



[versão não confidencial]

MEMORANDO

ASSUNTO: Proposta de revisão do regulamento de tarifas para 2021 da Via Navegável do Douro

I - INTRODUÇÃO

A presente análise inscreve-se no cumprimento da missão da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus Estatutos, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e fundamenta-se nas atribuições previstas no n.º 1 do artigo 5.º, designadamente, zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e monitorizar e acompanhar as atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, e na alínea e) do n.º 4 do artigo 5.º dos referidos Estatutos

É objetivo da AMT criar um ambiente regulatório mais favorável e facilitador do desenvolvimento integrado e eficiente do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, bem como do investimento estruturante no tecido produtivo, de forma a promover o crescimento económico e do emprego e o desenvolvimento de uma mobilidade sustentável como expressão de cidadania.

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.

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.

De referir que, e sem prejuízo da ponderação sobre a necessidade de reavaliação do enquadramento legislativo e regulamentar do setor marítimo portuário, designadamente em vias navegáveis interiores¹, designadamente na sequência do Regulamento (UE) 2017/352 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017, que estabelece o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos, a AMT tem defendido que a definição de procedimentos claros, objetivos e sistematizados de remessa de informação de entidades reguladas relevante é essencial para o exercício das respetivas obrigações legais e estatutárias, com o objetivo de melhor servir o interesse público e de ter em devida conta os interesses de todos os *stakeholders*.

Aliás, o modelo de regulação da AMT implica que a sua atuação pressuponha, em primeiro lugar, a aferição do enquadramento e da *compliance* com a legislação aplicável e, em segundo lugar, a contribuição para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que de algum modo o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, e tendo em conta, de forma integrada, diferentes racionalidades e interesses: investidores; profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e contribuintes.

A Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A. (APDL) apresentou, através do ofício 1140/2020, de 30 de dezembro, uma proposta de não atualização das tarifas do regulamento de tarifas da Via Navegável do Douro (VND) em 2021, tendo enviado os seguintes documentos:

- Memória justificativa;
- Proposta de regulamento de tarifas;
- Contas Expl. por Tarifa_2019-2021;

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



- Pronúncias dos operadores: AAMTD - Associação das Atividades Marítimo-Turísticas do Douro, Barcadouro, Douroacima, DouroAzul, Seadouro, Turisdouro;
- Relatório de consulta aos utilizadores.

II – ENQUADRAMENTO

Refere a APDL, na sua memória justificativa, o seguinte:

- A política tarifária da VND, bem como o regulamento de tarifas que lhe está subjacente, foram aprovados pela AMT em 4 de maio de 2018, tendo entrado em vigor em 1 de agosto de 2018, com exceção da tarifa de utilização da via (TUV), que apenas começou a ser aplicada a partir de 1 de janeiro de 2019.
- Esta política tarifária tem como principais objetivos: (i) garantir o equilíbrio económico da operação da VND, sem o recurso a subsídios à exploração, através da recuperação dos custos incorridos com as infraestruturas disponibilizadas e serviços prestados aos utilizadores, assegurando a sustentabilidade da atividade no tempo em patamares de qualidade e segurança de acordo com os *standards* exigidos a nível europeu para as vias navegáveis interiores classificadas na rede core das RTE-T; (ii) aplicar o princípio do utilizador-pagador, fazendo corresponder a cada tarifa fixada um benefício claramente percebido pelos utilizadores; (iii) garantir equidade na distribuição dos encargos da operação por todos os utilizadores da VND; (iv) servir como instrumento de promoção ou inibição de determinados comportamentos por parte dos utilizadores, tendo em vista assegurar uma maior eficácia e eficiência da exploração da VND.
- A implementação desta política tarifária tem ocorrido de forma progressiva, estando inicialmente previsto suceder ao longo de um período quatro anos, no final dos quais se pretende que a VND apresente um resultado operacional positivo, garantindo desse modo que os encargos com o funcionamento e manutenção corrente da infraestrutura são suportados pelos utilizadores da via. Essa implementação gradual obriga a uma avaliação anual dos impactos da sua implementação de modo a garantir que a mesma se mantém ajustada aos objetivos pretendidos para cada fase da mesma.
- Nesse sentido, verificou-se uma evolução da atividade e da receita mais favorável do que o inicialmente previsto para o primeiro ano de aplicação da política tarifária e, assim, procurando ir de encontro às preocupações dos operadores da VND, foi promovida, em



2019, uma primeira alteração tarifária que permitiu: (i) a atualização em baixa da tarifa de acostagem, com a redução de 60% do valor em vigor; (ii) a atualização, igualmente em baixa, da TUV, com a redução de 25% do valor constante no tarifário em vigor. Estas alterações são reavaliadas anualmente aquando da revisão do tarifário em vigor.

