

PARECER N.º 92/AMT/2025

[versão não confidencial]

I. ENQUADRAMENTO

I.1. Objeto

1. O presente Parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) configura a apreciação desta autoridade, à proposta de atualização do Regulamento de Tarifas 2026 da Via Navegável do Douro (VND), nos termos dos estatutos desta autoridade¹, apresentada pela Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A. (APDL), através do s/Ofício n.º 685/2025, de 2025.10.08, e enviado por e-mail de 2025.10.09, contendo os seguintes elementos:
 - 1.1. Projeto de Regulamento de Tarifas 2026 da VND, publicação em Diário da República, para efeitos de consulta pública²;
 - 1.2. Memória Justificativa da Proposta de Atualização do Regulamento de Tarifas da VND 2026 (Outubro/2025);
 - 1.3. Anexo com Análises dos Rendimentos e Gastos (Contas de Exploração) por Tarifa da VND, relativas a 2024 (real), 2025 (estimativa) e 2026 (previsão).

2. Na sequência de pedido de um esclarecimento da AMT, a APDL remeteu, através do seu e-mail de 2025.11.19, informação complementar relativamente à Política Tarifária da VND, no contexto da atualização do tarifário para 2026.

I.2. Contexto

3. É objetivo da AMT, enquanto regulador económico independente nos mercados da mobilidade e dos transportes, criar um ambiente regulatório favorável e facilitador do desenvolvimento integrado e eficiente desses mercados, bem como do investimento estruturante e sustentado no tecido produtivo, tanto público como privado, de forma a

¹ Ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º, concretamente, de 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, bem como da alínea e) do n.º 4, também do artigo 5.º, ou seja, de analisar, apreciar e aprovar anualmente as propostas de regulamentos de tarifas das Administrações Portuárias, conforme disposto nos estatutos da AMT, aprovados em anexo ao [Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio](#), na sua redação atual.

² [Regulamento n.º 1001/2025, publicado no Diário da República N.º 157, 2.ª série, de 2025.08.18.](#)

promover o crescimento económico e do emprego, bem como particularmente da competitividade e qualidade dos serviços na VND, e, ainda, num âmbito mais abrangente, de desenvolvimento do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente, como expressão de um direito de cidadania.

4. 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.
5. De referir que, e sem prejuízo da ponderação sobre a necessidade de reavaliação³ do enquadramento legislativo e regulamentar do setor marítimo-portuário, designadamente em vias navegáveis interiores, a AMT tem defendido que a definição de procedimentos claros, objetivos e sistematizados de remessa de informação de entidades reguladas relevantes, é essencial para o exercício das respetivas obrigações legais e estatutárias, com o objetivo de melhor servir o interesse público e de ter em devida conta os interesses de todos os *stakeholders*.
6. A AMT tem emitido, desde 2018, pareceres anuais sobre os regulamentos de tarifas da VND e relatórios de supervisão/monitorização da sua implementação relativos a todos os exercícios, bem como, ainda, um relatório de diagnóstico sobre os serviços de transportes em vias navegáveis interiores, os quais foram igualmente tidos em conta na presente análise⁴.
7. O regulamento de tarifas da VND, cuja atualização para 2026, em análise, segue a mesma estrutura do regulamento atualmente em vigor (para 2025), com a atualização do valor das taxas, prevê os dois seguintes tipos de tarifas:

7.1. Tarifas de Circulação, que se subdividem em:

³ 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, que concorda com a proposta.

⁴ Os pareceres relativamente à aprovação dos regulamentos de tarifas da VND e os relatórios de supervisão/monitorização e de diagnóstico encontram-se disponíveis na Página Internet da AMT, respetivamente, nos separadores “[Pareceres e Pronúnícias](#)” e “[Gestão do Conhecimento relativo ao Modo Marítimo, Fluvial e Portuário](#)”.

- Tarifa de Eclusagem, como contrapartida do serviço prestado aos utilizadores pelo sistema de eclusas de navegação ao longo da via navegável e corresponde às atividades de gestão, operação e manutenção corrente por forma a assegurar a sua disponibilidade, operacionalidade e qualidade do serviço prestado;
- Tarifa de Utilização da Via (TUV), como contrapartida de serviço prestado aos utilizadores pelos sistemas gerais relativos à utilização da VND 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 a qualidade do serviço prestado;
- Tarifa de Acostagem, como contrapartida de 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.

- 7.2.** Tarifas de Exploração, fixadas anualmente pela APDL, relativas aos fornecimentos de energia elétrica e de água, ao serviço de recolha de resíduos⁵ e a outros fornecimentos e serviços.
- 8.** A APDL apresenta, na sua memória justificativa, o seguinte enquadramento da conjuntura de base à proposta de atualização das tarifas da VND para 2026:
- 8.1.** A Política Tarifária da VND, bem como o regulamento de tarifas que lhe está subjacente, foram aprovados pela AMT em 2018.05.04, adiante também designada por “Política Tarifária”, tendo entrado em vigor em 2018.08.01, com exceção da TUV, que apenas começou a ser aplicada a partir de 2019.01.01.

⁵ O serviço de recolha de resíduos é objeto do Regulamento de Tarifas de Receção e Gestão de Resíduos da VND, atualizado anualmente, objeto de aprovação pela AMT.

8.2. A Política Tarifária, que previa uma implementação faseada das medidas aprovadas ao longo de quatro anos, ou seja, à razão de 25% ao ano, tem como principais objetivos:

- 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 padrões exigidos a nível europeu para as vias navegáveis interiores classificadas na rede principal da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T);
- Aplicar o princípio do utilizador-pagador, fazendo corresponder a cada tarifa fixada um benefício claramente percebido pelos utilizadores;
- Garantir equidade na distribuição dos encargos da operação por todos os utilizadores da VND;
- 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.

8.3. A implementação da Política Tarifária tem ocorrido de forma progressiva, estando inicialmente previsto suceder ao longo de um período quatro anos, no final dos quais se pretendia que a VND apresentasse um resultado operacional positivo, garantindo desse modo que os encargos com o funcionamento e manutenção corrente da infraestrutura fossem 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.

8.4. 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:

- A atualização em baixa da Tarifa de Acostagem, com a redução de 60% do valor em vigor;

- A atualização, igualmente em baixa, da TUV, com a redução de 25% do valor constante no tarifário em vigor.

Estas alterações, que têm sido mantidas, são reavaliadas anualmente aquando da revisão/atualização do tarifário em vigor.

- 8.5.** Em 2020, face ao impacto da pandemia de covid-19 na operação da VND, que levou mesmo os operadores a suspenderem a atividade, a APDL:

- Não efetuou qualquer atualização das tarifas de circulação da VND para 2021;
- Efetuou 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 2020.09.01;
- Concebeu ainda um plano de contingência económico-financeiro no quadro da referida pandemia, bem como medidas complementares de apoio à retoma progressiva da atividade marítimo turística, face aos pedidos recebidos de vários operadores da VND, entre os quais: (i) Diferimento do prazo de pagamento de faturas; (ii) negociação de planos de pagamento; e (iii) isenção, nas situações aplicáveis, das contrapartidas financeiras dos Títulos de Utilização de Recursos Hídricos.

- 8.6.** 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, pelo que a APDL voltou a não efetuar qualquer atualização das tarifas de circulação da VND para 2022.

