

## PARECER N.º 31/AMT/2022

[versão não confidencial]

### I – DO OBJETO

1. A presente análise inscreve-se no cumprimento da missão da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus Estatutos, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e fundamenta-se nas atribuições previstas no n.º 1 do artigo 5.º, designadamente, zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e monitorizar e acompanhar as atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, e na alínea e) do n.º 4 do artigo 5.º dos referidos Estatutos
2. É objetivo da AMT criar um ambiente regulatório mais favorável e facilitador do desenvolvimento integrado e eficiente do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, bem como do investimento estruturante no tecido produtivo, de forma a promover o crescimento económico e do emprego e o desenvolvimento de uma mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável como expressão de cidadania.
3. A necessidade de “*assegurar o funcionamento eficiente dos mercados*” e “*a concorrência (...) entre os agentes mercantis*”, em linha com o previsto nas alíneas f) do artigo 81.º e a) do artigo 99.º, ambos da Constituição da República Portuguesa, bem como a defesa pela aplicação do princípio da equivalência no que se refere à relação custo-benefício entre a taxa e a prestação administrativa que visa compensar, constituem, igualmente, vetores que norteiam a atuação da AMT.
4. De referir que, e sem prejuízo da ponderação sobre a necessidade de reavaliação do enquadramento legislativo e regulamentar do setor marítimo-portuário, designadamente em vias navegáveis interiores<sup>1</sup>, a AMT tem defendido que a definição de procedimentos claros, objetivos e sistematizados de remessa de informação de entidades reguladas relevante é essencial para o exercício das respetivas obrigações legais e estatutárias,

---

<sup>1</sup> Através do ofício 3646-CA/2020, de 13 de agosto, a AMT recomendou ao Governo que “*que sejam desenvolvidas diligências no sentido de o enquadramento legal europeu relativo a vias navegáveis interiores ser aplicável a Portugal, designadamente promovendo a eliminação das exceções previstas nas diretivas, anteriormente não obstadas pelo país, bem como se iniciem os procedimentos para a elaboração da legislação nacional de transposição das mesmas para o ordenamento jurídico nacional*”, recomendação baseada, também, nas considerações transmitidas pela APDL pelo ofício 675/2020, de 31 de julho.

com o objetivo de melhor servir o interesse público e de ter em devida conta os interesses de todos os *stakeholders*.

5. Aliás, o modelo de regulação da AMT implica que a sua atuação pressuponha, em primeiro lugar, a aferição do enquadramento e da *compliance* com a legislação aplicável e, em segundo lugar, a contribuição para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que de algum modo o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, e tendo em conta, de forma integrada, diferentes racionalidades e interesses: investidores; profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e contribuintes.
6. A Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A. (APDL) apresentou, através do ofício 248/2022 de 10 de março de 2022, uma proposta de manter inalterados, para 2022, os valores das tarifas de circulação atualmente em vigor na Via Navegável do Douro (VND), tendo enviado os seguintes documentos:
  - Memória justificativa;
  - Proposta de regulamento de tarifas;
  - Contas Expl. por Tarifa\_2020-2022;
  - Relatório de consulta aos utilizadores;
  - Pronúncias dos operadores: AAMTD - Barcadouro, Casas do Côro, Companhia Turística do Douro, Douroacima, Douro River Táxi, Pipadouro, Viking Cruises e Waratah (Scenic Tours).

## II – ENQUADRAMENTO

7. Refere a APDL, na sua memória justificativa, o seguinte:
  - A política tarifária da VND, bem como o regulamento de tarifas que lhe está subjacente, foram aprovados pela AMT em 4 de maio de 2018, tendo entrado em vigor em 1 de agosto de 2018, com exceção da tarifa de utilização da via (TUV), que apenas começou a ser aplicada a partir de 1 de janeiro de 2019;
  - Esta política tarifária tem como principais objetivos: (i) garantir o equilíbrio económico da operação da VND, sem o recurso a subsídios à exploração, através da recuperação dos custos incorridos com as infraestruturas

disponibilizadas e serviços prestados aos utilizadores, assegurando a sustentabilidade da atividade no tempo em patamares de qualidade e segurança de acordo com os *standards* exigidos a nível europeu para as vias navegáveis interiores classificadas na rede core das RTE-T; (ii) aplicar o princípio do utilizador-pagador, fazendo corresponder a cada tarifa fixada um benefício claramente percebido pelos utilizadores; (iii) garantir equidade na distribuição dos encargos da operação por todos os utilizadores da VND; (iv) servir como instrumento de promoção ou inibição de determinados comportamentos por parte dos utilizadores, tendo em vista assegurar uma maior eficácia e eficiência da exploração da VND;

