1 M€.
45. Nestes dois anos – assim como nos restantes – os projetos de investimento são essencialmente financiados por fundos próprios (cerca de 89% nos dois anos), sendo os restantes cerca de 11% financiados por fundos comunitários.
46. Em relação à taxa de rentabilidade, e de acordo com os cálculos apresentados pela APSS, a taxa de rentabilidade média bruta, corrigida de verbas não elegíveis, é de 19,5%, inferior à taxa de rentabilidade de referência que, para 2024, é de 24,85%, ao que a APSS refere que se confirma *“a tendência convergente e para níveis abaixo do referencial de avaliação daquela entidade”.*
47. Em relação à comparação das taxas dos serviços portuários com os restantes portos, a APSS assinala que *“A comparação direta das taxas cobradas entre administrações portuárias é dificultada pela aplicação de diferentes fórmulas de cálculo, percentagens e escalas dos descontos atribuídos, para além de que importa ter em consideração as*

diferentes características existentes entre os portos, quer geográficas, quer condições de navegação, comerciais e de gestão”.

48. Não obstante, a APSS apresenta o exercício de comparação da TUP Navio e taxas de pilotagem praticadas no porto de Setúbal com as praticadas no porto de Lisboa e é possível concluir que as taxas praticadas no porto de Setúbal são inferiores às do porto de Lisboa, para todas as categorias de navios e em todos os períodos, sendo que as reduções aplicadas à TUP Navio têm a mesma estrutura e as mesmas taxas.
49. Em relação às taxas de pilotagem, estas são inferiores no porto de Setúbal do que no porto de Lisboa – com exceção da taxa de pilotagem do serviço de correr ao longo do cais ou de outras estruturas de atracação – e as taxas de redução são significativamente superiores no primeiro do que segundo.
50. A APSS submeteu a consulta pública a proposta de RT para 2024, através da publicação da mesma no seu *site*, definindo o período entre 2 de agosto e 14 de setembro para pronúncias. Além disso, foi dado conhecimento da referida consulta pública à comunidade portuária, tendo sido enviados emails às seguintes associações: Comunidade Portuária de Setúbal, Associação Marítima e Portuária do Sul (AOPS), Associação dos Agentes de Navegação e Empresas Operadoras Portuárias (ANESUL) e Associação dos Agentes de Navegação de Portugal (AGEPOR).
51. Neste período, pronunciaram-se o Conselho Português de Carregadores (CPC) e a AGEPOR.
52. A pronúncia do CPC vai no sentido de que as propostas dos tarifários de todos os portos são idênticas, com uma taxa de atualização de 5,2%, valor que a CPC considera desajustado pelas razões seguintes:
- 52.1. *“A inflação está finalmente num caminho decrescente e (...) a previsão do Banco de Portugal para o ano de 2024 é de 3,3% e de 2,1% para 2025.”*
- 52.2. *“As empresas portuguesas, exportadoras e importadoras, vivem uma conjuntura difícil, quer no mercado interno quer nos mercados externos, por isso o aumento de custos só retira competitividade às exportações (...).”*
- 52.3. *“A manutenção e aumento da rentabilidade de bens transacionáveis em mercados concorrenciais traz perda de quotas de mercado, menos exportações, menor crescimento da economia nacional”.*

- 52.4. *“Finalmente, ainda que não sejam do conhecimento público as contas do último ano das várias Administrações Portuárias, temos a convicção de que não terão sido deficitárias, o que dificulta ainda mais a aceitação do aumento das taxas portuárias acima da taxa de inflação prevista para 2024.”.*
53. Assim, o CPC manifesta *“(…) o seu desacordo quanto aos aumentos propostos, solicitando que os mesmos sejam revistos, propondo o congelamento ou aumento com a previsão da inflação do Banco de Portugal para o ano de 2024.”.*
54. A pronúncia da AGEPOR centra-se no facto de a atualização das tarifas, prevista na proposta da APSS, poder impactar negativamente, por um lado, a competitividade dos portos portugueses que, segundo a AGEPOR, os portos espanhóis não têm atualizado as suas tarifas nos últimos anos e, por outro lado, a competitividade das exportações nacionais e aumento no custo dos produtos importados. Assim, *“a Direção da AGEPOR considera que em 2024 não deveria haver aumentos nas Tarifas Portuárias.”.*
55. A apreciação da APSS relativamente às pronúncias do CPC e da AGEPOR é a seguinte:
- 55.1. *“(…) entendeu a APSS que faria mais sentido atualizar o Regulamento de Tarifas para 2024 com base neste indicador, uma vez que o Índice de Preços do Consumidor (variação média dos últimos doze meses) no mesmo período era de 8,48%.”.*
- 55.2. *“Importa acrescer que no Despacho n.º 324/2023-SET como pressupostos macroeconómicos de referência são indicadas as previsões que apontam para um IPC previsto para 2023 de 5,1%.”.*



56. Na sequência de pedido de esclarecimento da AMT, tendo em vista o aprofundamento da justificação da taxa de atualização adotada, a APSS:

56.1. Reiterou que a taxa de 5,2% adotada teve por base o IHPC divulgado pelo BdP de junho de 2023, correspondendo a um valor estimado com base nas projeções de crescimento da economia, para além de acompanhar a posição adotada pelos outros portos do Continente.

56.2. Assinalou que no “*Despacho n.º 324/2023-SET, que estabelece as instruções para a elaboração dos Planos de Atividade e Orçamentos, incluindo o Plano de Investimentos 2024-2026, anual e plurianual, das empresas públicas não financeiras do Setor Empresarial do Estado, são indicadas as previsões que apontam para um IPC previsto de 5,1% para 2023*”.

56.3. Sublinha que, no boletim económico, também do BdP, mas já de outubro de 2023, o IHPC entretanto já foi revisto para 5,4%, além de que o Índice de Preços do Consumidor (IPC), excluindo habitação, para o mês de outubro, publicado pelo Instituto Nacional de Estatística, fixou-se em 5,7% (variação média dos últimos 12 meses), valor esse que considera que “*está mais próximo da realidade económica atual*”.



III. CONCLUSÕES

57. No seguimento do exposto, a AMT aprova a proposta de revisão do regulamento de tarifas para 2024 apresentada pela APSS, apesar das objeções do CPC e da AGEPOR, por se considerar que as justificações apresentadas pela AP dão resposta às preocupações suscitadas por aquelas entidades.

Lisboa, 30 de novembro de 2023