

## INFORMAÇÃO

[versão não confidencial]

**ASSUNTO: Projeto de regulamento de tarifas da Via Navegável do Douro – Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A.**

### I - INTRODUÇÃO

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<sup>1</sup>, (“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 tem como base as atribuições previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos referidos Estatutos, 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 a monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais.
2. É objetivo da AMT criar um ambiente regulatório mais favorável e facilitador do desenvolvimento integrado e eficiente do *Ecossistema 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 sustentável como expressão de cidadania.
3. Nesse sentido, a promoção da competitividade do setor portuário é uma das linhas mestras da atuação da AMT, desde logo porque o Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro, ainda que emitido noutro contexto, estabelece que o Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente é um instrumento de desenvolvimento dos portos que deve contribuir para alcançar uma quota significativa no mercado internacional de serviços portuários, melhorar o desempenho da estrutura portuária, bem como melhorar a sua produtividade.

---

<sup>1</sup> Retificado pela Declaração de Retificação n.º 33/2014, de 7 de julho e alterada pelo Decreto-Lei n.º 18/2015, de 2 de fevereiro.

4. Por outro lado, existe a necessidade de “assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas” e “a concorrência salutar entre os agentes mercantis” tal como previsto na alínea f) do artigo 81.º e alínea a) do artigo 99.º, ambos da Constituição da República Portuguesa, bem como de pugnar pela aplicação do princípio da equivalência no que se refere à relação custo-benefício entre a taxa e a prestação administrativa que esta visa compensar.
5. A AMT tem defendido, e sem prejuízo da ponderação sobre a necessidade de reavaliação do enquadramento legislativo e regulamentar do setor marítimo-portuário, designadamente o relativo às vias navegáveis interiores, que a definição de procedimentos claros, objetivos e sistematizados de envio de informação de entidades reguladas é essencial para o exercício das respetivas obrigações legais e estatutárias, tendo sempre presente o objetivo de melhor servir o interesse público sem olvidar os interesses de todos os *stakeholders*.
6. 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, contribuir 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.
7. A Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A. (“APDL”) apresentou a sua proposta de política tarifária para a Via Navegável do Douro (“VND”) à AMT a 28-11-2016<sup>2</sup>, tendo prestado esclarecimentos a 30 de maio de 2017<sup>3</sup> e a 23 de junho de 2017<sup>4</sup>.
8. A 18 de janeiro de 2018, a APDL remeteu novamente o processo completo<sup>5</sup> constando da documentação os seguintes elementos:
  - Proposta de regulamento de tarifas da VND, na versão revista e aditada em 2017 e 2018;
  - Memória Justificativa da Política Tarifária da VND 2018-2021 (“Memória Justificativa”) e respetivos anexos (demonstração de resultados previsional 2016 e 2017 da VND, dados estatísticos usados na determinação de tarifas na VND,

<sup>2</sup> Cfr. Ofício n.º 3691/2016.

<sup>3</sup> Cfr. Ofício n.º 908/2017.

<sup>4</sup> Cfr. Ofício n.º 1067/2017.

<sup>5</sup> Cfr. Ofício n.º 109/2018.

análise dos rendimentos e gastos por taxa da VND, impactos da nova política tarifária no volume de negócios dos operadores), na versão revista e aditada em 2017 e 2018;

- Ofícios de auscultação aos operadores, documentação enviada e respetivas pronúncias, em 2016 e 2017, incluindo consultas através de publicação no sítio da internet e em Diário da República, ao abrigo do artigo 101.º do Código do Procedimento Administrativo.

## II - ENQUADRAMENTO

### Memória Justificativa

9. Consta da Memória justificativa que 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 não só as normas que disciplinam a navegação, mas também o pagamento de taxas pela circulação de embarcações.
10. Com o Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, ampliou-se o conceito de “taxa de circulação” de forma a permitir a cobrança de serviços e usos efetivamente prestados/utilizados aos/pelos utentes da VND, como sejam a utilização do canal de navegação sem transposição das eclusas de navegação, os serviços de assinalamento e gestão do tráfego fluvial, bem como a acostagem e estacionamento de embarcações.
11. No entanto, é assinalada a falta de regulamentação, sendo que apenas se procede à cobrança de taxas de utilização das eclusas de navegação, nos termos da Portaria n.º 440/99, publicada em Diário da República, 2ª série, n.º 99, de 28 de abril, cujos valores nunca foram atualizados.
12. Assim, 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, no uso da competência para *“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>6</sup>, a APDL veio apresentar uma nova política tarifária com os seguintes objetivos<sup>7</sup>:
  - Garantir o equilíbrio da exploração através da recuperação dos custos incorridos com as infraestruturas disponibilizadas e serviços prestados aos utilizadores;

<sup>6</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>7</sup> Os objetivos estão em linha com os objetivos subjacentes às orientações emitidas, a 31 de agosto de 2017, pela AMT e dirigidas às administrações portuárias, quanto aos portos comerciais do Continente, no que se refere à elaboração e avaliação dos regulamentos tarifários daquelas entidades.

- Aplicar o princípio do utilizador-pagador, fazendo corresponder a cada taxa um benefício percebido pelos utilizadores;
  - Garantir equidade na distribuição dos encargos da operação por todos os utilizadores; e
  - Assegurar uma maior eficácia e eficiência da exploração.
13. Para este efeito, segundo a APDL, a metodologia utilizada pretendeu:
- Identificar, para cada taxa, as contrapartidas de serviços prestados;
  - Afetar, a cada taxa, os encargos diretos a ela associados, assim como os encargos indiretos, incluindo os encargos gerais de administração<sup>8</sup>, de acordo com critérios de repartição explicitamente definidos;
  - Elaborar contas de exploração para cada taxa, de forma a identificar e discriminar os respetivos proveitos e custos (diretos e indiretos); e
  - Admitir a não existência de subsídios à exploração na elaboração da conta de exploração por taxa.
14. Tal como consta da Memória Justificativa, a APDL refere que pretende atingir o equilíbrio económico e financeiro da exploração na VND em quatro anos, excluindo do cálculo do valor das taxas, os gastos com depreciações e amortizações, resultantes de investimento e de financiamento. Pois, caso a recuperação destes gastos estivesse incluída nas taxas, tal implicaria um agravamento das mesmas na ordem dos 200%.
15. Assim, a APDL pretende que a VND fique sujeita às seguintes taxas:
- Tarifa de eclusagem: tarifa já existente, visa recuperar os custos associados à gestão, operação e manutenção corrente das eclusas de navegação;
  - Tarifa de utilização da via: visa recuperar os custos associados à manutenção do canal de navegação e à gestão do tráfego fluvial; e

---

<sup>8</sup> A APDL conta com diversas unidades orgânicas para gerir a VND:

- Divisão de Controlo da Navegação e Promoção, que tem a missão de assegurar o controlo, planeamento e exploração eficiente do tráfego fluvial na VND, garantir as condições de navegabilidade bem como promover e incentivar a navegação nesta via navegável e as atividades relacionadas com a navegação.
- Divisão de Gestão das Infraestruturas e Monitorização, que tem a missão de assegurar a gestão eficiente dos assuntos relacionados com a construção, conservação, reabilitação, funcionamento e segurança do canal navegável e das infraestruturas e equipamentos de apoio à navegação na VND, bem como garantir um serviço de monitorização permanente de apoio a todas as atividades desenvolvidas nesta via navegável.
- Divisão de Gestão Dominial e Administrativa, que tem a missão de assegurar a gestão eficiente do domínio hídrico e respetivos bens integrados na área de jurisdição da APDL sobre a VND, bem como garantir um serviço de atendimento externo multicanal integrado e assegurar o apoio técnico-administrativo às atividades da VND que não estiverem cometidas a outros serviços.

- Tarifa de acostagem: visa recuperar os custos associados à manutenção e conservação das infraestruturas e equipamentos fluviais, bem como à gestão das acostagens e estacionamento.
16. Na Memória Justificativa, a APDL propõe, ainda, a criação de outras tarifas e taxas, nomeadamente tarifas de exploração, associadas a serviços prestados, taxas de utilização do domínio público e tarifas de outros serviços prestados, *“com o objetivo de cobrar aos utilizadores da VND o fornecimento de bens e serviços que, atualmente, são prestados de forma gratuita”*, as quais serão fixadas em regulamentação a publicar autonomamente. Assim, estas tarifas e taxas não constam do presente projeto de regulamento de tarifas.
17. No preâmbulo do Regulamento n.º 586/2017, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 213, de 6 de novembro de 2017, é estabelecido que:
- *“O presente regulamento tem como objetivo promover uma repartição equitativa do esforço exigível aos diferentes utilizadores da Via Navegável do Douro, sendo tal objetivo materializado através do princípio do utilizador-pagador;*
  - *As tarifas nele constantes foram definidas com o intuito de não estabelecer discriminações injustificadas entre os utilizadores;*
  - *Sem prejuízo do referido no ponto anterior, a APDL poderá proceder à modulação das tarifas por motivos de interesse público e geral, nomeadamente de ordem ambiental, de capacidade ou do grau de congestionamento da via navegável, desde que os critérios adotados sejam pertinentes, objetivos e transparentes;*
  - *A APDL poderá estabelecer tarifas específicas pela prestação de serviços específicos e personalizados solicitados pelos utilizadores.”*

#### **Projeto de regulamento de tarifas da VND**

18. O projeto de regulamento de tarifas da VND, submetido a parecer pela APDL, inicia-se com uma secção de disposições gerais, a qual determina, entre outros, a aplicação do IVA às tarifas incluídas no regulamento e a forma de cobrança das mesmas, seguindo-se uma secção relativa às tarifas de circulação e uma secção relativa às tarifas de exploração, embora estas últimas não sejam fixadas pelo presente regulamento, como atrás referido.
19. O artigo 7.º determina a implementação da *“tarifa de circulação”*, que é composta pelas seguintes taxas:

#### Tarifa de eclusagem (artigo 8.º)

20. Segundo a APDL, a taxa de eclusagem *“tem como contrapartida o serviço prestado aos operadores 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”*.
21. No âmbito da tarifa de circulação, a taxa de eclusagem é a única que tem vindo a ser cobrada desde 1999, embora nunca tenha sido atualizada desde essa data.
22. O serviço de gestão, operação e manutenção das eclusas é assegurado pela EDP Produção, S.A. (“EDP”), sendo a APDL responsável por suportar 50% dos gastos com a operação e manutenção corrente das eclusas.
23. A APDL apresenta, na Memória Justificativa, dados para o período 2008-2015 relativos aos proveitos associados à utilização de eclusas e aos custos associados ao contrato com a EDP sendo possível observar que em todos os anos os custos foram superiores aos proveitos, com exceção dos anos de 2014 e 2015. No entanto, o contrato com a EDP não inclui a totalidade dos custos associados à utilização das eclusas pois é, ainda, necessário contabilizar os custos indiretos, relacionados com a disponibilidade e uso de meios humanos e operacionais para a gestão e apoio ao serviço das eclusas.
24. Neste sentido, a APDL propõe uma atualização faseada do valor da taxa de utilização de eclusas em 43%, alinhada com a evolução do índice de preços no consumidor entre 1999 e 2015. Esta atualização será implementada ao longo de quatro anos, de acordo com o quadro que consta na Memória Justificativa, tendo como objetivo recuperar apenas os gastos de exploração corrente, associados ao contrato com a EDP e os custos indiretos, não visando a recuperação dos gastos relativos a depreciações e amortizações, de investimentos necessários à modernização do sistema de eclusas ou as despesas de manutenção fora do contrato com a EDP.
25. Para o cálculo da taxa, a APDL teve em conta diversos pressupostos, nomeadamente os gastos e os rendimentos alocados aos serviços inerentes àquela taxa e o respetivo histórico e estimativas de evolução. Esta informação quantificada está discriminada na Memória Justificativa.

#### Tarifa de utilização da via (artigo 9.º)

26. Segundo a APDL, a taxa de utilização da via pretende ser a *“contrapartida [do] 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 de 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 a qualidade do serviço prestado”.*

27. A APDL pretende começar a recuperar os custos associados à utilização da VND, passando a cobrar uma contrapartida ao utilizador do canal de navegação, concretizando, assim, o princípio do utilizador-pagador.
28. Também neste caso se pretende implementar a política tarifária ao longo de quatro anos. Após a determinação do montante da taxa de utilização da VND, o qual teve em conta diversos pressupostos, nomeadamente os gastos e rendimentos associados e alocados aos serviços inerentes àquela taxa, o respetivo histórico e as estimativas de evolução, a APDL propõe que esta taxa seja implementada à razão de 25% daquele montante em cada um dos quatro anos do período de referência.