- A implementação desta política tarifária tem ocorrido de forma progressiva, estando inicialmente previsto suceder ao longo de um período de quatro anos, no final dos quais se pretende que a VND apresente um resultado operacional positivo, garantindo desse modo que os encargos com o funcionamento e manutenção corrente da infraestrutura são suportados pelos utilizadores da via. Essa implementação gradual obriga a uma avaliação anual dos impactos da sua implementação de modo a garantir que a mesma se mantém ajustada aos objetivos pretendidos para cada fase da mesma;
- Nesse sentido, verificou-se uma evolução da atividade e da receita mais favorável do que o inicialmente previsto para o primeiro ano de aplicação da política tarifária e, assim, procurando ir de encontro às preocupações dos operadores da VND, foi promovida, em 2019, uma primeira alteração tarifária que permitiu: (i) a atualização em baixa da tarifa de acostagem, com a redução de 60% do valor em vigor; (ii) a atualização, igualmente em baixa, da TUV, com a redução de 25% do valor constante no tarifário em vigor. Estas alterações são reavaliadas anualmente aquando da revisão do tarifário em vigor.

8. Contudo, acrescenta a APDL que:

- Em 2020, face ao impacto da pandemia de SARS-CoV-2 na operação da VND, que levou mesmo os operadores a suspenderem a atividade, o tarifário não sofreu qualquer atualização. Apenas se verificou uma redução de 30% nas Tarifas de Receção e Gestão de Águas Sanitárias do Regulamento de Tarifas de Receção e Gestão de Resíduos, com aplicação a partir de 1 de setembro de 2020;

- Face aos pedidos recebidos pelos vários operadores da VND, a APDL concebeu ainda um Plano de Contingência Económico-Financeiro no quadro da Pandemia de Covid-19 bem como medidas complementares de Apoio à Retoma Progressiva da Atividade Marítimo-Turística, entre as quais:
  - Diferimento do prazo de pagamento de faturas;
  - Negociação de planos de pagamento;
  - Isenção, nas situações aplicáveis, das contrapartidas financeiras dos Títulos de Utilização de Recursos Hídricos (TURH).
- Em 2021, verificou-se uma nova vaga de infeções associadas ao aparecimento de novas variantes do vírus SARS-CoV-2, a qual levou à imposição de novas limitações às atividades económicas e à circulação de pessoas, prejudicando a retoma da atividade turística;
- Tais restrições foram progressivamente levantadas em função da diminuição do número de casos de infeção e do aumento do grau de vacinação das populações, conduzindo a uma ligeira retoma do turismo fluvial;
- Para o ano 2022 permanece alguma incerteza quanto à evolução da pandemia e do conseqüente impacto no setor do turismo fluvial no rio Douro, embora se espere uma aceleração moderada da atividade marítimo-turística face a 2021;
- Assim, a APDL, não obstante o défice de exploração que aquela unidade de negócio continua a evidenciar, pretende manter inalterados os valores das tarifas em vigor em 2021 como forma de apoio à recuperação da atividade e da situação económica dos operadores da VND.

9. Adicionalmente, foram apresentados pela APDL os principais dados relativos à atividade da VND nos anos 2019, 2020 e 2021:

	2019	2020	2021
Nº Passageiros	1 645 133	226 333	279 151
- Passageiros em Barco Hotel	99 574	5 241	33 307
- Passageiros MT - Cruzeiros 1 dia	198 651	36 174	74 438
- Passageiros MT - Mesma Albufeira	1 336 452	174 940	160 897
- Passageiros em Embarcações de Recreio	10 456	9 978	10 509
Nº Acostagens	9 037	1 744	4 495

- Tempo médio acostagem (horas)	14,09	65,84	20,89
- Comprimento médio embarcações (metros)	63,48	57,50	65,05
Nº Eclusagens	16 456	5 299	9 379
- nº médio de passageiros	69,15	27,67	43,60
- nº médio de tripulantes	19,21	9,45	16,07