- 8.7.** O ano 2022 foi marcado por uma crescente normalização da atividade marítimo-turística na VND, beneficiando do levantamento da maioria das medidas restritivas associadas à situação pandémica, registando-se um forte crescimento da atividade.

Contudo, o conflito militar na Ucrânia originou uma forte pressão inflacionista, com o aumento generalizado do preço dos bens e serviços, com particular destaque para o preço dos bens energéticos, não tendo a APDL efetuado qualquer atualização das tarifas de circulação da VND.

- 8.8. Em 2023, o movimento da VND ultrapassou 1,2 milhões de passageiros, sendo que, no segmento dos navios hotel, foram mesmo ultrapassados os valores registados em 2019, antes do surgimento da pandemia.
- Ainda assim, a APDL apenas procedeu a uma atualização das tarifas de circulação na VND em +5,9%, de acordo com a taxa de inflação prevista, para fazer face ao forte incremento dos custos com a atividade daquela unidade de negócios.
- 8.9. Entretanto, em 2024, não obstante a atividade da VND continuar a apresentar um desempenho positivo, a atualização das tarifas de circulação foi de apenas +5,2%, também em linha com a taxa de inflação, para fazer face ao aumento dos custos de funcionamento e manutenção da infraestrutura.
- 8.10. Em 2025, encontrando-se a situação pandémica finalmente ultrapassada, procedeu a APDL à implementação do segundo ano da Política Tarifária aprovada pela AMT, a qual previa a atualização das tarifas de circulação de 25% para 50% das tarifas aprovadas.
- 8.11. De acordo com a informação disponível até ao momento, a implementação do segundo ano da Política Tarifária aprovada pela AMT não é suficiente para assegurar o equilíbrio económico da operação a VND, objeto primordial da mesma.
9. Neste contexto, a APDL vem propor uma atualização das tarifas de circulação para o nível previsto no terceiro ano da Política Tarifária da VND, passando de 50% para 75% das tarifas aprovadas.

II. PARECER DA AMT

10. O presente parecer é emitido pela AMT no exercício das suas atribuições de regulador económico independente com jurisdição no ecossistema da mobilidade e dos transportes⁶, tendo em vista a promoção e defesa do interesse público da mobilidade inclusiva,

⁶ Nos termos da [Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto](#), na sua redação atual (Lei-Quadro das Entidades Reguladoras).

eficiente, sustentável e inteligente⁷, enquanto direito de cidadania e componente essencial de uma cultura geradora de um quadro regulatório com regras claras, coerentes e estáveis que incentivem o investimento sustentado, produtivo e estruturante, tanto público como privado, no sistema portuário nacional e, neste caso particular, no desenvolvimento da atividade comercial da VND.

11. Inscreve-se no cumprimento da missão da AMT e fundamenta-se nas atribuições previstas na alínea a) do n.º 1 e alínea e) do n.º 4 do artigo 5.º dos seus estatutos.
12. Assim, a análise que será desenvolvida nas seções seguintes, envolve o enquadramento e a *compliance* com os instrumentos de direito nacionais e da União Europeia (UE), uma breve caracterização do mercado da VND e a análise das rationalidades: (i) dos investidores; (ii) dos profissionais/utilizadores/consumidores; e (iii) dos contribuintes, conforme metodologia regulatória adotada pela AMT⁸.

II.1. Análise de Compliance

II.1.1. Proposta e Fundamentação Apresentada pela APDL

13. A APDL propõe para 2026 a atualização das tarifas de circulação na VND para o nível previsto no terceiro ano da Política Tarifária da VND, concretamente:

⁷ As dimensões do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente, envolvem:

- Inclusão - Abrangência e coesão territorial e social, numa perspetiva transgeracional e de acessibilidade extensiva para todas as pessoas, incluindo naturalmente também a mobilidade dos bens, sempre garantindo elevados padrões de segurança;
- Eficiência - Incorpora as exigências de competitividade, de produtividade e de combate ao desperdício, integradas nas diferentes dinâmicas heterogéneas da globalização, incluindo a fragmentação dos mercados, por força de barreiras e de medidas de política da mais diversa natureza;
- Sustentabilidade - Agrega as exigências ambientais, económicas, financeiras e sociais, focada em superar a corrosão do tempo e os ciclos geodinâmicos da natureza, incluindo os efeitos das alterações climáticas, em sintonia com a Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas, para o Desenvolvimento Sustentável, bem como com o Pacto Ecológico Europeu;
- Inteligência - Integra a promoção e implementação de tecnologias inovadoras, para a reconfiguração do ecossistema da mobilidade e dos transportes, numa rede multimodal, equipada com transportes sustentáveis e inteligentes com conectividade de alta velocidade e interoperabilidade plena, tirando pleno partido de soluções digitais e sistemas de transporte inteligentes.

⁸ A este propósito, consultar o artigo “[Regulação Económica Independente no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes](#)”, de João Carvalho e Eduardo Lopes Rodrigues, na Revista Concorrência & Regulação - Autoridade da Concorrência, designadamente: “*Esta metodologia inicia-se por um exercício prévio (a) de compliance que deve ser o mais diversificado e exaustivo possível, em todas as vertentes determinantes da função competitividade para o Ecossistema M & T, e, (b) de atualização permanente do conhecimento mais comprehensivo desta realidade, a que se segue a aplicação dos seguintes três pilares estratégicos fundamentais:*

- A. *Suprir falhas de mercado;*
- B. *Sem gerar falhas de Estado, incluindo as de regulamentação. Muitas delas geram “distorções à concorrência”, expressamente interditas pelo artigo 4.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);*
- C. *Promover a confluência dos equilíbrios dinâmico e resiliente, de três rationalidades:*

✓ A dos Investidores
✓ A dos Profissionais/Consumidores/Utilizadores e/ou Cidadãos
✓ A dos Contribuintes.

Estas rationalidades são não aditivas, embora as suas dinâmicas se possam reforçar mutuamente, devendo a sua avaliação ser efetuada de forma integrada numa Visão Holística das mesmas.”.

- 13.1.** Atualização das Tarifa de Eclusagem em 10%, correspondendo, sensivelmente, à parcela relativa ao próximo ano, do aumento global de 43% desta tarifa, a ser efetuada por um período de quatro anos, e que tem em vista a reposição do valor da inflação ocorrida entre 1999 e 2015, conforme definido na Política Tarifária.
- 13.2.** Atualização da Tarifa de Acostagem e da TUV, com base na implementação à razão de 25% da tarifa aprovada por ano, o que se traduz num aumento de 50% relativamente ao valor em vigor no corrente ano de 2025.

Mas contemplando, igualmente, as reduções, decididas em 2019, da Tarifa de Acostagem e da TUV em, respetivamente, 60% e 25%, as quais se encontram contempladas no tarifário de 2025 e que se manterão em 2026.

- 14.** No que concerne à evolução da atividade na VND, refere a APDL que a atividade marítimo-turística prosseguiu uma trajetória sustentada de crescimento, tendo o número de passageiros transportados em 2024 crescido +11% relativamente ao ano anterior, beneficiando do comportamento positivo dos segmentos dos cruzeiros na mesma albufeira (+15%) e dos navios-hotel (+12%), tendo, em contraponto, os segmentos dos cruzeiros de um dia e das embarcações de recreio observado quebras de, respetivamente, -12% e -11%.

- 15.** Para 2025, a APDL antevê um desempenho positivo da atividade marítimo-turística, atento o crescimento do número de embarcações registadas na VND, bem como o incremento de cerca de +5% registado até julho, face ao período homólogo de 2024, tendo como principais responsáveis os segmentos de navio-hotel e de cruzeiros na mesma albufeira, com aumentos de, respetivamente, +5% e +6%.

Com base nessa informação, bem como nas previsões dos utilizadores da VND⁹, a APDL estima que no corrente ano de 2025 a VND venha a atingir um movimento de 1,45 milhões de passageiros, representando um crescimento de +5,4% face ao ano anterior.

- 16.** Para o próximo ano (2026), a previsão da APDL é no sentido de se registar um crescimento global da atividade de +4,4%, alcançando-se um movimento de 1,52 milhões de passageiros, o qual deverá ter um reflexo diferenciado no volume de serviços

⁹ Dos 119 utilizadores da VND consultados pela APDL, apenas nove responderam ao pedido.

prestados por essa Administração Portuária aos operadores, de acordo com o comportamento dos diferentes segmentos de tráfego.

17. Os serviços prestados e infraestruturas disponibilizadas por contrapartida das tarifas cobradas no âmbito da VND são os seguintes:

17.1. Tarifa de Eclusagem: Serviço prestado aos utilizadores pelo sistema de eclusas de navegação ao longo da via navegável e corresponde às atividades de gestão, operação e manutenção corrente por forma a assegurar a sua disponibilidade, operacionalidade e qualidade do serviço prestado.

Envolve as eclusas de Crestuma, Carrapatelo, Régua, Valeira e Pocinho.

17.2. TUV: 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.

Para assegurar a circulação na via navegável do rio Douro compete à APDL, entre outras, as atribuições seguintes:

- Desenvolver e conservar as infraestruturas e os equipamentos;
- Decidir sobre os atos relativos à navegação em toda a via navegável;
- Assegurar o sistema de sinalização e balizagem;
- Assegurar a rede das comunicações radiotelefónicas necessárias à exploração da via navegável;
- Definir e estabelecer com as entidades públicas que detêm funções de fiscalização, formas de atuação articuladas tendo em vista o cumprimento das regras de utilização e manutenção da via navegável;
- Decidir sobre as condições de navegabilidade na via navegável;
- Promover a elaboração e atualização permanente de um roteiro da via navegável;
- Coordenar a divulgação da informação hidrológica necessária à navegação;

- Manter o canal navegável, as bacias de manobra, e os acessos às infraestruturas de acostagem, assegurando as dragagens que se demonstrem necessárias à manutenção e segurança do canal de navegação.
- 17.3.** Tarifa de Acostagem: Serviço prestado aos utilizadores pelos sistemas de infraestruturas e equipamentos de acostagem de embarcações existentes ao longo da 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.
- 18.** Ao nível de recursos humanos, encontram-se diretamente alocados 15 colaboradores à atividade da VND, essencialmente no âmbito do planeamento e controlo da navegação, manutenção de infraestruturas e assuntos dominiais, sem prejuízo do apoio adicional de serviços partilhados, assegurados por meios humanos dos serviços centrais da APDL, sendo o seu custo posteriormente imputado às diferentes unidades de negócio e em particular à VND.
- 19.** A APDL investiu 28,4 milhões € (M€) na VND desde 2015, dos quais se destacam as seguintes intervenções que vieram a elevar as condições de operacionalidade e de segurança da VND, contribuindo para colocar a VND ao nível dos melhores padrões internacionais da navegação fluvial:
- 19.1.** Melhoria do canal de navegação (1 M€);
 - 19.2.** Construção e reabilitação de cais e infraestruturas (10,1 M€);
 - 19.3.** Sistemas de informação, comunicação e controlo do tráfego (4,5 M€);
 - 19.4.** Cartografia oficial do rio Douro (2,1 M€);
 - 19.5.** Sinalização, balizagem e ajudas à navegação (4,2 M€);
 - 19.6.** Rebocador multifunções (3 M€);
 - 19.7.** Redes de água, energia e recolha de resíduos (988 mil €).
- 20.** Para o triénio 2026-2028 está prevista a realização de investimentos na VND no valor total de 13,7 M€, dos quais se destacam os seguintes:
- 20.1.** Assinalamento do canal de navegação;

- 20.2.** Correções do canal de navegação;
 - 20.3.** Porto Comercial de Lamego;
 - 20.4.** Cais de S. Xisto e Ferradosa;
 - 20.5.** Cais de espera das eclusas;
 - 20.6.** Implementação do Plano de Resíduos;
 - 20.7.** Redes de água e energia.
- 21.** Os pressupostos adotados pela APDL para os custos e receitas na conta de exploração da VND foram, essencialmente, os seguintes:
- 21.1.** Os custos e receitas apresentados para o ano 2024 correspondem a valores reais;
 - 21.2.** Os custos e receitas apresentados para o ano 2025 correspondem a valores estimados no exercício em curso no âmbito da elaboração do Plano de Atividades e Orçamento 2026-2028 da APDL, os quais tiveram por base os valores reais registados até maio de 2025 e os valores inscritos no orçamento de 2025 para os restantes meses, tendo a APDL efetuado uma revisão do respetivo valor estimado para as rúbricas em que, à data de elaboração da proposta, foi constatada a existência de um desvio relevante face aos valores reais registados;
 - 21.3.** Os custos e receitas apresentados para o ano de 2026 correspondem a valores previsionais com base no Plano de Atividades e Orçamento 2026-2028 da APDL.
- 22.** A conta de exploração por tarifa apresentada pela APDL para a VND pressupõe uma repartição de custos que obedece aos seguintes princípios:
- 22.1.** Os consumos foram repartidos pelas diferentes tarifas de acordo com o histórico de gastos das atividades inerentes a cada serviço;
 - 22.2.** Os gastos que decorrem exclusivamente da disponibilização de um determinado serviço foram imputados na sua totalidade à tarifa correspondente;
 - 22.3.** 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;
 - 22.4.** Os gastos com os 15 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;

- 22.5.** 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;

- 22.6.** Os gastos de apoio correspondem a serviços comuns (comunicações, redes, licenças de *software*, TIC, etc.) que são assegurados centralmente e cujos gastos são imputados às diferentes unidades de negócio de acordo com a sua utilização efetiva.

- 23.** No Quadro 1 apresentam-se as Contas de Exploração para os anos 2024 (valores reais), 2025 (valores estimados) e 2026 (valores previsionais).

- 23.1.** Em 2024, a receita de exploração da VND atingiu **confidencial]M€**, correspondendo a um aumento de **confidencial]%** face ao ano anterior, em linha com o crescimento da atividade verificada no mesmo período, a par da diminuição dos gastos de exploração em **confidencial]%**, face a 2023, para **confidencial]M€**, possibilitando a redução do défice de exploração **confidencial]M€**, ou seja **confidencial]%**.

Quadro 1 – Contas de Exploração da VND, para 2024, 2025 e 2026

confidencial]

- 23.2.** Para 2025 é esperada a continuação da evolução favorável da atividade marítimo-turística na VND (ver ponto 15), o que, em conjunto com a atualização tarifária que foi aprovada, origina um incremento dos rendimentos de exploração em **confidencial]%** face a 2024, destacando-se o aumento da receita com a TUV (**confidencial]%**) e das tarifas de acostagem (**confidencial]%**), de eclusagem (**confidencial]%**), de recolha de resíduos (**confidencial]%**)¹⁰.

¹⁰ Ver Nota de Rodapé 5.

23.3. Por sua vez, as estimativas apontam para um aumento dos gastos de exploração, em 2025, de [confidencial] % face ao ano transato, em resultado, essencialmente, dos incrementos dos gastos com fornecimentos e serviços externos (FSE), em [confidencial] %, principalmente devido ao aumento dos gastos com conservação e reparação, com eletricidade e com outros FSE (Quadro 2).

Quadro 2 – Gastos com Fornecimentos e Serviços Externos da VND

[confidencial]

23.4. Deste modo, estima-se que, em 2025, o défice de exploração ascenda a [confidencial] €, ou seja, com uma evolução favorável ([confidencial] %) relativamente ao ano transato

23.5. Para 2026, a APDL estima um crescimento da receita de exploração de [confidencial] %, em resultado da implementação do terceiro ano da Política Tarifária aprovada (ver ponto 8) e da manutenção de perspetivas positivas ao nível do movimento de embarcações e passageiros na VND.

23.6. Prevê, igualmente, uma maior contenção ao nível dos gastos de exploração, prevendo-se que venham a crescer apenas [confidencial] %, devendo permitir alcançar, em 2026, uma redução do défice de exploração de [confidencial] % face a 2025, para um valor de [confidencial] mil €.

24. A confirmarem-se estas previsões, a VND estará mais próxima de alcançar o desejado equilíbrio económico da sua operação, não sendo, no entanto, de excluir a necessidade de se prosseguir com a implementação da Política Tarifária aprovada.

25. Comparando as estimativas efetuadas para o ano transato de 2024, com os valores reais apurados, observa-se que a rentabilidade real das tarifas de circulação foi inferior à estimada, tal como mostra o Quadro 3.

Quadro 3 – Rentabilidades Estimada e Real em 2024 das Tarifas de Circulação da VND

[confidencial]

25.1. No caso da Tarifa de Eclusagem registou-se um défice de [confidencial] €, quando se esperava alcançar um *superavit* de [confidencial] €, que se deveu à receita real ter

ficado [confidencial] aquém da estimada, bem como aos gastos registados terem sido [confidencial] superiores ao esperado.

- 25.2.** Para a TUV o défice de exploração foi [confidencial] % inferior ao estimado, em virtude de os gastos de exploração registados terem sido 11% inferiores aos esperados e as receitas terem apresentado uma desvio favorável, de [confidencial] %, face ao estimado.
- 25.3.** A tarifa de Acostagem registou um défice de exploração de [confidencial] €, ou seja, significativamente acima do esperado, devido à receita obtida ter ficado [confidencial] € abaixo da estimativa ([confidencial] %), enquanto os gastos de exploração apenas registaram um desvio positivo de [confidencial] % face ao estimado ([confidencial] €).

- 26.** Tendo por base os resultados de exploração (EBITDA) por tarifa apresentados pela APDL (Quadro 4), poderá constatar-se o seguinte:

Quadro 4 – Resultados de Exploração de cada Tarifa de Circulação na VND 2024-2026

[confidencial]

- 26.1.** Em 2025, o agravamento dos défices de exploração da Tarifa de Eclusagem ([confidencial] %) e da TUV ([confidencial] %), devido ao significativo crescimento dos gastos de conservação e manutenção, e uma redução do défice de exploração na Tarifa de Acostagem [confidencial] %), uma vez que se espera que o crescimento dos gastos venha a ser substancialmente inferior ao crescimento da receita.
- 26.2.** Para 2026, prevê-se uma melhoria dos resultados por tarifa, esperando-se que a Tarifa de Acostagem venha a apresentar uma *superavit* de [confidencial] € e que a TUV reduza o seu défice [confidencial] %, para [confidencial] mil €, enquanto na Tarifa de Eclusagem a redução do défice seja mais modesta, de -4%, para [confidencial] mil €.
- 26.3.** Segundo a APDL, a melhoria dos resultados resulta, não apenas do previsível crescimento da receita tarifária, mas também de um esforço de contenção de gastos, sendo que, no caso da Tarifa de Acostagem, se prevê mesmo uma redução dos gastos de operação em [confidencial] %.

27. A APDL submeteu o Projeto de Regulamento de Tarifas 2026 da Via Navegável do Douro a consulta pública, nos termos do disposto nos artigos 100.º e 101.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

27.1. Para o efeito foi publicado o Regulamento n.º 1001/2025 no Diário da República, 2^a série, N.º 157, de 2025.08.18, tendo sido concedido aos interessados um prazo de 30 dias úteis para a apresentação de comentários, sugestões e contributos ao mesmo.

27.2. Findo o referido prazo, a APDL não rececionou qualquer pronúncia relativa à consulta efetuada.

28. A APDL conclui que:

28.1. Uma vez ultrapassada a situação pandémica, em 2025, foi finalmente possível prosseguir com a implementação da Política Tarifária da VND, aprovada em 2018, com a atualização das tarifas de circulação na VND para o nível previsto no segundo ano.

Esta Política Tarifa prevê uma implementação faseada de medidas aprovadas ao longo de quatro anos, à razão de 25% por ano.

28.2. De acordo com as estimativas para 2025, a referida atualização de tarifas revela-se ainda insuficiente para garantir o equilíbrio económico da operação da VND, pelo que se torna necessário prosseguir com a implementação das medidas tarifárias aprovadas pela AMT.

28.3. Para 2026, é proposto pela APDL a atualização das tarifas de circulação para o nível previsto no terceiro ano da Política Tarifária da VND, passando de 50% para 75% das tarifas aprovadas.

O tarifário em vigor em 2025 já engloba reduções de 60% na Tarifa de Acostagem e de 25% na TUV, as quais se manterão inalteradas em 2026.

28.4. Prevê-se que as medidas propostas para 2026 permitam uma redução do défice de exploração da VND em [confidencial] %, ficando mais próximo do objetivo de reequilíbrio económico da exploração da VND, sem prejuízo de ser necessário, no futuro, a adoção de medidas tarifárias adicionais previstas na Política Tarifária aprovada.

II.1.2. Apreciação da AMT

29. O Regulamento da VND, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 344-A/98, de 6 de novembro¹¹, 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*”¹².

30. Dada a especificidade da VND, a AMT não incluiu a sua análise no âmbito e termos da Deliberação n.º 1025/2018, 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*”, publicado no Diário da República, 2.ª série, N.º 183, de 21 de setembro de 2018¹³, tendo em conta os circunstancialismos específicos em causa, que a diferenciam da atividade dominante da movimentação de cargas nos portos comerciais, ainda que se considere que, tendencialmente, se possa chegar a uma harmonização de critérios.

31. Contudo, refere-se a uma área na jurisdição de uma Administração Portuária, e por se tratar igualmente de taxas de acesso e utilização de uma infraestrutura portuária, considera-se que a presente medida terá cobertura, desde logo, pelo Regulamento (UE) 2017/352, sem prejuízo do enquadramento legal e regulamentar da VND (Regulamento n.º 443/2018, de 20 de julho¹⁴).

32. Por outro lado, 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

¹¹ O [Decreto-Lei n.º 344-A/98, de 6 de novembro](#), aprova o Regulamento da Via Navegável do Douro, que estabelece a regras a que devem obedecer os utilizadores da VND, aplicáveis a toda a extensão da via navegável do troço nacional do rio Douro.

¹² 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.

¹³ A [Deliberação n.º 1025/2018, 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”](#), tem como objetivo criar um ambiente regulatório mais favorável e facilitador do desenvolvimento integrado e eficiente do ecossistema da mobilidade e dos transportes, neste caso concreto, no sentido da promoção da competitividade do setor portuário.

¹⁴ O [Regulamento n.º 443/2018, de 20 de julho](#), constitui o Regulamento de Tarifas 2018 da Via Navegável do Douro.

uma progressiva harmonização entre o custo das diversas operações e os respetivos valores de cobrança considerados no tarifário.

33. Neste âmbito, a análise da AMT foi norteada por princípios e regras gerais, designadamente:

33.1. 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.

33.2. 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 determinação de critérios pertinentes, objetivos, 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.

33.3. Participação: O funcionamento do sistema e da estrutura de tarificação, e, se necessário, da qualidade dos serviços prestados, deve estar ínsito em regulamento e sujeito a consulta pública nos termos da lei.

34. Por outro lado, de acordo com o Código do Procedimento Administrativo¹⁵, a AMT deve ter em conta diversos princípios gerais da atividade administrativa, como sejam:

34.1. 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”.*

¹⁵ Aprovado em anexo ao [Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro](#).

- 34.2.** Artigo 5.º - “*Princípio da boa administração - A Administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade*”.
- 34.3.** 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*”.
- 35.** Importa referir que foi tido em conta o processo de monitorização que tem sido efetuado pela AMT, da implementação do regulamento tarifário da VND, relativo aos procedimentos efetuados pela APDL, podendo, designadamente, destacarem-se as seguintes conclusões no relatório da AMT relativo aos últimos exercícios (2023 e 2024), complementadas, quando pertinente, com as informações apresentadas pela APDL no âmbito da presente proposta de revisão tarifária da VND para 2026:
- 35.1.** A avaliação positiva da AMT quanto à implementação da política tarifária na VND, considerando que a mesma é um instrumento de garantia da qualidade, previsibilidade e estabilidade da atividade económica da VND, tendo sido aplicados os referenciais definidos, designadamente os princípios e regras gerais orientadoras de transparência financeira e de melhoria da qualidade do serviço na VND, a par de fomentar uma progressiva harmonização entre os gastos das diversas operações e os respetivos valores de cobrança considerados no tarifário.
- 35.2.** A implementação da Política Tarifária, em vigor desde 2018.08.01, contribuiu positivamente para o crescimento e consolidação da atividade marítimo-turística na VND
- 35.3.** As recomendações constantes dos relatórios de monitorização da AMT¹⁶ ainda não forem implementadas pela APDL na sua plenitude, prevendo-se que tal seja possível ocorrer a curto prazo.
- 35.4.** No que reporta aos processos de consulta prévia dos tarifários da VND, foram efetuadas consultas prévias aos utilizadores para os tarifários a vigorar de 2020 a

¹⁶ Relatórios disponíveis na [Página Eletrónica da AMT](#)

2026, constatando-se, contudo, uma percentagem muito baixa da participação dos utilizadores da VND, de ordem dos 5%, ou seja, bastante aquém de um objetivo de participação igual ou superior a 50%.

- 35.5.** Não foram realizados inquéritos de satisfação aos utilizadores da VND após 2022.
- 35.6.** O regulamento de tarifas em vigor não tem constituído uma barreira ao desenvolvimento da atividade na VND e apresentando-se como uma mais-valia para o desenvolvimento económico desta infraestrutura e do turismo nesta via navegável interior, no médio e longo prazo.
- 35.7.** A Política Tarifária da VND ainda não está totalmente alinhada com as questões ambientais, designadamente no que diz respeito à discriminação positiva dos montantes das tarifas de utilização da VND no que se refere à utilização de embarcações com melhor desempenho ambiental, sendo que as vias navegáveis interiores podem desempenhar um papel fundamental no cumprimento dos objetivos climáticos da UE.
- 36.** O relatório da AMT relativo à monitorização da implementação do regulamento de tarifas na VND nos exercícios de 2023 e a 2024 apresentou, em consequência, várias recomendações à APDL, das quais se sublinham as seguintes:
- 36.1.** Concluir o desenvolvimento de revisão do modelo de contabilidade analítica e proceder à implementação de um sistema de contabilidade analítica de apuramento dos gastos e rendimentos por tarifa na unidade de negócio da VND.
- 36.2.** Justificar, com maior robustez, no âmbito dos processos de consulta, a elaboração das estimativas e previsões de forma a melhorar o seu grau de aderência à realidade.
- 36.3.** Acompanhar de forma permanente a evolução da atividade na VND, efetuando novas projeções caso a situação se altere e se justifique algum ajustamento, tendo sempre presente a necessidade de refletir os potenciais impactos, com o melhor conhecimento disponível à data.
- 36.4.** Apesar de a APDL referir que tem efetuado anualmente a sensibilização dos utilizadores para a relevância da participação e que tem consultado a [confidencial] , adote medidas adicionais no sentido da promoção da participação ativa dos utilizadores/operadores no processo de consulta anual do regulamento de tarifas,

envolvendo-os na elaboração do *dossier* de consulta, designadamente no que se refere às previsões dos números de embarcações e passageiros, de forma a que a percentagem de participação seja, no mínimo, representativa de 50% dos utilizadores/operadores da VND.

- 36.5.** Promover um inquérito, de forma a apurar o grau de satisfação dos serviços prestados aos utilizadores/operadores e passageiros pelas infraestruturas disponibilizadas pela APDL no âmbito da gestão da VND, em 2025 e 2026.
 - 36.6.** Criar soluções de transporte intermodal, em complementariedade, quer com o transporte ferroviário, quer com o transporte fluvial através da VND, a par do desenvolvimento de condições para a movimentação de mercadorias com eficiência operacional e ambiental.
 - 36.7.** Contribuir para a progressiva melhoria das condições técnicas, económicas e ambientais na VND, através da discriminação positiva das tarifas de circulação na VND, estimulando assim a adoção de práticas que promovam a utilização de embarcações ambientalmente mais eficazes na defesa do meio ambiente.
 - 36.8.** Garantir o financiamento por fundos comunitários para o lançamento dos investimentos que irão transformar o rio Douro numa grande via interior internacional;
 - 36.9.** Apresentar, até ao final do ano de 2025, um plano implementação das recomendações formuladas até final do novo período de referência para a plena implementação da nova política tarifária da VND (2027.12.31), o qual deverá incluir um cronograma com as previsões de implementação das referidas recomendações.
- 37.** Da análise já efetuada, no que se refere à modulação das tarifas e aos resultados da exploração (global e por tarifa) da VND em 2024:
- 37.1.** Foi possível constatar, preliminarmente, que a modulação das tarifas da VND, no exercício de 2024, não permitiu a recuperação dos custos incorridos nesse exercício, tendo dado ainda origem a um resultado de exploração deficitário, contudo melhorando em relação ao ano anterior (2023).
 - 37.2.** As modulações ocorridas inserem-se numa política de promoção da atividade da VND, por via da implementação de uma política tarifária que promova a gradual

recuperação dos custos incorridos ao longo do tempo pela APDL, permitindo aos utilizadores uma adaptação gradual aos aumentos tarifários, e, consequentemente, concretizar a viabilidade económico-financeira da gestão VND.

38. Feita esta introdução, e no que respeita à fundamentação da proposta para o exercício de 2026, e face aos dados apresentados, considera-se que foram remetidos os dados disponíveis neste momento, nomeadamente as estimativas de 2025, e as previsões para 2026, dos custos e das receitas subjacentes às taxas propostas, repercutindo as mesmas nos serviços a prestar e na disponibilização de infraestruturas aos utilizadores em 2026.
39. Considerando a estimativa apresentada pela APDL, da conta de exploração por tarifa da VND, para o exercício de 2026, no âmbito da proposta de atualização do regulamento de tarifas, constata-se que ainda apresenta resultados de exploração negativos, mas melhorando expressivamente relativamente aos anos anteriores, ou seja, apresentando um resultado global deficitário bastante menor, contudo, ainda não permitindo a recuperação total dos custos incorridos pela APDL na gestão da VND.

Mas, já viabilizando um EBITDA previsional positivo associado à Tarifa de Acostagem, mantendo-se ainda deficitários os resultados de exploração da Tarifa de Eclusagem e da TUV, no entanto, nesta última, com bastante menor expressão.

40. Ao propor para 2026 a atualização das tarifas de circulação na VND ao nível do terceiro ano da Política Tarifária da VND (ver ponto 13), ou seja, de 43% na Tarifa de Eclusagem, repondo o valor da inflação entre 1999 e 2015, e aplicando a razão de 25% da TUV e Tarifa de Acostagem constantes da Política Tarifária aprovada, e contemplando ainda as reduções decididas em 2019, a APDL perspetiva reduzir o défice do resultado de exploração da VND em mais de um terço, passando de [confidencial] €, estimado para 2025, para [confidencial] €, conforme previsão para 2026.

Importa igualmente anotar que os gastos de exploração apresentam um incremento modesto ([confidencial] %), bastante inferior ao dos rendimentos de exploração ([confidencial] %), com base numa maior contenção ao nível dos gastos de exploração.

41. Neste enquadramento, considera-se que a proposta de atualização dos montantes das tarifas em 2026, é adequada, atenta à realidade atual e às recomendações efetuadas pela AMT em anteriores pareceres e relatórios de monitorização relativos à política

tarifária da VND, e sem prejuízo de se continuar a prosseguir, em anos seguintes, com a aplicação da Política Tarifária, aprovada em 2018, de forma a libertar os meios financeiros adequados para fazer face a manutenções e investimentos, garantindo que sejam asseguradas fontes de financiamento para suprir tais necessidades.

42. Igualmente, afigura-se que as tarifas propostas são orientadas para os custos, i.e., mantêm o objetivo de recuperar, ainda que parcialmente, os custos associados à disponibilização de infraestruturas 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 resarcidos por via da cobrança dessas tarifas.
43. Perspetiva-se que a proposta de atualização em análise, cria uma expectativa de benefícios para a economia, em geral, induzidos pelo crescimento da atividade, acrescendo 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 de mercadorias, bem como 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 em vias navegáveis interiores.
44. Tendo em conta o anteriormente exposto, considera-se que a proposta de atualização das tarifas apresenta diversas vantagens, sem prejuízo do reforço do quadro da sustentabilidade da exploração da VND, através do cumprimento das assinaladas recomendações da AMT e da verificação da manutenção deste equilíbrio através do necessário acompanhamento da execução regulamentar.

II.2. Breve Caraterização do Mercado da Via Navegável do Douro

45. A VND é a única via navegável interior nacional integrada na rede principal da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T), nos termos do Regulamento (UE)

n.º 2024/1679¹⁷, relativo às orientações para o desenvolvimento desta rede transeuropeia (ver Figura 1).

¹⁷ [Regulamento \(UE\) 2024/1679](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, relativo às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes, que altera o Regulamento (UE) 2021/1153 e o Regulamento (UE) n.º 913/2010 e revoga o Regulamento (UE) n.º 1315/2013.

Figura 1 – Vias Navegáveis Interiores da RTE-T na Península Ibérica



46. Esta via navegável apresenta, sucintamente, as seguintes características:

46.1. 208 km de comprimento, em território nacional, que se estende da foz do Rio Douro até à fronteira com Espanha em Barca D'Alba/Veja Terrón.

- O canal de navegação apresenta uma largura mínima de 40 m em leito rochoso e 60 m em leito aluvionar, bem como uma profundidade compreendida entre 2 m e -4 m, com exceção de alguns troços.
- Este canal está dotado de diversos equipamentos e serviços, designadamente, de assinalamento fluvial/marítimo, monitorização do rio/caudais/cotas, comunicações (VHF e AIS), gestão de tráfego, carta náutica, ajudas à navegação e planeamento e controlo.

- 46.2.** Integra cinco albufeiras e eclusas, concretamente de Crestuma, Carrapatelo, Régua, Valeira e Pocinho, não esquecendo o troço flúvio-marítimo entre a foz do rio Douro e a barragem de Crestuma.

Estas eclusas permitem vencer o desnível de 125 m do rio Douro entre o mar e Barca D'Alba, todas com uma largura de 12,1 m e um comprimento ao longo do eixo longitudinal que varia entre 86 m e 92 m, permitindo, em todas elas, a operação de um navio com 80 m de comprimento, 11,4 m de boca e 3,8 m de calado.

- 46.3.** Suporta a atividade marítimo-turística, o transporte de mercadorias para os portos comerciais existentes (Várzea do Douro e Sardoura) e a náutica de recreio e desportiva, compreendendo cerca de 70 instalações portuárias, entre cais principais, secundários e terciários (ver Quadro 5).

Quadro 5 – Infraestruturas de Acostagem na Via Navegável do Douro

| Estuário | Albufeira de Crestuma | Albufeira do Carrapatelo | Albufeira da Régua | Albufeira da Valeira | Albufeira do Pocinho |
|---------------------|--------------------------|-----------------------------------|--------------------|---------------------------|----------------------|
| • Freixo | • Entre-os-Rios | • Caldas de Aregos | • Foz do Tedo | • Senhora da Ribeira | • Barca de Alva |
| • Quebrantões | • Melres | • Porto Rei | • Ferrão | • Foz do Sabor | • Pocinho |
| • Marginal | • Pedorido / Foz do Arda | • Sta. Cruz do Douro | • Covelinhas | • Ferradosa / Santo Xisto | |
| • Oliveira do Douro | • Rio Mau | • Mogueira | • Folgosa | • Freixo de Numão | |
| • Ribeira-Estiva | • Pé de Moura | • Porto Antigo | • Pinhão | • Ribeira de Murça | |
| • Douro Marina | • Areja | • Rede | • Sabrosa/Pinhão | | |
| • Gaia | • Lixa/Covelo | • Régua | • Tua | | |
| • Arnelas | • Castelo | • Ermida | • Foz do Távora | | |
| • Azenha de Campos | • Ilha dos Amores | • Moledo | • Foz do Tua | | |
| • Avintes | • Bitetos | • Cais comercial Cambres e Lamego | • Bagaúste | | |
| • Crestuma | • Midões | • Pala | | | |
| • Gramido | • Escamarão | | | | |
| • Afurada | • Porto Carvoeiro | | | | |
| • Ouro | • Torrão | | | | |
| • Arrábida (Secil) | • Angra do Douro/ Lixa | | | | |
| | • Lomba | | | | |
| | • Santiago | | | | |
| | • Sebolido | | | | |
| | • Medas | | | | |
| | • Campidouro | | | | |
| | • Sardoura | | | | |

47. De acordo com os elementos fornecidos pela APDL, poderá sintetizar-se nos Quadros 6 e 7 a evolução da atividade económica na VND, quer em termos da atividade marítimo-turística, quer da movimentação de mercadorias:

Quadro 6 – Evolução da Atividade Marítima-Turística na Via Navegável do Douro

| | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Nº Passageiros | 1 126 738 | 1 245 314 | 1 377 858 |
| - Passageiros em Navio Hotel | 89 281 | 106 838 | 120 150 |
| - Passageiros MT - Cruzeiros 1 dia | 164 589 | 169 775 | 149 467 |
| - Passageiros MT - Mesma Albufeira | 863 544 | 958 438 | 1 099 063 |
| - Passageiros Embarcações Recreio | 9 324 | 10 263 | 9 178 |
| Nº Acostagens | 9 178 | 9 134 | 9 415 |
| - Tempo médio acostagem (horas) | 12,64 | 13,68 | 13,65 |
| - Comprimento médio embarcações (metros) | 58,75 | 61,07 | 65,36 |
| Nº Eclusagens | 15 492 | 15 659 | 15 550 |
| - nº médio de passageiros | 63,18 | 67,69 | 68,17 |
| - nº médio de tripulantes | 19,31 | 20,44 | 20,91 |

Quadro 7 – Evolução do Movimento de Mercadorias na Via Navegável do Douro

| Tráfego de Mercadorias | 2022 | 2023 | 2024 | Δ% (24/23) |
|-------------------------|------|------|------|------------|
| Escalas de Navios | 9 | 10 | 9 | -10,0% |
| Movimento (10^3 ton) | 13 | 9 | 7 | -22,5% |

II.3. Análise das Racionalidades dos Investidores, dos Profissionais / Utilizadores / Consumidores e dos Contribuintes

48. A AMT confere a maior atenção a uma *praxis* regulatória amiga do investimento, seja ele público ou privado, que exerça um papel estruturante no crescimento da economia, residindo o ponto central, neste caso, na capacidade de criar um ambiente incentivador do investimento produtivo para o crescimento sustentado da competitividade do sistema portuário nacional em geral e em particular do mercado de transporte de passageiros e de mercadorias pela VND, no quadro da formação, desenvolvimento e consolidação do Mercado Interno de Transportes, enquanto mercado concorrencial, sem restrições nem

distorções, balanceando, numa perspetiva dinâmica e resiliente, as rationalidades dos investidores, dos profissionais/utilizadores/consumidores e dos contribuintes.

- 49.** Neste contexto, e em complemento à apreciação efetuada na seção anterior, aditam-se os seguintes aspetos mais relevantes associados a cada uma dessas rationalidades.

II.3.1. *Racionalidade dos Investidores*

- 50.** No âmbito dos investidores, há que discernir os diversos segmentos que operam no sistema portuário nacional e em particular na VND, com especial preponderância para os investidores diretos na atividade marítima turística e, numa segunda linha, no transporte, infraestruturas e serviços portuários para as mercadorias na VND, e ainda todos os que, numa perspetiva geral, colhem benefícios indiretos para a sua atividade, como sejam, nomeadamente, as empresas ligadas ao turismo e atividade de hotelaria e restauração nesta região, e sem esquecer os carregadores (empresas importadoras e exportadoras através dos portos nacionais e VND).
- 51.** Importa sublinhar que a redução do défice de exploração da VND, constitui um fator essencial para dar continuidade ao investimento nesta infraestrutura navegável, permitindo elevar as suas condições de operacionalidade e de segurança, contribuindo para colocar a VND ao nível dos melhores padrões internacionais, e em particular a nível europeu, para as vias navegáveis interiores que integram a rede principal da RTE-T, como é o caso do rio Douro.
- 51.1.** Nos termos do referido Regulamento (UE) n.º 2024/1679, as infraestruturas do transporte por vias de navegação anterior pertencentes à RTE-T, como a VND, incluem, designadamente, quer o rio e infraestruturas associadas, tais como eclusas, elevadores, pontes, reservatórios e medidas conexas de prevenção e mitigação de cheias e secas, quer as conexões de “último quilómetro” a portos de navegação interior, locais de amarração e estacionamento, portos de navegação interior e respetivas infraestruturas e equipamentos operacionais, de redução da poluição, consumo de energia e emissões de CO₂, bem como, ainda, de sistemas de TIC, de fornecimento de combustíveis alternativos e de recolha de resíduos, e medidas de economia circular.
- 51.2.** A VND, enquanto via navegável interior integrada na rede principal da RTE-T, terá que obedecer a determinados requisitos, o mais tardar até 2030.12.31, que

implicam a realização de investimento e intervenções de manutenção e conservação, como sejam, nomeadamente, do canal navegável e respetivas vias de acesso terem uma profundidade mínima de 2,5 m e uma altura mínima sob pontes não levadiças de, pelo menos, 5,25 m relativamente à linha de água, estar equipada com serviços de informação fluvial (RIS) e as eclusas serem operadas e mantidas de modo a minimizar os tempos de espera.

- 51.3.** Anote-se que apenas são considerados portos de navegação interior pertencentes à RTE-T os que registem um volume anual de movimentação superior a 500 mil toneladas, o que não ocorre nos portos comerciais da VND.

Caso isso eventualmente venha a ocorrer no futuro, condição necessária para também poderem beneficiar de fundos europeus dedicados a essas infraestruturas portuárias, então também terão de estar equipados com instalações para combustíveis alternativos, em conformidade com o Regulamento (UE) 2023/1804¹⁸.

- 52.** Anota-se também o facto de os navios de carga estarem isentos da TUV, ou seja, apenas sujeitos à Tarifa de Eclusagem, bem como às taxas portuárias nos terminais portuários para mercadorias na VND, potenciando o investimento e a utilização da VND para o transporte de mercadorias, com os associados benefícios para a promoção de um sistema de transportes mais sustentável, e em alinhamento com a prossecução dos objetivos da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), para o Desenvolvimento Sustentável¹⁹, bem como do Pacto Ecológico Europeu²⁰.
- 53.** Não poderão também deixar de ser referidos os objetivos de uma mobilidade sustentável, inteligente e resiliente, constantes da Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente, apresentada pela Comissão Europeia (CE)²¹, concretamente para as seguintes metas:

¹⁸ [Regulamento \(UE\) 2023/1804, de 13 de setembro de 2023, relativo à criação de uma infraestrutura para combustíveis alternativos e que revoga a Diretiva 2014/94/UE](#)

¹⁹ Resolução da ONU “[Transformar o nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável](#)”, com 17 Objetivos, desdobrados em 169 Metas, que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2016.

²⁰ [COM\(2019\) 640 final, de 11 de dezembro de 2019](#) - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Pacto Ecológico Europeu.

²¹ [COM\(2020\) 789 final, de 8 de dezembro de 2020](#) - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – “*Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente – Pôr os Transportes Europeus na Senda do Futuro*”.

- 53.1.** Aumento em 25% até 2030 e em 50% até 2050 do transporte por vias navegáveis interiores e do transporte marítimo de curta distância.
 - 53.2.** Disponibilização de uma RTE-T multimodal, equipada para transportes sustentáveis e inteligentes, com conetividade de alta velocidade, operacional até 2030 no que diz respeito à rede principal, e até 2050 no que se reporta à rede global.
- 54.** Em face do exposto, a avaliação do impacte da atualização do tarifário da VND, para o próximo ano de 2025, é positiva para a racionalidade dos investidores.

II.3.2. *Racionalidade dos Profissionais / Utilizadores / Consumidores*

- 55.** No âmbito desta racionalidade que, por si só, agrupa vários segmentos sociológicos de cidadãos e empresas, importa valorizar os profissionais/utilizadores/consumidores que procuram soluções de mobilidade mais inclusiva, mais eficiente, mais sustentável e mais inteligente, neste caso para o transporte de passageiros e mercadorias que passarão pela VND, e que poderão ter diversas origens e destinos, em função:
 - 55.1.** Nos passageiros, dos diversos segmentos de mercado no âmbito do turismo da região do rio Douro, desde as ofertas de maior valor no âmbito de cruzeiros em navios hotel que podem durar uma semana, às simples viagens de curta duração em embarcação marítimo-turística, ou ao turismo de náutica de recreio e de lazer;
 - 55.2.** Para o transporte de mercadorias, dos tráfegos existentes no contexto do *hinterland* atual, ou de novos serviços numa perspetiva de *hinterland* potencialmente mais alargado, que se possam perspetivar ser efetuados na VND, em função da gestão das infraestruturas portuárias que servem este mercado.
- 56.** O objetivo continuamente prosseguido pela APDL de melhoria da qualidade do serviço prestado à utilização da VND, para os vários segmentos sociológicos identificados, seja por melhores condições de operacionalidade e de segurança, seja viabilizando serviços de maior sustentabilidade, quer numa perspetiva socioeconómica, quer ambiental, aqui se incluindo as externalidades da poluição e questões climáticas, bem como as transições energética e digital, depende, naturalmente, da disponibilização de meios financeiros para o efeito, para a qual a atualização tarifária para 2026 vai contribuir.

57. Resulta, desta forma, que a presente atualização tarifária é suscetível de apresentar um impacte positivo na perspetiva dos profissionais/utilizadores/consumidores inseridos no âmbito da atividade de exploração da VND.

II.3.3. *Racionalidade dos Contribuintes*

58. Relativamente à rationalidade dos contribuintes, importa avaliar da resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, e da percepção dos cidadãos quanto às escolhas públicas relativas à utilização do valor dos impostos, em particular face à adequação dos serviços proporcionados.
59. Assim, se no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, a correlação entre a dívida pública e a carga fiscal é facilmente perceptível, o desfecho deste processo, sem gerar qualquer encargo financeiro para a entidade pública gestora da VND, ou seja a APDL, não apresenta qualquer consequência negativa sobre a dívida pública e, na mesma linha, sobre a carga fiscal.
60. Indirectamente, o aumento da qualidade do serviço na VND e, consequentemente da sua competitividade, incluindo do tecido empresarial que baseia a sua atividade nesta via navegável interior, pelas razões indicadas nas rationalidades, quer dos investidores (Seção II.3.1), quer dos profissionais/utilizadores/consumidores (Seção II.3.2), potencia o crescimento da atividade económica que orbita em torno desta infraestrutura, bem como na região envolvente, fomentando a produção de valor acrescentado, com o consequente aumento da receita fiscal, com reflexos benéficos sobre a redução da dívida pública e da carga fiscal.
61. Releva, igualmente, em termos de viabilidade económica e financeira da APDL, que a presente proposta de atualização tarifária se encontra orientada, desde que continuada em anos seguintes, para a prossecução do objetivo de reequilíbrio económico da exploração da VND, e, consequentemente, da apresentação de resultados económicos melhorados da presente Administração Portuária, naturalmente também com reflexo no IRC liquidado e dos dividendos a distribuir ao acionista único, a Entidade do Tesouro e Finanças, ou seja, as receitas fiscais do Estado, beneficiando, naturalmente, o contribuinte.

62. Em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à percepção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, se mantêm positivos.

III. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES

63. Em face do anteriormente exposto, a AMT determina à APDL que:

63.1. Remeta até ao final do corrente ano de 2025, e tal como consta do relatório, da AMT, de monitorização da implementação do Regulamento de Tarifas da VND, para os exercícios de 2023 e 2024, um plano de implementação das recomendações formuladas até ao final do novo período de referência para a plena implementação da nova política tarifária da VND, ou seja, 2027.12.31, incluindo um cronograma com as previsões de implementação das recomendações constantes, quer dos relatórios periódicos de monitorização da implementação dos regulamentos tarifários da VND, quer do presente parecer.

63.2. Envie à AMT, logo que disponível, mas antes da apresentação da próxima proposta de revisão tarifária, o relatório de monitorização relativamente à aplicação do tarifário da VND correspondente a 2025, incluindo também a componente de recolha e gestão de resíduos nesta via navegável interior.

64. Igualmente, recomenda-se que a APDL:

64.1. Dê continuidade à monitorização da aplicação do Regulamento de Tarifas de Receção e Gestão de Resíduos da VND, seja do atualmente em vigor, seja do novo, proposto a vigorar a partir de 2026, com os consequentes resultados de exploração.

64.2. Conclua o desenvolvimento da revisão do modelo de contabilidade analítica e proceda à implementação de um sistema de contabilidade analítica de apuramento dos gastos e rendimentos por tarifa na unidade de negócio da VND.

64.3. Adote medidas adicionais no sentido da promoção da participação ativa dos utilizadores/operadores no processo de consulta anual do regulamento de tarifas, envolvendo-os igualmente na elaboração do *dossier* de consulta, e tendo em vista uma percentagem de participação representativa de um mínimo de 50% dos utilizadores/operadores da VND.

- 64.4. Pondere a adoção e medidas de discriminação positiva das tarifas de circulação na VND, estimulando assim a adoção de práticas que promovam a utilização de embarcações ambientalmente mais eficazes na defesa do meio ambiente.
- 64.5. Promova um inquérito, de forma a apurar o grau de satisfação dos serviços prestados aos utilizadores/operadores e passageiros pelas infraestruturas disponibilizadas pela APDL no âmbito da gestão da VND, em 2025 e 2026.

IV. CONCLUSÕES

65. Para além das conclusões que foram ficando sedimentadas ao longo deste parecer, afigura-se-nos oportuno realçar, no pleno cumprimento das atribuições e poderes da AMT, a importância de ser garantido 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 padrões exigidos a nível europeu para as vias navegáveis interiores classificadas na rede principal da RTE-T.
66. Em resultado de tudo o que antecede, a AMT aprova a proposta de Regulamento de Tarifas 2026 da VND, tendo em conta o enquadramento e a *compliance* com a legislação aplicável, e por considerar que a mesma vem dar resposta favorável no que se refere ao equilíbrio entre as diferentes rationalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/consumidores e a dos contribuintes), mas condicionada ao cumprimento das determinações e ponderação das recomendações constantes do capítulo antecedente, no sentido de se atingir o objetivo de sustentabilidade da exploração da VND.

Lisboa, 18 de dezembro de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino