

MEMORANDO N.º 6/2016

Regulação da Mobilidade e Transportes

Assunto: Projetos de Decreto-Lei e de Portaria para implementação da Fatura Única Portuária por Escala de Navio

(Resposta ao e-mail do Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado das Infraestruturas, datado de 9 de novembro de 2016)

24 de novembro de 2016

MEMORANDO N.º 6/2016

Regulação da Mobilidade e Transportes

Projetos de Decreto-Lei e de Portaria para implementação da Fatura Única Portuária por Escala de Navio

I. ENQUADRAMENTO

I.1. Objeto

1. O presente documento substantiva o **parecer** da **AMT** relativamente aos **Projetos de Decreto-Lei e de Portaria** para implementação da **Fatura Única Portuária (FUP)** por Escala de Navio que nos foram remetidos através do **e-mail do Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado das Infraestruturas**, datado de **9 de novembro de 2016**.
2. Os projetos de diploma em apreço decorrem da **Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2016, de 16 de março**, e visam proceder à **criação e implementação da FUP por Escala de Navio**, tendo como instrumento a **Janela Única Portuária (JUP)**, cuja criação, por sua vez, resultou da implementação do **Decreto-Lei n.º 370/2007, de 6 de novembro**, que regula os atos e procedimentos aplicáveis ao **acesso e saída de navios** e embarcações de **portos nacionais**.

A **JUP** assenta numa **plataforma tecnológica** que contém, nomeadamente, as **requisições de serviços** a prestar aos navios, **atos declarativos** e **pedidos de licenças** efetuados pelos **armadores** ou pelos seus representantes legais, bem como os respetivos **registos de serviços prestados**, **despachos** e **autorizações** emitidas pelas **autoridades** e **prestadores de serviços** nos **portos nacionais**.

I.2. Metodologia

3. Para emitir o presente parecer a **AMT** recorre à sua metodologia habitual enquanto regulador económico independente que, em conformidade com a missão que a lei lhe estabelece. Para tanto aplica um modelo próprio de **Regulação Económica de Elevada Qualidade** que, em síntese, se exprime por **suprir falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado** ou de **regulamentação**, construindo um paradigma de **concorrência não falseada**, sem restrições nem distorções, protegendo o bem público da mobilidade sustentável e eficiente, e promovendo os **equilíbrios dinâmico e resiliente** de **três racionalidades**: a dos (1) **investidores**; a dos (2) **profissionais / utilizadores / consumidores e/ou cidadãos**; e a dos (3) **contribuintes**.

Naturalmente que a aplicação desta metodologia no caso presente, e uma vez que está em causa uma **medida de simplificação administrativa**, inserida no âmbito do programa **SIMPLEX+ 2016**, vai dar especial atenção aos aspetos relativos à **consolidação de um ambiente incentivador do investimento produtivo**, baseado designadamente em **regras/normas e procedimentos simples, claros, transparentes e de longo prazo**, e que **reduzam a burocracia** e consequentes **custos administrativos** na passagem dos navios pelos portos.

II. ANÁLISE E SUGESTÕES DOS PROJETOS DE DIPLOMA

4. O objeto dos diplomas em análise é a **criação** e implementação de um **documento digital** que simplesmente **agrega cinco documentos já existentes em suporte papel**, emitidos pelas diversas **autoridades públicas** intervenientes nos atos subjacentes à **escala de um navio**, bem como a atribuição da competência da sua **emissão às Autoridades Portuárias**, no caso das **Administrações Portuárias**, tratando-se de uma medida de **simplificação administrativa**.

O efeito da aplicação destes diplomas no funcionamento, quer das **entidades públicas** envolvidas nas operações decorrentes da escala do navio, quer do **cliente do porto - armador** ou seu representante legal -, não modifica de forma direta as respetivas estruturas económicas de forma materialmente relevante, mas **influencia positivamente as estruturas de custos** de todas elas, propiciando a efetiva **redução dos custos de contexto**.

5. Com efeito, o presente procedimento, em implementação em **todos os portos**, vai traduzir-se na **consolidação** numa **fatura única digital**, das **faturas emitidas em suporte papel** pelas **cinco autoridades públicas** envolvidas, a saber, a **Autoridade Portuária, Autoridade Marítima, Autoridade de Saúde, Autoridade Tributária e Aduaneira** e o **Serviço de Estrangeiros e Fronteiras**. O **benefício** decorrente resulta da:

5.1. Redução de 80% do número de documentos emitidos e correspondente carga administrativa que lhe está subjacente em todas as fases do processo, de emissão, controlo e cobrança;

5.2. Passagem do suporte papel para o suporte digital, que permite uma **economia de cerca de 600 mil folhas de papel por ano**, e conseqüente **impacto** a nível **ambiental**.

Pelas mesmas razões, este **ganho é estendido ao armador** ou seu representante legal, com **efeito ampliado**, pois passa a receber apenas **um documento digital** em vez de cinco documentos em papel, **reduzindo** linearmente em **80%** a **carga administrativa** subjacente ao registo, controlo e processo de liquidação dos documentos gerados na passagem do navio pelo porto.

6. O exercício da **Regulação Económica Independente** nas Democracias com uma maturidade mais desenvolvida exige um escrutínio de **compliance** que contribua para a avaliação da **transparência** e da **accountability** no sentido de contribuir para a legitimação do exercício dos seus Poderes de Autoridade.

Assim sendo, sob o prisma heurístico da **compliance**, a AMT procura dar a devida atenção à conformidade com a legislação aplicável, mas procura ir mais longe no sentido de abranger todo o universo da regulamentação interna e externa, bem como as normas e as boas práticas, tradicionalmente abrangidos pela designação de *infra law*.

6.1. Conforme consta da nota justificativa das alterações legislativas necessárias para a implementação da FUP que acompanha as propostas de projetos de diploma:



AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

“ A Resolução de Conselho de Ministros n.º 12/2016, de 16 de março determinou a implementação da Fatura Única Portuária por Escala de Navio como **projeto-piloto no Porto de Sines** até ao fim do primeiro trimestre de 2016, estando **à data em pleno funcionamento**.

No âmbito dessa Resolução, determinou-se ainda a implementação e **extensão da Fatura Única Portuária, até ao final de 2016, a todos os principais portos do país**, realizando-se as **alterações tecnológicas, regulamentares e legislativas necessárias**.

A experiência adquirida neste período no projeto-piloto permitiu **validar as soluções tecnológicas e de comunicação** entre as **entidades intervenientes**, tornando oportuna a transposição do modelo para o conjunto dos portos principais do continente, sem prejuízo dos necessários ajustamentos em cada porto.

Face à **inexistência de um enquadramento legal da Fatura Única Portuária**, importa **regular os aspetos essenciais da emissão e cobrança voluntária da mesma**, devendo esta regulamentação ser complementada por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas respetivas áreas setoriais.

A presente alteração legislativa e a portaria a emitir **não dispensa, porém, a salvaguarda das especificidades locais, a regular entre as partes intervenientes através de acordos de natureza administrativa (protocolos) que respeitem os procedimentos legalmente fixados.**”

6.2. Por sua vez, e tal como exposto na mesma nota justificativa:

“ O **Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente**, constante do anexo ao Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro, com as alterações do Decreto-Lei n.º 129/2010, de 7 de dezembro (doravante Regulamento Tarifário dos Portos) é **aplicável na área de jurisdição das autoridades portuárias**, nomeadamente as administrações portuárias, e **regula o fornecimento de bens e a prestação de serviços** aí previstos, a satisfazer mediante o pagamento das correspondentes taxas.

*Na alínea ae) do artigo 2.º do Regulamento Tarifário dos Portos é definido **taxa** como o «**preço devido pelas prestações de serviços públicos**», o que integra as **taxas a pagar no âmbito da área de jurisdição das administrações portuárias** na categoria de **tributos**, com as consequências jurídicas inerentes à matéria dos tributos. »*

*“ Apesar de se considerar que a FUP consubstancia a agregação da liquidação de tributos realizada pelas entidades intervenientes referidas, **não é de considerar que a regulação dos aspetos essenciais da FUP identificados se trata de uma matéria de competência relativa da Assembleia da República e que a sua regulamentação pelo Governo deveria ser precedida de autorização legislativa.** ”*

6.3. Refere ainda a nota justificativa que:

*“ Tendo em conta os aspetos essenciais da FUP, bem como a circunstância de o Regulamento dos Portos do Continente agregar as taxas devidas no âmbito da jurisdição das autoridades portuárias, considera-se conveniente que o **enquadramento legal necessário a dar à FUP ocorra através da alteração ao Regulamento dos Portos do Continente, que regule os seguintes aspetos:***

- a) **Competência das autoridades portuárias, no caso das administrações portuárias, para a emissão e disponibilização da FUP;***
- b) **Certificação da JUP como meio de notificação;***
- c) **Identificação do momento em que o armador ou o seu legal representante se considera notificado;***
- d) **Fixação de prazo para pagamento voluntário da FUP.** ”*

6.4. Em face do exposto, a AMT considera importante **reconhecer positivamente** o esforço realizado e bem-sucedido nos domínios da **simplificação** e da **desburocratização** que a presente iniciativa representa.



AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

Configuram-se igualmente **positivos**, os aspetos associados à **transparência** dos **procedimentos**, na medida em que a Proposta de Portaria exige que a FUP por escala de navio **agrupe**, por **autoridade**, o “**conjunto das linhas de faturação dessa entidade e apresenta o respetivo subtotal**, devendo cada linha incluir uma **breve descrição bilingue (português e inglês)**, que permita ao armador ou seu representante legal uma **fácil identificação da rubrica do respetivo tarifário**”, que o “total da Fatura Única Portuária por Escala de Navio corresponde ao somatório dos subtotais constantes da mesma” e que seja **disponibilizada na JUP**, ao armador ou seu legal representante, para além da **FUP** respeitante à **escala do navio**, a respetiva **demonstração da liquidação**.

Conclui-se pela **compliance** dos presentes projetos de Decreto-Lei e Portaria associadas à implementação da FUP com:

- O **SIMPLEX+ 2016** e demais **normativo nacional** que visa a **simplificação, desburocratização, clareza, transparência e flexibilidade** dos procedimentos administrativos, bem como a **redução dos custos de contexto** propiciadores de um ambiente favorável ao investimento;
- As **orientações da política da UE**, quer no contexto específico do **sistema portuário**, espelhados na **Comunicação da Comissão Europeia COM (2013) 295 final, de 2013.05.23**, intitulada “**Portos: Um motor para o crescimento**”, que exorta à **simplificação administrativa nos portos**, designadamente à promoção da utilização de dados eletrónicos na condução das atividades comerciais e **redução da carga administrativa**, quer também nas orientações para o **desenvolvimento da Rede Transeuropeia de Transportes**, no contexto específico da utilização das **aplicações telemáticas**, tais como os **serviços marítimos em linha** que utilizam **tecnologias de informação avançadas e interoperáveis**, destinados a **simplificar os procedimentos administrativos** e a facilitar o transporte de carga no mar e nas **zonas portuárias**, incluindo **serviços de plataforma única**.

7. A metodologia de **Regulação Económica de Elevada Qualidade** conduzida pela AMT inclui necessariamente uma avaliação na perspetiva das **3 racionalidades**, iniciando-se pelos **investidores**, num contexto duma **praxis regulatória amiga do investimento** (seja ele público ou privado) que exerça um **papel estruturante** no **crescimento da economia**.
8. Está-se na presença de uma alteração legislativa com vários intervenientes a nível da racionalidade do **investidor**, que neste caso abrange as autoridades públicas (cujo objetivo passa pela **otimização do equilíbrio económico das instituições** que gerem e a **maximização do bem-estar dos cidadãos**), mas também os atuais e potenciais **investidores privados** na **atividade portuária e logística**.

No caso das autoridades públicas os ganhos são reflexo da **menor carga e inerentes custos administrativos** de registo e controlo dos fluxos decorrentes, por um lado, e do **menor consumo de “papel”**, por outro, cujo valor não sendo materialmente muito relevante, traduz importante indício de **responsabilidade ambiental**.

Para o **investidor privado**, a **simplificação** e conseqüente **celeridade e eficiência** dos **procedimentos administrativos**, neste caso reportados à **faturação**, associados à **escala do navio no porto**, são indutores da **redução de custos de contexto** e potenciadores da melhor **atratividade** para o **investimento** nos **portos nacionais**.

9. Na racionalidade do **consumidor/utilizador/cidadão** importará destacar a prestação de um **serviço mais eficiente** aos **clientes do porto**, principalmente aos **armadores** e seus representantes, mas também aos donos das cargas (**carregadores**), contribuindo para o seu **maior potencial competitivo** na importação das suas matérias-primas e **exportação** da sua produção através dos portos nacionais.
10. No que reporta à racionalidade do **contribuinte**, apesar do ganho económico decorrente da aplicação desta medida não ter um significado materialmente relevante, apresenta uma **incidência positiva** na perceção dos cidadãos quanto às escolhas públicas relativas à utilização do valor dos impostos, em particular face à **adequação dos serviços proporcionados**, não sendo despicienda também aqui a consciência do simbólico benefício ambiental que resulta do menor consumo de papel.

Importa realçar que, apesar da **preparação da JUP**, para servir de **instrumento à criação e implementação da FUP**, ter associado um **custo de investimento** resultante da afetação de recursos humanos e materiais, do necessário **desenvolvimento aplicacional**, esse custo é suportado por verbas inscritas no orçamento das entidades envolvidas e **não representa qualquer despesa adicional para o Orçamento do Estado, e, portanto, para o contribuinte.**

11. Da análise efetuada às propostas de diplomas jurídicos, a **AMT é, de uma forma geral, favorável à criação e implementação da FUP e respetivos instrumentos jurídicos propostos** nos termos ali expressos.

12. Existem, por sua vez, alguns aspetos pontuais constantes dos projetos de diplomas relativamente à **estrutura conceptual do próprio processo de implementação da FUP** que poderiam eventualmente ser **suscetíveis de ponderação**, tendo em vista a **otimização dos objetivos de ganho de eficiência**, num contexto de um maior aproveitamento das potencialidades dos sistemas tecnológicos e das sinergias entre entidades envolvidas, nomeadamente:

12.1. O **sistema informático** poderia **também enviar cópia da fatura ao armador**, por correio eletrónico ou outro meio eletrónico, por efeito do acionamento de um **trigger** aquando da **conclusão do processo de emissão**, ao invés de a mesma apenas ficar no sistema, disponível para consulta.

12.2. Tendo em consideração que o prazo de pagamento voluntário da FUP é contado a partir da **data da sua notificação**, essa **data efetiva**, e não apenas a de emissão da FUP por escala de navio, conforme constante da alínea b) do art.º 4.º da proposta de Portaria, **poderia ser comunicada a todas as autoridades envolvidas.**

III. CONCLUSÕES

13. Da análise efetuada aos projetos de diploma submetidos à sua apreciação, o parecer da AMT é favorável à criação e implementação da FUP nos termos ali expressos, na medida em que:

13.1. Está em **Compliance** em termos do **SIMPLEX+ 2016**, demais **normativo nacional** que visa a **simplificação, desburocratização**, clareza, **transparência** e **flexibilidade** dos **procedimentos administrativos**, e ainda as **orientações** da **política da UE**, quer no contexto específico do **sistema portuário**, quer do desenvolvimento da **Rede Transeuropeia de Transportes**.

13.2. Apresenta claros **impactes positivos** em termos da análise das **3 racionalidades** presentes na aplicação do modelo de **Regulação Económica de Elevada Qualidade**, ou seja, dos **investidores**, dos **profissionais / utilizadores / consumidores e/ou cidadãos** e a dos **contribuintes**

14. Assinalam-se, por sua vez, alguns aspetos pontuais das disposições relativas à **estrutura conceptual do próprio processo de implementação da FUP** que poderiam ser eventualmente ponderados com vista à otimização dos **ganhos de eficiência**, incidindo essencialmente sobre **notificações** a enviar ao **armador**, aquando da conclusão do processo de **emissão da FUP**, e às restantes **autoridades públicas** envolvidas, relativamente à **data de notificação** efetiva da FUP ao armador.

Lisboa, em 24 de novembro de 2016

Pel' O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

O Vice-Presidente do Conselho de Administração

Eduardo Lopes Rodrigues