Contudo, acrescenta a APDL que:

- Em 2020, face ao impacto da pandemia de SARS-CoV-2 (covid-19) na operação da VND, que levou mesmo os operadores a suspenderem a atividade, o regulamento de tarifas não sofreu qualquer atualização.
- Simultaneamente, a APDL promoveu uma alteração no regulamento de tarifas de receção e gestão de resíduos, efetuando uma redução de 30% nas tarifas aplicáveis à recolha de águas sanitárias, com aplicação a partir de 1 de setembro de 2020. Esta medida ainda não terá, porventura, sortido o impacto pretendido em toda a sua extensão dada a reduzida atividade turística que se tem vindo a registar na VND desde o momento da sua entrada em vigor.
- Em junho de 2020, a APDL identificou a necessidade de criação de um plano de contingência de caráter financeiro de apoio às empresas e operadores que exercem a sua atividade no *cluster* portuário sob sua gestão.
- Este conjunto de medidas, aplicáveis ao período de abril a junho 2020, consistiu, essencialmente, na prática de moratórias no pagamento das licenças e das tarifas previstas nos regulamentos portuários, sem cobrança de juros de mora nem garantias adicionais. Previa ainda uma medida de isenção e redução de rendas relativas a títulos de licenças, como é o caso dos Títulos de Utilização de Recursos Hídricos (TURH) dos cais base das embarcações da VND.
- Em setembro 2020, a APDL aprovou um novo conjunto de medidas de apoio à retoma progressiva da atividade marítimo-turística, mormente no que concerne à liquidez dos operadores, e que passam por: (i) diferimento do prazo de pagamento de faturas; (ii) plano de pagamento com prestações mensais até ao limite máximo de 12 prestações; (iii) desconto de 15%, equivalente aos valores faturados entre março a dezembro de 2020, aplicado às tarifas de circulação e de recolha de resíduos, praticadas na VND, e à taxa devida pela utilização privativa de cais de acostagem (cais base).

- Para 2021, apesar da progressiva retoma da operação, mantém-se um cenário de incerteza em relação à evolução da situação pandémica, sendo expectável que os níveis de atividade se situem abaixo da situação pré-pandemia.
- Assim, no próximo ano, a APDL pretende manter inalterados os valores das tarifas de circulação atualmente em vigor, bem como dar continuidade às medidas entretanto negociadas, como forma de apoio à gradual recuperação da atividade na VND e dos seus operadores.
- Durante 2021, a APDL irá proceder igualmente à revisão do tarifário de receção e gestão de resíduos, procurando ajustá-lo quer aos valores resultantes dos novos contratos de prestação de serviços de recolha, que se encontram presentemente em fase de contratação, quer às novas disposições regulamentares que entrarão em vigor no decurso do próximo ano. Procurar-se-á igualmente definir uma nova metodologia de tarifação para os resíduos sólidos gerados em navio, em função das quantidades efetivamente entregues.

Adicionalmente, foram apresentados pela APDL os principais dados relativos à atividade da VND nos anos 2018, 2019 e 2020:

	2018	2019	2020 (até outubro)
Nº Passageiros	1 296 031	1 645 133	225 803
- Passageiros em Barco Hotel	85 402	99 574	5 241
- Passageiros MT - Cruzeiros 1 dia	206 019	198 651	36 156
- Passageiros MT - Mesma Albufeira	994 031	1 336 452	174 585
- Passageiros Embarcações Recreio	10 579	10 456	9 821
Nº embarcações (BH+MT)	169	185	198
- GT médio	231,24	232,66	224,84
Nº Acostagens	7 697	7 683	1 878
- Tempo médio acostagem (horas)	11,40	11,63	21,23
- Comprimento médio embarcações (metros)	58,44	62,01	57,86
Nº Eclusagens	11 108	12 015	2 370
- nº médio de passageiros	78,64	80,23	46,76
- nº médio de tripulantes	20,20	22,20	15,87

Fonte: APDL

Mais refere a APDL que:

- Em 2019, a atividade marítimo-turística na VND registou um crescimento face ao ano anterior, destacando-se: (i) o número de passageiros que transitou entre as diferentes albufeiras apresentou um incremento de 3%, enquanto o total de passageiros cresceu 25% graças à evolução do movimento de passageiros nas mesmas albufeiras; (ii) o número de embarcações em operação aumentou 9%, tendo a dimensão média das mesmas permanecido praticamente inalterada; (iii) o número de eclusagens realizadas aumentou 8%.
- Em 2020, a situação pandémica vivida veio interromper a tendência de crescimento que se vinha a observar.
- Os dados de atividade registados até outubro de 2020 permitem observar e perspetivar fortes quebras ao nível do volume de passageiros, bem como no número de eclusagens e de acostagens em relação ao ano anterior.
- Não obstante, o número de embarcações em operação na VND registou um aumento de 7% em relação ao ano anterior.

No que se refere à projeção da atividade da VND para 2021, a APDL considera:

- Respeitando as orientações da AMT no âmbito da implementação da política tarifária para a Via Navegável do Douro, a APDL, em 6 de outubro de 2020, solicitou aos utilizadores da VND as suas estimativas de atividade para 2020 e previsões para 2021.
- Dos 91 (noventa e um) operadores consultados, apenas 5 (cinco) responderam à consulta e nenhum apresentou estimativas de atividade para 2021.
- A generalidade das respostas recebidas referia a impossibilidade em avançar com estimativas de atividade face ao elevado grau de incerteza que a atual situação pandémica acarreta para a atividade marítimo-turística.
- Deste modo, e de forma a ser possível a formulação de uma estimativa de ganhos e gastos, a APDL assumiu que, em 2021, a atividade marítimo-turística conhecerá uma recuperação gradual face aos valores de 2020, sendo, no entanto, improvável que sejam atingidos volumes de tráfego ao nível dos registados antes da pandemia de covid-19.

- Assim, na sua projeção para 2021, a APDL assumiu que o nível de atividade na VND não deverá ultrapassar os 70% do verificado no período pré-pandemia, sendo este um pressuposto que julgamos se revestir de algum otimismo.

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

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

São ainda apresentados os meios humanos alocados à prestação dos serviços e disponibilização das infraestruturas e os investimentos realizados e previstos, sendo que quanto aos pressupostos de custos e receitas é referido o seguinte:

- Os custos e receitas apresentados para o ano 2019 correspondem a valores reais;
- Os custos e receitas apresentados para o ano 2020 correspondem a valores estimados, tendo por base os valores reais registados até agosto de 2020 e os valores inscritos no orçamento 2020 para os restantes meses;
- Os custos e receitas apresentados para o ano 2021 correspondem a valores previsionais com base no Plano de Atividades e Orçamento 2021-2023 da APDL.

A conta de exploração por tarifa apresentada no anexo I à memória justificativa pressupõe uma repartição de custos que obedece aos seguintes princípios: (i) os consumos foram repartidos pelas diferentes tarifas de acordo com o histórico de gastos das atividades inerentes a cada serviço; (ii) os gastos que decorrem exclusivamente da disponibilização de um determinado serviço foram imputados na sua totalidade à tarifa correspondente; (iii) os gastos comuns foram repartidos pelas diferentes tarifas tendo em conta a análise do histórico de gastos de operação e manutenção imputável a cada um dos serviços prestados; (iv) os gastos com os 13 colaboradores da APDL diretamente afetos à gestão da VND foram imputados às diferentes tarifas atendendo ao histórico de tempos despendidos pelas unidades orgânicas com as tarefas inerentes à disponibilização de cada um dos serviços prestados; (v) os gastos gerais de gestão correspondem a um conjunto de serviços partilhados que são prestados pelos serviços centrais da APDL às diferentes unidades de negócio. No caso da VND a sua imputação às diferentes tarifas obedeceu igualmente a uma análise do histórico de tempos despendidos pelos serviços centrais com atividades relacionadas com cada um dos serviços prestados; (vi) os gastos de apoio correspondem a serviços comuns (comunicações, redes, licenças de software, TIC's, etc.) que são assegurados centralmente e cujos gastos são imputados às diferentes unidades de negócio de acordo com a sua utilização efetiva.

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

- A política tarifária para a VND entrou em vigor em 1 de agosto de 2018, com a atualização da tarifa de eclusagem e o início da aplicação da tarifa de acostagem. A TUV apenas começou a ser aplicada em 2019.
- Assim, o ano 2019 foi o primeiro exercício completo de aplicação do tarifário da VND.

Ao nível da receita tarifária, o ano caracterizou-se pela existência de dois períodos distintos: (i) até 30 de junho continuou a ser aplicado o tarifário aprovado em 2018; (ii) a partir de 1 de julho entrou em vigor a primeira atualização ao regulamento de tarifas da VND, com a redução da tarifa de acostagem em 60% e da TUV em 25%.

- Nesse período a exploração da VND revelou-se deficitária, apresentando um resultado antes de amortizações (EBITDA) negativo de 476 mil euros.
- Em 2020, em virtude da pandemia de covid-19, verificou-se uma suspensão da atividade marítimo-turística na VND a partir do mês de março, tendo a mesma sido retomada, ainda que de forma ténue, no mês de julho.

- Neste contexto, estima-se que as receitas de exploração venham a apresentar uma quebra de 60% face a 2019.
- Já os custos da operação devem registar um incremento de 20% em relação ao ano de 2019, motivado, principalmente, pelo acréscimo dos gastos de conservação e reparação, com a operação das eclusas e com a recolha de resíduos e limpeza dos cais.
- Consequentemente, estima-se que o resultado de exploração sofra um significativo agravamento atingindo os 2,4 milhões de euros negativos, cerca de cinco vezes superior ao défice observado em 2019.
- Conforme referido anteriormente, em 2021, a atividade na VND deverá conhecer uma recuperação, ainda que de forma lenta e gradual. Deste modo, prevê-se uma recuperação da receita de 75% face a 2020, o que conjugado com um incremento residual dos gastos da operação, deverá permitir reduzir o défice de exploração em 20%, mantendo-se, contudo, o resultado da operação negativo em cerca de 2 milhões de euros.
- Assim, verifica-se que o objetivo de atingir o equilíbrio económico da exploração da VND sofreu um revés com a atual crise pandémica e as inevitáveis repercussões económicas que a mesma já está a produzir.
- Tal significa que o esforço de implementação de uma política tarifária que permita alcançar a sustentabilidade económica da exploração da VND terá de se prolongar para além do prazo inicialmente previsto.

Em conclusão:

- Tendo em conta o exposto no presente documento, torna-se evidente que a situação de pandemia de covid-19 produziu impactos negativos relevantes na atividade marítimo-turística da VND.
- De igual modo é, neste momento, difícil prever quando essa atividade poderá regressar a níveis semelhantes aos registados antes da pandemia.
- Assim, atendendo à atual situação do mercado do turismo fluvial e em concordância com as recomendações da AMT, a APDL entende não ser este o momento adequado para prosseguir com a implementação da política tarifária da VND.

- Deste modo, para 2021, propõe-se a manutenção dos valores das tarifas em vigor em 2020, bem como dar continuidade às medidas de apoio entretanto negociadas, como forma de suporte à competitividade e sustentabilidade da atividade marítimo-turística.
- Consequentemente, uma vez que, por força das circunstâncias, o objetivo de reequilíbrio económico da exploração terá de ficar mais uma vez adiado, solicita-se que o período para implementação da política tarifária aprovada em 2018 seja prorrogado por mais um ano.

III – ANÁLISE

Como ponto prévio, importa referir que em 29 de abril de 2020, a Comissão adotou um pacote legislativo de apoio ao setor dos transportes, designadamente através da aprovação do Regulamento (UE) 2020/697 do Parlamento Europeu e do Conselho, 25 de maio de 2020, que alterou Regulamento (UE) 2017/352, e por este não prever qualquer exceção à obrigação de cobrança de taxas.

Refere o Regulamento (UE) 2020/697 que:

- *“Tendo em conta a gravidade das consequências do surto de COVID-19, é apropriado autorizar a entidade gestora de um porto ou a autoridade competente a dispensar o pagamento, a suspender a cobrança, a reduzir o montante ou a diferir o pagamento das taxas de utilização da infraestrutura portuária durante o período compreendido entre 1 de março de 2020 e 31 de outubro de 2020.”*
- *“A dispensa do pagamento, a suspensão da cobrança, a redução do montante ou o diferimento do pagamento das taxas de utilização da infraestrutura portuária deverão ser concedidos de forma transparente, objetiva e não discriminatória a todos os utilizadores do porto que estão sujeitos a essas taxas.”*
- *“Convém igualmente permitir que a entidade gestora de um porto ou a autoridade competente possam estabelecer uma derrogação à obrigação prevista no Regulamento (UE) 2017/352 de informar os utilizadores da infraestrutura portuária sobre qualquer alteração na natureza ou no nível das taxas de utilização da infraestrutura portuária pelo menos dois meses antes da entrada em vigor dessa alteração.”*
- *“O surto imprevisível e súbito de COVID-19 e os procedimentos legislativos necessários para a adoção de medidas adequadas impossibilitaram uma adoção atempada dessas medidas. Por essa razão, as disposições do presente regulamento deverão aplicar-se*

igualmente às taxas de utilização da infraestrutura portuária devidas num período anterior à sua entrada em vigor. Dada a natureza dessas disposições, tal abordagem não resulta na violação das legítimas expectativas das pessoas em causa.”

Assim, foi aditado ao artigo 21.º do Regulamento (UE) 2017/352 o seguinte número

3. Não obstante o disposto no artigo 13.º, n.ºs 1, 3 e 4, a entidade gestora do porto ou a autoridade competente podem decidir dispensar o pagamento, suspender a cobrança, reduzir o montante ou diferir o pagamento das taxas de utilização da infraestrutura portuária devida durante o período compreendido entre 1 de março de 2020 e 31 de outubro de 2020. Os Estados-Membros podem decidir que tais decisões respeitem os requisitos previstos para esse efeito no direito nacional. A dispensa do pagamento, a suspensão da cobrança, a redução do montante ou o diferimento do pagamento das taxas de utilização da infraestrutura portuária devem ser concedidos de forma transparente, objetiva e não discriminatória. A entidade gestora do porto ou a autoridade competente devem assegurar que os utilizadores do porto e os seus representantes ou associações de utentes do porto são informados em conformidade. O prazo de dois meses referido no artigo 13.º, n.º 5, não é aplicável.”

Na Comunicação da Comissão, “29.4.2020 COM(2020) 177 final 2020/0067 (COD)” refere-se que esta medida não inclui qualquer mecanismo de monitorização ou reporte mas aos Estados-membros irá ser solicitado o reporte do uso destas medidas, tal como prevista no artigo 20.º do Regulamento (UE) 2017/352.

Recorde-se que o artigo 13.º do Regulamento (UE) 2017/352 estabelece que:

- 1. Os Estados-Membros asseguram que seja cobrada uma taxa de utilização da infraestrutura portuária. Este facto não impede os prestadores de serviços portuários que utilizam a infraestrutura portuária de cobrarem taxas pelos serviços portuários.*
- 2. O pagamento das taxas de utilização da infraestrutura portuária pode ser integrado noutros pagamentos, designadamente no das taxas dos serviços portuários. Nesse caso, a entidade gestora do porto deve certificar-se de que o montante da taxa de utilização da infraestrutura portuária é facilmente identificável pelo utente da infraestrutura portuária.*

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

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

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

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



O Regulamento da VND, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 344-A/98, de 6 de novembro, é a principal ferramenta reguladora da navegação fluvial que se pratica no rio Douro, definindo as normas que a disciplinam, mas também o pagamento de taxas pela circulação de embarcações. Por outro lado, nos termos do Decreto-Lei n.º 335/98, de 3 de novembro, e do Decreto-Lei n.º 83/2015, de 21 de maio, compete à APDL a *“fixação das taxas a cobrar pela utilização dos portos e da via navegável do rio Douro e dos serviços neles prestados e pela ocupação de espaços dominiais ou destinados a atividades comerciais ou industriais”*².

Dada a especificidade da VND, a AMT não incluiu a sua análise no âmbito e termos da Deliberação n.º 1025/2018, de 21 de setembro, que aprova as *“Linhas de Orientação para a implementação da alínea e) do n.º 4 do artigo 5.º dos estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio”*, disponível no sítio da internet da AMT³, 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.

Contudo, trata-se da área de jurisdição de uma administração portuária, e por se tratar igualmente de taxas de acesso e utilização de uma infraestrutura portuária, consideramos que a presente medida terá cobertura, desde logo, pelo Regulamento (EU) 2017/352, ainda que o enquadramento legal e regulamentar da VND (Regulamento n.º 443/2018, de 20 de julho) não preveja a isenção de taxas e não obste à sua manutenção ou redução.

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

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.

² 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.

³ http://www.amt-autoridade.pt/media/1772/deliberação_1025/2018_21_setembro

- Diferenciação dos serviços e das taxas: (i) possibilidade de fixação de taxas diferenciadas, em função da capacidade e/ou congestionamento da VND, da qualidade e do âmbito desses serviços e dos respetivos custos ou de qualquer outra justificação objetiva e transparente; (ii) possibilidade de diversificação da qualidade e âmbito de determinados serviços ou de acesso aos mesmos por utilizadores, com o objetivo de prestar serviços personalizados; (iii) possibilidade de determinação de critérios pertinentes, objetivos e transparentes e não discriminatórios, quando o número de utilizadores interessados for superior ao número de utilizadores possível, devido a limitações de capacidade e questões de segurança.
- Participação: o funcionamento do sistema e da estrutura de tarifação e, se necessário, da qualidade dos serviços prestados deve estar insito em regulamento e sujeito a consulta pública nos termos da lei.

Por outro lado, de acordo com o Código do Procedimento Administrativo⁴, 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”*.

Importa referir que se encontra em curso o processo de monitorização da implementação do regulamento tarifário da VND, sendo o período de análise temporal desta ação limitado aos procedimentos efetuados pela entidade visada nos exercícios de 2018 e 2019.

Preliminarmente, poder-se-á referir que, em relação aos dados requeridos no âmbito desta análise, a APDL enviou a informação solicitada que detinha à data e com referência aos

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



exercícios de 2018 e 2019, tendo-se considerado que a informação remetida em 16 de setembro de 2020 era suficiente para iniciar a referida monitorização dos exercícios em referência.

[confidencial]

Considerando a estimativa da conta de exploração por tarifa da VND, para o exercício de 2021, apresentada pela APDL no âmbito da proposta de regulamento de tarifas da VND para 2021, aquela apresenta a mesma tendência do que nos anos anteriores, i.e., um resultado global e por tarifa deficitário, e que não permitirá a recuperação dos custos incorridos pela APDL na gestão da VND.

Ao propor a manutenção dos montantes das tarifas para 2021, a APDL propõe-se manter a atividade da VND dentro dos padrões de qualidade e segurança de referência, sem aumentar os custos para os utilizadores.

Neste sentido considera-se que a proposta de manutenção das em 2021 é adequada, atenta a realidade atual e as recomendações efetuadas pela AMT nos anteriores pareceres relativos à política tarifária da VND, apenas com uma ressalva que se prende com a acumulação de défices sucessivos da exploração da VND, que impossibilitarão a libertação de meios financeiros para fazer face a manutenções e investimentos que garantam a segurança e qualidade da infraestrutura, para o que deverão ser equacionadas fontes alternativas.

De qualquer modo, afigura-se que as taxas mantêm o objetivo de recuperar os custos associados à disponibilização de estruturas e serviços concretos, reservados a uma determinada atividade económica permitindo que os encargos tidos com os serviços prestados ao cidadão, mesmo que disponibilizados pelo Estado, possam ser ressarcidos por via da cobrança de taxas.

Por outro lado, considera-se que se trata de uma medida que pode ter impactos positivos na atividade económica ou, pelo menos, reduzir os impactos negativos causados pela atual situação pandémica e da qual não se vislumbra que possam resultar impactos negativos além dos gerados pela pandemia.

Por fim, tendo em conta o anteriormente exposto, considera-se que a proposta de manutenção das tarifas apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável no que se refere ao equilíbrio entre as diferentes racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem



prejuízo do reforço deste quadro, através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção deste equilíbrio através do necessário acompanhamento e auditoria da execução regulamentar.

IV – CONCLUSÕES

Em conclusão, a AMT aprova a proposta de regulamento de tarifas da VND para 2021 por considerar que a mesma se encontra alinhada com a situação provocada pela pandemia de covid-19, sendo de referir que esta proposta, não perspetivando qualquer atualização no valor das taxas, contribui para a promoção do aumento da atividade fluvial na VND.

Recomenda-se ainda a continuação da implementação das recomendações efetuadas no âmbito da aprovação do regulamento de tarifas, em 2018, e a manutenção dos procedimentos de consulta prévia aos utilizadores da infraestrutura.

O Presidente do Conselho de Administração

(João Carvalho)