#### Tarifa de acostagem (artigo 10.º)

29. Segundo a APDL, a taxa de acostagem pretende ser a *“contrapartida [do] 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”.*
30. A APDL propõe, igualmente, uma implementação progressiva ao longo de quatro anos, tendo em conta diversos pressupostos, nomeadamente os gastos e os rendimentos associados e alocados aos serviços inerentes àquela taxa, o respetivo histórico e as estimativas de evolução, de modo a permitir aos operadores a incorporação desta taxa nos seus modelos de negócio.

#### **Outras tarifas**

31. A APDL propõe a criação futura de tarifas de exploração, associadas a serviços prestados, taxas de utilização do domínio público e tarifas por outros serviços prestados, com o objetivo de cobrar o fornecimento de bens e serviços que, atualmente, são prestados de forma gratuita. No entanto, estas tarifas e taxas não estão previstas no regulamento de tarifas da VND submetido a parecer, contudo constarão de regulamentação autónoma<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Regulamento específico, cfr previsto no Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro.



32. Sobre estas tarifas e taxas, é entendimento da AMT que as mesmas deverão ser sujeitas a prévia aprovação desta Autoridade, no sentido de avaliar a sua conformidade e de aferir se afetam, de alguma forma, os pressupostos constantes da Memória Justificativa apresentada.

### **Impacto das alterações tarifárias**

33. No que se refere à rentabilidade da VND, utilizando como base os valores previsionais do ano 2016, a APDL considera que é notória a existência de um défice de exploração (EBITDA – *Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) de [confidencial] euros, que resulta de um modelo de tarifação desajustado, face às necessidades correntes de gestão e manutenção da VND, cujos utilizadores unicamente suportam, e apenas de forma parcial, os custos de manutenção e operação das eclusas, sendo os restantes custos suportados pelo Orçamento de Estado.
34. Fazendo a comparação entre a situação atual (cenário base) e a situação proposta para o quadriénio 2017-2020 (cenário proposto), a APDL conclui que, com a presente proposta tarifária, o objetivo de equilíbrio operacional da VND é alcançado através do aumento gradual da receita, distribuído equitativamente ao longo de quatro anos.
35. No entanto, apesar de se alcançar um EBITDA positivo, os resultados antes de impostos manter-se-ão deficitários, obrigando a APDL a encontrar outras fontes de financiamento para os investimentos que pretende realizar na infraestrutura. Segundo a APDL, para que fosse atingido o equilíbrio económico total da VND, o nível de tarifação a praticar teria de ser cerca de 46% superior ao proposto.
36. No que se refere ao impacto das alterações tarifárias nos operadores da VND, e com base no número de passageiros transportados em 2016, a APDL estima que a presente proposta tarifária gere, no primeiro ano, um gasto médio global para os operadores de cerca de 1€ por passageiro transportado, sendo que, quando a política tarifária estiver totalmente implementada (*i.e.*, no final do quarto ano de aplicação), esse gasto ascenderá a pouco mais de 2€ por passageiro transportado.
37. A APDL realizou, ainda, uma análise do impacto da nova política tarifária no volume de negócios e no EBITDA de diversos operadores da VND<sup>10</sup>, concluindo que o peso do acréscimo de gastos no volume de negócios oscila entre 0,1% e 2,1% em 2017, entre 0,2% e 4,8% em 2018, entre 0,2% e 3,6% em 2019 e entre 0,3% e 10,2% em 2020<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Segundo a APDL, esta análise não foi incluída na referida Memória Justificativa de forma a preservar a confidencialidade da informação económica dos operadores.

<sup>11</sup> No pressuposto de que a nova política tarifária seria implementada a partir de 2017. Tendo em conta as recomendações efetuadas adiante, todas estas estimativas terão de ser reavaliadas anualmente e revistas em função da recolha de dados relevantes, atuais e em ambiente real.



38. Considera a APDL que os encargos resultantes do regulamento tarifário agora proposto *“não serão excessivamente penalizadores para os operadores, sendo que o período de 4 anos para implementação do mesmo lhes permitirá ajustarem as suas políticas comerciais de modo a acomodarem as novas tarifas, sem que daí resulte um impacto negativo na sua atividade”*.

### **Auscultação dos operadores da VND sobre a nova política tarifária**

39. Relativamente à auscultação dos operadores da VND sobre a nova política tarifária, a APDL explicita, na Memória Justificativa, que:
- A nova política tarifária foi apresentada publicamente no dia 14 de julho de 2016, na sequência de convite endereçado no dia 8 de julho de 2016 a todos os interessados, *i.e.*, os operadores<sup>12</sup> da VND;
  - No dia 15 de julho de 2016 foi enviada, a todos os interessados, a apresentação realizada no dia 14 de julho, e fixada a data de 30 de setembro de 2016 como data limite para que se pronunciassem sobre o seu conteúdo;
  - Face às pronúncias, a APDL enviou, através de ofício, de 27 de outubro de 2016, uma proposta final ajustada;
  - Considerando que a versão de novembro de 2016 do projeto de regulamento foi revista e aditada, a APDL submeteu a nova versão a consulta pública publicitada no sítio institucional (<http://douro.apdl.pt/>);
  - Face a novas pronúncias, a 6 de novembro de 2017, a APDL publicou, em Diário da República<sup>13</sup>, a proposta de regulamento e a Memória Justificativa, revista e aditada em agosto de 2017, estabelecendo um prazo de 30 dias úteis para apresentação de contributos, nos termos do artigo 101.º do Código do Procedimento Administrativo.
40. Segundo informação constante do processo<sup>14</sup> foram recebidos comentários por parte de diversos agentes económicos. A saber:
- [confidencial];
  - [confidencial];

<sup>12</sup> A APDL contabiliza 41 operadores fluviais na VND.

<sup>13</sup> <https://dre.pt/web/guest/pesquisa-avancada/-/asearch/114152360/details/maximized?types=SERIEII&search=Pesquisar&sortOrder=ASC&numero=586%2F2017>

<sup>14</sup> Também consta da documentação que, a 28 de novembro de 2016, a APDL submeteu à AMT a proposta de política tarifária para a VND, a implementar no período 2017-2020, na qual se incluía a proposta de regulamento de tarifas da VND para o ano 2017. A 26 de janeiro de 2017, a AMT solicitou à APDL a apresentação de elementos adicionais justificativos do regulamento tarifário proposto, assim como colocou outras questões relacionadas com o processo de consulta às entidades interessadas e as pronúncias dessas entidades no decurso da referida consulta. Os esclarecimentos a todas estas questões foram remetidos pela APDL à AMT a 30 de maio de 2017. Tais contactos não configuraram qualquer aprovação preliminar da documentação apresentada.

- [confidencial];
  - [confidencial]
  - [confidencial];
  - [confidencial]
  - [confidencial];
  - [confidencial];
  - [confidencial];
  - [confidencial]; e
  - [confidencial]
41. De referir que a [confidencial] deu conhecimento à AMT das suas pronúncias enviadas à APDL, a 7 de dezembro de 2016, a 29 de setembro de 2017 e a 20 de dezembro de 2017, esta última tendo também sido dirigida à Autoridade da Concorrência (“AdC”).
42. Na generalidade, aquelas entidades alegam que:
- O regulamento de tarifas de 2018 da VND viola o princípio da gratuidade da utilização comum dos recursos hídricos, nos termos da Lei da Água, aprovada pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro<sup>15</sup>, e do Regime Económico-Financeiro dos Recursos Hídricos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de junho, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 56/2017, de 3 de maio;
  - A via navegável no curso de água fluvial é um recurso natural público, pertença de todos, de uso e fruição comum e insuscetível de tributação<sup>16</sup>;
  - A única taxa de circulação na via que corresponde a uma utilização individual, geradora de uma prestação específica ao operador privado, é a taxa de utilização de eclusas prevista no artigo 70.º do Regulamento da VND, a qual já vem sendo cobrada aos utilizadores;
  - A utilização da via não se trata de um serviço que vai ser prestado aos operadores e/ou às embarcações dos mesmos por solicitação e em benefício particular destes, mas sim do cumprimento de atribuições públicas que estão cometidas à APDL, pelo que a taxa de utilização da via configuraria um tributo para financiar o cumprimento das atribuições impostas por Lei e que constituem encargos do Estado;

<sup>15</sup> Alterada pelos Decretos-Lei n.º 245/2009, de 22 de setembro, n.º 60/2012, de 14 de março, n.º 130/2012, de 22 de junho, n.º 17/2014, de 10 de abril, n.º 42/2016, de 28 de dezembro e n.º 44/2017, de 19 de junho.

<sup>16</sup> Cfr. artigo 58.º da Lei da Água.

- A acostagem não implica a prestação de um serviço concreto aos operadores ou às suas embarcações uma vez que os postos de acostagem são públicos, utilizados de forma partilhada e não privativa, sem necessidade de quaisquer sistemas ou gestão dessa utilização, sendo que as infraestruturas são as que já existem e que por isso não representam qualquer despesa previsível futura para o Estado ou para a APDL, pelo que a criação da taxa de acostagem viola o princípio da equivalência;
- Os serviços de cruzeiro são vendidos através de operadores/agentes, nacionais e internacionais, que dispondo das tabelas de preços dos signatários, promovem as vendas antecipadas para cada época com antecedências de cerca de meio ano a um ano, sendo impossível repercutir, no preço de serviços já contratados, um acréscimo significativo nos custos de operação pelo incremento tributário resultante destas novas taxas;
- As novas taxas implicam um risco de eliminação ou, pelo menos, de forte redução da atividade operacional dos operadores da VND, colocando em risco a sustentabilidade económica da atividade. Adicionalmente contribuem para a violação do princípio da proporcionalidade a que a APDL está sujeita;
- Não foram fornecidos dados relativos aos custos subjacentes às taxas que justifiquem a sua repercussão nos operadores, ao abrigo do princípio do utilizador-pagador;
- As taxas incluem a amortização de investimentos passados e não apenas o ressarcimento de custos de serviços prestados aos utilizadores;
- Está em causa a violação do princípio da promoção e defesa da concorrência;
- A isenção de taxas, até à data, criou uma estrutura artificial de custos nas empresas utilizadoras, devendo a implementação faseada das novas taxas ter em conta a data de início da utilização da VND de cada empresa utilizadora, de forma a evitar causar uma indevida vantagem competitiva;
- A APDL não tem competência para a criação de taxas – tal está reservado à Assembleia da República – mas apenas para regulamentar as taxas já existentes;
- Não foram cumpridos os requisitos legais aplicáveis à consulta pública, tal como estabelecido no Código do Procedimento Administrativo;
- Existe similitude entre a taxa de utilização da via e o Imposto Único de Circulação (“IUC”), na medida em que o princípio da equivalência, princípio que deve ser garantido de forma a assegurar que estamos na presença de uma taxa, não é respeitado no modelo de tarifação proposto pela APDL;

- O modelo de tarifação proposto traduz-se, pela discriminação que cria entre operadores que atuam no mesmo mercado, numa restrição à liberdade de estabelecimento dos novos entrantes, o que é proibido pelos artigos 49.º e 54.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (“TFUE”).

43. No relatório da consulta aos operadores, a APDL considerou que:

- Quanto à alegada ilegalidade das taxas, por falta de sustentação legal, as contrapartidas financeiras e respeitantes à utilização da VND não têm como pressuposto e/ou fundamento legal a Lei da Água - uma vez que não se prendem com a utilização do recurso hídrico, mas antes o Decreto-Lei n.º 83/2015, de 31 de maio, e o Decreto-Lei n.º 335/98, de 3 de novembro, que estabelecem como competência da APDL a disponibilização de um conjunto de atividades de planeamento e gestão de tráfego fluvial, nomeadamente dragagens, monitorização e informação das condições de navegação, de forma a possibilitar a operacionalidade e segurança da VND;
- Quanto às competências da APDL, esta detém, não somente a competência que lhe está delegada pela Administração da Região Hidrográfica (“ARH”), para licenciamento e fiscalização dos recursos hídricos mas, ainda, a competência própria, nos termos previstos na alínea e) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 335/98, de 3 de novembro, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 83/2015, de 31 de maio, para 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”*, como contrapartida das competências, determinadas nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 83/2015, de 21 de maio, de *“desenvolver e conservar as infraestruturas e os equipamentos destinados a assegurar a circulação na via navegável do rio Douro e a utilização das instalações portuárias”*;
- Quanto à não conformidade legal e constitucional das taxas, as mesmas encontram-se previstas no artigo 4.º do Regulamento da VND<sup>17</sup>;
- Quanto à alegação de não terem sido tidos em conta, na análise de sustentabilidade económica utilizada na definição da política da VND, os pagamentos realizados pelos operadores pela utilização dos recursos hídricos (taxa de recursos hídricos), foram tidas em conta, nessa mesma análise, todas as receitas associadas à VND, incluindo as taxas de usos dominiais;

<sup>17</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 344-A/98, de 6 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março.

- Quanto à impossibilidade de as empresas poderem repercutir o acréscimo dos custos de operação no preço de serviços já contratados, acresce ao facto de a proposta ter sido apresentada em julho de 2016, o que permitiu antecipar a repercussão dos valores em causa, o facto da aplicação do regulamento ocorrer durante um período faseado de 4 anos, permitindo o ajustamento dos modelos de negócio de forma suave e atempada;
- Quanto à alegação de que a nova política tarifária da VND tem como justificação investimentos passados realizados pela APDL antes da entrada em vigor do regulamento de tarifas da VND, a APDL assegura que esta não tem fundamento, evidenciando a Memória Justificativa, nos quadros relativos aos proveitos e custos operacionais, que o regulamento de tarifas da VND visa apenas garantir o equilíbrio e a sustentabilidade da operação da VND, e não financiar quaisquer investimentos passados, presentes ou futuros naquela infraestrutura;
- Quanto à alegação de que o regulamento é desprovido de aplicabilidade ou efeitos jurídicos, a APDL argumenta que este não se aplicará a factos ou situações jurídicas anteriores à sua entrada em vigor, i.e., não produzirá efeitos jurídicos retroativos;
- Quanto à alegação de que não foi considerado o impacto económico do novo sistema de tarifação na estrutura de custos dos operadores marítimo-turísticos, a APDL alega que foi efetuada uma análise de impacto, onde se apresenta uma estimativa do acréscimo do custo médio por passageiro para cada um dos quatro anos do período de referência e uma análise do impacto da nova política tarifária no volume de negócios e no EBITDA de diversos operadores da VND.
- A APDL concluiu que o novo tarifário vai gerar um gasto médio de cerca de 1 euro por passageiro transportado no primeiro ano de implementação, e até um pouco mais de 2 euros no quarto ano;
- Os operadores não apresentaram dados objetivos que evidenciassem o impacto (negativo) do novo tarifário na sustentabilidade económica da sua atividade. Mais, acrescenta que os principais operadores marítimo-turísticos têm vindo a anunciar a entrada em operação de novas embarcações na VND já em 2019, pelo que a disponibilidade para apostarem em novos investimentos na operação da VND é reveladora de que as novas taxas a suportar não condicionam a viabilidade dos mesmos, nem afetam de forma significativa a sua rentabilidade;
- Quanto à alegada similitude entre a taxa de utilização da via e o IUC, a APDL defende que a primeira pressupõe uma contrapartida prestacional administrativa específica,

inexistente no IUC, traduzida nos serviços prestados aos utilizadores pelos sistemas gerais relativos à utilização do canal de navegação do rio Douro, designadamente sinalização, assinalamento, manutenção do canal, comunicações, entre outros;

- Quanto às alegadas restrições ao Mercado Interno, a APDL entende que porquanto o modelo de tarifação proposto assenta em diferentes variáveis (tipologia e dimensão das embarcações, tipologia dos cais, número de passageiros transportados, etc...), nenhuma se relaciona com a nacionalidade do proprietário da embarcação.

44. Em fevereiro de 2018, a AdC remeteu à AMT diversos comentários quanto ao projeto em apreço, na sequência da consulta pública já referenciada e da exposição da Waratah, fazendo as seguintes considerações:

- *“A AdC entende que uma atualização tarifária permitiria aos operadores internalizar o custo de utilização dos serviços e infraestruturas que permitam uma circulação segura e viável, e permitindo assim um funcionamento mais eficiente da VND;*
- *(...) O Livro Verde da Comissão Europeia refere que o objetivo de longo prazo de uma política tarifária passa por cobrar os custos sociais marginais de forma a cobrir os custos de investimento, operação e manutenção associados ao uso da infraestrutura, para assegurar que os investimentos sejam impulsionados pela procura;*
- *Uma breve análise do projeto de regulamento de tarifas da VND sugere que a proposta tarifária não visa compensar os custos de investimento anteriormente incorridos, uma vez que para o cálculo do valor da tarifa não estão incluídos os gastos de investimento e financiamento;*
- *Todavia, os custos operacionais de manutenção anteriormente incorridos parecem estar incluídos no valor da atualização tarifária da VND. A este respeito, recomenda-se que qualquer abordagem que se equacione para recuperar/financiar um défice seja cuidadosamente considerada e justificada uma vez que, dependendo da forma que é implementada, poderá ser passível de ter efeitos de distorção da concorrência;*
- *Em particular, uma cobrança de custos anteriormente incorridos poderá resultar em que aos utilizadores mais recentes da VND sejam cobrados mais do que os custos associados à prestação dos seus serviços, e consequentemente contribuir para uma falta de equidade entre os utilizadores passados, atuais/futuros (...);*
- *(...) considera, assim, a AdC, ser desejável que se avalie o potencial risco de fragilização dos incentivos para a entrada de operadores associados à matéria supra*

*referida, no contexto mais alargado de informação e conhecimento sobre o setor, na sua amplitude, que detém a AMT.”*

### III - ANÁLISE

45. De acordo com a alínea e) do artigo 5.º dos Estatutos, constitui atribuição da AMT, em matéria relativa ao setor dos portos comerciais e dos transportes marítimos e fluviais, analisar, apreciar e aprovar anualmente as propostas de regulamentos de tarifas de cada uma das administrações portuárias.
46. Dada a especificidade da VND, intrinsecamente diferente da atividade dominante da movimentação de cargas nos portos comerciais, a AMT não incluiu a sua análise no âmbito e nos termos das *“Orientações Para a Elaboração de Propostas de Revisão de Regulamentos de Tarifas das Administrações Portuárias para 2018”*, disponíveis no respetivo sítio da internet.
47. De qualquer modo, considera-se que são aplicáveis alguns dos princípios gerais, tais como a melhoria da qualidade dos serviços prestados, 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.
48. Neste âmbito, a análise da AMT foi norteada 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:
    - 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;
    - Possibilidade de diversificação da qualidade e âmbito de determinados serviços ou de acesso aos mesmos por utilizadores, com o objetivo de prestar serviços personalizados;
    - Possibilidade de determinar 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 insito em regulamento e sujeito a consulta pública nos termos da Lei.
49. Por outro lado, de acordo com o Código do Procedimento Administrativo<sup>18</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”*.
  - 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”*.
50. No que se refere ao enquadramento deste regulamento tarifário, como já mencionado pela APDL, nos termos do Decreto-Lei n.º 83/2015, de 21 de maio, e do Decreto-Lei n.º 344-A/98, de 6 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março<sup>19</sup>, a APDL detém as competências de gestão de navegabilidade do rio Douro, designadamente de fixação das taxas a cobrar pela utilização dos portos e da via

<sup>18</sup> Aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

<sup>19</sup> De referir que a legislação europeia contém diversos instrumentos aplicáveis ao transporte de passageiros e mercadorias por vias navegáveis interiores, como sejam a Diretiva 2006/87/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, que estabelece as prescrições técnicas das embarcações de navegação interior, a Diretiva 96/50/CE, do Conselho, de 23 de julho de 1996, relativa à harmonização das condições de obtenção dos certificados nacionais de condução de embarcações de navegação interior para o transporte de mercadorias e de passageiros, e a Diretiva 2005/44/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa a serviços de informação fluvial (RIS) harmonizados nas vias navegáveis interiores, entre outros, como os relativos às dimensões ambientais e de segurança, à navegação turística e pública de passageiros e mercadorias. Por outro lado, o Rio Douro foi considerado como via navegável interior e está classificado na Rede Transeuropeia de Transportes, pelo que o projeto “Douro’s Inland Waterway” (Sistema de Informação de Serviços para Vias de Navegação Interior (Rios), no âmbito do projeto *Connecting Europe Facility*) foi alvo de financiamento europeu. Ainda que Portugal tenha sido inicialmente excluído da aplicação daquelas Diretivas, a revisão da Diretiva 96/50/CE poderá deixar de excluir Portugal. Nesse sentido, poderá ser inevitável, no futuro, a aplicação dos normativos europeus ao Rio Douro, na perspetiva de harmonização e promoção do Mercado Interno sendo que tal implica e implicará, certamente, custos de contexto superiores aos atuais, sobretudo se atentarmos à necessidade de criação de um enquadramento legal e jurídico adequado para o transporte de passageiros e mercadorias em vias navegáveis interiores portuguesas. A legislação existente está desajustada da realidade e não tem em conta as características particulares da atividade, pelo que deve ser ponderada a convergência com a legislação europeia e sua articulação, integração ou clara exclusão do Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro. Não obstante a futura ponderação de tal enquadramento, ter-se-á em conta, na presente análise, aquele regulamento, uma vez que a VND é gerida por uma administração portuária.

navegável do rio Douro e dos serviços neles prestados e pela ocupação de espaços dominiais ou destinados a atividades comerciais ou industriais.

51. Neste contexto, considera-se que tais competências são compatibilizadas com as atribuições relativas à gestão de água, incluindo a supervisão da sua qualidade, prosseguidas pelas entidades competentes, nos termos da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, na sua atual redação.
52. Trata-se, portanto, de competências distintas e não sobrepostas, sendo as primeiras relativas à disponibilização de serviços e infraestruturas associadas à navegação, e as segundas relativas à utilização genérica do recurso hídrico em si.
53. Crê-se, ainda, que estão em causa taxas enquadradas no regime legal aplicável e não a criação de um regime ex novo, pelo que se afigura que não terá fundamento a suscitação da intervenção da Assembleia da República.
54. Ademais, tendo em conta a análise efetuada aos dados subjacentes à proposta de regulamento tarifário, afigura-se que as taxas se destinam a recuperar os custos associados à disponibilização de estruturas e serviços concretos, reservados a uma determinada atividade económica, permitindo a lei que os encargos tidos com os serviços prestados ao cidadão, mesmo que disponibilizados pelo Estado, possam ser ressarcidos por via da cobrança de taxas. Neste aspeto, considera-se que também as preocupações suscitadas pela AdC se encontram acauteladas.
55. Por outro lado, no que respeita à fundamentação do regulamento, e face aos dados apresentados, considera-se que foram disponibilizados, apesar de haver informação relevante em falta, os custos e as receitas subjacentes à maioria das taxas propostas, repercutindo as mesmas, e tendo como base a informação que a AMT recebeu, os custos previsionais a incorrer pela APDL nos serviços a prestar e na disponibilização de infraestruturas aos utilizadores durante o período de referência proposto (quatro anos, sendo que houve situações em que não havia informação completa para o período em questão). Mais se assinala que os referidos custos não incluem montantes referentes a depreciações e amortização de investimentos em curso ou realizados no passado, tal como consta do Anexo 4 - análise dos rendimentos e gastos por tarifa da VND.
56. De qualquer modo, é de referir que ainda que não tenham sido apresentados dados objetivos, por parte dos operadores, que permitam aferir com exatidão os alegados impactos negativos na atividade económica, considera-se que, efetivamente, após diversos anos sem atualização do sistema de tarifação, foram introduzidos pressupostos

artificiais na atividade podendo a atual proposta ter efeitos cuja amplitude não se pode estimar com exatidão.

57. A este facto acresce que os pressupostos adotados pela APDL para o cálculo das taxas, designadamente a estimativa da procura do tráfego fluvial para o período de implementação da tabela tarifária, dificultam a correta validação das taxas em apreço.
58. Adicionalmente, as melhores práticas referem que a aferição de determinado instrumento regulamentar deve ser feita não só na definição inicial dos seus termos, mas também na sua efetiva execução, designadamente através da avaliação de impactos, tendo em conta requisitos fixados previamente.
59. Compatibilizando tal problemática com a necessidade e expectativa legítima de a APDL se ressarcir dos custos correntes incorridos com a prestação de serviços e disponibilização das infraestruturas necessárias para viabilizar a atividade de transporte de passageiros, considera-se que o regulamento deve ser objeto de avaliação anual, no âmbito da sua execução, durante o período de referência, no sentido de poderem ser introduzidos os ajustes que se verifiquem necessários face à realidade da atividade, com base nos dados reais apurados para cada ano do período de referência estabelecido.
60. Ou seja, apesar de se considerar que a proposta de regulamento apresentada pela APDL está, na generalidade, em *compliance* com o enquadramento legal e regulamentar existentes, a sua adoção deve depender da aplicação de diversos mecanismos, por via das recomendações a formular, que permitam respeitar os princípios gerais da atividade administrativa, e garantir a igualdade entre agentes económicos, seguindo também as sugestões da AdC.
61. Na verdade, apenas com a avaliação da efetiva execução do regulamento será possível obter dados indiscutíveis e auditáveis, em ambiente real, garantindo a transparência e objetividade na relação entre a APDL e os agentes económicos e na relação destes entre si.

#### **IV - RECOMENDAÇÕES**

62. Assim, e tal como referido anteriormente, considera-se que, por forma a garantir a *compliance* da proposta de atualização tarifária, ao longo do período de referência - quatro anos - a APDL deve promover a implementação das seguintes recomendações:
  - No âmbito do processo de proposta de atualização tarifária para o ano seguinte, a APDL deve enviar aos utilizadores e aos representantes ou associações de utilizadores, até 30 de agosto de cada ano, o dossier de consulta, o qual deve ser acompanhado da fundamentação da proposta de atualização tarifária, que deve

incluir a informação financeira e operacional relativa à exploração do ano anterior, as estimativas para o ano corrente e as previsões para o ano seguinte, assim como os dados resultantes da aplicação do sistema de custeio e a demonstração dos respetivos resultados apurados para cada uma das tarifas;

- Os utilizadores e os representantes ou associações de utilizadores devem enviar comentários, sugestões e propostas de alteração, até ao dia 30 de setembro;
  - A APDL deve enviar aos utilizadores e aos representantes ou associações de utilizadores, até ao dia 30 de outubro, o resultado da consulta, o qual deverá incluir proposta final de regulamento e memória justificativa das opções tomadas relativamente aos comentários dos stakeholders. Nesse mesmo prazo, i.e., até ao dia 30 de outubro, a proposta de atualização tarifária deve ser submetida pela APDL a parecer prévio da AMT;
  - Caso os utilizadores e os representantes ou associações de utilizadores não concordem com a proposta final de regulamento, devem reclamar junto da APDL, até ao dia 15 de novembro;
  - Findo esse período, a APDL deve, no prazo de uma semana, analisar as reclamações e responder aos interessados, assim como enviar à AMT um dossiê com informação sobre todas as reclamações e sobre as respetivas respostas;
  - O tarifário devidamente aprovado deve ser publicitado na página eletrónica da APDL com uma antecedência mínima de 30 dias seguidos antes da sua entrada em vigor.
63. Anualmente, a APDL deve solicitar aos utilizadores da VND as seguintes informações (entre outras que sejam consideradas relevantes): i) previsões de circulação, tráfego, passageiros e quilómetros a percorrer e as respetivas acostagens e eclusagens para o ano corrente; ii) previsões quanto ao tipo e à utilização prevista de embarcações; iii) atualizações trimestrais da informação pedida nos pontos anteriores; iv) projetos de desenvolvimento na via navegável; v) necessidades na via navegável.
64. As informações previstas no ponto anterior devem ser disponibilizadas pelos utilizadores, no prazo de 30 dias corridos, e não podem ser divulgadas a terceiros, com exceção da divulgação à AMT, sem o consentimento dos titulares das mesmas.
65. No âmbito da consulta, a APDL deve fornecer aos utilizadores e aos representantes ou associações de utilizadores as seguintes informações relativas ao ano anterior ou, no caso das previsões, ao ano seguinte:

- A lista dos serviços prestados e das infraestruturas disponibilizadas em contrapartida das taxas e tarifas cobradas;
  - A metodologia utilizada para a fixação dos seus valores;
  - Meios humanos e ativos alocados à prestação de serviços e disponibilização de infraestruturas a que se referem as taxas;
  - A estrutura global e individual dos custos reais fixos e variáveis alocados às instalações e serviços a que se referem as taxas;
  - A receita real das diferentes tarifas e taxas, por operador;
  - Qualquer financiamento de autoridades públicas às instalações e serviços a que se refere o regulamento;
  - A utilização efetiva das infraestruturas e dos equipamentos portuários;
  - As previsões relativas à situação da via navegável no que diz respeito às taxas, ao tráfego e aos investimentos propostos;
  - Pressupostos da estrutura global e individual dos custos previsionais fixos e variáveis alocados às instalações e serviços a que se referem as taxas;
  - Pressupostos inerentes à receita previsional das diferentes taxas.
  - Os resultados previstos de todos os investimentos de vulto propostos, em termos dos seus efeitos designadamente na capacidade e qualidade dos serviços prestados na via navegável.
66. Por outro lado, no exercício das funções relacionadas com a gestão da via navegável, a APDL deve manter aquela atividade independente, através de uma separação contabilística adequada da sua atividade relativa à gestão de outras infraestruturas portuárias, preferencialmente através da apresentação das contas da VND auditadas, em conformidade com os procedimentos de prestação de contas aplicáveis à APDL.
67. Anualmente, os dados reais apurados pela APDL devem servir de base para a reavaliação dos termos do regulamento, designadamente para: i) a ponderação sobre a aplicação dos excedentes ou défices de recuperação, que podem resultar da modulação das taxas; ii) a extensão do prazo de implementação da política tarifária; e iii) a introdução de limites máximos aos valores das taxas ("*price caps*"), de forma a mitigar/minimizar o impacto no volume de negócios dos operadores.
68. Acresce, ainda, a necessidade de avaliar os impactos da eventual implementação de outras tarifas, que a APDL pretenda criar posteriormente, como sejam: i) as tarifas de

exploração; ii) as taxas de utilização de domínio público hídrico; e iii) as tarifas de outros serviços prestados, que não integram a atual proposta de regulamento de tarifas.

69. Entendendo a AMT que a caracterização da procura do tráfego fluvial é essencial para a aprovação da tabela tarifária, recomenda-se a elaboração de estudos de procura, que permitam sustentar o modelo de cálculo das taxas/tarifas propostas pela APDL.
70. Assim, é fundamental garantir que:
- As tarifas e taxas que permitem recuperar os custos associados a depreciações e amortizações de investimento só devem ser estabelecidas quando as condições de mercado o permitam; e
  - Estas tarifas e taxas: i) não devem prejudicar a competitividade das atividades dos operadores da VND, nomeadamente em comparação com outros mercados internacionais concorrentes; e ii) devem ser calculadas com base em princípios de eficiência, transparência e não discriminação.
71. Nos casos em que a APDL venha a suportar, a longo prazo, os custos decorrentes de projetos específicos de investimento por si decididos ou financiados, ou que venham a ser objeto de planos de investimento específicos, as tarifas e taxas aplicáveis poderão refletir os custos dos investimentos, desde que se verifique, cumulativamente:
- Que os referidos projetos aumentam a eficácia ou a eficiência da exploração da VND;
  - Que os referidos projetos não possam, de outro modo, ser realizados; e
  - Que possam existir acordos sobre a partilha de responsabilidade no financiamento de novos investimentos, entre a APDL e os operadores que utilizam a VND.
72. As boas práticas recomendadas devem ser implementadas durante o primeiro ano do período de referência, para que se avalie a possibilidade de introduzir alterações no regulamento de tarifas da VND, com efeitos nos anos subsequentes.
73. Adicionalmente, as recomendações efetuadas supra devem ser dadas a conhecer aos *stakeholders*, no sentido de garantir total transparência no processo administrativo. No entanto, de forma a criar uma maior flexibilidade na adaptação à realidade da execução regulamentar ao longo do primeiro ano de implementação do regulamento de tarifas, sugere-se que aquelas recomendações não sejam incorporadas no próprio regulamento.
74. Por outro lado, propõe-se a inclusão de um novo artigo que dê enquadramento às recomendações efetuadas, sugerindo-se a seguinte redação:



*“1. O presente regulamento está sujeito à avaliação anual dos impactos da sua aplicação, devendo a aprovação das tarifas do ano seguinte ser precedida de consulta aos utilizadores e entidades interessadas e de parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes.*

*2. Os procedimentos de consulta, recolha, tratamento e transmissão de informação são aprovados por deliberação do Conselho de Administração da APDL, devendo vigorar a partir da data de entrada em vigor do presente regulamento”.*

75. Adicionalmente, deve ser publicado na página eletrónica da APDL na internet, o novo regulamento de tarifas, assim como a decisão de aprovação do mesmo, até 30 dias corridos antes da respetiva entrada em vigor, não devendo o regulamento produzir efeitos retroativos, permitindo desta forma a correta informação dos stakeholders.
76. Anualmente, e no âmbito do processo de atualização tarifária, a AMT monitoriza a implementação das recomendações ora efetuadas, no sentido de permitir uma correta avaliação e aferição da eventual necessidade de alteração dos termos estruturais do regulamento ou de modulação/calibração dos valores das tarifas para o ano seguinte.

## **V – RACIONALIDADES BASILARES**

77. Tendo em conta o anteriormente exposto, considera-se que a operação em causa 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 pelo necessário acompanhamento e auditoria da implementação do regulamento de tarifas.
78. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria condições equitativas necessárias, nomeadamente que as taxas de manutenção e desenvolvimento da prestação de serviço de transporte fluvial de passageiros e atividade marítimo-turística no Rio Douro sejam correspondentes aos benefícios e serviços efetivamente prestados aos agentes económicos, de forma transparente e objetiva, e que estas sejam aplicadas progressivamente e sujeitas aos ajustes que se verifiquem necessários, tendo em conta a realidade económica.
79. Adicionalmente, o facto de se clarificarem as condições enquadradoras da exploração de um operador de transporte, bem como as suas relações com a respetiva entidade



pública competente, confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, reforçando o adequado relacionamento com outros operadores de transporte no mesmo mercado, o efetivo cumprimento das regras contratuais e legais, nacionais e europeias e viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.

80. Acresce referir que se afigura resultar deste novo modelo regulamentar a garantia de uma partilha equitativa de custos e benefícios entre operadores.
81. Quanto aos contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, considera-se que existem evidências de eventuais impactos positivos sobre a dívida pública e, conseqüentemente, sobre a carga fiscal, por um lado, pela via da melhoria da situação económica e financeira de uma entidade pública, ao garantir que é adequadamente remunerada por um serviço prestado e disponibilizado à atividade económica e por outro lado, pela expectativa de benefícios para a economia, em geral, e emprego em particular, induzidos pelo crescimento da atividade marítimo-turística e inerentes contribuições fiscais, em sede de impostos sobre rendimentos de pessoas singulares e coletivas.
82. Acresce a estes factos que as contrapartidas públicas, consubstanciadas na disponibilização de infraestruturas e serviços adequados, viabilizam a concretização do interesse público na efetivação de um serviço de transporte de passageiros e da atividade marítimo-turística de melhor qualidade, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de qualidade do setor do turismo português e da atividade económica de transporte de pessoas e mercadorias.
83. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização, fiscalização e auditoria, não só pela APDL, mas também pela AMT, devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos regulamentares por entidades públicas e privadas. Neste contexto, acresce salientar a especial relevância do controlo ex-post da boa execução do regulamento, que permitirá a sua modelação de forma a calibrar todos os interesses em causa, em sede de implementação do mesmo.
84. Em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para a sociedade em geral, e para os contribuintes, em especial, são positivos.
85. No que tange a utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema passar a estar enquadrado por regras transparentes, objetivas e adaptáveis à realidade

da atividade económica, garantido um melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, de forma dinâmica e eficaz.

86. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT, em articulação com os poderes organizacionais da APDL, poderá, potencialmente, originar uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, e, indiretamente, das entidades que prosseguem o interesse público de disponibilização, de forma equitativa, de infraestruturas.
87. Não só no interesse dos consumidores, como também no dos contribuintes, o acesso a infraestruturas para o desenvolvimento da atividade comercial na VND, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações regulamentares, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade, atual e futura, da atividade económica e dos serviços prestados pela APDL.
88. Atenta a realidade deste caso específico, os consumidores poderão sair beneficiados com a imposição de obrigações de transparência quanto aos custos contemplados na fatura final.
89. Na perspetiva dos agentes económicos e dos cidadãos, em geral, também apresenta resultados positivos, na medida em que é promotora da manutenção e criação de emprego de forma sustentada.

## **VI - CONCLUSÕES**

90. Em resultado de tudo o que antecede, o parecer da AMT em relação ao Projeto de Regulamento de Tarifas da Via Navegável do Douro – Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A., é favorável à aprovação, tendo em conta não só a aferição do enquadramento e da *compliance* com a legislação aplicável, mas também o equilíbrio entre diferentes racionalidades e interesses: investidores; profissionais/ utilizadores/ consumidores e/ou cidadãos; e contribuintes.
91. Para a emissão do presente parecer foi tida em conta a fundamentação apresentada pela APDL, incluindo a documentação relativa à consulta pública realizada, bem como os contributos e exposições dos utilizadores da VND e, ainda, a comunicação da AdC.
92. De referir, contudo, que a referida *compliance* e impactos nos equilíbrios entre as diferentes racionalidades societárias afere-se, não apenas na definição inicial dos termos legais e regulamentares, mas também na sua efetiva execução, pelo que o parecer da AMT, sendo positivo, é, contudo, condicionado à implementação das recomendações formuladas, o que será monitorizado por esta Autoridade.

