PROPOSTA DE LIMITAÇÃO DO NÚMERO DE PRESTADORES DOS SERVIÇOS PORTUÁRIOS DE REBOQUE E DE AMARRAÇÃO NOS PORTOS DE AVEIRO E DA FIGUEIRA DA FOZ

PUBLICITAÇÃO PARA EFEITOS DE PRONÚNCIA DOS INTERESSADOS

ARTIGO 6.º DO DECRETO-LEI N.º 9/2022, DE 11 DE JANEIRO, E ARTIGO 6.º DO REGULAMENTO (UE) 2017/352, DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, DE 15 DE FEVEREIRO DE 2017

A APA - Administração do Porto de Aveiro, S.A. e a APFF - Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A. tornam pública, para efeitos de participação dos interessados, a **proposta de limitação a um único prestador dos serviços portuários de reboque e de amarração nos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz**, a prestar de forma integrada nas duas infraestruturas portuárias.

A presente publicitação é realizada nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro, e do artigo 6.º do Regulamento (UE) 2017/352, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017, destinando-se a permitir que os interessados apresentem as suas observações sobre a proposta e sobre as razões que a fundamentam.

I. Antecedentes

A APA, S.A. e a APFF, S.A. promoveram anteriormente dois procedimentos concorrenciais destinados à atribuição da exploração dos serviços de reboque e de amarração nos dois portos, nenhum dos quais conduziu à adjudicação do contrato, em virtude da exclusão das propostas apresentadas.

Na sequência desses procedimentos e com o objetivo de reavaliar as condições técnicas, operacionais e económico-financeiras da futura contratação, foi realizada uma **consulta preliminar ao mercado**, nos termos do artigo 35.º-A do Código dos Contratos Públicos.

No âmbito dessa consulta foi, designadamente, suscitada a questão da necessidade de a atribuição da exploração a um único concessionário, em regime de exclusividade, ser precedida do procedimento de limitação do número de prestadores previsto no artigo 6.º do Regulamento (UE) 2017/352 e no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 9/2022.

Considerando a relevância desta questão, a APA, S.A. e a APFF, S.A. solicitaram esclarecimentos à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes.

A AMT veio a pronunciar-se através do Ofício n.º 04062-CA/2025, de 21 de agosto de 2025, acompanhado da Recomendação n.º 07/AMT/2025, concluindo que o procedimento de limitação do número de prestadores previsto no artigo 6.º é aplicável também quando a prestação dos serviços portuários seja atribuída através de contrato de concessão em regime de exclusividade.

A AMT considerou ainda necessária a autonomização entre, por um lado, o procedimento relativo à limitação do número de prestadores, compreendendo a publicitação da proposta e a subsequente decisão, e, por outro, o procedimento concorrencial destinado à seleção do concessionário.

Em conformidade, foi promovida a elaboração de um estudo específico de fundamentação do número economicamente eficiente máximo de prestadores dos serviços de reboque e de amarração nos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz.

II. Proposta de limitação

Na sequência das análises realizadas, a APA, S.A. e a APFF, S.A. propõem que os serviços portuários de reboque e de amarração nos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz sejam prestados, de forma integrada, por um único prestador.

A limitação proposta respeita ao número de prestadores que poderão exercer simultaneamente as atividades durante o período de exploração, não afastando a concorrência na atribuição do respetivo direito, a qual será assegurada através do subsequente procedimento concorrencial para seleção do concessionário.

Conforme melhor decorre do estudo elaborado, disponível para consulta, a proposta de limitação a um único prestador assenta, designadamente, nos seguintes fundamentos:

a. **Características e exigências operacionais da prestação:** a operação pressupõe a disponibilização permanente de uma frota mínima de rebocadores, dimensionada não apenas em função do número médio anual de manobras, mas igualmente em função das necessidades de segurança, prontidão, redundância e possibilidade de realização simultânea de operações;

b. **Nível de utilização da capacidade instalada:** o estudo efetuado concluiu que a capacidade necessária à prestação do serviço apresenta um grau de utilização significativamente inferior à capacidade técnica disponível. A natureza dos serviços impede, porém, uma redução proporcional da capacidade, dado que uma parte desta é necessária para assegurar a disponibilidade, segurança e redundância da operação.

c. **Indivisibilidade dos investimentos e inexistência de escala suficiente para uma pluralidade de prestadores:** a existência simultânea de diferentes prestadores implicaria a duplicação, total ou parcial, da frota, dos meios humanos e das estruturas necessárias à prestação, sem que o volume de procura permita a utilização economicamente eficiente dessa capacidade adicional. O estudo analisou, entre outros, cenários de coexistência de dois operadores e de segmentação do mercado, concluindo que essas configurações não apresentam viabilidade económico-financeira nos pressupostos considerados.

d. **Necessidade de exploração integrada dos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz:** o estudo concluiu igualmente que a exploração da atividade de reboque no Porto da Figueira da Foz melhora substancialmente, do ponto de vista da sustentabilidade económico-financeira suficiente, sendo a operação conjunta com o Porto de Aveiro suscetível de gerar sinergias e de permitir uma utilização mais eficiente dos meios disponíveis.

e. **Proteção dos utilizadores e competitividade dos portos:** a duplicação dos investimentos necessários a uma pluralidade de prestadores aumentaria os custos estruturais da prestação, com potencial repercussão nos preços suportados pelos utilizadores ou nos encargos associados à disponibilização do serviço. A exploração integrada por um único prestador permite evitar essa duplicação e aproveitar economias associadas à utilização conjunta da frota e das estruturas de suporte.

Tendo em consideração o regime jurídico atualmente aplicável à futura concessão, o estudo analisou, como cenário de referência, um horizonte de exploração de **10 anos**. Neste cenário foram analisadas diferentes configurações de prestação, incluindo operações autónomas em cada um dos portos, a existência de mais do que um prestador e a exploração integrada dos dois portos por um único prestador. Os resultados obtidos conduziram à conclusão de que o número economicamente eficiente máximo de prestadores é de um, devendo esse prestador assegurar de forma integrada os serviços nos dois portos.

Em particular, a solução com mais do que um operador implicaria a duplicação de investimentos e de capacidade instalada sem que a procura existente e previsível permitisse assegurar a respetiva

sustentabilidade, ao passo que a exploração integrada permite aproveitar sinergias e distribuir mais eficientemente os custos fixos da prestação.

Sem prejuízo de o regime jurídico atualmente considerado aplicável estabelecer um horizonte máximo de **10 anos** para a configuração da concessão, foi adicionalmente analisado no estudo, como cenário prospetivo, um período de exploração de **15 anos**. A consideração deste segundo cenário destina-se exclusivamente a avaliar a robustez da conclusão relativa ao número de prestadores perante um eventual alargamento legalmente admissível da duração da concessão.

O estudo concluiu que o alargamento do período de exploração para 15 anos melhora a valorização económico-financeira da operação integrada, mas não altera a conclusão relativa ao número economicamente eficiente máximo de prestadores. Também neste cenário, a conclusão alcançada é a de que a operação não comporta, nos pressupostos analisados, mais do que um prestador.

A eventual adoção de um prazo superior ao atualmente admitido ficará necessariamente condicionada à entrada em vigor, em momento relevante anterior ao lançamento do procedimento concursal, de alteração legislativa que habilite a adoção desse prazo.

A submissão à pronúncia dos interessados dos dois cenários temporais pretende, porém, assegurar que a participação prevista no artigo 6.º incida desde já sobre a fundamentação da limitação do número de prestadores tanto no cenário de 10 anos como, condicionalmente, num eventual cenário de 15 anos.

III. Prazo e forma de apresentação das pronúncias

Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 9/2022 e do artigo 6.º do Regulamento (UE) 2017/352, é concedido aos interessados o prazo de **60 dias**, contado da data da presente publicitação, para apresentarem as suas observações e contributos sobre a proposta de limitação e respetiva fundamentação.

As pronúncias devem ser apresentadas por escrito, através do endereço eletrónico geral@portodeaveiro.pt , com a indicação, no assunto, de: **"Pronúncia - Proposta de limitação do número de prestadores dos serviços de reboque e amarração - APA/APFF"**. Os contributos poderão ser acompanhados dos documentos, estudos ou demais elementos que os interessados considerem relevantes para a respetiva fundamentação.

IV. Consulta dos elementos de fundamentação

Por forma a assegurar uma pronúncia informada, encontram-se disponíveis para consulta nas páginas eletrónicas da APA e da APFF (https://portodeaveiro.pt/ e https://portofigueiradafoz.pt/), juntamente com a presente publicitação, os elementos relevantes para a compreensão e apreciação da proposta, concretamente:

a. a proposta de limitação aprovada pelos Conselhos de Administração da APA, S.A. e da APFF, S.A.;
b. o estudo de fundamentação relativo ao número economicamente eficiente máximo de prestadores, expurgado, quando necessário, de elementos legalmente protegidos.

V. Ponderação das pronúncias e decisão

As pronúncias apresentadas dentro do prazo serão objeto de análise e ponderação pela APA, S.A. e pela APFF, S.A. antes da adoção da decisão definitiva relativa à limitação do número de prestadores, a qual não será adotada antes de decorridos três meses sobre a data da publicitação da presente proposta.

VI. Informações adicionais:

A eventual decisão de limitar a um o número de prestadores não determina, por si só, a escolha do futuro prestador, a qual será efetuada autonomamente, no âmbito do subsequente procedimento concorrencial destinado à atribuição do direito de exploração dos serviços.

Do mesmo modo, os pressupostos, projeções, estimativas, cenários e demais informações constantes do estudo de fundamentação são considerados exclusivamente para efeitos da apreciação da presente proposta de limitação do número de prestadores, não constituindo qualquer compromisso, garantia ou vinculação da APA, S.A. ou da APFF, S.A. quanto às condições do futuro procedimento ou à execução do contrato que dele venha a resultar.

Em particular, tais elementos não substituem a análise e avaliação autónomas que competirá a cada interessado realizar para efeitos da preparação e apresentação da respetiva proposta no futuro procedimento de formação do contrato, nem poderão, por si só, ser invocados pelo futuro cocontratante como pressupostos contratuais garantidos pela APA, S.A. ou pela APFF, S.A., designadamente para fundamentar qualquer

pretensão de reposição do equilíbrio financeiro do contrato caso as projeções, estimativas ou pressupostos considerados no estudo não venham a verificar-se, sem prejuízo do que vier a resultar das peças do procedimento, do contrato e do regime legal aplicável.

A Presidente dos Conselhos de Administração da APA, S.A. e da APFF, S.A.

Teresa Cardoso

APA
ADMINISTRAÇÃO
DO PORTO DE AVEIRO, S. A.

APFF
ADMINISTRAÇÃO DO PORTO
DA FIGUEIRA DA FOZ, S. A.

Porto de Aveiro

Porto da Figueira da Foz

Parecer Nº:

À Reunião do CA

2026/10/29.

APA - ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DE AVEIRO, S. A.

Despacho:
Reunião do Conselho de Administração de 26/10/30

DELIBERAÇÃO

Aprovado por unanimidade conforme proposta

APFF - ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DA FIGUEIRA DA FOZ, S. A.

Reunião do Conselho de Administração de 26/10/30

DELIBERAÇÃO

Aprovado por unanimidade conforme proposta

Informação Nº	**Processo**	**Data**
50/GJ-APA/2026		2026/10/28

Assunto: Proposta de limitação do número de prestadores dos serviços portuários de reboque e de amarração nos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz, para efeitos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro, e do artigo 6.º do Regulamento (UE) 2017/352, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017

I. ÂMBITO:

1. A presente Informação tem por objeto submeter à apreciação dos Conselhos de Administração da APA - Administração do Porto de Aveiro, S.A. e da APFF - Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A. a proposta de limitação a um único prestador dos serviços portuários de reboque e de amarração nos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz, a prestar de forma integrada e em regime de exclusividade, para efeitos do procedimento previsto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro, e no artigo 6.º do Regulamento (UE) 2017/352.

2. A presente proposta não corresponde, ainda, à decisão definitiva de limitação do número de prestadores, visando desencadear o procedimento prévio de participação dos interessados exigido

C.R.C. Ilhavo - Mat. nº 1122/990317 | Capital Social 30 000 000€ | Nº Contr. 501 431 535

pelas referidas disposições, mediante a publicitação da proposta de limitação e das razões que a fundamentam, para que sobre ela possam ser apresentados contributos antes da adoção da decisão definitiva.

3. A fundamentação que agora se apresenta assenta, além dos antecedentes dos procedimentos já desenvolvidos pela APA, S.A. e pela APFF, S.A., nas conclusões do estudo especificamente elaborado para determinar o número economicamente eficiente de prestadores dos serviços de reboque e de amarração nos dois portos, no qual foram analisados, entre outros aspetos, as exigências operacionais e de segurança, a evolução projetada do tráfego, o dimensionamento e utilização da frota, os investimentos necessários, o tarifário e a viabilidade económico-financeira de diferentes configurações de mercado.

II. ENQUADRAMENTO DE FACTO

A. Dos procedimentos de formação do contrato anteriormente promovidos

4. A APA, S.A. e a APFF, S.A. têm vindo a desenvolver os procedimentos necessários à definição de um novo modelo de prestação dos serviços de reboque e de amarração nos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz, tendo em vista assegurar a continuidade, regularidade e segurança de atividades indispensáveis ao funcionamento das duas infraestruturas portuárias.

5. Neste contexto, por deliberação conjunta dos respetivos Conselhos de Administração, de 9 de junho de 2023, foi determinada a abertura do "Concurso Público para a Concessão em Regime de Serviço Público, da Atividade de Reboque e de Amarração nos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz", após emissão de parecer favorável pela AMT e adaptação das peças às recomendações formuladas por aquela Autoridade.

6. O procedimento foi objeto das publicações legalmente exigíveis, incluindo no Diário da República e no Jornal Oficial da União Europeia.

7. Nesse procedimento foi apresentada uma única proposta, sendo que, após a respetiva análise, o júri propôs a sua exclusão por incumprimento de aspetos de execução do contrato fixados no caderno de encargos.

8. Na sequência da audiência prévia e do relatório final, os Conselhos de Administração da APA, S.A. e da APFF, S.A., por deliberação conjunta de 21 de dezembro de 2023, determinaram a exclusão da proposta, a consequente não adjudicação e a revogação da decisão de contratar.

9. Foi posteriormente promovido um segundo procedimento de formação do contrato, sendo igualmente apresentadas propostas que, na sequência da análise realizada pelo júri, vieram a ser excluídas, tendo a respetiva proposta de exclusão sido acolhida pelos órgãos competentes para a decisão de contratar. Assim, também este procedimento não conduziu à adjudicação da concessão.

10. A inexistência de adjudicação nos dois procedimentos constituiu um dado relevante para a reavaliação do modelo projetado, em particular, evidenciou a necessidade de aprofundar a análise das condições técnicas, operacionais e económico-financeiras em que o mercado estaria disponível para assegurar a prestação dos serviços pretendidos.

B. <u>Da consulta preliminar ao mercado</u>

11. Perante o desfecho dos procedimentos anteriores, a APA, S.A. e a APFF, S.A. promoveram uma consulta preliminar ao mercado, nos termos do artigo 35.º-A do Código dos Contratos Públicos, com vista a recolher informação suscetível de apoiar a preparação de um novo procedimento de formação do contrato.

12. Foram consultadas as sociedades TINITA - Transportes e Reboques Marítimos, S.A., SAAM, S.A., ULTRATUG ApS, ETE Fluvial, S.A., S&C - Gestão de Navios e Tripulação, Lda., PORTUGS II - Reboques Marítimos, S.A., BOLUDA Towage Portugal, S.A. e WAGENBORG TOWAGE, tendo sido recebidas três respostas, uma das quais conjuntamente apresentada pela ETE Fluvial, S.A. e pela ULTRATUG ApS.

13. A consulta incidiu, designadamente, sobre as características e requisitos mínimos da futura operação, especificações técnicas da frota, condições económico-financeiras e estrutura tarifária, tendo sido igualmente facultada aos operadores a possibilidade de apresentarem soluções alternativas ou adicionais e de identificarem o respetivo impacto técnico e económico-financeiro.

14. Os contributos recebidos conduziram à reavaliação de diversos aspetos da operação projetada, sendo que entre as alterações consideradas encontram-se, nomeadamente, o alargamento do

período de mobilização dos rebocadores, a alteração das condições relativas ao segundo rebocador na Figueira da Foz, a eliminação da exigência de pagamento de renda considerada na configuração anterior, modificações relativas aos agravamentos tarifários e a introdução de mecanismos de partilha de benefícios suscetíveis de repercussão nos preços suportados pelos utilizadores.

15. No âmbito da consulta preliminar, a PORTUGS II - Reboques Marítimos, S.A. suscitou expressamente a questão de saber se a opção por uma concessão em regime de exclusividade, a atribuir a uma única entidade, deveria ser precedida do procedimento especificamente previsto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 9/2022 e no artigo 6.º do Regulamento (UE) 2017/352 para a limitação do número de prestadores dos serviços portuários.

16. A questão assumia particular relevância porque o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 9/2022 estabelece regras distintas para as concessões e para o licenciamento quanto aos requisitos mínimos de acesso à prestação dos serviços, podendo uma leitura estritamente fundada na sistemática do diploma interno de execução apontar no sentido de que determinadas exigências de fundamentação da limitação se encontrariam especialmente associadas ao licenciamento.

17. Acrescia que os dois procedimentos anteriores haviam sido submetidos à apreciação da AMT sem que tivesse sido anteriormente identificada a necessidade de autonomização deste procedimento prévio de limitação.

C. <u>Do pedido de esclarecimento dirigido à AMT</u>

18. Atendendo à questão suscitada e à necessidade de assegurar plena conformidade do novo procedimento com o direito nacional e da União Europeia, a APA, S.A. e a APFF, S.A. dirigiram à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes pedido de posição sobre a aplicação dos artigos 6.º do Decreto-Lei n.º 9/2022 e do Regulamento (UE) 2017/352 à projetada concessão dos serviços de reboque e de amarração.

19. No pedido dirigido à AMT foi expressamente identificada a dúvida resultante da articulação entre o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 9/2022, que trata distintamente concessão e licenciamento quanto aos requisitos mínimos, e o artigo 6.º do Regulamento, que disciplina a limitação do número de prestadores sem estabelecer essa distinção.

20. Em resposta, a AMT emitiu o Ofício n.º 04062-CA/2025, de 21 de agosto de 2025, acompanhado da Recomendação n.º 07/AMT/2025, tendo confirmado que, embora se compreenda a distinção estabelecida pelo artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 9/2022 entre concessão e licenciamento, essa disposição respeita aos requisitos mínimos e não condiciona a aplicação autónoma do artigo 6.º, relativo à limitação do número de prestadores. Considerou igualmente que o Regulamento (UE) 2017/352 é neutro relativamente ao modelo de gestão portuária escolhido e que os respetivos requisitos devem ser observados independentemente de a prestação ser atribuída através de concessão ou licenciamento.

21. A AMT esclareceu, em particular, que os requisitos de publicitação da proposta e da subsequente decisão de limitação se aplicam também às concessões de serviços portuários que, objetivamente, limitem o número de prestadores mediante atribuição da exploração do serviço em regime de exclusividade.

22. A Recomendação esclarece ainda que o anúncio do concurso para atribuição da concessão, ainda que sujeito a publicação no Jornal Oficial da União Europeia e demais jornais oficiais, não é, por si só, suficiente para dar cumprimento ao artigo 6.º do Regulamento.

23. Nesses termos, a AMT recomendou que, previamente ao desenvolvimento do concurso para atribuição da concessão, seja publicitada a proposta de limitação do número de prestadores, acompanhada das respetivas razões, pelo menos três meses antes da decisão, assegurando-se aos interessados um prazo de 60 dias para apresentação das suas observações.

24. Recomendou igualmente a posterior publicitação da decisão adotada e que as pronúncias recebidas sejam ponderadas na elaboração das peças do procedimento concursal, devendo o respetivo relatório de ponderação integrar os elementos enviados à AMT.

25. É, pois, em cumprimento deste entendimento que se promove o presente procedimento.

D. <u>Do estudo específico sobre o número de prestadores</u>

26. Confirmada a necessidade de fundamentar autonomamente a eventual limitação, foi elaborado um estudo especificamente destinado a analisar as condições de funcionamento do mercado dos

serviços de reboque e de amarração nos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz e a determinar o número economicamente eficiente máximo de prestadores que as duas infraestruturas permitem acomodar.

27. O estudo tomou em consideração, designadamente:

- **a.** as características técnicas e operacionais dos dois portos;
- **b.** a evolução histórica e prospetiva do movimento de navios;
- **c.** as novas condições de acessibilidade marítima;
- **d.** as exigências de segurança;
- **e.** a frota mínima necessária;
- **f.** os investimentos associados à respetiva disponibilização;
- **g.** a capacidade instalada e o seu grau previsível de utilização;
- **h.** os custos de exploração;
- **i.** os tarifários máximos considerados compatíveis com a competitividade dos portos;
- **j.** a remuneração adequada do capital;
- **k.** e diferentes configurações possíveis do mercado.

28. O referido estudo parte da necessidade de assegurar, em permanência, três rebocadores no Porto de Aveiro e um rebocador no Porto da Figueira da Foz, identificando para Aveiro capacidades de tração compatíveis com as necessidades de 30, 55 e 70 toneladas e, para a Figueira da Foz, uma unidade residente de 30 toneladas.

29. Verificou-se, simultaneamente, que a utilização previsível dessa capacidade é relativamente reduzida. Para Aveiro, o estudo estima que a frota possa realizar 6.944 manobras anuais, perante 2.532 serviços de reboque efetivos e em atenção em 2024 e aproximadamente 2.978 no ano cruzeiro, correspondendo a uma utilização estimada entre 36% e 43%.

30. A existência desta capacidade disponível não significa, porém, que a frota possa ser reduzida proporcionalmente, considerando que essa capacidade é necessária para garantir disponibilidade, redundância, realização simultânea de manobras e resposta a situações de emergência ou indisponibilidade de uma unidade.

31. Para o horizonte de 10 anos, o estudo analisou três configurações fundamentais: operações autónomas em cada porto; dois operadores em Aveiro associados a um operador na Figueira da Foz; e um único operador, responsável pela exploração integrada dos dois portos.

32. A análise da exploração separada demonstrou que, enquanto a operação em Aveiro apresenta valor financeiro positivo, a operação autónoma da Figueira da Foz não se apresenta economicamente sustentável para um investidor privado, nos pressupostos do modelo. O estudo estima, para aquela operação autónoma, um investimento de aproximadamente 1,4 milhões de euros, perante um valor atual dos fluxos esperados inferior a 400 mil euros, e uma TIR negativa de 8%.

33. Foi igualmente testada a possibilidade de coexistência de dois operadores em Aveiro, sendo que num cenário de duplicação de operadores semelhantes, o investimento agregado necessário ascenderia a aproximadamente 21,6 milhões de euros, para uma operação cujo valor atualizado agregado é estimado em 13,4 milhões de euros, resultando numa insuficiência de aproximadamente 8,2 milhões de euros.

34. Mesmo num cenário alternativo de segmentação da procura, com um operador dedicado aos navios de menor arqueação e outro aos navios de maior dimensão, o estudo concluiu pela inviabilidade económico-financeira de ambos nos termos projetados, com valor atual líquido negativo para os dois segmentos.

35. Diversamente, considerando os dois portos de forma integrada e atribuindo a exploração a um único operador, o estudo identifica sinergias decorrentes de uma utilização mais eficiente da frota e da eliminação de duplicações administrativas. A operação conjunta apresenta uma TIR de projeto e acionista estimada, respetivamente, de 11% e 19%, sendo identificados ganhos decorrentes da integração da ordem de meio milhão de euros no período considerado.

36. Daí a conclusão central do estudo: nas condições económicas e operacionais analisadas, o mercado não comporta mais do que um operador e, em condições de maximização da eficiência económica, esse operador deve ser comum às duas infraestruturas portuárias.

37. Sem prejuízo do enquadramento legal atualmente aplicável ao prazo da concessão, o estudo realizou adicionalmente um teste de sensibilidade considerando um horizonte de 15 anos.

38. A opção por estudar este horizonte permite antecipar a avaliação económico-financeira da operação caso venha a verificar-se uma alteração do quadro legal atualmente aplicável que permita estruturar a concessão com essa duração.

39. No cenário de 15 anos, o estudo concluiu que o prolongamento da operação aumenta o valor da operação conjunta em aproximadamente 1,8 milhões de euros relativamente ao cenário-base de 10 anos. Identificou ainda sinergias potenciais da operação conjunta de aproximadamente 672 mil euros, sendo a TIR de projeto e acionista estimada, respetivamente, em 12,8% e 21,2% nesse cenário.

40. O efeito do prolongamento não é, todavia, uniforme nos dois portos, pois, segundo o estudo, em Aveiro o alargamento acrescenta aproximadamente 1,7 milhões de euros ao valor da operação, enquanto na Figueira da Foz produz isoladamente um efeito negativo, dada a natureza deficitária da operação autónoma, concluindo, que as sinergias da exploração conjunta mais do que compensam, porém, essa redução.

41. Sobretudo, e com particular relevância para o objeto da presente Informação, o estudo conclui expressamente que o alargamento de 10 para 15 anos não altera a conclusão relativa ao número máximo de prestadores: mesmo nesse horizonte temporal superior, o mercado não comporta mais do que um operador em condições compatíveis com os pressupostos técnicos, económicos e tarifários considerados.

42. Assim, o teste de 15 anos reforça a robustez da conclusão sobre a limitação: uma maior duração é suscetível de melhorar a valorização e a atratividade económica da operação, mas não cria condições económicas para substituir o modelo de operador único por um modelo de pluralidade de prestadores.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO

A. Aplicabilidade do Regulamento (UE) 2017/352 e do Decreto-Lei n.º 9/2022

43. O Regulamento (UE) 2017/352 estabelece o regime europeu aplicável à prestação de serviços portuários e à transparência financeira dos portos. Entre os serviços por ele abrangidos encontram-se expressamente os serviços de amarração e de reboque.

44. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 9/2022 assegura a execução, no ordenamento jurídico nacional, das obrigações resultantes daquele Regulamento.

45. De acordo com o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 9/2022, a autoridade portuária pode decidir limitar o número de prestadores portuários ao abrigo do disposto no artigo 6.º do Regulamento (UE) 2017/352. A mesma disposição determina a publicitação da proposta de limitação e das razões que a fundamentam pelo menos 90 dias antes da decisão, concedendo aos interessados 60 dias para apresentação dos respetivos contributos.

46. Como esclarecido pela AMT, este regime não se encontra limitado ao licenciamento, de modo que, a concessão em regime de exclusividade traduz uma limitação objetiva do número de prestadores e encontra-se, por isso, sujeita às garantias procedimentais estabelecidas pelo artigo 6.º.

B. <u>Dos fundamentos materiais da limitação</u>

47. No caso concreto, a limitação a um único prestador encontra fundamento conjugado nas características e condicionantes das infraestruturas portuárias, na natureza e dimensão do tráfego, nas exigências de segurança e disponibilidade permanente e na necessidade de assegurar o cumprimento das obrigações de serviço público em condições económico-financeiramente sustentáveis e sem imposição de custos excessivos aos utilizadores.

48. Com efeito, não se trata de limitar a concorrência com fundamento numa mera opção organizativa da Administração Portuária, pois está demonstrado no estudo que a frota mínima indispensável à prestação segura e permanente do serviço envolve custos fixos e investimentos que não são divisíveis em função da procura existente.

49. Está igualmente demonstrado que a capacidade instalada é largamente superior à sua utilização previsível, embora a sua disponibilidade seja operacionalmente necessária, e que a duplicação da infraestrutura produtiva necessária a dois prestadores tornaria economicamente inviável a operação ou exigiria aumento das tarifas.

50. A limitação surge, assim, como consequência das características objetivas da prestação e não como forma de eliminar a concorrência no acesso ao mercado.

51. Com efeito, a concorrência é deslocada para o momento da atribuição do direito de exploração: qualquer operador que satisfaça os requisitos definidos poderá concorrer, através do procedimento aberto, transparente e não discriminatório a lançar para a concessão.

52. O que se limita é o número de operadores que poderão prestar simultaneamente o serviço após a seleção, em razão das características económicas, técnicas e operacionais demonstradas.

C. Do prazo de 10 anos e da análise prospetiva para 15 anos

53. O quadro jurídico atualmente considerado para a estruturação do procedimento prevê uma concessão com prazo máximo de 10 anos, razão pela qual o cenário-base do estudo económico-financeiro e a configuração atualmente projetada tomam esse horizonte por referência (aliás, a própria documentação preparada para a consulta preliminar previa um prazo de 10 anos para a concessão).

54. Não obstante, existe uma razão de economia procedimental e de adequada preparação da decisão que justifica que o presente procedimento de participação não seja limitado exclusivamente ao cenário de 10 anos.

55. Com efeito, o estudo económico-financeiro já analisou, autonomamente, a operação num horizonte de 15 anos, precisamente como teste ao eventual alargamento do período legalmente admitido, tendo essa análise permitido retirar duas conclusões relevantes: por um lado, a maior duração melhora a valorização económico-financeira do projeto; por outro, e decisivamente, não altera a conclusão de que a operação apenas comporta um prestador.

56. Assim, sem antecipar nem pressupor qualquer alteração legislativa, afigura-se adequado que a publicitação a efetuar ao abrigo do artigo 6.º contemple expressamente:

- **a.** um cenário-base de concessão por 10 anos, correspondente ao quadro jurídico atualmente considerado aplicável; e
- **b.** um cenário alternativo de 15 anos, cuja eventual adoção ficará exclusivamente condicionada à entrada em vigor, antes da aprovação das peças do procedimento, de alteração legislativa que permita essa duração.

57. Esta solução apresenta uma vantagem procedimental relevante, pois se o quadro legal permanecer inalterado, será desenvolvido o cenário de 10 anos; se, diferentemente, antes do lançamento do concurso vier a entrar em vigor norma que permita a concessão por 15 anos, a autoridade portuária disporá já não apenas de uma análise económico-financeira desse horizonte, mas também dos

contributos apresentados pelos interessados sobre a própria limitação do número de prestadores nesse cenário temporal, podendo, se assim entender, optar por este cenário.

58. Deste modo, a consulta não antecipa uma decisão que a lei vigente não permita, limitando-se a submeter preventivamente à participação dos interessados as duas configurações temporais efetivamente estudadas, deixando expressamente consignado que a adoção do segundo cenário dependerá da existência, à data da decisão relevante, de habilitação legal para o efeito.

59. Esta abordagem afigura-se particularmente adequada porque o que está em consulta, no presente momento, não é ainda o prazo definitivo da concessão nem as peças do concurso, mas a justificação da limitação do número de prestadores.

60. E o estudo disponível demonstra que essa justificação permanece válida em ambos os horizontes temporais considerados.

D. <u>Fundamentação da limitação a um único prestador</u>

61. Da conjugação dos antecedentes expostos, do estudo económico-financeiro e das exigências legais aplicáveis resulta que a limitação a um prestador comum aos dois portos se mostra objetivamente justificado, como cenário economicamente mais adequado.

62. Em primeiro lugar, por razões operacionais e de segurança, pois o serviço exige disponibilidade permanente de uma frota mínima cuja dimensão não resulta apenas do número médio de manobras, mas da necessidade de realizar manobras simultâneas, assegurar redundância e responder a situações extraordinárias.

63. Em segundo lugar, pela natureza e dimensão da procura, considerando que a capacidade necessária se encontra subutilizada mesmo numa operação única, pelo que a sua duplicação entre diferentes prestadores aumentaria ainda mais a capacidade e elevaria estruturalmente o custo por serviço.

64. Em terceiro lugar, pela inviabilidade económico-financeira de uma pluralidade de prestadores, na medida em que as diversas configurações ensaiadas no estudo, incluindo a duplicação de operadores e a segmentação do mercado, não permitem sustentar mais do que um operador nos pressupostos analisados.

65. Em quarto lugar, pela necessidade de integrar Aveiro e Figueira da Foz numa única operação, pois a conjugação das operações permite aproveitar sinergias e assegurar a prestação do serviço nos dois portos.

66. Em quinto lugar, pela proteção dos utilizadores e da competitividade dos portos, considerando que a alternativa de vários prestadores exigiria a recuperação de investimentos duplicados através de níveis tarifários superiores ou de outros mecanismos de compensação, contrariando o objetivo de disponibilização do serviço em condições economicamente eficientes.

67. Finalmente, esta conclusão demonstra-se robusta quanto ao prazo da operação: no horizonte de 10 anos, o estudo conclui que apenas a operação integrada por um único prestador é economicamente e financeiramente viável; no horizonte de 15 anos, apesar do aumento do valor económico da concessão, mantém-se inalterada a conclusão quanto ao número máximo de prestadores.

68. A limitação proposta mostra-se, por conseguinte, adequada e necessária à prossecução dos objetivos identificados, sem eliminar a concorrência pelo mercado, que será assegurada através do subsequente procedimento público de seleção do concessionário.

E. Procedimento a adotar

69. Em observância do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 9/2022, do artigo 6.º do Regulamento (UE) 2017/352 e da Recomendação n.º 07/AMT/2025, a aprovação da presente proposta deverá determinar a respetiva publicitação, acompanhada das razões que fundamentam a limitação a um prestador, para participação dos interessados.

70. A publicitação deverá identificar de forma suficientemente clara que:

- **a.** se propõe a limitação a um único prestador, comum aos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz;
- **b.** a prestação será posteriormente submetida à concorrência;
- **c.** o cenário juridicamente considerado para o procedimento é, no atual enquadramento, o de 10 anos, sem prejuízo, é igualmente submetida à apreciação dos interessados a manutenção

da limitação a um prestador num eventual cenário de 15 anos, exclusivamente para a hipótese de vir a ocorrer alteração legislativa que torne admissível esse prazo;

d. os interessados dispõem de 60 dias para apresentação de observações;

e. a decisão definitiva sobre a limitação não será adotada antes de decorridos três meses desde a publicitação da proposta.

71. Concluído o período de participação, os contributos recebidos deverão ser objeto de ponderação na decisão definitiva e na preparação das peças do subsequente concurso, em conformidade com a recomendação da AMT.

Proposta:

Face ao exposto, propõe-se que os Conselhos de Administração da APA, S.A. e da APFF, S.A., reunidos conjuntamente, deliberem:

a. Aprovar, para efeitos de consulta, nos termos do disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro, e no artigo 6.º do Regulamento (UE) 2017/352, a proposta de limitação a um único prestador dos serviços portuários de reboque e de amarração nos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz, a assegurar de forma integrada nas duas infraestruturas portuárias;

b. Aprovar o estudo elaborado de fundamentação da limitação do número de prestadores;

c. Aprovar que a fundamentação submetida à participação dos interessados considere como cenário-base o prazo de 10 anos, correspondente ao enquadramento jurídico atualmente considerado para a futura concessão, contemplando igualmente, para efeitos prospetivos, um cenário alternativo de 15 anos, exclusivamente aplicável caso venha a ocorrer alteração legislativa que permita a adoção desse prazo;

d. Determinar a publicitação da presente proposta, juntamente com as razões que a fundamentam e com os elementos de suporte necessários à sua adequada compreensão pelos interessados, nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 9/2022 e do artigo 6.º do Regulamento (UE) 2017/352;

e. Fixar em 60 dias o prazo para os interessados apresentarem observações e contributos relativamente à proposta de limitação, incluindo quanto à respetiva fundamentação nos cenários de 10 e, condicionalmente, de 15 anos;

f. Determinar a elaboração, findo o período de participação, de relatório de ponderação das pronúncias recebidas, identificando os contributos apresentados e a respetiva consideração na decisão final, em conformidade com a Recomendação n.º 07/AMT/2025.

O Assessor Jurídico Externo,



(Rui Mesquita Guimarães)

PROPOSTA DE LIMITAÇÃO DO NÚMERO DE PRESTADORES DOS SERVIÇOS PORTUÁRIOS DE REBOQUE E DE AMARRAÇÃO NOS PORTOS DE AVEIRO E DA FIGUEIRA DA FOZ

PUBLICITAÇÃO PARA EFEITOS DE PRONÚNCIA DOS INTERESSADOS

ARTIGO 6.º DO DECRETO-LEI N.º 9/2022, DE 11 DE JANEIRO, E ARTIGO 6.º DO REGULAMENTO (UE) 2017/352, DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, DE 15 DE FEVEREIRO DE 2017

A APA - Administração do Porto de Aveiro, S.A. e a APFF - Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A. tornam pública, para efeitos de participação dos interessados, a **proposta de limitação a um único prestador dos serviços portuários de reboque e de amarração nos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz**, a prestar de forma integrada nas duas infraestruturas portuárias.

A presente publicitação é realizada nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro, e do artigo 6.º do Regulamento (UE) 2017/352, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017, destinando-se a permitir que os interessados apresentem as suas observações sobre a proposta e sobre as razões que a fundamentam.

I. Antecedentes

A APA, S.A. e a APFF, S.A. promoveram anteriormente dois procedimentos concorrenciais destinados à atribuição da exploração dos serviços de reboque e de amarração nos dois portos, nenhum dos quais conduziu à adjudicação do contrato, em virtude da exclusão das propostas apresentadas.

Na sequência desses procedimentos e com o objetivo de reavaliar as condições técnicas, operacionais e económico-financeiras da futura contratação, foi realizada uma **consulta preliminar ao mercado**, nos termos do artigo 35.º-A do Código dos Contratos Públicos.

No âmbito dessa consulta foi, designadamente, suscitada a questão da necessidade de a atribuição da exploração a um único concessionário, em regime de exclusividade, ser precedida do procedimento de limitação do número de prestadores previsto no artigo 6.º do Regulamento (UE) 2017/352 e no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 9/2022.

Considerando a relevância desta questão, a APA, S.A. e a APFF, S.A. solicitaram esclarecimentos à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes.

C.R.C. Ilhavo - Mat. nº 1122/990317 - Capital Social 30.000.000€ - Nº Contr. 501 431 535

A AMT veio a pronunciar-se através do Ofício n.º 04062-CA/2025, de 21 de agosto de 2025, acompanhado da Recomendação n.º 07/AMT/2025, concluindo que o procedimento de limitação do número de prestadores previsto no artigo 6.º é aplicável também quando a prestação dos serviços portuários seja atribuída através de contrato de concessão em regime de exclusividade.

A AMT considerou ainda necessária a autonomização entre, por um lado, o procedimento relativo à limitação do número de prestadores, compreendendo a publicitação da proposta e a subsequente decisão, e, por outro, o procedimento concorrencial destinado à seleção do concessionário.

Em conformidade, foi promovida a elaboração de um estudo específico de fundamentação do número economicamente eficiente máximo de prestadores dos serviços de reboque e de amarração nos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz.

II. Proposta de limitação

Na sequência das análises realizadas, a APA, S.A. e a APFF, S.A. propõem que os serviços portuários de reboque e de amarração nos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz sejam prestados, de forma integrada, por um único prestador.

A limitação proposta respeita ao número de prestadores que poderão exercer simultaneamente as atividades durante o período de exploração, não afastando a concorrência na atribuição do respetivo direito, a qual será assegurada através do subsequente procedimento concorrencial para seleção do concessionário.

Conforme melhor decorre do estudo elaborado, disponível para consulta, a proposta de limitação a um único prestador assenta, designadamente, nos seguintes fundamentos:

a. **Características e exigências operacionais da prestação:** a operação pressupõe a disponibilização permanente de uma frota mínima de rebocadores, dimensionada não apenas em função do número médio anual de manobras, mas igualmente em função das necessidades de segurança, prontidão, redundância e possibilidade de realização simultânea de operações;
b. **Nível de utilização da capacidade instalada:** o estudo efetuado concluiu que a capacidade necessária à prestação do serviço apresenta um grau de utilização significativamente inferior à capacidade técnica disponível. A natureza dos serviços impede, porém, uma redução proporcional da capacidade, dado que uma parte desta é necessária para assegurar a disponibilidade, segurança e redundância da operação.
c. **Indivisibilidade dos investimentos e inexistência de escala suficiente para uma pluralidade de prestadores:** a existência simultânea de diferentes prestadores implicaria a duplicação, total ou parcial, da frota, dos meios humanos e das estruturas necessárias à prestação, sem que o volume de procura permita a utilização economicamente eficiente dessa capacidade adicional. O estudo

analisou, entre outros, cenários de coexistência de dois operadores e de segmentação do mercado, concluindo que essas configurações não apresentam viabilidade económico-financeira nos pressupostos considerados.

d. **Necessidade de exploração integrada dos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz:** o estudo concluiu igualmente que a exploração da atividade de reboque no Porto da Figueira da Foz melhora substancialmente, do ponto de vista da sustentabilidade económico-financeira suficiente, sendo a operação conjunta com o Porto de Aveiro suscetível de gerar sinergias e de permitir uma utilização mais eficiente dos meios disponíveis.

e. **Proteção dos utilizadores e competitividade dos portos:** a duplicação dos investimentos necessários a uma pluralidade de prestadores aumentaria os custos estruturais da prestação, com potencial repercussão nos preços suportados pelos utilizadores ou nos encargos associados à disponibilização do serviço. A exploração integrada por um único prestador permite evitar essa duplicação e aproveitar economias associadas à utilização conjunta da frota e das estruturas de suporte.

Tendo em consideração o regime jurídico atualmente aplicável à futura concessão, o estudo analisou, como cenário de referência, um horizonte de exploração de **10 anos**. Neste cenário foram analisadas diferentes configurações de prestação, incluindo operações autónomas em cada um dos portos, a existência de mais do que um prestador e a exploração integrada dos dois portos por um único prestador. Os resultados obtidos conduziram à conclusão de que o número economicamente eficiente máximo de prestadores é de um, devendo esse prestador assegurar de forma integrada os serviços nos dois portos.

Em particular, a solução com mais do que um operador implicaria a duplicação de investimentos e de capacidade instalada sem que a procura existente e previsível permitisse assegurar a respetiva sustentabilidade, ao passo que a exploração integrada permite aproveitar sinergias e distribuir mais eficientemente os custos fixos da prestação.

Sem prejuízo de o regime jurídico atualmente considerado aplicável estabelecer um horizonte máximo de **10 anos** para a configuração da concessão, foi adicionalmente analisado no estudo, como cenário prospetivo, um período de exploração de **15 anos**. A consideração deste segundo cenário destina-se exclusivamente a avaliar a robustez da conclusão relativa ao número de prestadores perante um eventual alargamento legalmente admissível da duração da concessão.

O estudo concluiu que o alargamento do período de exploração para 15 anos melhora a valorização económico-financeira da operação integrada, mas não altera a conclusão relativa ao número economicamente eficiente máximo de prestadores. Também neste cenário, a conclusão alcançada é a de que a operação não comporta, nos pressupostos analisados, mais do que um prestador.

A eventual adoção de um prazo superior ao atualmente admitido ficará necessariamente condicionada à entrada em vigor, em momento relevante anterior ao lançamento do procedimento concursal, de alteração legislativa que habilite a adoção desse prazo.

A submissão à pronúncia dos interessados dos dois cenários temporais pretende, porém, assegurar que a participação prevista no artigo 6.º incida desde já sobre a fundamentação da limitação do número de prestadores tanto no cenário de 10 anos como, condicionalmente, num eventual cenário de 15 anos.

III. Prazo e forma de apresentação das pronúncias

Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 9/2022 e do artigo 6.º do Regulamento (UE) 2017/352, é concedido aos interessados o prazo de **60 dias**, contado da data da presente publicitação, para apresentarem as suas observações e contributos sobre a proposta de limitação e respetiva fundamentação.

As pronúncias devem ser apresentadas por escrito, através do endereço eletrónico [...], com a indicação, no assunto, de: **"Pronúncia - Proposta de limitação do número de prestadores dos serviços de reboque e amarração - APA/APFF"**. Os contributos poderão ser acompanhados dos documentos, estudos ou demais elementos que os interessados considerem relevantes para a respetiva fundamentação.

IV. Consulta dos elementos de fundamentação

Por forma a assegurar uma pronúncia informada, encontram-se disponíveis para consulta nas páginas eletrónicas da APA e da APFF ([...]), juntamente com a presente publicitação, os elementos relevantes para a compreensão e apreciação da proposta, concretamente:

a. a proposta de limitação aprovada pelos Conselhos de Administração da APA, S.A. e da APFF, S.A.;
b. o estudo de fundamentação relativo ao número economicamente eficiente máximo de prestadores, expurgado, quando necessário, de elementos legalmente protegidos.

V. Ponderação das pronúncias e decisão

As pronúncias apresentadas dentro do prazo serão objeto de análise e ponderação pela APA, S.A. e pela APFF, S.A. antes da adoção da decisão definitiva relativa à limitação do número de prestadores, a qual não será adotada antes de decorridos três meses sobre a data da publicitação da presente proposta.

VI. Informações adicionais:

A eventual decisão de limitar a um o número de prestadores não determina, por si só, a escolha do futuro prestador, a qual será efetuada autonomamente, no âmbito do subsequente procedimento concorrencial destinado à atribuição do direito de exploração dos serviços.

Do mesmo modo, os pressupostos, projeções, estimativas, cenários e demais informações constantes do estudo de fundamentação são considerados exclusivamente para efeitos da apreciação da presente proposta de limitação do número de prestadores, não constituindo qualquer compromisso, garantia ou vinculação da APA, S.A. ou da APFF, S.A. quanto às condições do futuro procedimento ou à execução do contrato que dele venha a resultar.

Em particular, tais elementos não substituem a análise e avaliação autónomas que competirá a cada interessado realizar para efeitos da preparação e apresentação da respetiva proposta no futuro procedimento de formação do contrato, nem poderão, por si só, ser invocados pelo futuro cocontratante como pressupostos contratuais garantidos pela APA, S.A. ou pela APFF, S.A., designadamente para fundamentar qualquer pretensão de reposição do equilíbrio financeiro do contrato caso as projeções, estimativas ou pressupostos considerados no estudo não venham a verificar-se, sem prejuízo do que vier a resultar das peças do procedimento, do contrato e do regime legal aplicável.

Serviço de Reboque e Amarração nos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz

Fixação do número economicamente eficiente (máximo) de prestadores

0. Introdução

Os Portos de Aveiro e da Figueira da Foz necessitam de garantir continuidade dos serviços de reboque e amarração. O atual contrato ultrapassou já o ao seu termo e apenas se mantém com base no clausulado contratual que permite a manutenção do operador em funções até à sua substituição. Paralelamente, a autoridade Portuária tem em execução investimentos na barra, no canal principal de navegação, na bacia de manobras e no cais acostável dos terminais de granéis sólidos e de carga geral do Porto da Figueira da Foz, tendo em vista melhorar a acessibilidade à infraestrutura do lado do mar, permitindo a escala e chamada de navios de maior dimensão.

Na configuração do serviço de reboque e amarração devem ser incorporadas novas exigências tecnológicas, compatíveis com as possibilidades permitidas pelas novas condições e pela evolução expectável do tráfego marítimo. Concretamente, há que reforçar a capacidade de tração dos rebocadores, permitindo a manobra de navios de maiores dimensões, bem como a disponibilidade permanente, tendo em atenção a estratégia dos portos.

Nos anos de 2023 e 2024, as administrações do Porto de Aveiro e da Figueira da Foz procederam à abertura de concurso para a prestação do serviço de reboque e amarração em cada um dos portos, especificando os requisitos e exigências técnicas para a sua realização, bem como as condições de viabilidade económica e competitividade das duas infraestruturas.

Em ambos os concursos as propostas apresentadas foram excluídas, por não cumprirem os aspetos de execução do contrato estabelecidos no caderno de encargos, sinalizando que não teriam sido reunidas condições de exploração que permitissem a viabilidade económico-financeira da operação, seja porque o volume de tráfego fosse considerado insuficiente, seja porque as exigências de investimento se revelassem avultadas para os objetivos então estabelecidos.

À posteriori, tendo em vista entender as condicionantes, as autoridades portuárias realizaram uma consulta preliminar a interessados, para definir os termos e encontrar uma solução economicamente viável para a atribuição do serviço de reboque e de amarração nos Porto de Aveiro e da Figueira da Foz, salvaguardando a verificação de condições técnicas mínimas para a frota de rebocadores e garantir a sua atribuição no quadro de um procedimento transparente e competitivo.

Está em causa a competitividade dos portos de Aveiro e da Figueira da Foz, servindo de forma economicamente eficiente e vantajosa os carregadores e contribuindo para o desenvolvimento do tecido económico produtivo da região. Na solução é necessário verificar que, após neutralizado o valor social da infraestrutura portuária, os custos privados são adequadamente suportados pelos seus utilizadores.

Como se demonstra neste parecer, atendendo às condições económicas de produção, à dimensão e movimento (actual e previsional) dos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz, às exigências técnicas da frota de rebocadores e às condições de segurança que é necessário verificar, não se justifica a abertura de concurso para mais que um único operador. Mais concretamente, a escala mínima da operação – i.e., o número de movimentos compatível com uma utilização eficiente da capacidade instalada na sua escala mais reduzida – não comporta mais que um único prestador. O aumento do número de operadores

resulta em assinaláveis perdas de eficiência, com prejuízo para os preços e para a competitividade dos portos de Aveiro e Figueira da Foz.

1. Enquadramento: segurança, tráfego e serviço público

Nos termos do Decreto-Lei n.º 75/2001, de 27 de fevereiro, que regula juridicamente o serviço de reboque nos portos nacionais, a prestação pode ocorrer segundo três modalidades: (i) diretamente pela autoridade portuária; (ii) mediante licenciamento de operadores privados; ou (iii) através de concessão.

O serviço de reboque assume natureza essencial e crítica para a segurança, regularidade e eficiência da navegação portuária, sendo indispensável nas manobras de entrada, saída, atracação, desatracação e movimentação de navios dentro da área portuária. O seu desempenho está diretamente ligado à segurança marítima, proteção ambiental e integridade das infraestruturas portuárias e, não menos importante ao movimento de navios, em número e dimensão.

As exigências são acompanhadas de competências e funções de regulação e controlo, tendo em vista o regular funcionamento do Porto (com fixação de padrões mínimos de qualidade do serviço), mas também o contributo para a realização das metas fixadas por organismos públicos nacionais e internacionais em matérias de sustentabilidade ambiental, ou na resposta em situações de emergência, entre outros que requeiram a mobilização destes meios.

Exigências aplicáveis aos portos de Aveiro e Figueira da Foz

Requisitos técnicos e de segurança

Na sequência de investimentos em curso e de outros realizados recentemente[1], os Portos de Aveiro e da Figueira da Foz encontram-se em condições de poder receber navios de maior dimensão. No caso de Aveiro, até 50 mil toneladas de deslocamento, o que corresponde a mais 25% que o limite anteriormente existente. Esta alteração ocorre em concordância com a estratégia de desenvolvimento do Porto e as tendências verificados no comércio e no transporte marítimo regionais e globais e tem implicações não negligenciáveis para a operação de reboque.

Para ficar alinhado com os padrões de segurança, o porto de Aveiro necessitará de utilizar um rebocador com capacidade de 70 toneladas de tração (70t *bollard pull*), indispensável para movimentar – i.e., dar entrada e saída de navios – com deslocamento superior a 40 mil toneladas. No porto da Figueira da Foz, o recurso a rebocador está condicionado a dois critérios: comprimento mínimo da embarcação de 120 metros; e navios desprovidos de hélice de proa. Com a conclusão dos investimentos em curso, prevista para 2027, a Figueira da Foz poderá passar a receber navios até 140 metros de comprimento.

Em ambos os portos, os investimentos realizados e em curso são consistentes com a tendência de utilização de embarcações de maior dimensão. Em Aveiro, as defensas e cabeços estão já dimensionados para navios até 50 mil toneladas de deslocamento. Na Figueira, como já referido, o porto estará brevemente apto a receber navios até 140 metros de comprimento e 8 metros de calado.

Do ponto de vista técnico e operacional, atendendo às novas condicionantes, o uso e a tipologia de rebocadores a usar nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz deverá ocorrer conforme se encontra estipulado no Quadro 1, seguinte. Consequentemente, na preparação do concurso e na elaboração do respectivo caderno de encargos, as atuais "Normas de Segurança Marítima e Portuária do Porto de Aveiro" terão de ser atualizadas em conformidade com as novas exigências. [2]

[1] Encontra-se em fase de execução a empreitada de reforço dos cabeços de amarração e defensas no cais dos terminais norte, Ro-Ro e contentores, de granéis sólidos e nas pontes-cais 24 e 25 do terminal de granéis líquidos, prevendo-se a sua conclusão em setembro de 2026. Este investimento permitirá capacitar os terminais referidos para a atracação de navios de maior porte, em concreto até 50 mil toneladas de deslocamento.

[2] Normas de Segurança Marítima e Portuária do Porto de Aveiro, na redação de Abril de 2025.

Sem prejuízo de existirem circunstâncias excepcionais, devidamente enquadradas pelo regulamento, a contratação do serviço de reboque é obrigatória e indispensável para qualquer navio que aporte a cada uma destas duas infraestruturas. Mesmo quando dispensados da sua utilização efetiva, os navios ficam obrigados a recorrer a um rebocador em atenção durante o decurso das manobras, com capacidade e condições para assegurar a manobrabilidade e garantir a segurança.

Quadro 1 – Regras gerais para a utilização de rebocadores nos Portos de Aveiro e Figueira da Foz

Porto de Aveiro

GT	Rebocadores a utilizar
< 5 000	- 1 em atenção (1) - 1 em atenção (1) (3)
> ou igual 5 000	- 1 efetivo (2) - 1 em atenção (1) (3)
> ou igual 10 000	- 1 de 30 ton. de tração, efetivo - 1 de 70 ton. de tração, efetivo
> ou igual 15 000	- 1 de 55 ton. de tração, efetivo - 1 de 70 ton. de tração, efetivo

(1) Passará à situação de efetivo nas situações em que as condições de tempo ou as características do navio, sua carga, calado e local de estacionamento o recomendem ou exijam mediante avaliação efetuada pela chefia do departamento de pilotagem da APA, S.A.;

(2) Poderá passar à situação de "em atenção", por decisão da chefia do Departamento de Pilotagem da APA S.A., se as condições de manobra e os meios do navio se mostrarem suficientes.

(3) Poderá passar à situação de dispensado, por decisão da chefia do Departamento de Pilotagem da APA SA, em função das condições de manobra e dos meios do navio.

Porto da Figueira da Foz

GT	**Rebocadores a utilizar**
< 5 000	- 1 em atenção (1) - 1 em atenção (1) (3)
> 5 000	- 1 de 30 ton. de tração, efetivo (2) - 1 de 15 ton. de tração, efetivo (1) (3)
>10 000	- 1 de 30 ton. de tração, efetivo - 1 de 30 ton. de tração, efetivo (2) (3)

(1) Rebocador em atenção, no local de estacionamento, pronto a intervir se for chamado;

(2) Rebocador efetivo, acompanhando as manobras ou em manobra, com passagem de cabo de reboque ou a empurrar;

(3) Rebocador à ordem, atracado ao cais, pronto a intervir e exclusivamente ao serviço do navio para que foi solicitado, pela sua especificidade ou por razões de segurança.

As características mínimas da frota são estabelecidas pela Administração do Porto de Aveiro e aprovadas pela Capitania do Porto de Aveiro, tendo por referência as condições físicas do porto e a força de tração necessária para movimentar em segurança os navios, a uma velocidade de 5,5 nós. No limite superior, em Aveiro, a manobra de um navio com deslocamento de 50 000 toneladas exige 125 toneladas de força de tração (*bollard pull*). No porto da Figueira, um navio de 10 000 toneladas requer 30 toneladas de força de tração.

Considerando o deslocamento máximo admissível e expectável dos navios a manobrar em ambos os portos, estabelecem-se como valores superiores de indiferença os seguintes níveis de força de tração:

Rebocador 1:

45 toneladas de força de tração, adequadas à manobra de navios até cerca de 18.000 toneladas de deslocamento;

Rebocador 2:

70 toneladas de força de tração, correspondendo aproximadamente a metade da força de tração necessária para a manobra segura de navios com 50.000 toneladas de deslocamento, a cerca de 6 nós de velocidade;

Rebocador 3:

80 toneladas de força de tração, adequadas à manobra de navios com deslocamento superior a 50.000 toneladas. Nas condições operacionais do Porto de Aveiro, uma força de tração de 80 toneladas assegura condições de segurança adequadas para a manobra de navios com deslocamento superior a 50.000 toneladas, sendo, por esse motivo, considerada como o valor de indiferença para o rebocador de maior capacidade.

Acresce que o Porto de Aveiro é um porto de marés, o que implica a concentração das manobras de navios de arqueação bruta superior a 10.000 GT nas estofas, cuja frequência média diária é de três períodos no inverno e de quatro no verão. Este constrangimento operacional justifica, por si só, a necessidade de um terceiro rebocador, quer para assegurar a execução simultânea de manobras de navios de menor porte, quer para garantir a redundância operacional e a segurança das manobras, em caso de indisponibilidade momentânea de qualquer rebocador por avaria ou indisponibilidade operacional.

Tráfego portuário em Aveiro e na Figueira da Foz

As exigências relativas à frota de rebocadores estão relacionadas quer com as características das embarcações que aportam a Aveiro e à Figueira da Foz, no que respeita à capacidade de tração, quer com o número de manobras de entrada e saída de navios que é necessário servir.

Movimento (histórico) de navios nos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz

A Figura 1 retrata a evolução do movimento de navios nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz. Não obstante o decréscimo verificado no período 2021-2025, de 1054 para 973 navios, a carga movimentada no Porto de Aveiro cresceu quase 3%, passando de 5,7 para 5,9 milhões de toneladas no período. Na Figueira da Foz, o número de navios que deu entrada no porto cresceu de 401 para 423, acompanhando um crescimento da carga, que se fixou em 1,9 milhões de toneladas no ano de 2025.

Em termos detalhados, nos últimos anos o Porto de Aveiro tem recebido maioritariamente navios com arqueação bruta inferior a 5000 toneladas e com um comprimento até 115 metros. Concretamente, no ano de 2025, 62% do trânsito enquadra-se nestas características, sem obrigatoriedade de rebocador de tração efectivo em condições normais. Não obstante a relevância, este grupo tem vindo gradualmente a perder importância.

O segundo grupo, compreendendo navios com arqueação bruta entre 5 e 10 mil toneladas, representa 20% do total de movimentos no Porto. Para estes, as exigências de serviço de reboque traduzem-se no recurso a um rebocador efectivo e a outro em situação de atenção. Realce-se que enquanto dura a manobra, de entrada ou saída, ambos os rebocadores não podem ser dispensados.

Finalmente, para embarcações com mais de 10 mil toneladas de arqueação, é obrigatório o serviço efectivo de dois rebocadores. Obrigatoriamente, um dos rebocadores necessita de capacidade de tração de, pelo menos, 70 toneladas. Este segmento, representa atualmente 18% do total de movimentos e antecipa-se que seja aquele no qual residem as oportunidades estratégicas de crescimento.

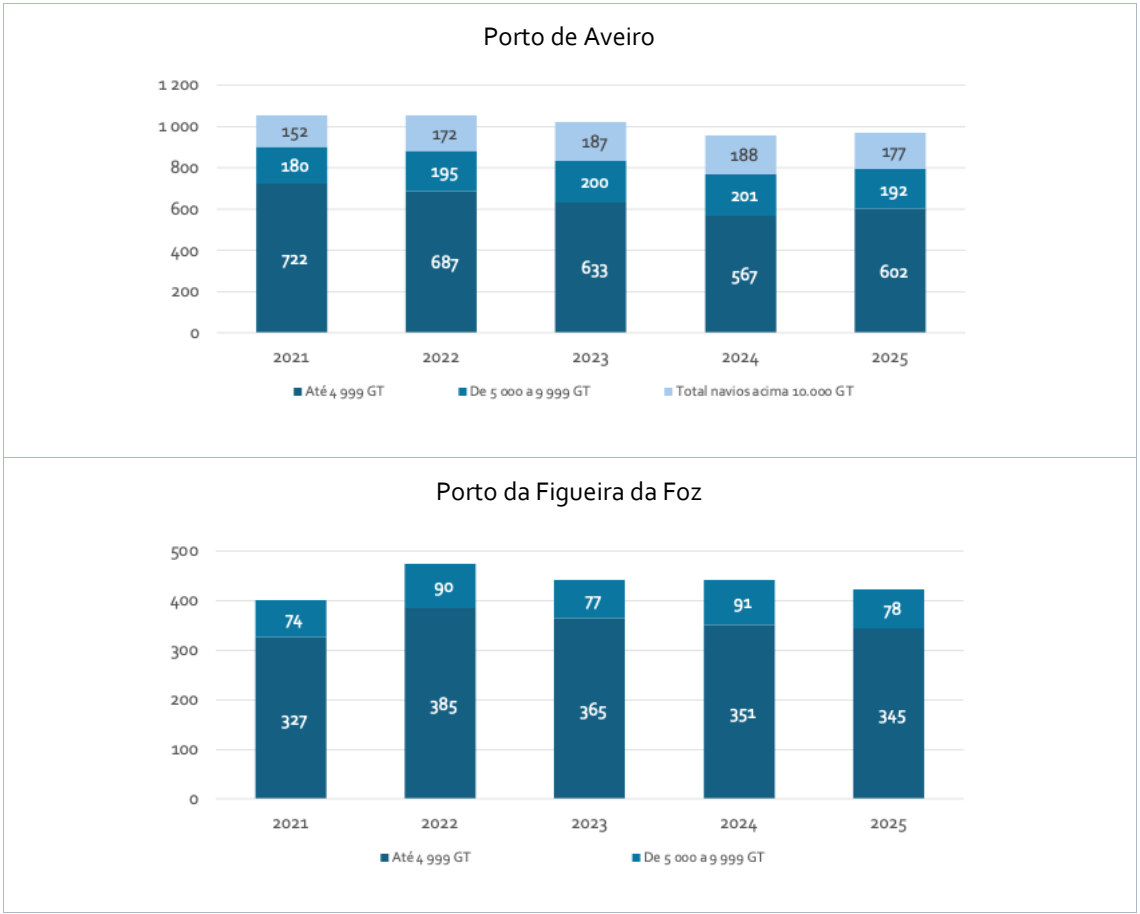
Na Figueira da Foz, o movimento de cargas é cerca de um terço do de Aveiro. Não obstante, em termos de número de embarcações, a importância da Figueira aparece reforçada. Em termos relativos e com 423 navios, no ano de 2025, alcança 43% do número de movimentos ocorridos no Porto de Aveiro.

Historicamente, o porto da Figueira da Foz não tem recebido embarcações com arqueação bruta superior a 10 mil toneladas, o que se traduz – no presente – em menores exigências em termos de características e de dimensão do trem de reboque.

Não obstante, ao permitir o acesso de navios de maiores dimensões, as obras de beneficiação em curso vão abrir a oportunidade para novas tipologias de embarcações, a que correspondem maiores exigências em termos do serviço de reboque, conforme apresentado anteriormente.

De momento, prevalecem movimentos que exigem um único rebocador. São episódicos os casos de manobras a exigir dois rebocadores em simultâneo. Num cenário otimista, que não deve ser descartado, o uso de dois rebocadores em serviço efetivo e simultâneo pode tornar-se uma realidade.

Figura 1 – Movimentação de navios nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz



Nota: Número de navios que utilizam os Portos de Aveiro e da Figueira da Foz. Fonte: Administração dos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz.

Previsão e expectativas de crescimento dos Portos de Aveiro e Figueira da Foz

Já referido atrás, nos últimos 5 anos os portos de Aveiro e da Figueira da Foz registaram um crescimento acumulado, nas cargas movimentadas, próximo dos 3%. No caso de Aveiro, tal foi conseguido com a redução do número de embarcações e o uso de navios com maior arqueação. Na Figueira, o crescimento do tráfego acompanhou, sendo ligeiramente superior, o crescimento das cargas.

No primeiro semestre de 2026, confirma-se a tendência de crescimento do movimento no porto de Aveiro, assistindo-se a um aumento das cargas movimentadas a par do reforço da presença de navios com maior arqueação bruta. Foram recebidos 102 navios com arqueação superior a 10 000 GT, 20% mais que no período homólogo de 2025. No total, as cargas ascendem a 3,3 milhões de toneladas, e 544 navios.

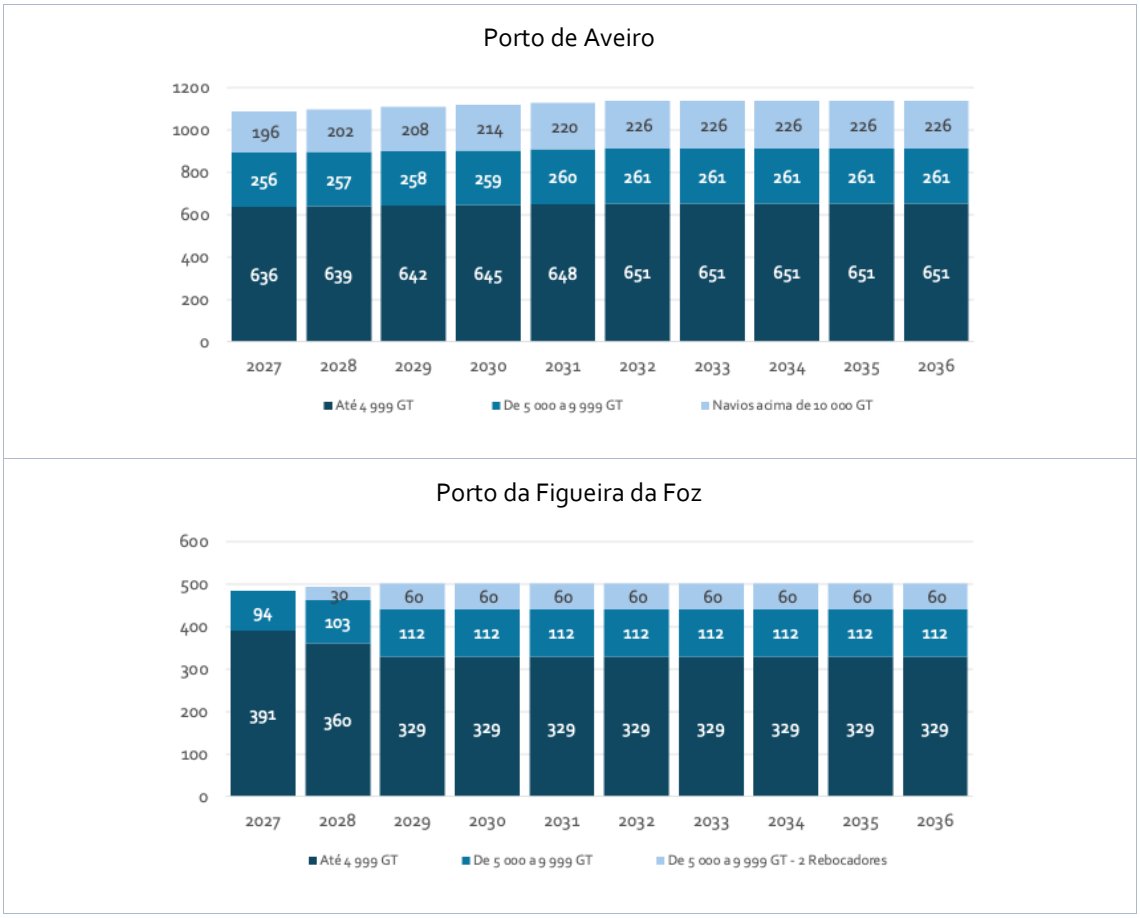
Na Figueira, o Porto regista uma redução de 18% do volume de mercadorias movimentadas face ao do ano anterior, ao que não será alheio o curso das obras de construção de um novo cais em ambos os terminais e o aprofundamento da barra, canal principal de navegação e bacias de manobra dos terminais,

que tem limitado de modo significativo a disponibilidade do cais e a operabilidade do porto. Considerando-se o ano de 2026 como ano atípico nas condições oferecidas pelo Porto, optou-se por considerar 2025 como base para projetar a atividade futura do porto.

Previsivelmente, num cenário moderado realista, é expectável que os portos de Aveiro e da Figueira da Foz registem, no horizonte de 5 a 10 anos e por referência aos valores de base[3], um crescimento acumulado das cargas de 15% e 20%, respetivamente, com o movimento associado de navios a crescer a taxas mais moderadas de 10%, refletindo o uso do porto por embarcações de maior arqueação bruta.

Num horizonte de 10 anos, isto é, em 2036, o Porto de Aveiro pode estar a movimentar quase 6,8 milhões de toneladas, com um tráfego superior a 1100 navios, cerca de 20% dos quais com capacidade de transporte superior a 10 000 GT. Na Figueira da Foz, previsivelmente e para o mesmo período, as cargas quedar-se-ão em torno dos 2,5 milhões de toneladas, 35% da qual é transportada por navios com arqueação bruta superior a 5 000 GT e 12% dos quais a exigir a utilização efectiva e simultânea de dois rebocadores.

Figura 2 – Previsão de evolução do tráfego nos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz



Nota: Previsão do número de navios que utilizam os Portos de Aveiro e da Figueira da Foz, num cenário de crescimento moderado.
Fonte: Administração dos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz.

Anote-se, em ambas as infraestruturas, regista-se um aumento da dimensão das embarcações, justificando a necessidade de dotar a frota de rebocadores com maior força de tração, para responder em conformidade. Esta tendência de crescimento é já visível nos números do ano de 2026. Entre Janeiro

[3] Anos de 2026 e 2025, consoante se trate do Porto de Aveiro, ou do Porto da Figueira da Foz, conforme explicado anteriormente.

e junho, aportaram ao Porto de Aveiro 102 navios – 54% das previsões para a totalidade do ano – com mais de 10 000 toneladas de arqueação bruta.

Frota de rebocadores nos portos de Aveiro e Figueira da Foz

Para responder às necessidades da procura e as exigências de segurança, nos termos atrás descritos, as especificações técnicas mínimas da frota de rebocadores – em número e capacidade – estão representadas no Quadro 1 seguinte. Três variantes de rebocadores para prestar serviço no Porto de Aveiro, e uma na Figueira da Foz, por forma atender às características e à intensidade do tráfego atuais e esperadas.

Adequação e dimensionamento da frota de rebocadores

Naturalmente, as exigências de tração são mais elevadas no Porto de Aveiro, atendendo às características das embarcações que utilizam esta infraestrutura e num cenário em que se regista a transferência de cargas para navios de maior dimensão. Igualmente, o número de rebocadores deve-se ainda à necessidade prática de acomodar manobras com mais que um navio em simultâneo.

Decorre das condições apresentadas que a utilização de um rebocador com 70 toneladas de tração apenas se aplica ao Porto de Aveiro e, considerando as previsões para o ano cruzeiro, em cerca de 20% dos movimentos – i.e., a usar nos casos em que os navios têm uma arqueação bruta superior a 10 mil toneladas e sempre em conjunto com um outro de 30 ou 55 toneladas, consoante os casos.

Ainda assim, na maioria das situações que se projetam para o futuro no que respeita ao tráfego – i.e., a utilização maioritária por embarcações com menos de 10 000 toneladas de arqueação (80% do total de navios) – um rebocador com 30 toneladas deveria ser suficiente para responder às exigências, já que as regras de utilização do porto preconizam simplesmente o recurso a um rebocador em atenção.[4]

Na Figueira da Foz, um rebocador residente com capacidade de tração de 30 toneladas permite responder à quase totalidade do tráfego, necessitando apenas de ser complementado num número limitado de casos em que os navios, por força do seu comprimento, exigem o recurso a um serviço adicional de reboque efectivo.

Quadro 2 – Características e preços da frota de rebocadores para Aveiro e da Figueira da Foz

Porto	Capacidade de Tração	Valor de Aquisição		Vida Útil	Observações
		Mínimo	Máximo		
Aveiro	30 toneladas	2 125	3 825	15 anos	Modelo convencional, com dois hélices e tubeira de 30t bollard pull.
Aveiro	55 toneladas	5 525	6 375	15 anos	Modelos com propulsão Schottel e designs Robert Allan (e.g., série Ramparts 2400, ou 2500).
Aveiro	70 toneladas	8 925	9 775	15 anos	Modelos Damen, ASD Tug 2312 ou 2813, cumprindo as normas ambientais IMO Tier III.
Figueira da Foz	30 toneladas	2 125	3 825	15 anos	Modelo convencional, com dois hélices e tubeira de 30t bollard pull.

Nota: Os rebocadores são apresentados de acordo com a capacidade de tração. É igualmente apresentado valor de aquisição, em milhares de euros, para rebocadores em condição de novo.

Assim, na configuração mínima da frota, há que levar em linha de conta a restrição que resulta das várias combinações possíveis sempre que a embarcação requer a utilização efectiva de dois rebocadores em simultâneo. Assim, para navios entre 10 e 15 mil toneladas de arqueação bruta, no Porto de Aveiro é exigido um rebocador de 30 toneladas e outro de 70, sendo que para navios de porte superior, deve ser

[4] No entanto, importa referir que, na prática, existem circunstâncias em que navios de menor dimensão (i.e., com arqueação bruta inferior a 10 mil toneladas) requerem a utilização de mais que um rebocador efetivo, nomeadamente nos casos em que se ocorre a movimentação de cargas perigosas. Há também casos em que as características de manobrabilidade dos navios tornam imprescindível o recurso a rebocadores, esporadicamente com capacidade de deslocação lateral superior a 30 toneladas.

verificado o par correspondente de 55 e 70 toneladas. Na Figueira da Foz, o par máximo corresponde a dois rebocadores de 30 toneladas.

O Quadro 1 seguinte apresenta as condições mínimas a que deve obedecer a frota residente de rebocadores, para operar nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz, respetivamente. É igualmente apresentada uma estimativa do valor do investimento – em estado de aquisição de novo – e o período de amortização fiscal permitido por lei e que, para efeitos práticos, se considera aqui como equivalente à vida útil do ativo.[5]

Uso e capacidade instalada da frota de rebocadores

Historicamente, a utilização da capacidade reboque instalada nos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz situa-se bem abaixo da escala mínima eficiente – i.e., o número de serviços de reboque é inferior ao máximo técnico permitido. Tal decorre de um conjunto de restrições, entre os quais se conta o número diário de "janelas disponíveis" – i.e., estofas de maré – que reúnem condições para a entrada e saída de navios.

Igualmente, não é de negligenciar a limitação imposta pelo volume e caraterísticas do tráfego. Maioritariamente visitado por navios que, por norma, apenas exigem um rebocador de pequenas dimensões em situação de atenção, a restante frota – com maior capacidade de tração – acaba por ter uma utilização menos frequente, mas indispensável, atendendo à diversidade de situações.

Quadro 3 – Utilização do serviço de reboque nos portos de Aveiro e Figueira da Foz, 2024

Porto de Aveiro

Arqueação Bruta	Total de Movimentos	sem serviço de reboque	com serviço de reboque		Nº médio de manobras
			um sentido	dois sentidos	
Até 4 999 GT	567	341	113	113	2.2
De 5 000 a 9 999 GT	201	111	46	44	2.0
De 10 000 a 14 999 GT	63	0	0	63	3.4
De 15 000 a 19 999 GT	63	0	0	63	4.1
De 20 000 GT a 24 999 GT	62	0	0	62	4.0
Maior que 25 000 GT	2	0	0	2	4.0
TOTAL	**958**	**452**	**159**	**347**	

Porto da Figueira da Foz

Arqueação Bruta	Total de Movimentos	sem serviço de reboque	com serviço de reboque		Nº médio de manobras
			um sentido	dois sentidos	
Até 4 999 GT	351	298	0	53	2.0
De 5 000 a 9 999 GT	91	36	0	55	2.0
De 5 000 a 9 999 GT - 2 Rebocadores	0	0	0	0	3.0
De 10 000 a 14 999 GT	0	0	0	0	4.0
TOTAL	**442**	**334**	**0**	**108**	

Nota: Distribuição dos movimentos (i.e., número de navios) nos portos de Aveiro e Figueira da Foz, consoante a requisição de serviço de reboque e número médio de manobras por navio que requisita serviço de reboque (em um e ambos os sentidos). No caso do porto da Figueira da Foz, historicamente, não tem existido o recurso a mais que um rebocador, pelo que o número médio de manobras para navios que, ao abrigo do futuro regulamento, requerem o uso de mais que um rebocador é "teórico". Uma manobra corresponde à utilização de um rebocador em situação de serviço efetivo.

Economicamente, não parecem estar reunidas condições para maximizar economias de escala. A indivisibilidade do investimento – i.e., do número inteiro de rebocadores[6] – e a imprescindibilidade de

[5] Não obstante se reconheça que a experiência demonstra que os rebocadores podem ser usados para além da sua vida útil fiscal, ainda que incorrendo em custos mais elevados de manutenção e de seguros.

[6] É verdade que se poderia equacionar, em alternativa ao investimento, a contratação de longo prazo de um rebocador a tempo parcial – e.g., a presença de apenas 50% do tempo no porto. No entanto, a opção por uma

todos eles, para que a operação de reboque se possa concretizar, traduz-se – nas condições atuais e num futuro previsível – numa baixa utilização da capacidade instalada.

Tomando como base o ano de 2024, a Administração do Porto de Aveiro ensaiou a utilização da frota de rebocadores acima descrita, tendo obtido os resultados que se representam no Quadro 3. Apesar do regulamento então em vigor estabelecer o uso de rebocadores em função do comprimento do navio, o mapeamento apresentado reflete a relação com a arqueação bruta.[7]

No ano de 2024, foram manobrados 958 navios no porto de Aveiro e 442 na Figueira da Foz. O número de serviços de reboque que lhe corresponde é igual ao número de rebocadores utilizados – rebocador efectivo e em atenção – nos movimentos de entrada e de saída. Como exemplo, um navio que requisita um rebocador à entrada e saída (i.e., nos dois sentidos), implica a prestação de dois serviços de reboque

Nos termos do regulamento em vigor nos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz, os navios abaixo de 10 000 GT podem ser dispensados de serviço de reboque efetivo. Não obstante, situações extraordinárias e as características de manobrabilidade do navio traduzem-se num número significativo de serviços efetivos, seja à entrada ou à saída, ou em ambos os sentidos.

Assim, de todos os navios até 5 000 GT, em Aveiro, 60% estão dispensados do uso efetivo de rebocador, sendo que os restantes 40% distribuem-se igualmente entre recurso a rebocador num sentido apenas (entrada ou saída), e em ambos os sentidos (entrada e saída). Na categoria entre 5 000 e 10 000 GT, a dispensa de rebocador efetivo desce ligeiramente para 55%.

Na Figueira da Foz, os números de dispensa de rebocador efetivo são mais expressivos, na categoria de navios de menor dimensão (i.e., até 5 000 GT), dos quais 85% apenas necessitam de contratar um serviço em atenção. Já na classe seguinte, até aos 10 000 GT, a percentagem desce para uns significativos 40%. Sempre que o serviço de reboque efetivo é requisitado, ocorre em ambos os sentidos.

Considerando o dimensionamento da frota residente acima explicitado – de 3 rebocadores no porto de Aveiro e 1 na Figueira da Foz – o número de serviços fica muito aquém do máximo tecnicamente permitido pelos equipamentos, mesmo quando moderado pela janela de operabilidade permitida pelas três estofas diárias.

Concretamente, considerando que cada serviço tem uma duração de uma hora e meia, que existem três estofas diárias e o tempo médio de estadia dos navios no porto é de 3 dias para os navios até 10 000 GT e de 6 dias para os navios acima de 10.000 GT, estima-se que os 3 rebocadores que constituem a frota podem realizar 6 944 manobras por ano. Ora, tendo por base o ano de 2024 – em que foram efetuados 2 532 serviços de reboque efetivos e em atenção – e o ano cruzeiro – em que se estimam 2 978 serviços de reboque efetivos e em atenção por ano – a utilização da capacidade exigida oscila entre 36 e 43%.

Esta constatação sugere, à partida, que o **cenário de um único operador é aquele que reúne condições para maximizar a eficiência produtiva** e, desse modo, contribuir para a fixação do tarifário mais baixo. Qualquer outra configuração vai implicar capacidade excedentária (em resultado da duplicação de investimentos independentes), que terá de ser julgada por referência à competitividade do porto face aos seus rivais mais diretos. Tema de que nos ocuparemos adiante.

Disponibilidade (permanente) do serviço de reboque e garantia de qualidade

A fixação da frota mínima de rebocadores em cada infraestrutura portuária depende das condições atuais e das metas estratégicas estabelecidas, seja em termos de movimentos, seja em termos da dimensão dos navios que a usam. Assim, no âmbito do desenvolvimento e modernização da atividade

solução desta natureza é impraticável. Tal, obrigaria a uma programação e calendarização antecipadas, retirando a flexibilidade necessária à operação portuária e dificultando qualquer estratégia de crescimento do porto, sem falar na resposta a situações de imprevisibilidade – e.g., redundâncias – e o cumprimento de requisitos de segurança.

[7] Este mapeamento foi realizado pela Administração Portuária de Aveiro, com base em informação disponível nas instituições da comunidade portuária e da qual constam características detalhadas dos navios e as situações de recurso ao serviço de reboque.

portuária e tendo em vista a evolução futura,[8] a Administração do Porto de Aveiro entende ser necessário, como capacidade mínima em cada uma das infraestruturas portuárias, ter disponíveis em permanência 3 rebocadores no Porto de Aveiro e 1 na Figueira da Foz, cujas características são as que se detalham no Quadro 1 acima.

Acresce que, no Porto de Aveiro e para acompanhar os investimentos em curso,[9] de reforço da capacidade das defensas e cabeços de amarração nos terminais do setor norte – que permitirá ao porto a captação de maior número de navios até 50 mil toneladas de deslocamento – é exigido, pelo menos, um rebocador com potência suficiente para deslocação lateral de 70 toneladas. Na Figueira da Foz, dada a natureza do tráfego e a especialização do Porto, requer-se o compromisso com o fretamento de um rebocador adicional (a acrescer ao que ficará residente), quando as condições de manobra assim o ditem.

É inquestionável a obrigatoriedade de disponibilidade permanente do serviço de reboque em ambos os portos. Só assim ficam salvaguardadas as condições mínimas de competitividade, de segurança e de garantia de serviço. A residência de equipamentos de reboque capazes de prestar o serviço, a todo o momento e a qualquer embarcação (independentemente da sua dimensão) é requerida para poder prestar eficazmente o serviço, mesmo que com algum sacrifício de eficiência.

Disponibilidade do serviço de amarração e garantia de qualidade

Ao serviço de reboque acrescenta a atividade de amarração, composto por um conjunto de procedimentos necessários para amarrar e desamarrar as embarcações ao cais, permitindo a realização das atividades de estiva e desestiva em condições ideais de eficiência e obrigatórias de segurança.

É do interesse das administrações dos portos de Aveiro e da Figueira da Foz que os serviços sejam prestados com recurso a modelos tecnologicamente avançados e de elevado padrão de qualidade, tendo em vista a eficiência, segurança e economia das operações a que se destinam.

Contributo para fins de interesse público

Por razões de interesse público, o serviço de reboque deve ser exercido de forma regular e contínua. Os regulamentos da Autoridade Portuária estabelecem um grau de prontidão não superior a 1 hora e a disponibilidade durante um período de 24 horas.

As operações realizadas no porto de Aveiro, incluindo o serviço de reboque, devem respeitar o estipulado nas Normas de Segurança Marítima e Portuária do Porto de Aveiro em termos de proteção ambiental – *vidé* artigos relativos à proibição e prevenção da poluição, disposição de lastros e resíduos.

É igualmente importante que a atividade de reboque contribua para a concretização da estratégia de transição energética do Porto de Aveiro, no caso para a concretização do objetivo de redução das emissões geradas pelo porto de 55% até 2030 e de 75% até 2040. Neste contexto, a administração portuária estabeleceu que a futura frota de rebocadores deve contribuir com uma redução de 13% das emissões de gases com efeitos de estufa, face à situação atual, a qual deverá ser mantida durante toda a vigência do contrato

Os concessionários devem manter disponibilidade incondicional para acorrer com a prestação de serviços em situações de emergência, incluindo o combate a incêndios e à poluição marítima que ocorram nas áreas portuárias abrangidas pela concessão.

2. Sustentabilidade económico-financeira e número de operadores

O porto de Aveiro ocupa o 5º lugar no sistema portuário nacional (com uma quota aproximada de 5%), enquanto a Figueira da Foz se queda pela 6ª posição (com uma quota inferior a 2,5%). Sines, pela sua natureza, domina o panorama portuário português, com uma quota superior a 50%, sendo seguido por Leixões (quase 20%), Lisboa (cerca de 12,5%), e Setúbal (superior a 8%), por esta ordem.

[8] Ver secção anterior em que se apresenta a previsão de tráfego para os próximos 10 anos.
[9] A conclusão destes investimentos está prevista para setembro de 2026.

A prestação dos serviços de reboque e amarração nestas duas infraestruturas portuárias tem de se subordinar ao objetivo da competitividade e ao interesse dos utentes, salvaguardando o equilíbrio económico da operação.[10]

Neste sentido, atendendo à dimensão da procura e às tecnologias de produção, ganha destaque a identificação do número (máximo) de operadores para que se alcancem condições de exploração economicamente eficientes – i.e., explorar economias de escala e de gama – e um quadro institucional que defenda e promova um tarifário competitivo. Conceptualmente, a escolha do balanço adequado entre eficiência e concorrência.

Consulta preliminar e contexto regulamentar

Como ponto de partida para este exercício, os resultados da auscultação realizada no ano de 2025[11] permitem recolher a sensibilidade de potenciais prestadores ao serviço de reboque e amarração nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz. Foi consensual que, perante a informação disponível e à data, as expectativas de crescimento do tráfego no porto de Aveiro eram conservadoras.

Reconhecendo um potencial de crescimento baixo, as exigências de investimento associado à frota de rebocadores residentes exigida revelaram-se avultados. A manutenção de um tarifário competitivo face aos portos concorrentes mais diretos manifestava-se como o maior obstáculo ao interesse na prestação do serviço de reboque, sobretudo na sua execução em respeito pelas condições de qualidade e segurança pretendidas.

Nas respostas obtidas, tendo por referência o equilíbrio financeiro, foi igualmente veiculada a possibilidade de não aquisição de um rebocador de grandes dimensões (70 toneladas de tração), dada a ausência de movimento suficiente que justifique o investimento avultado, e a utilização do equipamento em condições economicamente eficientes (i.e., número de manobras previsivelmente reduzido).

Não obstante comungarem das mesmas considerações aludidas nos parágrafos anteriores, a situação dos portos de Aveiro e da Figueira da Foz é bastante distinta. Na consulta, registaram-se discrepâncias em matéria de sustentabilidade económico-financeira, quando a operação é considerada isoladamente em cada um dos Portos.

Do ponto de vista institucional e regulamentar, importa referir que os operadores económicos devem, entre outros, respeitar os limites estabelecidos e as boas práticas relativas à remuneração do capital investido. As recomendações apontam para que seja exercida prudência na análise da remuneração dos projetos, atendendo ao risco, por um lado, e à estrutura de financiamento, por outro.

Na "Auditoria à gestão, monitorização e fiscalização de contratos de concessão de serviço público no âmbito das Administrações Portuárias", publicada em Maio de 2016, o Tribunal de Contas recomenda que situações em que a remuneração dos acionistas é superior a 10% devem ser adequadamente justificadas pelo risco em que incorre o concessionário.

Por seu lado, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, num parecer vinculativo enviado à Administração do Porto de Aveiro, em Maio de 2024, que as taxas de remuneração permitidas pelo projeto estejam em linha com a rentabilidade média do ativo das "Atividades Auxiliares dos Transportes por Água (CAE 52220)", compreendido entre 6,4% e 8,3%, no período de 2018 a 2022. Nos últimos 4 anos, entre 2020 e 2024, os limites atualizados do intervalo são 5,7% e 7,2%.

[10] Na perspectiva do bem-estar os benefícios para a sociedade devem aproximar-se dos custos em que é necessário incorrer, simultaneamente nas vertentes privada e pública (i.e., incorporando na análise as externalidades e outras falhas de mercado relevantes).

[11] Consulta Preliminar, lançada em 14 de Abril de 2025, nos termos do artigo 35.º-A do Código dos Contratos Públicos.

Competitividade do tarifário do serviço de reboque e amarração

Na definição do tarifário máximo para os serviços de reboque e amarração nos portos de Aveiro e da Figueira, fez-se a comparação com outras infraestruturas nacionais, segundo dois critérios: *primeiro*, a proximidade geográfica (i.e., sobreposição do *hinterland*) e, *segundo*, as características da infraestrutura (natureza do tráfego e das cargas).

Quadro 4 – Proposta de tarifário base (máximo) para os portos de Aveiro e Figueira da Foz, 2027

Porto de Aveiro

Arqueação Bruta	Serviço de Reboque	Serviço de Atenção	Serviço de Amarração
Até 4 999 GT	733.0	220.0	222.0
De 5 000 a 9 999 GT	1 416.0	425.0	286.0
De 10 000 a 14 999 GT	1 743.0	523.0	317.0
De 15 000 a 19 999 GT	2 427.0	728.0	317.0
De 20 000 GT a 24 999 GT	2 476.0	743.0	381.0
Maior que 25 000 GT	2 526.0	758.0	381.0

Porto da Figueira da Foz

Arqueação Bruta	Serviço de Reboque	Serviço de Atenção	Serviço de Amarração
Até 4 999 GT	636.5	190.9	222.0
De 5 000 a 9 999 GT	1 198.5	359.6	286.0
De 5 000 a 9 999 GT, 2 rebocadores	1 198.5	359.6	286.0
Maior que 10 000 GT	1 805.0	541.5	317.0

Nota: Preço base por serviço, em euros, para os serviços de reboque – efetivo e em atenção – e de amarração, nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz. No caso dos serviços de reboque, os valores são majorados em 40%, quando realizado entre as 00:00 e as 06:00 horas, nos dias úteis; em 75%, sempre que realizados ao sábado; e em 100%, quando em domingos e dias feriado. Para o serviço de atenção, as majorações são de 40%, 50% e 50%, para os mesmos períodos, respetivamente. No serviço de amarração, o preço é uniforme em todos os períodos e todos os dias.

Deste exercício comparativo, para efeitos de análise e definição dos termos da futura operação, a Administração do Porto de Aveiro fixou como tarifário base máximo aquele que se apresenta no Quadro 4 . Sobre estes valores acresce uma sobretaxa nos casos em que o serviço de reboque é prestado em horário extraordinário (fora do horário normal nos dias úteis e aos fins de semana e feriados). Para o serviço de amarração, o preço é uniforme para todos os períodos e dias da semana.

Comparativamente, o serviço nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz tem um preço superior ao praticado em Leixões e em Setúbal. Em Aveiro, o diferencial médio face a Leixões é de +57% – oscilando entre +19% e +81%, consoante as categorias (tendencialmente, mais caro nas embarcações maiores) – e de +20% face a Setúbal – sendo de destacar que neste porto as embarcações até 5 000 GT pagam quase +60% que em Aveiro.

A escolha de um tarifário máximo superior ao que sustenta esta análise implica reduzir a competitividade do porto de Aveiro e da Figueira da Foz, que já se apresentam numa situação desfavorável no presente. A justificação para a discrepância pode ser encontrada, na relativa menor dimensão do Porto de Aveiro, face aos restantes, por um lado, e ao modelo de gestão da operação (nomeadamente em Leixões, que está na dependência direta da administração portuária), por outro.

Quadro 5 – Análise comparativa dos tarifários base do serviço de reboque e amarração, ano de 2025

Serviço de reboque

Arqueação Bruta	Serviço de Reboque				Consulta Preliminar, 2025
	Aveiro	Figueira Foz	Leixões	Setúbal	
Até 4 999 GT	703.0	611.0	591.8	1 099.0	718.0
De 5 000 a 9 999 GT	1 357.0	1 150.9	734.2	1 173.0	1 385.0
De 10 000 a 14 999 GT	1 674.0	1 770.0	1 285.1	1 391.0	1 709.0
De 15 000 a 19 999 GT	2 330.0	–	1 285.1	1 603.0	2 379.0
De 20 000 GT a 24 999 GT	2 377.0	–	1 466.7	1 706.0	2 427.0
Maior que 25 000 GT	2 425.0	–	1 466.7	1 774.0	2 476.0

Serviço de amarração

Arqueação Bruta	Serviço de Amarração				Consulta Preliminar, 2025
	Aveiro	Figueira Foz	Leixões	Setúbal	
Até 4 999 GT	165.0	213.8	210.8	–	
De 5 000 a 9 999 GT	200.0	274.9	237.9	–	
De 10 000 a 14 999 GT	240.0	305.4	324.0	–	
De 15 000 a 19 999 GT	240.0	305.4	324.0	–	
De 20 000 GT a 24 999 GT	290.0	366.5	353.5	–	
Maior que 25 000 GT	290.0	366.5	353.5	–	

Nota: Valores unitário por manobra, em euros. Não obstante a existência de especificidades na aplicação do tarifário em cada porto (entre outros, duração de cada manobra, definição de períodos extraordinários, taxas de agravamento distintas), são apresentados apenas os valores relativos aos tarifários base de cada um dos portos, por se entender oferecer uma boa proxy para a competitividade. No caso do serviço de reboque apresentam-se, ainda, os números que foram colocados em consulta preliminar no ano de 2025 e que servem de base para o tarifário proposto para 2027 em diante (ver Quadro anterior).

Equilíbrio económico-financeiro da operação

O movimento portuário (reflectindo a evolução da procura), o tarifário máximo (balizando os limites exigidos para a competitividade do porto), e as características mínimas exigidas para a frota de rebocadores (traduzindo-se no volume de investimento necessário para construir capacidade produtiva) são os pressupostos centrais do modelo de análise económico-financeira.

Sem prejuízo de existirem outros parâmetros que influenciam o valor da operação, são estes três que determinam especialmente o resultado. Não obstante, é importante acautelar todos os restantes elementos, com particular destaque para a escolha da estrutura de financiamento e o correspondente custo de capital, de que trataremos de seguida. Isto, sem esquecer, a estrutura e a evolução custo de outros fatores produtivos também determina a conta de exploração.

Project Finance: custo do capital e estrutura de financiamento

Na determinação do custo do capital seguimos uma metodologia (modelo) de *Project Finance*, por ser a mais apropriada para valorizar um investimento com um prazo bem definido e condições de mitigação e partilha de riscos que são comuns a projetos desta natureza. Ao fazê-lo, tomou-se como ponto de partida o risco do projeto e a remuneração (média) exigível para o ativo.

Conceptualmente, o rendimento exigível para o projeto corresponde à rentabilidade para o acionista no caso de o investimento ser integralmente financiado com capitais próprios. Para o efeito, podemos socorrer-nos de duas vias: por um lado, seguir as orientações do Tribunal de Contas (TdC) e da Autoridade para a Mobilidade e os Transportes (AMT), já atrás referida; e, por outro, o modelo de avaliação de ativos financeiros (CAPM – *capital asset pricing model*).

As abordagens permitem-nos obter um intervalo de para projetar a execução financeira do projeto. Começando pelo CAPM, a evidência sugere que o prémio de risco de mercado oscilará entre 3 e 6%.

Considerando uma taxa de juro sem risco (e.g., taxas de juro *swap* a 10 anos) na ordem dos 3% e um coeficiente de risco sistemático unitário (ou ligeiramente inferior a 1, atendendo à estabilidade histórica dos movimentos portuários), obtém-se um intervalo entre 6 e 9% para custo do capital próprio.

O valor é consistente, como veremos ainda adiante, com os resultados da auditoria do TdC que sugere um especial cuidado nas situações em que a taxa de rendibilidade cos capitais próprios ultrapassa os 10%. Igualmente, no caso do parecer vinculativo da AMT, para estar alinhada com os números históricos do sector, o projeto deverá de proporcionar uma rentabilidade no intervalo entre 5,7% a 8,3%.

É importante realçar que as estratégias de Project Finance retiram valor das estruturas de financiamento, assentes na alavancagem financeira, por duas vias: primeiro, pelo facto do contrato da dívida ter um risco inferior ao do capital próprio e exigir uma remuneração inferior; e, segundo, aos benefícios fiscais decorrentes da dedutibilidade dos juros em sede de IRC.[12]

Consequentemente, sempre que se escolhem estruturas financeiras com dívida, o valor do projeto aumenta – dentro de intervalos razoáveis – em resultado apenas dos benefícios fiscais. O ganho decorrente do menor risco da dívida transforma-se em risco acrescido para o acionista que terá, assim, de ver a sua remuneração aumentada.

No fundo, o *Project Finance* é uma estrutura eficiente de redistribuição de riscos, cujo valor é permitido pela natureza do sistema fiscal.[13] É neste contexto que deve ser lida a recomendação do TdC para que se averigue com maior profundidade situações de remuneração do acionista superiores a 10%. À luz da discussão precedente, estas deverão ocorrer aquando de alavancagem financeira e, consequentemente, de maior risco para o capital próprio.

Finalmente, no *Project Finance*, a taxa interna de rentabilidade do capital próprio não é um bom indicador da remuneração do acionista, na medida em que a estrutura de financiamento da operação – i.e., do projeto – não é constante ao longo da sua vida e até à maturidade. Efetivamente, a remuneração exigida é elevada no início – quando a alavancagem é máxima – e mais baixa no fim do projeto – quando toda a dívida se aproxima de zero.

Perante esta situação, nas projeções que levaremos a cabo para valorização e análise económico-financeira do projeto de operação do serviço de reboque e amarração nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz, assumiremos como pressupostos relativamente ao financiamento do investimento que:

- A remuneração (mínima) exigida pelo projeto é de 8%, correspondente à situação em que este é integralmente financiado com fundos próprios.
- Na componente de dívida, assumimos que as taxas de juro swap para 10 anos (tendo por referência o prazo máximo previsto legalmente no modelo concessório) é um indicador da taxa de juro (fixa) sem risco para um empréstimo com serviço regular da dívida e um plano de amortização distribuído ao longo do tempo. No momento presente, a taxa de juro swap para 10 anos ronda os 3%.
- Para efeitos de avaliação, não sendo a dívida garantida (e.g., garantia pública ou qualquer outra obtida gratuitamente), é necessário contemplar um prémio de risco. Não obstante ser sabido que o risco de crédito aumenta com o nível de endividamento, assumimos um cenário central de um prémio de risco de crédito de 3% (consistente com circunstâncias de mercado semelhantes).
- Conjugando a taxa de juro sem risco de 3% e um prémio de risco de 3% – para um cenário central de um nível de endividamento de 70% – assume-se que o projeto pode contrair dívida à taxa (fixa) de 6% ao ano, com um plano de amortizações linear constante.

[12] Há ainda casos em que o *Project Finance* beneficia de garantias e mecanismos de mitigação de riscos que, ao diminuir a volatilidade dos fluxos de caixa, conduz estrategicamente a custos de financiamento mais baixos.

[13] É, também, verdade que o valor decorre de ineficiências e imperfeições do mercado de capitais, permitindo que o acréscimo de valor suplante – em certos casos – o valor dos benefícios fiscais. Noutros casos mais limite – de dívida excessiva – o *Project Finance* pode destruir valor.

– Finalmente, na determinação do custo de capital próprio em cada um dos anos, tomamos por base o risco do ativo e ajustamos para o risco de alavancagem financeira conforme proposto pela Teoria Financeira (i.e., o CAPM). Assim, a remuneração do acionista desce ano após ano, convergindo para o valor de 8%.

Organização e estrutura do processo produtivo: custos de exploração

O projeto de operação é mais que uma estrutura de financiamento. Na prática, consiste na estruturação e gestão de uma entidade para organizar a produção e levar a cabo a prestação de serviço. Para tal, necessita de combinar outros fatores produtivos, com destaque para pessoal, subcontratos e aquisição de matérias e consumos intermédios. Tudo isto se reflete sobre as contas de exploração.

No caso em concreto, na conceção da organização produtiva conjugaram-se as exigências para o investimento com a evidência histórica relativa à operação de reboque e amarração no Porto de Aveiro. A demonstração de resultados e a geração de fluxos de caixa foram assim parametrizadas, de forma a refletir cabalmente condições de exploração reais – i.e., em sintonia e com aderência à realidade.

Dispensamo-nos de elencar – e quantificar – aqui todos os parâmetros. Permitimo-nos, no entanto, destacar o dimensionamento do pessoal especializado – no reboque a amarração – às exigências técnicas e financeiras de realização de cada uma destas operações. Também os custos com energia e manutenção foram adequadamente associados às características da frota e ao número de serviços de reboque efetivos. Finalmente, assumiu-se uma estrutura administrativa e de gestão mínima, comportando custos fixos apenas.

Características da frota e valor do investimento

Para a prestação do serviço, as condições técnicas e as exigências de disponibilidade e qualidade de serviço exigem investimentos mínimos, que devem ser assegurados através de financiamento adequado, isto é, com um plano de financiamento e de serviço da dívida compatível com a capacidade de geração de fluxos de caixa. As condições em que esse financiamento é realizado estão descritos acima.

O investimento e o respectivo financiamento é da exclusiva responsabilidade do operador económico privado, salvaguardando que o mesmo é suficiente para a realização das obrigações contratuais. O risco financeiro é da exclusiva responsabilidade do operador, esperando-se que este assegure uma adequada e sustentável distribuição de riscos pelos financiadores (i.e., escolher a estrutura economicamente mais competitiva para suportar todos os riscos financeiros inerentes à operação).[14]

Na determinação do valor do investimento, não obstante as exigências técnicas para a frota – cuja adequação está suficientemente discutida na secção anterior – o operador dispõe de alguma margem de manobra, nomeadamente na opção entre escolher uma frota de rebocadores usados, ou optar pela aquisição de uma frota nova. É importante referir esta opção, na medida em que tem implicações sobre o montante da despesa de investimento, por um lado, e os gastos regulares com seguros e contratos de manutenção, por outro.

Para que os aspetos de execução do investimento e da operação possam ser neutrais, é fundamental que a análise considere o impacto de uma e outra alternativa. Economicamente, em mercados perfeitos as duas soluções deveriam produzir resultados idênticos. Contudo, na prática, porque os mercados são incompletos e sendo a maturidade do contrato inferior à vida útil dos ativos – i.e., dos rebocadores – quando adquiridos em estado de novo, cada opção incorpora riscos distintos.

[14] Na prática, a administração portuária não confere garantias de rentabilidade ou de cobertura de risco de crédito aos financiadores, seja por razões ligadas ao desempenho deficiente da operação, ou à não concretização de expectativas de receita ou de custos. Em todo o caso, estão previstas cláusulas de reequilíbrio financeiro, tendo por finalidade balizar o risco subjacente ao concurso e conferir maior objetividade e ao mecanismo de avaliação. Isto é, as licitações são feitas por referência a um intervalo de riscos, fora dos quais haverá obrigatoriamente ajustamentos para acerto, partilha e redistribuição de custos e benefícios (ver Base IX, do Capítulo III, do caderno de Encargos do "Concurso para a Concessão em Regime de Serviço Público, da Atividade de Reboque e de Amarração nos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz", datado de Junho de 2025).

.

Concretamente, para operacionalizar o argumento, a aquisição de um rebocador em estado de novo implica um gasto mais elevado, comparativamente à situação de um rebocador usado. Ao longo do período de operação as amortizações e os custos do financiamento são mais elevados e, no final da concessão, a empresa fica mais exposta ao risco de valorização do ativo pelo mercado.

O incentivo à aquisição de uma frota de rebocadores usados resulta de custos de exploração mais baixos e da maior capacidade de libertação de fluxos de caixa ao longo da vida do projeto. Contrariamente, na aquisição de uma frota totalmente nova, a realização financeira é transferida para o termo do período de operação, com todas as incertezas que estão associadas a horizontes temporais mais dilatados.

Na prática, racionalmente, é expectável que os operadores escolham a opção com menor investimento e que mais rapidamente gera fluxos de caixa. Por isso, nas projeções que levamos a cabo tomamos como pressuposto central, a aquisição de uma frota de rebocadores usados – i.e., com um desconto sobre o preço de mercado em estado novo – e com uma vida útil alinhada com o prazo da concessão.[15]

Rendas da operação e Tarifas

O direito de poder realizar em condições preferenciais – de concorrência e/ ou exclusividade – a operação é suscetível de incluir um plano de pagamentos – i.e., uma renda – à autoridade portuária. A renda deve ser fixada em condições que assegurem ao operador a possibilidade de auferir uma remuneração normal da sua atividade e pode contemplar componentes fixas e variáveis, consoante o princípio de partilha de riscos.

É evidente que a fixação da renda apresenta vasos comunicantes com a escolha da tarifa. A escolha de tarifas mais competitivas – totalmente alinhadas com o custo de produção – pode traduzir-se em pagamentos à Administração Portuária que tendem a reflectir a utilização de recursos e infraestruturas disponibilizadas para o serviço (e.g., reserva de áreas para uso privativo, ou aquisição de serviços que apenas podem por ela ser prestados, sem excluir outras circunstâncias).

Em todo o caso, perante externalidades positivas – economias de agregação, descongestionamento, ou flexibilidade, entre outros – é possível incentivar o operador a oferecer uma quantidade superior, a um preço mais baixo, que aquela que resultaria da ausência de qualquer intervenção regulatória.[16] Neste sentido, nos termos da economia do bem-estar, a operação é suscetível de incluir uma subsidiação para efeitos de determinação do equilíbrio socialmente desejável.

Na análise de partida e para que este efeito possa ser estudado separadamente das condições de viabilidade económico-financeira do serviço de reboque e amarração, foi assumido que as rendas são zero, sem que isso signifique que não existe espaço para a sua cobrança. Tão só, se pretende compreender qual o valor da operação para, em resultado disso, responder à questão de qual a renda que é possível cobrar e qual a melhor estratégia para a determinar.

Não sendo objetivo deste estudo fixar o valor da renda – a qual deve ser determinada em sede autónoma – é possível adiantar que o valor da renda pode ir, no máximo, até ao valor atual líquido do projeto, no pressuposto de que se ele for positivo, o accionista obtém uma remuneração extraordinária.

Sem justificações adicionais – que nos remeteriam para uma avaliação em contexto da economia do bem-estar – e economicamente falando, a realização de um equilíbrio competitivo requer que essa renda extraordinária seja apropriada pela autoridade portuária, sob a forma de um prémio de operação.[17]

---

[15] Na prática, consideramos um desconto de 35% sobre o valor de mercado de uma frota de rebocadores em estado de novo, e uma vida útil remanescente igual ao período de amortização contabilística permitida para o ativo, i.e., de 15 anos. Isto, sem prejuízo de simular o modelo, como é feito, para cenários distintos deste.

[16] Repare-se que, por definição, na ausência de reconhecimento de que o serviço (i.e., a produção) produz externalidades positivas para os utentes (reduzindo os seus custos, i.e., preços mais competitivos), a produção é inferior ao socialmente desejável. Neste sentido, a subsidiação à produção é indispensável para alcançar um equilíbrio economicamente eficiente.

[17] Naturalmente, se a tarifa for competitiva – isto é, estritamente suficiente para cobrir os custos em que é necessário incorrer – o valor atual líquido do projecto é zero (situação hipotética em que não deve ser exigido qualquer pagamento ao operador, à excepção dos serviços que lhe são proporcionados).

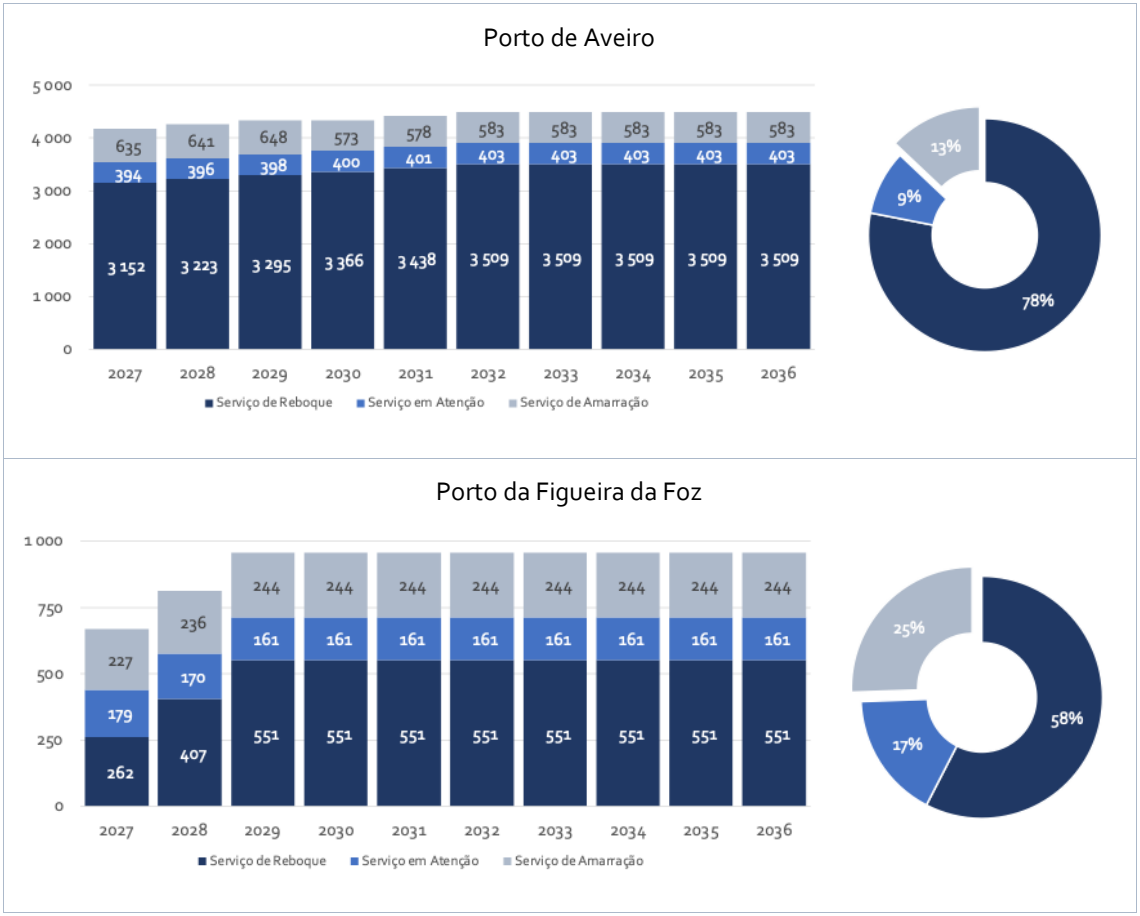
Eventualmente, seguindo um princípio de partilha, se necessário, a fixação da renda pode ter uma componente variável em função da realização de um conjunto de metas.

Projeção das contas de Exploração

Os fluxos de caixa são, primeiramente, determinados pelas condições operacionais de exploração – i.e. as receitas decorrentes maioritariamente das tarifas cobradas pelos serviços prestados, deduzidas das despesas efectivas (diretas e indiretas) com trabalhadores e serviços especializados, indispensáveis à realização da atividade.

Para efeitos deste parecer, mais do que procurar justificar a sustentabilidade económico-financeira da operação do serviço de reboque e de amarração, a análise tem como objetivo central identificar o número máximo de operadores. Isto é, em prejuízo de um concurso aberto e competitivo, importa fixar quantos operadores, no máximo, podem ser finalmente escolhidos para prestar o serviço.

Figura 3 – Projeção das receitas globais do serviço de reboque e amarração, no prazo da concessão



Nota: Valores em milhares de euros. Receitas estimadas – e suas componentes – com base na evolução do tráfego, no cenário de crescimento moderado anteriormente descrito (ver Figura 2), nas regras de uso dos portos de Aveiro e da Figueira da Foz, e no tarifário máximo proposto para os serviços de reboque – efetivo e em atenção – e amarração. A "pie-chart" representa a estrutura das receitas no ano cruzeiro.

Para tal, partimos de uma projeção de base em que, verificando os requisitos mínimos da frota atrás enunciados, se atribui a totalidade do investimento, das receitas e das despesas de exploração a um único operador. De seguida, relaxamos o pressuposto do número único e simulamos vários operadores em simultâneo, em configurações plausíveis e realistas.

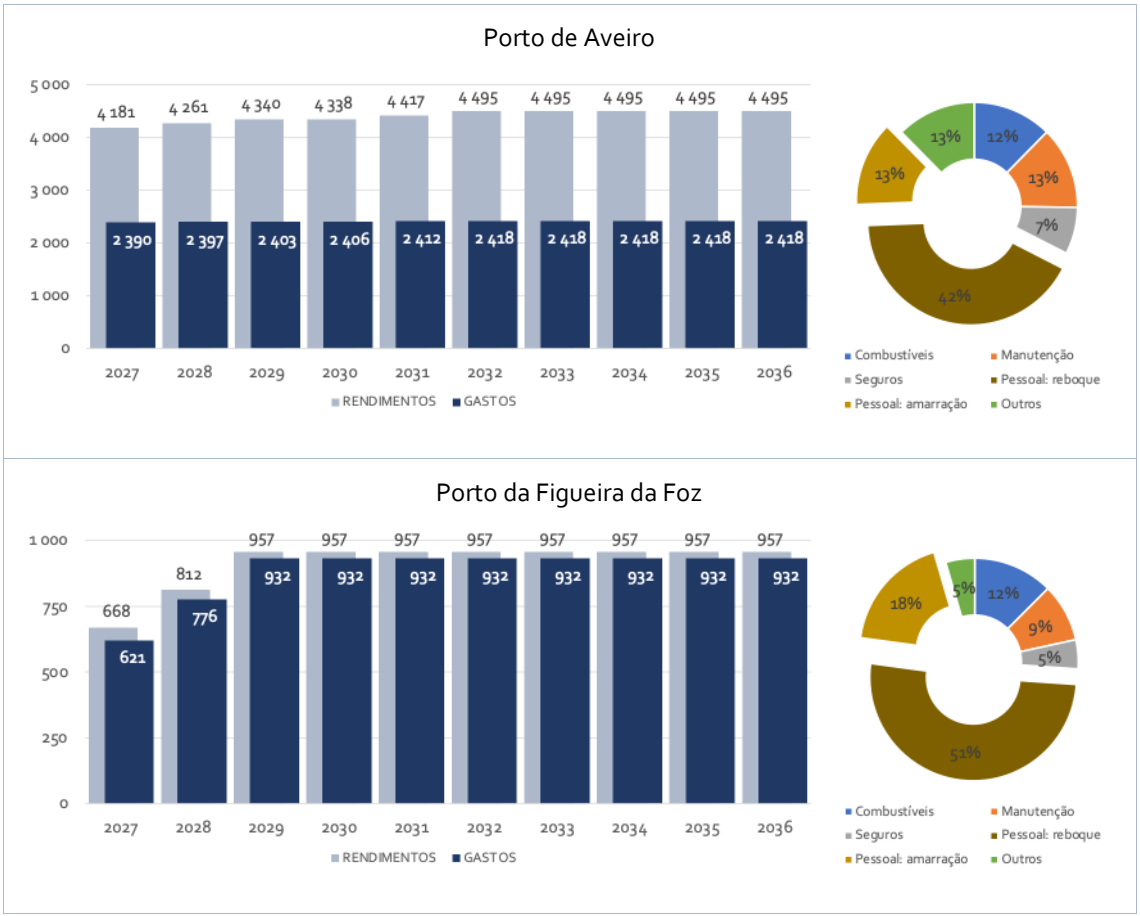
O que está em causa é avaliar se é possível complementar a concorrência *ex-ante* – i.e., a aceitação de múltiplas propostas a concurso – com um quadro de rivalidade competitiva *ex-post* – i.e., selecionando

mais que um operador para, em simultâneo, prestar o serviço de reboque e amarração nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz.

Nos termos, genericamente, atrás discutidos, as receitas de exploração e a sua aplicação – no pagamento de gastos e despesas e distribuição de rendimentos aos financiadores – é a que está apresentada na Figura seguinte para os portos de Aveiro e da Figueira da Foz. Em velocidade cruzeiro, espera-se que as receitas alcancem cerca de 5 e 1 milhão de euros, em cada um dos portos, respetivamente. No conjunto dos dois portos, o serviço de reboque e amarração totaliza cerca de 6 milhões de receitas anuais.

A Figura 4, seguinte, explicita os gastos operacionais em que é necessário incorrer em cada um dos portos, para realizar o serviço que conduz às receitas atrás estimadas. Genericamente, os gráficos representam a estrutura da conta de exploração – i.e., a demonstração de resultados até à linha do EBITDA – em cada uma das infraestruturas portuárias.

Figura 4 – Projeção das receitas e dos gastos operacionais, no prazo da operação



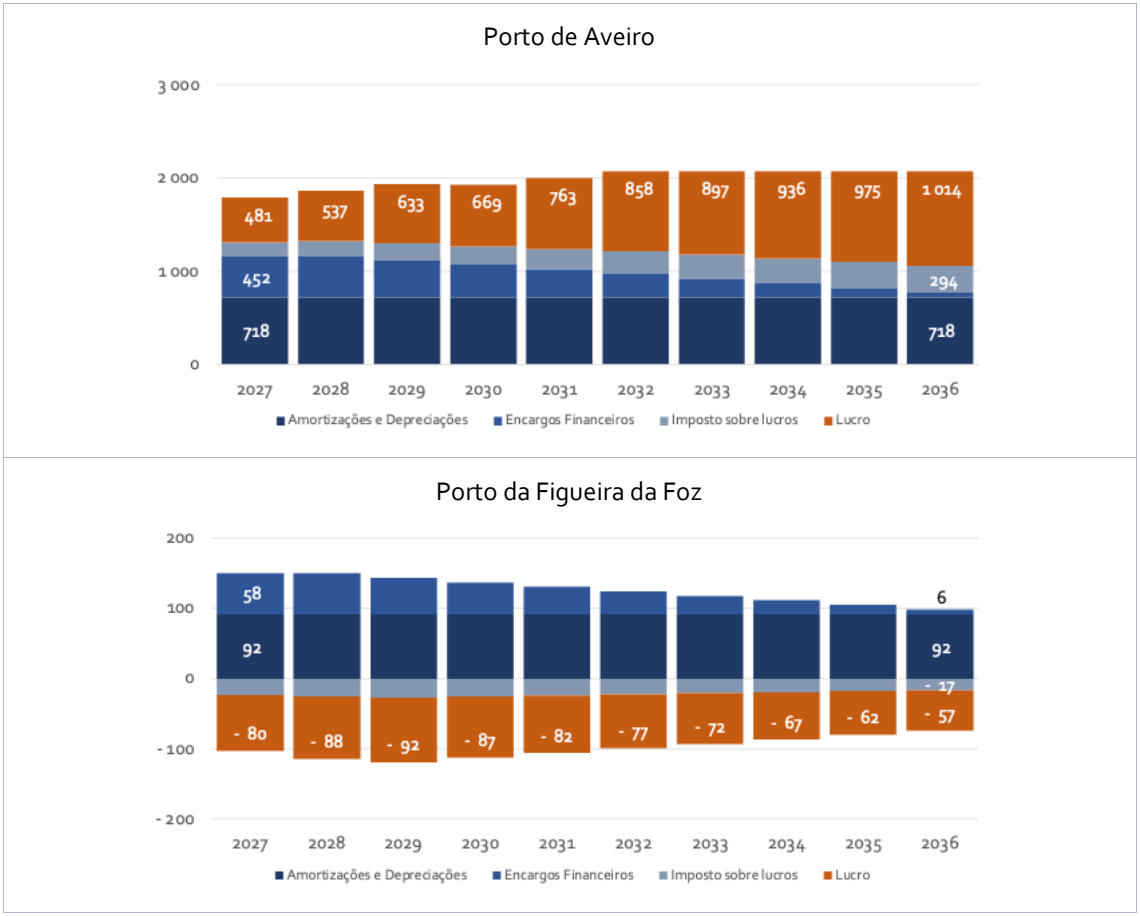
Nota: Valores em milhares de euros. Custos operacionais estimados em que o operador incorre para prestar os serviços de reboque e amarração. Em sentido microeconómico, estas despesas correspondem aos custos variáveis (não afundados) de produção. Os números não reflectem o valor do capital, i.e., do investimento (ainda que os custos com seguros e manutenção compreendam, numa parte relevante, uma parcela para cobertura de riscos do ativo, i.e., dos edifícios e equipamentos). Na "pie-chart" está representada a estrutura e a repartição dos gastos operacionais por grupos de despesa.

Como tal, os números estão expurgados do valor do investimento – i.e., dos custos associados ao capital que se materializa através das amortizações – e das opções de financiamento – que impacta sobre o montante de juros pagos, o imposto sobre lucros e remanescente (exigido) para o accionista. Como conclusão preliminar, em Aveiro os custos operacionais são ligeiramente superiores a 50% da receita de exploração, enquanto na Figueira da Foz, o valor se aproxima dos 100%.

Custo do capital: despesa de investimento e encargos com o financiamento

Aos custos operacionais há a acrescer os custos com a utilização do capital. Nos termos da operação que se pretende estruturar, 4 rebocadores – 3 para Aveiro e 1 para a Figueira da Foz – têm de estar permanentemente disponíveis e nas características identificadas anteriormente. Para tal é preciso realizar e financiar a aquisição dos rebocadores pretendidos.

Figura 5 – Projeção dos gastos de capital (amortização e remuneração), no prazo da operação



Nota: Valores em milhares de euros. Custos associados ao capital investido: por um lado, o custo de aquisição dos equipamentos (i.e., os rebocadores) e, por outro, a remuneração do capital investimento (i.e., dos financiadores). Como explicitado anteriormente, as despesas de capital – concretizadas no início do projecto – são financiadas por credores e accionistas na proporção de 70 e 30%, respectivamente. A Figura representa cada uma das componentes do custo do capital – conforme veiculadas pelas demonstrações contabilísticas – e o imposto sobre lucros, legalmente devido (à taxa de IRC de 22,5%). A remuneração do accionista – lucro – não é o custo dos capitais equivalente ao excedente de exploração residual depois de remunerados os credores e cumpridas as obrigações fiscais. Conceptualmente, o lucro é composto de uma remuneração normal – i.e., o custo do capital próprio associado ao risco do projecto e à estrutura de capitais – acrescida de uma remuneração extraordinária – i.e., a parte remanescente, que pode ser positiva ou negativa.

Alternativamente, a contratualização pelo operador poderia, também, ocorrer sob a forma de um leasing operacional. Neste caso, o seu financiamento utilizaria uma modalidade de "*equipment as a service*[18]".

[18] Teoricamente, em mercados completos e competitivos, as alternativas traduzem modalidades de financiamento alternativas, que resultam em estruturas de custos semelhantes. Todavia, imperfeições, assimetria de informação, e distorções fiscais, podem conduzir à superioridade de uma alternativa sobre a outra. Não é propósito deste estudo fazer esta discussão. Contudo, relembramos que – do ponto de vista prático – as duas modalidades são

Conceptualmente, do ponto de vista do custo, as duas alternativas são equivalentes, apenas com a diferença desta segunda modalidade exigir menos disponibilidade de meios para investimento.

Naturalmente, em condições de expressa necessidade, podem os operadores ter de proceder à contratação de equipamentos de reboque adicionais, seja para responder a situações extraordinárias de picos de procura, ou de substituição temporária por avarias. Essas situações são, nos termos do exercício de simulação levado a cabo, tratadas – numa lógica de equivalência – como despesa de capital.[19]

Em ambos os casos, atendendo à estrutura de financiamento, os juros são decrescentes e convergem para zero à medida que o projeto caminha para o final da sua vida útil (i.e., a maturidade). Isoladamente, em Aveiro, a remuneração do accionista aumenta ao longo do tempo, em resultado da redução da dívida. Contrariamente, na mesma situação de uma operação isolada, na Figueira da Foz o projeto não liberta fundos suficientes para pagar ao accionista.

Sustentabilidade económico-financeira da atividade de reboque e amarração

A sustentabilidade económico-financeira das atividades de reboque e amarração nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz depende da capacidade de geração de receitas para cobrir os custos de exploração e a remuneração do capital. Para tal, faz sentido avaliar o desempenho conjunto das duas infraestruturas, e verificar as condições necessárias para a viabilização da operação.

Do ponto de vista económico, atendendo à procura e ao processo produtivo, o que está em causa é o balanço entre custos e benefícios: i.e., quais as receitas e os custos estimados para a operação. As estimativas anteriores, sendo maximalistas nos custos e nas receitas – no sentido em que se tomaram as duas infraestruturas como totalmente independentes, nas receitas e nos custos – são, por isso, um bom ponto de partida para a análise.

Assim, admitindo que as funções receita e custo são aditivas, a operação de reboque e amarração nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz é simplesmente a soma algébrica das rubricas de receita e custo de cada infraestrutura, atrás enunciadas e apresentadas. No conjunto, estima-se que, no ano cruzeiro, as receitas estabilizem em torno dos 5,5 milhões de euros, e os custos operacionais, nos 3,4 milhões.

No que respeita à libertação de fundos para remunerar o capital – amortizações, encargos financeiros, impostos e lucro do exercício – os fluxos de caixa sobem de 1,8 milhões de euros, no primeiro ano da operação, até chegar aos 2,1 milhões de euros, no ano cruzeiro (estimado que ocorra no ano de 2032). Globalmente, a atividade a concessionar tem subjacente uma taxa interna de rentabilidade (TIR) de 11% e um "pay-back-period" (PBP) de 7 anos.[20]

Como primeira conclusão, a **operação conjunta dos serviços de reboque e amarração nos portos de Aveiro e Figueira da Foz tem viabilidade económico-financeira para poder ser realizado por entidades privadas** em condições competitivas de financiamento de mercado.

Ademais, na medida em que o retorno proporcionado é superior à taxa de remuneração de referência – segundo a auditoria do TdC e o parecer vinculativo da AMT – há condições para, tendo por base as tarifas máximas definidas[21], ser fixado o pagamento de uma renda, para que o operador aufira apenas uma rentabilidade normal.

---

perfeitamente substituíveis. Concretamente, desde que a residência permanente dos rebocadores nos respetivos portos esteja contratualmente garantida.

[19] Especificamente, tal situação verifica-se no Porto da Figueira da Foz, em que para certo tipo de manobras, o rebocador residente não é suficiente e o operador terá de proceder à sua fretagem, em momentos específicos.

[20] No cálculo do PBP assumiu-se a neutralidade da estrutura de financiamento, i.e., não foi considerado o valor dos benefícios fiscais devidos ao valor da dívida. Considerados, os benefícios fiscais – que se traduzem em menos impostos pagos e maior fluxo de caixa disponível – o PBP reduz-se em cerca de 0,3 anos.

[21] Ver Quadro 4, acima.

3. Número de operadores

Estabelecido que está, no ponto anterior, que a atividade de reboque e amarração a realizar nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz é económica e financeiramente viável, é ainda necessário estabelecer o número de operadores que o mercado permite acomodar, em condições competitivas com os pressupostos da operação.

Recorde-se, o tarifário máximo usado foi escolhido tendo por referência, primeiro, ao histórico de preços praticados nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz; e, segundo, as ofertas existentes em infraestruturas concorrentes de Portugal Continental – Leixões, por razões de proximidade geográfica e de sobreposição do hinterland; e Setúbal, dada a similaridade da estrutura de movimentos portuários.

Para efeitos de configuração do mercado, foram estudadas três opções alternativas, recorrendo à metodologia de avaliação de "Project Finance", conforme explicado anteriormente:

– **Opção 1**: Portos de Aveiro e da Figueira da Foz, como duas operações autónomas;

– **Opção 2**: Dois operadores independentes no Porto de Aveiro e um na Figueira da Foz;

– **Opção 3**: Um único operador integrado, servindo conjuntamente Aveiro e a Figueira da Foz.

Opção 1: Portos de Aveiro e da Figueira independentes

A configuração de dois operadores autónomos resulta naturalmente, da separação geográfica dos dois mercados. Não obstante a sobreposição do *hinterland*, as condições de segurança exigidas e a prestação em contínuo e simultâneo do serviço nas duas infraestruturas portuárias requer um operador residente em cada uma delas.

Quadro 6 – Viabilidade económico-financeira da Opção 1: Aveiro e Figueira da Foz, independentes

Porto de Aveiro

	investimento Inicial	Valor Atual do projeto	VAL para os investidores	Remuneração do capital, %	Payback period, anos	Payback, ajustado
Accionista	3 232	5 807	**2 575**	**23%**	**4.86**	**6.62**
Credores	7 542	7 542	**0**	**6%**	–	–
TOTAL	**10 774**	**13 349**	**2 575**	**12%**	**6.46**	

Porto da Figueira da Foz

	investimento Inicial	Valor Atual do projeto	VAL para os investidores	Remuneração do capital, %	Payback period, anos	Payback, ajustado
Accionista	414	- 574	**- 989**	–	–	–
Credores	967	967	**0**	**6%**	–	–
TOTAL	**1 381**	**393**	**- 989**	**-8%**	–	

Nota: Valores em milhares de euros (excepto quando assinalado diferentemente). No quadro estão representados o valor financeiro de duas operações independentes, uma em Aveiro e outra na Figueira da Foz, nos termos atrás descritos. Estima-se que as exigências de investimento – no pressuposto de um frota de rebocadores usada, adquirida com um desconto de aproximadamente 35% sobre o valor em novo – em cada um dos portos são de 10,8 e1,4 milhões de euros. Considerando o custo da dívida de 6% (i.e., um prémio de risco de crédito de 3% sobre a taxa de juro *swap* a 10 anos) e um custo de capital próprio de 8% (ajustado ao longo do tempo para reflectir os efeitos da variabilidade da alavancagem financeira ao longo da vida da operação), o valor atualizado da operação é de 13,4 e 0,4 milhões de euros, para Aveiro e Figueira da Foz, respetivamente. O excedente sobre o investimento corresponde à remuneração extraordinária para o operador: 2,6 milhões, no caso de Aveiro e um prejuízo de 1 milhão, na Figueira da Foz. A taxa interna de rentabilidade (TIR) da operação em Aveiro é 12%, enquanto na Figueira da Foz é negativa, de 8%. Por construção, a dívida é remunerada a 6% em ambos os casos. Em Aveiro, os accionistas obtém uma rendibilidade de 23%– para um pay-back-period (PBP) de 4,86 anos (6,62, considerando o risco e o correspondente custo do capital no período), enquanto na Figueira da Foz, o projecto é totalmente inviável para qualquer investidor privado, nos pressupostos e nas previsões que subjazem ao modelo.

Neste sentido, dois operadores independentes – um em cada porto – é uma hipótese que, economicamente, deve ser estudada, por duas ordens de razão: primeiro, porque ao servir o mesmo *hinterland*,[22] podem (conceptualmente) competir entre si e, segundo, porque uma hipotética operação conjunta pode fazer surgir sinergias que importa isolar e quantificar.[23]

Os resultados associados a esta opção são os que constam no Quadro 6 acima. Do ponto de vista de um potencial operador, a operação dos **serviços de reboque e amarração no Porto de Aveiro tem valor financeiro positivo**. Globalmente, para um investimento simulado de cerca de 10,8 milhões de euros, o valor atual líquido – i.e., considerando a remuneração do capital adequada à estrutura de financiamento e ao risco da atividade – ascende a 2,6 milhões de euros.

Contrariamente, **na Figueira da Foz, a operação não deverá suscitar o interesse de qualquer investidor privado**. O valor do investimento excede largamente o valor financeiro atual dos fluxos de caixa que é possível obter com o negócio – quase 1,4 milhões de euros de investimento, para um valor atual dos fluxos de caixa esperados que não chega aos 400 mil euros. Valor insuficiente, inclusive para reembolsar o empréstimo (no pressuposto de uma estrutura de financiamento com 70% de dívida e 30% de capitais próprios).

Em síntese, **se concessão operação em Aveiro parece reunir condições para atrair um potencial interessado, o mesmo não sucede na Figueira da Foz**. Em Aveiro, a operação, por referência a um prazo de 10 anos, apresenta uma taxa interna de rentabilidade de 12%, enquanto na Figueira da Foz, a rentabilidade é negativa em 8%. Neste último caso, o accionista teria mesmo de proceder a injeções adicionais de capital – durante a operação – para impedir que os credores pudessem decretar a falência do operador.

Opção 2: Dois Operadores no porto de Aveiro e um outro na Figueira da Foz

A existência de condições económico-financeiras para a existência de um operador em Aveiro e, particularmente, a elevada taxa interna de rentabilidade para o accionista – 23%, conforme consta do Quadro 6, acima – justifica que se averigue a possibilidade de, nas condições de exploração e pressupostos de base ensaiados, esta localização poder acomodar mais que um operador em simultâneo.

Na prática trata-se de averiguar se há condições para introduzir concorrência intra-portuária em Aveiro, reconhecendo, desde já, que na Figueira a situação configura uma falha de mercado semelhante à de um monopólio natural – não há movimento suficiente para que um operador consiga explorar economias de escala e recuperar o investimento realizado. O tarifário para que a operação fosse sustentável seria altamente proibitivo, inviabilizando a utilização da infraestrutura.[24]

No que respeita à possibilidade de coexistirem dois operadores concorrentes no porto de Aveiro, a justificação tem de assentar na possibilidade de trazer disciplina concorrencial para o mercado. Como decorre da análise anterior, as capacidades mínimas exigidas para a frota – i.e., 3 rebocadores residentes, nas três variantes de 30, 55 e 70 toneladas de força de tração – são suficientes para que um único operador responda à totalidade da procura estimada para o prazo projetado.

A existência de mais que um operador resulta, então, em perda de eficiência produtiva – i.e., custos de produção unitários mais elevados – que, sendo indesejável, pode hipoteticamente estimular a inovação

[22] Na prática o hinterland não é totalmente sobreponível porque, por um lado, a área de influência geográfica de cada porto é ligeiramente diferente e, segundo, os carregadores servidos nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz são diferentes, dadas as características específicas de cada uma das infraestruturas. Por exemplo, há serviços que podem ser oferecidos exclusivamente no porto de Aveiro.

[23] Concretamente, permite comparar esta opção com a alternativa, estudada adiante, de um único operador integrado para as duas infraestruturas, eventualmente sacrificando a competição inter-portuária, mas melhorando a eficiência produtiva decorrente de uma melhor utilização dos recursos (i.e., sinergias).

[24] No caso da Figueira da Foz, a manutenção de um operador com exploração deficitária – i.e., de valor privado do projecto negativo – exige que, no processo de decisão, se considere o valor social do serviço – i.e., as eventuais externalidades positivas – e, por essa via, se justifique uma subsidiação, assunto a que volveremos mais adiante. À partida, não é provável que as externalidades positivas sejam de tal forma elevadas que justifiquem tal decisão.

e a concorrência, repassando, para os carregadores ganhos decorrentes da rivalidade competitiva, na disputa pela quota de mercado. Mas, para tal é necessário assegurar que a realização da operação, em simultâneo, por dois concorrentes não resulta numa oneração excessiva da eficiência, impedindo a viabilidade financeira.[25]

Não é necessário um exercício de cálculo complexo para se concluir que a sobrevivência de dois operadores – em tudo semelhantes – é totalmente inviável. Recorde-se que na Opção 1, o valor atual de um operador solitário em Aveiro ascende a pouco mais de 13,4 milhões de euros, para um investimento inicial de 10,8 milhões (de que resulta um valor atual líquido de 2,6 milhões de euros).[26]

Permitir um segundo operador, sem que os movimentos do Porto cresçam, significa onerar o investimento em 10,8 milhões de euros – e.g., as frotas (que vão concorrer entre si) têm um custo de 21,6 milhões de euros – para uma operação que liberta, agregadamente e em termos atualizados, apenas 13,4 milhões de euros. Uma insuficiência de 8,2 milhões de euros.

As condições mínimas para que, conceptualmente, dois operadores pudessem equacionar apresentar-se a concurso, exigiram que as tarifas fossem mais elevadas, reduzindo a competitividade do porto. E, isto, ignorando os riscos de um operador ter de terminar antecipadamente e abandonar a operação, por razões decorrentes de uma distribuição desequilibrada do mercado.

Anote-se que, existindo significativas economias de escala por explorar[27], os operadores têm incentivo em aumentar a produção. Sendo o mercado limitado, tal só é possível à custa da diminuição da quota do concorrente. O operador com maior quota de mercado consegue, tendencialmente, custos de produção mais baixos e, sendo esta redução expressiva, reforça o seu poder para expulsar o concorrente.

Esta situação hipotética, aumenta o risco do negócio e afasta potenciais interessados – que é o mesmo que dizer, aumenta o taxa de remuneração exigida – da operação. Contudo, é provável que, perante este contexto, a configuração – endógena – de um mercado com dois operadores resultasse numa especialização produtiva, de forma a economizar no investimento.

Assim, a configuração natural de dois operadores para o serviço de reboque e amarração pode segmentar-se entre: um deles a servir o tráfego correspondente a navios de menor arqueação – i.e., abaixo de 10 000 GT, para os quais o recurso a rebocador efetivo não é obrigatório[28] – e o outro a ocupar-se de todo o restante tráfego em que as exigências de serviço de reboque efetivo são mais apertadas.

O racional para esta segmentação assenta, essencialmente, em dois vetores: primeiro, na poupança de despesa de investimento, evitada pela duplicação da frota; e, segundo, no decréscimo dos custos operacionais que, sendo maioritariamente fixos – e.g., pessoal e outros – beneficiam, também, da existência de economias de escala.[29]

Se a indústria se organizar para servir de forma segmentada o mercado – um operador a servir navios com arqueação bruta abaixo de 10 000GT, e outro respondendo à procura de navios acima deste patamar

---

[25] Ignorando os riscos comportamento estratégico e de colusão, o cenário do mercado ser repartido igualmente – i.e., quotas de mercado idênticas – por dois operadores exigirá uma duplicação da frota, com a correspondente duplicação do capital investido. Consequentemente, do ponto de vista estrito do custo – maioritariamente fixo, dada a natureza da operação – estima-se a sua duplicação. Em concreto, dadas as restrições tecnológicas, o custo efetivo de cada manobra é aproximadamente o dobro daquele que resultaria da existência de um único operador, dado o excesso de capacidade instalada.

[26] Ver Quadro 6.

[27] Isto é, quando existe excesso de capacidade instalada.

[28] O que não equivale a dizer que não prestará serviço de reboque efectivo. Simplesmente, as exigências quanto à frota de reboque são menores e, por causa disso, a despesa de investimento é inferior.

[29] Anote-se que a tecnologia – i.e., a capacidade da frota de reboque – permite a segmentação do mercado. Apesar do rebocador de 70 toneladas poder rebocar todo o tipo de tráfego, o mesmo não sucede com o rebocador de 30 toneladas. Mas, na medida em que a administração portuária não prescinde da existência de três rebocadores residentes, é natural que o operador uso – em cada circunstância – o equipamento mais adequado e, previsivelmente, com menos custo de operação. Assim, para navios pequenos, tendencialmente, usará os rebocadores menos potentes e vice-versa.

– as contas de exploração e o valor financeiro estimado para cada uma das concessões é, tendencialmente, o que se apresenta no Quadro 7, seguinte.

Para que cada operador possa desempenhar cabalmente as suas funções têm condições de investimento mínimas a cumprir. Assim, o operador dedicado ao segmento mais exigente necessita de adquirir dois rebocadores com capacidade de deslocamento lateral de 55 e 70 toneladas. Esta configuração não suscita dúvidas, já que este par de rebocadores é o único que permite servir o tráfego deste segmento.

O outro operador especializado, apesar de não ter prevista nenhuma circunstância que exija mais que um rebocador em cada serviço efectivo, na prática existem casos em que o uso de dois se torna imprescindível.[30] Assim, para que se possa ocupar da totalidade deste tráfego, necessita de adquirir – idealmente – dois rebocadores, nas configurações de 30 e 55 toneladas.

Quadro 7 – Viabilidade económico-financeira da Opção 2: 2 concessões no porto de Aveiro

Operador 1: especializado em navios abaixo de 10 000GT

	investimento Inicial	Valor Atual do projeto	VAL para os investidores	Remuneração do capital, %	Payback period, anos	Payback, ajustado
Accionista	1 492	636	**- 855**	**4%**	**9.71**	–
Credores	3 481	3 481	**0**	**6%**	–	–
TOTAL	**4 973**	**4 117**	**- 855**	**5%**	**9.40**	

Operador 2: especializado em navios acima de 10 000GT

	investimento Inicial	Valor Atual do projeto	VAL para os investidores	Remuneração do capital, %	Payback period, anos	Payback, ajustado
Accionista	2 818	-1 479	**-4 297**	**-10%**	–	–
Credores	6 575	6 575	**0**	**6%**	–	–
TOTAL	**9 393**	**5 096**	**- 4 297**	**-1%**	–	

Nota: Valores em milhares de euros (excepto quando assinalado diferentemente). No quadro estão representados o valor financeiro de duas operações para o porto de Aveiro: o operador 1, especializado em servir navios com arqueação bruta abaixo de 10 000GT; e o operador 2, focado nos navios de maior dimensão. Para efeitos de cálculo (e maximizar o valor da operação) admitiu-se que cada operação tem os termos pré-definidos – i.e., o segmento de mercado a que se destina. Estima-se que as exigências de investimento – no pressuposto de um frota de rebocadores usada, adquirida com um desconto de aproximadamente 35% sobre o valor em novo – para cada operador sejam de 5 e 9,4 milhões de euros. Considerando o custo da dívida de 6% (i.e., um prémio de risco de crédito de 3% sobre a taxa de juro *swap* a 10 anos) e um custo de capital próprio de 8% (ajustado ao longo do tempo para reflectir os efeitos da variabilidade da alavancagem financeira ao longo da vida da operação), o valor atualizado da operação é de 4,1 e 5,1 milhões de euros, para os operadores 1 e 2, respetivamente. O excedente sobre o investimento corresponde à remuneração extraordinária para o operador: negativa, em ambos os casos, de 0,9 e 4,3 milhões de euros. A taxa interna de rentabilidade (TIR) ao operador 1 é 5%, enquanto para o operador 2 é negativa, de 1%. Por construção, a dívida é remunerada a 6% em ambos os casos. Os accionistas do operador 1 obtém uma rendibilidade de 4% – para um *pay-back-period* (PBP) de 9,7 anos, enquanto o projecto do operador 2 é totalmente inviável – com uma TIR do capital próprio negativa, de 10% – para qualquer investidor privado, nos pressupostos e nas previsões que subjazem ao modelo.

As poupanças na despesa de investimento, por um lado, e nos gastos de exploração, por outro, não são totais. Esta configuração da operação, também incorre em perda de eficiência produtiva, ainda que inferior em magnitude, comparativamente ao caso de dois operadores exatamente iguais, como mercado repartido de forma equilibrada entre ambos. Os resultados são os que constam no Quadro 7.

Perante estes resultados, distribuir o serviço de reboque e amarração no porto de Aveiro por dois operadores – seja qual for a configuração tecnológica possível – é económica e financeiramente inviável. Seria necessário permitir um tarifário com preços mais altos – em ambos os casos, ainda que mais onerado no caso dos navios de maior arqueação – para despertar o interesse privado.

[30] Por exemplo, sempre que o navio transporta cargas perigosas, em condições meteorológicas adversas, ou em situações em que a embarcação não dispõe de equipamentos de manobra adequados para entrar no cais com autonomia e em segurança.

Em conclusão, **não há espaço para que o porto de Aveiro possa abrir a operação do serviço de reboque e amarração a mais que um operador em simultâneo**. Entretanto, atendendo a que – nos pressupostos ensaiados, especialmente, de tráfego e de custo do capital – os resultados revelam um valor atual líquido positivo, há espaço para cobrar uma renda da operação e, adicionalmente, antecipar presença de vários concorrentes no procedimento (i.e., dinâmica competitiva *ex-ante*).

Opção 3: Um único operador integrado em Aveiro e Figueira da Foz

Por último, na medida em que o porto da Figueira da Foz não reúne condições para, autonomamente, despertar o interesse de investidores privados, estudou-se a possibilidade de uma operação única para o serviço de reboque e amarração conjunto nas duas infraestruturas. Na medida em que a função custo seja subaditiva, a opção pode reunir valor económico e traduzir-se numa solução superior a qualquer outra.

Quadro 8 – Viabilidade económico-financeira da Opção 3: um único operador integrado

Valor da operação conjunta em Aveiro e Figueira da Foz

	investimento Inicial	Valor Atual do projeto	VAL para os investidores	Remuneração do capital, %	Payback period, anos	Payback, ajustado
Accionista	3 647	5754	**2 107**	**19%**	**5.68**	**8.17**
Credores	8 509	8 509	**0**	**6%**	–	–
TOTAL	**12 155**	**14 262**	**2 107**	**11%**	**6.86**	

Nota: Valores em milhares de euros (excepto quando assinalado diferentemente). No quadro estão representados o valor financeiro para a operação conjunta a um único operador nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz: admitem-se sinergias decorrentes de uma utilização mais eficiente da frota e de economias em custos de organização e administração da atividade. Estima-se que as exigências de investimento – no pressuposto de um frota de rebocadores usada, adquirida com um desconto de aproximadamente 35% sobre o valor em novo – para cada operador sejam de 12,2 milhões de euros. Considerando o custo da dívida de 6% (i.e., um prémio de risco de crédito de 3% sobre a taxa de juro *swap* a 10 anos) e um custo de capital próprio de 8% (ajustado ao longo do tempo para reflectir os efeitos da variabilidade da alavancagem financeira ao longo da vida da concessão), o valor atualizado da operação é de 2,1 milhões de euros. O excedente sobre o investimento corresponde à remuneração extraordinária para o accionista. A taxa interna de rentabilidade (TIR) da concessão é de 11%, a dívida é remunerada à taxa de 6% e, finalmente, os accionistas obtêm uma rendibilidade de 19% – para um *pay-back-period* (PBP) de 5,7 anos (8,2, se considerado o risco e o custo do capital associado).

Do ponto de vista económico, o exercício que levamos a cabo – ao considerar uma operação conjunta nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz – apenas encontra justificação na existência de sinergias que resultam da subaditividade da função custo, isto é, do todo ser inferior à soma das partes. O valor de cada uma das partes isoladas é o que está apresentado na secção anterior e cujos resultados estão sumariamente descritos na Opção 1 acima.

É razoável assumir que a atribuição conjunta das operações em Aveiro e na Figueira da Foz a um único operador resulte em sinergias que se traduzem em redução de custos de produção, potencialmente transferíveis para os utentes do serviço.

De forma simples estão identificadas duas fontes para a redução de custos: a primeira, decorrente de uma melhor utilização da frota de rebocadores; e a segunda, em resultado da desnecessária duplicação de estruturas administrativas. No que aos rebocadores diz respeito, existindo necessidade pontual – como existe – de uma segunda unidade na Figueira da Foz, a mesmo pode ser partilhada com a de Aveiro, atendendo ao excesso de capacidade instalada, relativamente à procura.

Recorde-se que, na Figueira da Foz, sendo exigido apenas um rebocador residente, o operador necessita de, pontualmente, fretar os serviços de uma unidade adicional para responder a situações em que as características dos navios assim o exijam. Para efeitos de análise, no exercício realizado assumiu-se que os custos incorridos com esta rubrica da despesa – nesta infraestrutura – podem ser reduzidos em 30%. Nos custos de organização e administração assumiram-se ganhos modestos, da ordem dos 5%.

Finalmente, uma nota a propósito da redução do risco – mesmo que limitada – para o operador, decorrente da sobreposição (parcial) do *hinterland* dos portos de Aveiro e da Figueira da Foz. A concentração num único operador reduz os riscos associados à concorrência. Efetivamente, sendo o tráfego conjunto destas duas infraestruturas aproximadamente constante, a repartição por cada uma delas depende, entre outros, dos custos de uso da infraestrutura portuária, dos quais as tarifas de reboque e amarração fazem parte.

A superioridade do valor da operação única (Opção 3) face à situação de duas operações independentes (Opção 1) está bem patente no Quadro 9, seguinte. No final, a combinação das duas operações permite acumular ganhos financeiros superiores a meio milhão de euros, distribuídos ao longo do período de 10 anos considerado.

Quadro 9 – Comparação das Opções 1 e 3: vantagem de um operador único integrado

Investimento inicial e valor da concessão

		Valor Atual do Projecto			
	investimento Inicial	Operação Conjunta	Porto de Aveiro	Porto da Figueira Foz	Sinergias Ganhos/Perdas
Accionista	3 647	5 754	5 807	- 574	**521**
Credores	8 509	8 509	7 542	967	0
TOTAL	**12 155**	**14 262**	**13 349**	**393**	**521**

Taxas de rentabilidade: projeto, credores e accionistas

	Remuneração do Capital		
	Operação Conjunta	Porto de Aveiro	Porto da Figueira Foz
Accionista	19.5%	22.8%	–
Credores	6.0%	6.0%	6.0%
TOTAL	**11.2%**	**12.4%**	**-7.7%**

Nota: Valores em milhares de euros (excepto quando assinalado diferentemente). No quadro estão representados, no painel superior, o valor financeiro para a operação conjunta a um único operador nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz e, no painel inferior, as taxas de rentabilidade do projecto e a sua repartição por cada um dos investidores financeiros (credores e accionistas). No final, fruto de potenciais sinergias, a operação conjunta permite ganhos da ordem do meio milhão de euros. Os credores são remunerados à taxa de juro (incluindo o prémio para risco de crédito) de 6%, enquanto os accionistas auferem uma taxa interna de rentabilidade de 19,5%.

A operação conjunta dos serviços de reboque e amarração para os portos de Aveiro e Figueira da Foz a um único operador, permite ganhos da ordem do meio milhão de euros. Acresce que, com um valor atual líquido de 2,1 milhões de euros – ver Quadro 8, acima – permite, na definição dos aspetos de execução, a administração portuária pondere a fixação de uma renda periódica para, entre outros, financiar o desenvolvimento das duas infraestruturas.

Paralelamente, a existência de uma remuneração supranormal, no cenário central que foi ensaiado sugere que **estão reunidas condições económicas e financeiras para que empresas privadas tenham interesse na realização da operação**.

Considerações finais

As conclusões apresentadas são robustas aos principais fatores de risco. Nomeadamente, foi simulada a alteração nas estruturas de financiamento (com maior e menor alavancagem financeira), no custo do financiamento (ajustando adequadamente para o risco financeiro)[31], na alteração da composição do

[31] A subida das taxas de juro diminui o valor da operação por razões que são fáceis de entender: impactam sobre a taxa de remuneração exigida pelo accionista e as taxas de juro praticadas nos empréstimos. Acresce que se admitiu

tráfego (importância relativa de navios com arqueação bruta superior a 10 000 GT), no alargamento do prazo da operação, e no valor terminal (i.e., de liquidação, no final do prazo da operação) dos ativos.[32]

De forma sintética, importa salientar que o valor do projeto – i.e., o valor da operação – é altamente sensível e responde de forma positiva: primeiro, ao aumento do prazo da operação[33]; segundo, ao aumento do valor terminal de liquidação dos ativos[34] e; terceiro, ao crescimento mais acelerado do tráfego de navios maiores que 10 000 GT.

Alargamento do prazo da operação

Para fazer refletir na análise o possível alargamento do período legalmente definido, durante o qual os operadores estão autorizados a prestar os serviços de reboque e amarração, repetimos a análise da operação[35] para um horizonte temporal máximo de 15 anos, coincidente com o prazo máximo legal permitido para amortização fiscal dos equipamentos de transporte (essencialmente os rebocadores). O quadro 10, seguinte, apresenta os resultados comparados.

Quadro 10 – Teste ao alargamento do prazo da operação: 15 anos

Alargamento do prazo para 15 anos: valor da operação e taxas de remuneração

	Valor Atual do Projecto				Remuneração do Capital		
	Operação Conjunta	Porto de Aveiro	Porto da Figueira Foz	Sinergias Ganhos/Perdas	Operação Conjunta	Porto de Aveiro	Porto da Figueira Foz
Accionista	7 500	7 552	- 724	**672**	21.2%	24.3%	–
Credores	8 509	7 542	967	0	6.0%	6.0%	6.0%
TOTAL	**16 008**	**15 094**	**242**	**672**	**12.8%**	**14.0%**	**-12.9%**

Cenário Base (por memória): valor da operação e taxas de remuneração

	Valor Atual do Projecto				Remuneração do Capital		
	Operação Conjunta	Porto de Aveiro	Porto da Figueira Foz	Sinergias Ganhos/Perdas	Operação Conjunta	Porto de Aveiro	Porto da Figueira Foz
Accionista	5 754	5 807	- 574	**521**	19.5%	22.8%	–
Credores	8 509	7 542	967	0	6.0%	6.0%	6.0%
TOTAL	**14 262**	**13 349**	**393**	**521**	**11.2%**	**12.4%**	**-7.7%**

Nota: Valores em milhares de euros (excepto quando assinalado diferentemente). No quadro estão representados, no painel superior, o valor financeiro para a operação conjunta para um único operador nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz (autonomizando o valor das sinergias e a sua repartição) no caso da operação ser estendida para um horizonte temporal de 15 anos, no painel inferior, a mesma informação (por memória) relativamente ao cenário Base. Estima-se que as sinergias potenciais da operação conjunta sejam de 672 mil euros. Os credores são remunerados à taxa de juro (incluindo o prémio para risco de crédito)

que a subida das taxas de juro seria acompanhada de uma redução do nível de endividamento (ou, equivalentemente, um aumento do spread de risco de crédito), dado o risco superior associado à operação. Dentro de um intervalo de flutuação considerado razoável [2,5%–3,5%], o valor da operação pode aumentar ou diminuir 0,5 milhões de euros, respetivamente.

[32] Foi, ainda, estudada a possibilidade de a frota de rebocadores poder ter preço variável – em função da idade e da vida útil remanescente. Não obstante se verificar que frotas usadas induzem maior valor que frotas novas, o impacto sobre o valor da operação é limitado, na medida em que o valor de liquidação – que ocorre antes do final da vida útil contabilística (10 anos, versus um período de amortização fiscal permitido de 15 anos) – evolui inversamente com a idade da frota. Frotas mais antigas exigem investimento inferior, mas têm valor residual mais baixo.

[33] Estender o prazo da operação de 10 para 15 anos aumenta o valor em quase 2 milhões de euros

[34] Ver nota anterior a propósito do valor terminal de liquidação dos ativos. Há, no entanto, a acrescentar que nas simulações se admitiu que o ativo é liquidado pelo valor contabilístico líquido de amortizações. Na medida em que o seu valor de mercado seja superior, tal reflete-se diretamente num aumento do valor da concessão. Há um potencial de valor latente que, atendendo à idade dos rebocadores que se encontram ao serviço, sugere contributos adicionais para a criação de valor que não foram aqui explorados.

[35] Replicou-se a abordagem usada anteriormente na operação a 10 anos, com a única diferença de ser considerado um prazo mais alargado de 15 anos para a operação continuada do serviço.

de 6%, enquanto os accionistas auferem uma taxa interna de rentabilidade de 21,2%. No final, o valor da concessão aumenta em quase dois milhões de euros.

O aumento do prazo da operação em 5 anos produz um efeito globalmente positivo sobre o valor do projeto conjunto. No total, são mais 1,8 milhões de euros, aproximadamente. Não obstante os efeitos são distintos nos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz, por razões fáceis de entender. No caso de Aveiro, o prolongamento da atividade traduz-se numa valorização adicional de quase 1,7 milhões de euros. Na Figueira da Foz, porque a operação é deficitária, o efeito é de redução. Finalmente, as sinergias – ao aumentar cerca de 250 mil euros – mais que compensam a perda de valor da Figueira da Foz.

Uma nota final, para referir que é possível que o incremento na valorização esteja subestimado. Com efeito, nos pressupostos do modelo de avaliação, os equipamentos – i.e., os rebocadores – chegam ao final do prazo totalmente amortizados e, consequentemente, com valor residual (contabilístico) nulo. A julgar pela experiência, é comum observar situações em que a vida útil ultrapassa os 15 anos. Numa hipótese de trabalho conservadora, considerando a sua utilização durante 20 anos, o valor da operação conjunta aumenta em cerca de um milhão de euros.[36]

Cenário (estratégico) de maior dinamismo portuário

Finalmente, o cenário de projeção de tráfego usado e cujos resultados estão vertidos nos quadros desta secção traduz um nível de incerteza reduzido. Aliás, a evolução recente no ano de 2026 sugere que o tráfego pode crescer mais rapidamente e com uma estrutura em que os navios de maior dimensão têm maior preponderância.

A probabilidade de se registar uma evolução mais positiva é elevada e, por isso, procedeu-se à simulação de um cenário estratégico, mais agressivo. Concretamente, usou-se o cenário previsto na estratégia para os portos comerciais do continente 2025-2035-Portos 5+, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2025, de 12 de agosto, para o Porto de Aveiro e para o Porto da Figueira da Foz.

Quadro 11 – Teste ao dinamismo portuário: cenário estratégico Portos 5+

Cenário Estratégico, Portos 5+: valor da operação e taxas de remuneração

	Valor Atual do Projecto				Remuneração do Capital		
	Operação Conjunta	Porto de Aveiro	Porto da Figueira Foz	Sinergias Ganhos/Perdas	Operação Conjunta	Porto de Aveiro	Porto da Figueira Foz
Accionista	6 306	6 203	- 307	**409**	21.3%	24.3%	-12.7%
Credores	8 509	7 542	967	0	6.0%	6.0%	6.0%
TOTAL	**14 815**	**13 745**	**660**	**409**	**12.0%**	**13.0%**	**-2.5%**

Cenário Base (por memória): valor da operação e taxas de remuneração

	Valor Atual do Projecto				Remuneração do Capital		
	Operação Conjunta	Porto de Aveiro	Porto da Figueira Foz	Sinergias Ganhos/Perdas	Operação Conjunta	Porto de Aveiro	Porto da Figueira Foz
Accionista	5 754	5 807	- 574	**521**	19.5%	22.8%	–
Credores	8 509	7 542	967	0	6.0%	6.0%	6.0%
TOTAL	**14 262**	**13 349**	**393**	**521**	**11.2%**	**12.4%**	**-7.7%**

Nota: Valores em milhares de euros (excepto quando assinalado diferentemente). No quadro estão representados, no painel superior, o valor financeiro para a operação conjunta para um único operador nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz (autonomizando o valor das sinergias e a sua repartição) no cenário estratégico de um crescimento mais agressivo da atividade portuária – Portos 5+ – e, no painel inferior, a mesma informação (por memória) relativa ao cenário Base. As sinergias potenciais

[36] Metodologicamente, assumiu-se que se o ativo tem uma vida útil de 20 anos, o seu valor decresce linearmente e converge para zero no término do período. Manteve-se o regime fiscal de amortizações distribuídas uniformemente ao longo de 15 anos. O pressuposto de 20 anos em vez de 15 resulta, ainda, de se ter assumido – na análise levada a cabo – que os rebocadores utilizados estariam estado de uso e com prazo residual neste intervalo de 15 a 20 anos.

da operação conjunta são da ordem dos 400 mil euros. Os credores são remunerados à taxa de juro (incluindo o prémio para risco de crédito) de 6%, enquanto os accionistas auferem uma taxa interna de rentabilidade de 21,3%.

Neste cenário alternativo, mais otimista, os portos de Aveiro e Figueira da Foz poderão acumular um crescimento de tráfego de navios entre 7,5% e 10%, no prazo de 5 anos (ano cruzeiro). Acresce ainda, um crescimento ligeiramente superior dos navios de maior dimensão. Os números que lhe estão associados são os representados no Quadro 11, acima.

Caso se observe maior dinamismo no tráfego e, concomitantemente, nos movimentos de navios em ambos os Portos, o valor da operação conjunta aumenta em mais de meio milhão de euros. Individualmente, como seria de esperar, cada uma das infraestruturas apresenta condições de exploração mais favoráveis, que se reflectem em remuneração superior para os accionistas (na medida em que os credores continuarão a receber os juros contratualmente fixados).[37] [38]

4. Conclusões

Conforme o pedido que nos foi formulado, neste documento procedemos à análise das condições de funcionamento do mercado das atividades de reboque e de amarração, incluindo análise económica e financeira das mesmas, nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz, tendo em vista a quantificação e justificação do número máximo de operadores que é possível acomodar.

Na cadeia de valor da atividade portuária, o reboque é uma operação incontornável. Num grande número de casos, consoante as características da carga e das embarcações, auxiliam as manobras de entrada e saída de navios no porto. Mas, principalmente, por razões de segurança, a frota de rebocadores tem de reunir características adequadas ao porto e aos seus movimentos, para além da disponibilidade para atuar com prontidão sempre que necessário.

No modelo de organização dos portos de Aveiro e da Figueira da Foz e nos termos do estado da arte e do ordenamento jurídico nacional e comunitário, a cadeia de valor "intra-portuária" – i.e., o conjunto de atividades que ocorrem no perímetro e sob a jurisdição da respectiva autoridade – é repartida por vários operadores, especializados, que ora concorrem entre si, ora realizam atividades complementares, procurando – por meios diversos, entre os quais a promoção da concorrência inter-portuária e intra-portuária – melhorar a eficiência económica e o bem-estar.

Tradicionalmente, por razões que não são exploradas, a atividade de reboque e amarração – que é objeto específico e único deste estudo – é prestada por uma ou, quando possível, várias entidades especializadas e vocacionadas exclusivamente para estes serviços. A conjugação do reboque com a amarração encontra justificação no facto de se tratar de tarefas sequenciais que beneficiam de ser coordenadas e realizadas pela mesma entidade, seja em resultado da existência de economias de escala e de gama, seja porque economiza em custos de transação.

Em se tratando de uma atividade a ser realizada num perímetro geográfico circunscrito – i.e., com um mercado cativo – e obedecendo a um conjunto de requisitos técnicos e de segurança, para além da necessária articulação com as restantes constituintes portuárias – e.g., carregadores, operadores de estiva, pilotagem, entre outros – é natural que a autoridade portuária procure introduzir um modelo tanto quanto possível competitivo, capaz de contribuir para a eficiência económica da infraestrutura.

De entre as várias questões a que é necessário responder, contam-se especialmente: (1) a caracterização tecnológica e a delimitação económica do serviço; (2) o modelo de propriedade e gestão (i.e., no caso em concreto, os termos da operação); e (3) a definição do número de operadores que pode ser autorizado

[37] Anote-se que há uma diminuição do valor das sinergias. Esta deterioração está associada à distribuição do tráfego de grandes navios ao longo do horizonte temporal – i.e., os quais requerem a utilização efectiva e em simultâneo de dois rebocadores – que é mais favorável ao cenário base que ao cenário estratégico. Concretamente, no cenário estratégico, o tráfego concentra-se nos anos mais longínquos e, consequentemente, as sinergias aparecem diluídas, porque são diferidas no tempo.

[38] Repetimos os testes quanto ao número máximo de operadores e as conclusões não são alteradas.

a prestar o serviço nas condições e nos termos definidos. É para responder a estas questões que o presente estudo foi elaborado.

Assim, na caracterização do serviço, a atividade de reboque e amarração tem de cumprir um conjunto de requisitos mínimos – no que respeita ao número e à capacidade da frota de rebocadores – para poder operar nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz. Para esta definição importam apenas as características físicas de cada um dos portos – entre as quais se conta a acessibilidade e o facto de Aveiro ser um porto de marés – e dos movimentos portuários – nomeadamente, das características dos navios.

Para seguir as melhores práticas e cumprir normas de segurança internacionais, o serviço de reboque tem de assegurar, em permanência, 3 rebocadores residentes no Porto de Aveiro e um no Porto da Figueira da Foz. Acresce que, em Aveiro, cada um dos rebocadores deve ter capacidade de tração mínima de 30, 55 e 70 toneladas. Na Figueira, o limiar correspondente é de 30 toneladas.

Qualquer modelo de organização que venha a ser equacionado, necessita de verificar conjuntamente a restrição operacional técnica e de segurança atrás enunciada. Subsequentemente, a questão seguinte que se levanta é a da viabilidade económico-financeira desta operação, no sentido de avaliar qual o modelo de organização que o mesmo pode adotar.

Recorde-se que não está em causa a possibilidade – ou não – de se organizar em cada um dos portos a atividade de reboque e amarração, simplesmente porque a mesma é imprescindível. Aliás, uma resposta negativa a esta questão significaria simplesmente que os Portos de Aveiro e da Figueira da Foz teriam de encerrar por falta de meios. Não sendo este o caso, o que se pretende saber é quais os limites organizacionais sob os quais esta atividade se pode e deve desenrolar.

Concretamente, é fundamental analisar as condições económicas de exploração atendendo aos objetivos estratégicos para os portos de Aveiro e da Figueira da Foz, seja em termos de evolução e estrutura do movimento de navios, seja em termos da competitividade do porto e do seu contributo para o desenvolvimento do *hinterland*.

Em paralelo, podendo o serviço ser prestado diretamente pela administração portuária, ou através de entidade(s) privada(s), é necessário conhecer a viabilidade do negócio, em particular saber se estão reunidas as condições para despertar o interesse da iniciativa privada, ou se é necessário desenhar um sistema de incentivos (e compensações), justificando-o através de eventuais externalidades associadas.

Tendo em atenção as projeções de tráfego, a manutenção de um tarifário competitivo – alinhado com a experiência passada e a prática de portos nacionais concorrentes – e atendendo às exigências técnicas e de segurança mínimas da frota, os resultados sugerem que o serviço de reboque e amarração apenas tem viabilidade económica no Porto de Aveiro, i.e., as receitas projetadas excedem os custos. Na Figueira, o negócio é deficitário.

Contudo, **consideradas conjuntamente, as atividades de reboque e amarração nos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz reúnem condições de exploração positivas, i.e., as receitas excedem os custos**, colocando à discussão como primeira opção, a realização integrada da operação nas duas infraestruturas. Na medida em que **existam sinergias – e.g., decorrentes de indivisibilidades da função produção e de melhor partilha de custos de estrutura – a junção traduz-se numa mais-valia económica**.

De seguida, havendo viabilidade económica nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz para os serviços de reboque e amarração e sendo opção estratégica da Administração do Porto de Aveiro a sua operação à iniciativa privada, é necessário clarificar os termos em que a operação se pode organizar, nomeadamente, o número de operadores permitido e, o tarifário máximo permitido e a determinação de eventuais rendas da concessão.

Na prática, o que se pretende com esta iteração é saber se há condições para promover concorrência intra-portuária (*ex-post*), permitindo mais que um operador em simultâneo, durante o prazo da operação. Esta solução hipotética teria a vantagem de conjugar duas dinâmicas competitivas que, conjuntamente, maximizam as opções de escolha entre candidatos – concorrência *ex-ante*, promovida pelo concurso – e a competitividade do porto – concorrência *ex-post*, pelo confronto de operadores rivais.

Foram ensaiadas diferentes configurações para aferir qual o número máximo de operadores que o mercado comporta. Concluiu-se que, dados os pressupostos económicos e financeiros e atendendo às exigências de investimento – i.e., a frota mínima de rebocadores – **o mercado não comporta mais que um operador. Ademais, em condições de maximização de eficiência económica, esse operador tem de ser comum às duas infraestruturas**.

Testou-se a robustez dos resultados a alguns parâmetros críticos, e as opiniões mantêm-se inalteradas. Concretamente, o alargamento do prazo da operação de 10 para 15 anos, apesar de aumentar o valor e despertar maior interesse junto da iniciativa privada, não influi sobre o número máximo de operadores. Igualmente, num cenário mais otimista – mas realista, atendendo à estratégia dos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz – de crescimento do tráfego, os resultados mantêm-se inabaláveis: a **operação do serviço de reboque nos portos de Aveiro e Figueira da Foz reúne condições económicas e financeiras para ser entregue à iniciativa privada, a um prestador único**.

Como conclusão, recomenda-se que a Administração Portuária de Aveiro e da Figueira da Foz procedam à organização de um concurso para a atribuição da operação dos serviços de reboque e amarração a uma única entidade, que opere a sua prestação de forma integrada e em situação de exclusividade nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz. As projeções e a sensibilidade dos resultados a vários fatores de risco, sugere que há condições para a mesma atrair o interesse da iniciativa privada, salvaguardada que seja a sua atribuição a um único operador.

Porto, 25 de Junho de 2026
Álvaro Nascimento e Luís Marques