Fonte: APDL

10. Mais refere a APDL que:

- Em 2020, a atividade marítimo-turística na VND registou uma forte contração face ao ano anterior, em virtude das restrições impostas pela situação pandémica:
  - Observou-se uma diminuição de 86% no número de passageiros que circulou na VND, em especial nos passageiros em barco-hotel onde a quebra atingiu os 95%;
  - O número de acostagens realizadas decresceu 81%, embora o tempo médio das mesmas tenha aumentado significativamente uma vez que, não tendo os navios podido navegar durante largos períodos do ano, os tempos de imobilização em cais foram significativamente superiores;
  - O número de eclusagens realizadas apresentou uma redução de 70%, sendo também de assinalar a diminuição em 60% do n.º médio de passageiros por embarcação e em 51% do n.º médio de tripulantes.
- Os dados do movimento registado em 2021, evidenciam um aumento de 23% do número de passageiros transportados em comparação com o ano anterior. Este incremento fica a dever-se ao crescimento observado nos segmentos barco-hotel e cruzeiros de 1 dia, que transportaram, respetivamente, cerca de seis vezes mais e duas vezes mais passageiros que em 2020. Já os passageiros em cruzeiros na mesma albufeira registaram uma diminuição de 8% face ao ano transato;
- O número de acostagens realizadas em 2021 revela-se cerca de duas vezes e meia superior ao ano anterior fruto da retoma do movimento de embarcações. Consequentemente, o tempo médio de acostagem apresenta uma quebra de 70%.
- O número de eclusagens cresceu 77% face a 2020, mas continua significativamente abaixo do volume registado em 2019.

11. No que se refere à projeção da atividade da VND para 2022, a APDL considera:

- Respeitando as orientações da AMT no âmbito da implementação da política tarifária para a Via Navegável do Douro, a APDL, no âmbito da consulta sobre a proposta de atualização tarifária para 2022, solicitou aos utilizadores da VND as suas estimativas de atividade para 2021 e previsões para 2022.
- Dos 101 (cento e um) utilizadores consultados, apenas 8 (oito) responderam à consulta e, desses, dois não apresentaram estimativas de atividade invocando o elevado grau de imprevisibilidade que o atual contexto acarreta. No Relatório da Consulta aos Utilizadores, que se remete juntamente com a presente memória justificativa, apresenta-se uma análise mais detalhada à informação prestada pelos mesmos; não obstante, as respostas rececionadas indiciam a expectativa de recuperação da atividade marítimo-turística em 2022, mantendo-se, ainda assim, abaixo dos níveis pré-pandemia.
- Assim, na formulação da uma estimativa de ganhos e gastos para 2022, a APDL assumiu que a atividade marítimo-turística na VND venha a registar um crescimento médio global de aproximadamente 50% face a 2021, ficando ainda aquém do nível de atividade e receita observados antes da pandemia.

12. Mais refere a APDL que o regulamento de tarifas da VND prevê a cobrança das tarifas de eclusagem, de utilização da via e de acostagem:

- A primeira tem como contrapartida o serviço prestado aos utilizadores pelo sistema de eclusas de navegação ao longo da via navegável e corresponde às atividades de gestão, operações e manutenção corrente por forma a assegurar a sua disponibilidade, operacionalidade e qualidade do serviço prestado;
- A segunda tem como contrapartida o serviço prestado aos utilizadores pelos sistemas gerais relativos à utilização do canal de navegação do rio Douro e corresponde às atividades de planeamento e gestão do tráfego fluvial, de monitorização e informação das condições navegação, de verificação e manutenção do assinalamento fluvial, de comunicações de tráfego, e de hidrografias e dragagens por forma a assegurar a operacionalidade e segurança da via navegável e qualidade do serviço prestado;
- A terceira tem como contrapartida o serviço prestado aos utilizadores pelos sistemas de infraestruturas e equipamentos de acostagem de embarcações existentes na via navegável e corresponde às atividades de gestão das

acostagens e estacionamento das embarcações, de reabilitação, conservação e manutenção das infraestruturas e equipamentos de acostagem por forma a assegurar a operacionalidade e segurança dos mesmos e a qualidade do serviço prestado-

13. São ainda apresentados os meios humanos alocados à prestação dos serviços e disponibilização das infraestruturas e os investimentos realizados e previstos, sendo que quanto aos pressupostos de custos e receitas é referido o seguinte:
- Os custos e receitas apresentados para o ano 2020 correspondem a valores reais;
  - Os custos e receitas apresentados para o ano 2021 correspondem a valores estimados, tendo por base os valores reais registados até julho de 2021 e os valores inscritos no orçamento 2021 para os restantes meses;
  - Os custos e receitas apresentados para o ano 2022 correspondem a valores previsionais com base no Plano de Atividades e Orçamento 2022-2024 da APDL.
14. A conta de exploração por tarifa apresentada no anexo I à memória justificativa pressupõe uma repartição de custos que obedece aos seguintes princípios: (i) os consumos foram repartidos pelas diferentes tarifas de acordo com o histórico de gastos das atividades inerentes a cada serviço; (ii) os gastos que decorrem exclusivamente da disponibilização de um determinado serviço foram imputados na sua totalidade à tarifa correspondente; (iii) os gastos comuns foram repartidos pelas diferentes tarifas tendo em conta a análise do histórico de gastos de operação e manutenção imputável a cada um dos serviços prestados; (iv) os gastos com os 13 colaboradores da APDL diretamente afetos à gestão da VND foram imputados às diferentes tarifas atendendo ao histórico de tempos despendidos pelas unidades orgânicas com as tarefas inerentes à disponibilização de cada um dos serviços prestados; (v) os gastos gerais de gestão correspondem a um conjunto de serviços partilhados que são prestados pelos serviços centrais da APDL às diferentes unidades de negócio.

No caso da VND a sua imputação às diferentes tarifas obedeceu igualmente a uma análise do histórico de tempos despendidos pelos serviços centrais com atividades relacionadas com cada um dos serviços prestados; (vi) os gastos de apoio correspondem a serviços comuns (comunicações, redes, licenças de software, TIC's,



etc.) que são assegurados centralmente e cujos gastos são imputados às diferentes unidades de negócio de acordo com a sua utilização efetiva.

15. Quanto ao impacto da proposta tarifária na rentabilidade da VND é referido que:

- O ano 2020 ficou indelevelmente marcado pelo eclodir da pandemia de SARS-CoV-2, a qual conduziu à suspensão da atividade marítimo-turística na VND a partir do mês de março, tendo a mesma sido retomada, ainda que de forma ténue, no mês de julho.
- Assim, verificou-se uma redução da receita tarifária de 49% face a 2019 e o consequente agravamento do défice de exploração que mais do que triplicou no período, atingindo 1,8 milhões de euros.
- Em 2021, não obstante as oscilações na receita das diferentes tarifas, estima-se que o total dos rendimentos de exploração atinja um valor próximo do registado em 2020.
- Já os gastos de exploração deverão conhecer um incremento de 14% face ao ano anterior, motivado, em grande medida, pelo aumento dos gastos com a recolha de resíduos e limpeza dos cais, bem como dos gastos de conservação e manutenção do canal de navegação.
- Deste modo, o défice de exploração deverá sofrer um agravamento de 24% em comparação com 2020, atingindo os 2,2 milhões de euros.
- Em 2022 é expectável qua a atividade marítimo-turística na VND prossiga uma trajetória de recuperação, apesar das incertezas que subsistem sobre a evolução do contexto pandémico.
- Assim, prevê-se um crescimento da receita de 52% face a 2021, enquanto os gastos da operação apenas deverão aumentar 3%.
- Tal cenário deverá permitir reduzir o défice de exploração em 23%, para 1,7 milhões de euros, retomando-se a trajetória de convergência para o objetivo de obtenção do equilíbrio económico da exploração da VND.
- Não obstante, o prazo para a implementação de uma política tarifária que permita alcançar aquele objetivo, terá de se prolongar para além do inicialmente previsto.



16. No que diz respeito ao impacto da proposta tarifária na rentabilidade por tarifa é referido que:

- Nos anos 2020 e 2021 assistiu-se a um agravamento dos resultados de exploração das tarifas da VND por força dos efeitos que a situação sanitária impôs à atividade marítimo-turística.
- Para 2022, é esperado um crescimento da atividade, com reflexo ao nível da receita tarifária, permitindo perspetivar uma redução dos défices de exploração da tarifa de eclusagem em 52% e da tarifa de acostagem em 18%.
- A atividade associada à TUV deverá registar um ligeiro agravamento do défice de 10%, em função de um expectável aumento dos gastos com a manutenção do canal de navegação, nomeadamente ao nível das dragagens e da sinalização.

17. Em conclusão:

- Durante ano 2021 verificou-se um progressivo alívio das restrições impostas à atividade marítimo-turística.
- Espera-se, portanto, que em 2022 seja retomada a trajetória de crescimento sustentado da atividade, sendo, contudo, difícil de prever quando a mesma poderá atingir níveis idênticos aos registados antes da pandemia.
- Assim, apesar de se continuar a registar um elevado défice de exploração da unidade de negócio VND, a APDL entende não estarem ainda reunidas condições para prosseguir com a implementação da política tarifária aprovada pela AMT, a qual prevê um aumento gradual das tarifas até ser atingido o equilíbrio de exploração daquela infraestrutura.
- Esta decisão traduz um inequívoco sinal de apoio à recuperação da atividade marítimo-turística e dos operadores da VND.
- Deste modo, para 2022, propõe-se a manutenção dos valores das tarifas em vigor em 2021, os quais englobam já uma redução de 60% na Tarifa de Acostagem e de 25% na Tarifa de Utilização da Via.

18. Adicionalmente, considerando que:

- Desde o início da aplicação da política tarifária da VND, em 2018, não foi ainda possível proceder a qualquer das atualizações de tarifas contempladas pela mesma;
- Pelo contrário a única atualização tarifária realizada ocorreu em 2019 e consistiu numa redução das tarifas de acostagem e de utilização da via, dada a evolução mais favorável da atividade face ao inicialmente previsto;
- A situação pandémica vivida gerou impactos profundos na atividade marítimo-turística da VND, gerando reduções da procura de cerca de 80% durante os anos 2020 e 2021, e não estando os efeitos da mesma ainda totalmente dissipados;
- O objetivo de garantir o equilíbrio económico da operação da VND ainda se encontra longe de ser alcançado, prevendo-se que durante o ano 2022 o défice de exploração venha a atingir 1,7 milhões de euros;

vem a APDL propor que o período de referência para plena implementação da política tarifária da VND seja estendido até 2026, sem prejuízo da avaliação anual dos impactos da mesma, quer ao nível dos utilizadores, quer ao nível da autoridade portuária.

### III – ANÁLISE

19. A implementação da nova política tarifária da VND tem permitido a aplicação de alguns dos princípios e regras gerais orientadores da transparência financeira e autonomia dos portos preconizadas no Regulamento (UE) 2017/352, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017, que estabelece o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos que visam a promoção da competitividade, visando a melhoria da qualidade e do desempenho da infraestrutura portuária, bem como o aumento da sua produtividade e a promoção de uma progressiva harmonização entre o custo das diversas operações e os respetivos valores de cobrança considerados no tarifário.
20. Concretamente, o artigo 13.º do referido Regulamento (UE) 2017/352, estabelece que:
  1. *Os Estados-Membros asseguram que seja cobrada uma taxa de utilização da infraestrutura portuária. Este facto não impede os prestadores de serviços portuários que utilizam a infraestrutura portuária de cobrarem taxas pelos serviços portuários.*

2. O pagamento das taxas de utilização da infraestrutura portuária pode ser integrado noutros pagamentos, designadamente no das taxas dos serviços portuários. Nesse caso, a entidade gestora do porto deve certificar-se de que o montante da taxa de utilização da infraestrutura portuária é facilmente identificável pelo utente da infraestrutura portuária.

3. A fim de contribuir para um sistema eficiente de tarifação da infraestrutura, a estrutura e o nível das taxas de utilização da infraestrutura portuária são determinados em função da estratégia comercial e dos planos de investimento do porto em questão, e devem respeitar as regras da concorrência. Se for caso disso, essas taxas devem respeitar também os requisitos gerais definidos no quadro da política portuária geral do Estado-Membro em questão.

4. Sem prejuízo do n.º 3, as taxas de utilização da infraestrutura portuária podem variar, de acordo com a estratégia económica e com a política de ordenamento do território do porto em questão, nomeadamente em relação a certas categorias de utentes, ou a fim de promover uma utilização mais eficiente da infraestrutura portuária, o transporte marítimo de curta distância ou um nível elevado de desempenho ambiental, de eficiência energética ou de eficiência carbónica das operações de transporte. Os critérios para essa variação devem ser transparentes, objetivos e não discriminatórios, e devem ser conformes com o direito da concorrência, incluindo as regras relativas aos auxílios estatais. As taxas de utilização da infraestrutura portuária podem ter em conta os custos externos e podem variar também em função das práticas comerciais.

5. A entidade gestora do porto, ou a autoridade competente, assegura que os utentes do porto e os seus representantes ou associações de utentes do porto sejam informados a respeito da natureza e do nível das taxas de utilização da infraestrutura portuária. A entidade gestora do porto, ou a autoridade competente, assegura que os utentes da infraestrutura portuária sejam informados das alterações da natureza ou do nível das taxas de utilização da infraestrutura portuária pelo menos dois meses antes da data em que essas alterações devam produzir efeitos. A entidade gestora do porto, ou a autoridade competente, não é obrigada a divulgar diferenciações das taxas que resultem de negociações individuais.

6. *Em caso de reclamação formal e mediante pedido, a entidade gestora do porto faculta à autoridade relevante do Estado-Membro em questão as informações a que se referem os n.ºs 4 e 5 e todas as informações relevantes sobre os elementos que servem de base à determinação da estrutura e do nível das taxas de utilização da infraestrutura portuária. Mediante pedido, essa autoridade faculta as informações à Comissão.”*

21. Apesar do Regulamento (UE) 2017/352, conjugado com o Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro, que veio assegurar a execução na ordem jurídica interna das obrigações decorrentes do mesmo Regulamento, apenas ser aplicável aos portos marítimos do Continente integrados na Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T), a VND, para além de integrar a RTE-T<sup>2</sup>, encontra-se inserida na área de jurisdição da APDL, cuja principal infraestrutura portuária, ou seja o porto de Leixões, também integra a RTE-T e sendo-lhe aplicável o referido normativo da UE e nacional, pelo que se considera pertinente a implementação das respetivas medidas também ao tarifário da VND, designadamente tendo em conta que envolve taxas de acesso e utilização de infraestruturas de natureza portuária.
22. O Regulamento da VND, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 344-A/98, de 6 de novembro, é a principal ferramenta reguladora da navegação fluvial que se pratica no rio Douro, definindo as normas que a disciplinam, mas também o pagamento de taxas pela circulação de embarcações. Por outro lado, nos termos do Decreto-Lei n.º 335/98, de 3 de novembro, e do Decreto-Lei n.º 83/2015, de 21 de maio, compete à APDL a *“fixação das taxas a cobrar pela utilização dos portos e da via navegável do rio Douro e dos serviços neles prestados e pela ocupação de espaços dominiais ou destinados a atividades comerciais ou industriais”*<sup>3</sup>.
23. Dada a especificidade da VND, a AMT não incluiu a sua análise no âmbito e termos da Deliberação n.º 1025/2018, de 21 de setembro, que aprova as *“Linhas de Orientação para a implementação da alínea e) do n.º 4 do artigo 5.º dos estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio”*, disponível no sítio da AMT na internet<sup>4</sup>, tendo em conta os circunstancialismos específicos em causa, que a diferenciam da atividade dominante da movimentação de

---

<sup>2</sup> [http://douro.apdl.pt/f?p=100:6:4644844464136:::6:P6\\_PAGINA:VIA\\_NAV\\_LOC](http://douro.apdl.pt/f?p=100:6:4644844464136:::6:P6_PAGINA:VIA_NAV_LOC)

<sup>3</sup> Alínea e) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 335/98, de 3 de novembro, na versão que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 83/2015, de 21 de maio.

<sup>4</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/1772/deliberação\\_1025/2018\\_21\\_setembro](http://www.amt-autoridade.pt/media/1772/deliberação_1025/2018_21_setembro)

cargas nos portos comerciais, ainda que se considere que, tendencialmente, se possa chegar a uma harmonização de critérios.

24. Considera-se que são aplicáveis os mesmos princípios gerais, tais como a promoção da competitividade dos portos nacionais, a melhoria da qualidade e do desempenho da estrutura portuária o aumento da sua produtividade e a promoção de uma progressiva harmonização entre o custo das diversas operações e os respetivos valores de cobrança considerados no tarifário.
25. Neste âmbito, a análise da AMT foi norteadada por princípios e regras gerais, designadamente:
- Não discriminação: garantir a inexistência de discriminação entre os utilizadores, sem prejuízo da possibilidade de modulação de taxas por motivos de interesse público e geral.
  - Diferenciação dos serviços e das taxas: (i) possibilidade de fixação de taxas diferenciadas, em função da capacidade e/ou congestionamento da VND, da qualidade e do âmbito desses serviços e dos respetivos custos ou de qualquer outra justificação objetiva e transparente; (ii) possibilidade de diversificação da qualidade e âmbito de determinados serviços ou de acesso aos mesmos por utilizadores, com o objetivo de prestar serviços personalizados; (iii) possibilidade de determinação de critérios pertinentes, objetivos e transparentes e não discriminatórios, quando o número de utilizadores interessados for superior ao número de utilizadores possível, devido a limitações de capacidade e questões de segurança.
  - Participação: o funcionamento do sistema e da estrutura de tarifação e, se necessário, da qualidade dos serviços prestados deve estar ínsito em regulamento e sujeito a consulta pública nos termos da lei.
26. Por outro lado, de acordo com o Código do Procedimento Administrativo<sup>5</sup>, a AMT deve ter em conta diversos princípios gerais da atividade administrativa, como sejam:
- Artigo 4.º - *“Princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos - Compete aos órgãos da Administração Pública prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”*.

---

<sup>5</sup> Aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

- Artigo 5.º - *“Princípio da boa administração - A Administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade”.*
  - Artigo 7.º - *“Princípio da proporcionalidade – 1) Na prossecução do interesse público, a Administração Pública deve adotar os comportamentos adequados aos fins prosseguidos. 2) As decisões da Administração que colidam com direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afetar essas posições na medida do necessário e em termos proporcionais aos objetivos a realizar”.*
27. Importa referir que se encontra concluído e em fase de audiência dos interessados, o processo de monitorização da implementação do regulamento tarifário da VND, relativo aos procedimentos efetuados pela entidade visada no exercício de 2020.
28. Preliminarmente, poder-se-á referir que, em relação aos dados requeridos no âmbito desta análise, a APDL enviou a informação solicitada com referência ao exercício de 2020, tendo-se considerado que a informação remetida em 9 de novembro de 2021 era suficiente para iniciar a referida monitorização do exercício em referência.
29. No que se refere às análises já efetuadas, é possível adiantar algumas constatações que foram levadas em conta na resposta ao pedido de aprovação do tarifário da VND para o exercício de 2022.
30. Por um lado, no que se refere à separação contabilística da atividade da VND relativa à gestão da APDL de outras infraestruturas portuárias, constatou-se que a APDL apresenta contas de exploração individuais para cada uma das unidades de negócio (Porto de Leixões, Porto de Viana do Castelo e Via Navegável do Douro). No entanto, e apesar do recomendado em pareceres anteriores, a APDL continua a não disponibilizar um balancete analítico por tarifa, por ainda não ter implementado um sistema contabilidade de custos, que permita o apuramento dos gastos e proveitos por tarifa em cada uma das unidades de negócio. Neste sentido considera-se que se deve caminhar progressiva, mas determinantemente, no sentido da implementação do referido sistema.
31. Por outro lado, no que se refere ao processo de consulta aos utilizadores, como constatado nos processos de consulta já efetuados, e em linha com a recomendação anterior, entende-se que o mesmo poderá ser melhorado, no sentido de permitir recolher mais e melhor informação.
32. No que se refere à modulação das tarifas e aos resultados da exploração da VND (global e por tarifa), da análise já efetuada, importa referir:

- Foi possível constatar, preliminarmente, que a modulação das tarifas da VND, no exercício de 2020, não permitiu a recuperação dos custos incorridos nesse exercício, tendo dado origem a um resultado de exploração deficitário;
  - As modulações ocorridas inserem-se numa política de promoção da atividade da VND, por via da implementação de uma política tarifária que, por um lado, promova a gradual recuperação dos custos incorridos ao longo do tempo, permitindo assim aos utilizadores uma adaptação gradual aos aumentos tarifários e que, por outro lado, permita a recuperação dos custos incorridos pela APDL, e consequentemente a viabilidade económico-financeira da gestão VND;
  - Dentro do quadro descrito é ainda necessário considerar o surgimento da pandemia de Covid-19, que veio provocar uma alteração profunda nos pressupostos da atividade em 2020 e 2021, levando a APDL a manter em 2022 as tarifas aprovadas para 2019.
33. Feita esta introdução, e no que se refere a 2022, no que respeita à fundamentação da proposta e face aos dados apresentados, considera-se que foram remetidos os dados disponíveis neste momento, nomeadamente os custos e as receitas subjacentes à maioria das taxas propostas, repercutindo as mesmas, os custos previsionais a incorrer pela APDL nos serviços a prestar e na disponibilização de infraestruturas aos utilizadores.
34. Considerando a estimativa da conta de exploração por tarifa da VND, para o exercício de 2022, apresentada pela APDL no âmbito da proposta de regulamento de tarifas da VND para 2022, aquela apresenta a mesma tendência do que nos anos anteriores, i.e., um resultado global e por tarifa deficitário, e que não permitirá a recuperação dos custos incorridos pela APDL na gestão da VND.
35. Ao propor a manutenção dos montantes das tarifas para 2022, a APDL propõe-se manter a atividade da VND dentro dos padrões de qualidade e segurança de referência, sem aumentar os custos para os utilizadores.
36. Neste sentido considera-se que a proposta de manutenção dos montantes das tarifas em 2022, é adequada, atenta a realidade atual e as recomendações efetuadas pela AMT nos anteriores pareceres e relatórios de monitorização relativos à política tarifária da VND, apenas com uma ressalva que se prende com a acumulação de défices sucessivos da exploração da VND, que impossibilitarão a libertação de meios



financeiros para fazer face a manutenções e investimentos que garantam a segurança e qualidade da infraestrutura, para o que deverão ser equacionadas fontes alternativas, sem prejuízo da gestão e exploração das outras unidades de negócio da APDL.

37. De qualquer modo, afigura-se que as tarifas propostas mantêm o objetivo de recuperar os custos associados à disponibilização de estruturas e serviços concretos, reservados a uma determinada atividade económica permitindo que os encargos tidos com os serviços prestados ao cidadão, mesmo que disponibilizados pelo Estado, possam ser ressarcidos por via da cobrança dessas tarifas.
38. Por outro lado, considera-se que se trata de uma medida que pode ter impactos positivos na atividade económica ou, pelo menos, reduzir os impactos negativos causados pela atual situação pandémica e da qual não se vislumbra que possam resultar impactos negativos além dos gerados pela pandemia.
39. Por fim, tendo em conta o anteriormente exposto, considera-se que a proposta de manutenção das tarifas apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável no que se refere ao equilíbrio entre as diferentes racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro, através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção deste equilíbrio através do necessário acompanhamento da execução regulamentar.

#### **IV – CONCLUSÕES**

40. Em conclusão, a AMT aprova a proposta de regulamento de tarifas da VND para 2022 por considerar que a mesma é adequada ao controlo da situação provocada pela pandemia de Covid-19 e, não perspetivando qualquer atualização no valor das taxas, contribui para a promoção do aumento da atividade fluvial na VND.
41. Concordando igualmente com a proposta da APDL, alinhada com o recomendado no Relatório de monitorização do exercício de 2020, de que o período de referência para plena implementação da política tarifária da VND seja estendido até 2026, sem prejuízo da avaliação anual dos impactos da mesma, quer ao nível dos utilizadores, quer ao nível da autoridade portuária.
42. Recomenda-se ainda o prosseguimento da implementação das recomendações efetuadas no âmbito da aprovação do regulamento de tarifas, em 2018 e dos Relatórios



de Monitorização da Implementação do Regulamento de Tarifas da VND dos exercícios de 2018, 2019 e 2020.

Lisboa, 21 de abril de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino